

## НАЦРТ - АНАЛИЗА

# ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ НА ОПШТИНСКАТА ДЕМОКРАТИЈА И ГРАЃАНСКОТО УЧЕСТВО НА НИВО НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Велес, април 2018 година



**Здружение на финансиски работници**  
на локалните самоуправи и јавните претпријатија

**Association of finance officers**  
of the local governments and public enterprises



Автори:

*Проф. д-р Борче Треновски  
Проф. д-р Марина Трпеска  
Проф. д-р Томе Неновски  
М-р Максим Ацевски  
Дипл. ек. Љупче Андреевски  
М-р Гордана Несторовска  
Дипл. ек. Аријан Тоска  
М-р Наташа Амдију*

*Изработена во рамките на акцијата Добро владеење на општинската демократија и граѓанското учество на ниво на локална самоуправа, која е дел од проектот Цивика мобилитас на Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ) за поддршка на граѓанското општество во Македонија, кој го спроведуваат НИРАС од Данска, Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) од Македонија и Шведскиот институт за јавна администрација (СИПУ) од Шведска*

*Оваа анализа е изработена во рамките на проектот Цивика мобилитас, Акција: Добро владеење на општинската демократија и граѓанското учество на ниво на локална самоуправа, од страна на експерти ангажирани од Здружението на финансиски работници на локалната самоуправа и јавните претпријатија како имплементатор на активностите и Здружение за социјални иновации и одржливи развој Радар – Скопје како партнер.*

## **Содржина**

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ .....	5
ВОВЕД .....	6
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ .....	9
МЕТОДОЛОГИЈА .....	22
1. Методологија за утврдување на демократски капацитети и добро управување на локално ниво.....	22
2. Методологија за дизајн и имплементирање на инструментот за следење на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните .....	24
3. Методологија за оценка на перформансите на системот за јавен финансиски менаџмент на локално ниво (заснован на PEFA методологијата).....	30
ДЕЛ I .....	39
Утврдување на демократски капацитети и добро управување на локално ниво.....	39
1. Законска рамка и политики за работата на ЕЛС и на национално и на локално ниво. 43	
2. Механизмите, процесот на планирање и вклученост/информираност на граѓаните во донесување на стратегии и други акциски документи .....	52
3. Транспарентноста на општината и системот за следење на потребите на граѓаните. 55	
4. Пристапот до сервисите на државата на локално ниво, и довербата во општината/ локалната администрација .....	62
5. Соработка на општините со организирани форми на застапување на граѓаните .....	65
ДЕЛ II .....	69
Примена на инструментот за мерење на индексот на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните .....	69
1. Цел на инструментот .....	70
2. Потреба од инструментот .....	70
3. Резултати од примената на инструментот за мерење на индексот на буџетските алокации и трошења на локално (теренско истражување) .....	71
3.1. Резултати од теренското истражување по општини.....	72
3.2. Компаративна анализа на индексите на ИОТО во пилот-општините .....	85
4. Заеднички осетливи точки во обезбедувањето одговорност, транспарентност и отчетност на анализирани пилот-општини .....	87
ДЕЛ III .....	89
Извештај за оценка на перформансите на јавните расходи и финансиската одговорност (PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY - PEFA) .....	89
1. Законска и институционална рамка според која дејствуваат општините.....	90
2. Заклучоци од анализата на системите за јавен финансиски менаџмент - интегрирано оценување на јавниот финансиски менаџмент на локално ниво .....	91
СТОЛБ ЕДЕН: Реалност на буџетот.....	92
СТОЛБ ДВА: Транспарентност на јавните финансии.....	92
СТОЛБ ТРИ: Менаџирање на средства и обврски .....	93
СТОЛБ ЧЕТИРИ: Фискална стратегија и буџетирање базирано на политики.....	94
СТОЛБ ПЕТ: Предвидливост и контрола во извршувањето на буџетот .....	95
СТОЛБ ШЕСТ: Сметководство и известување .....	96
СТОЛБ СЕДУМ: Екстерна ревизија .....	97
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	101
Дел I - Утврдување на демократски капацитети и добро управување на локално ниво ...	101

Дел II - Примена на инструментот за мерење на индексот на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.....	112
Дел III - Оценка на перформансите на јавните расходи и финансиската одговорност (PEFA) .....	115
Користена литература .....	120
ПРИЛОГ 1 .....	121
Прашалник - демократски капацитети и добро управување на локално ниво .....	121
ПРИЛОГ 2 .....	130
Методологија за дизајн и имплементирање на инструментот за следење на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.....	130
ПРИЛОГ 3 – Добиени одговори (респонзивност) од страна на Граѓанските организации...	151
ПРИЛОГ 4 .....	152
Извршно резиме од изработените PEFA – ИЗВЕШТАИ (по општини) .....	152

## ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ЕЛС	Единици на локалната самоуправа
ГО	Граѓански организации
ЕУ	Европска Унија
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МФ	Министерство за финансии
ДЗР	Државен завод за ревизија
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
ИЈК	Информации од јавен карактер
PEFA	The Public Expenditure and Financial Accountability
ИОТО	Индекс на одговорност, транспарентност и отчетност
UNDP	Програма за развој на Обединетите нации

## ВОВЕД

Зголемувањето на одговорностите, активностите како и се поголемата фискална автономија на Единиците на локална самоуправа (ЕЛС) сериозно наметнува потреба од зголемување на напорите за дизајнирање на алатки и инструменти за мерење, оценка и мониторинг на доброто владеење и демократските капацитети на локално ниво. Ова е од особена важност за млади економии и демократии како нашата, имајќи предвид дека инклузивното, транспарентното и отчетното управување на локално ниво е директно поврзано со ефикасното/ефективното користење на локалните ресурси, економската активност и благосостојбата во ЕЛС. Доброто управување е комплексен концепт кој вклучува државни/локални институции и структури, процеси на донесување одлуки, капацитети да се имплементираат активности и односите помеѓу државната/локалната администрација и граѓаните (Landell-Mills and Serageldin 1992). Клучно во оваа насока со цел подобрување на доброто управување на локално ниво е да се изнајдат правила, мерки и инструменти кои ќе креираат иницијативи и поттик за државните /локалните институции, администрацијата и граѓанскиот сектор да делуваат во колективен интерес со најефикасно користење на ресурсите на општеството (World Bank 1997).

Проектот насловен како „**Добро владеење на општинската демократија и граѓанското учество на ниво на локална самоуправа**“ содржи активности кои се насочени кон иницирање општествени промени на локално ниво во РМ, во насока на доследно практикување на демократските вредности и непречено учество на граѓаните во одлучувањето на локално ниво. Со истражување на состојбите во 8 избрани општини во РМ од аспект на: нивното управувањето со јавните финансии, фискалната транспарентност, контролата и ревизијата на трошењето на јавните пари, преземените реформски активности и иницијативи од граѓаните во последните 3 години, ќе се добијат информации за видот и квантумот на преземени активности на локално ниво по иницијатива на граѓаните.

Наспроти постоењето на правна рамка за практикување на демократските вредности на централно и на локално ниво, сепак, на тој план постојат голем број аномалии, нелогичности и ограничувања на граѓанското учество на локално ниво, што остава значаен простор за негово подобрување. Поголем број истражувања од ЗФР и извештаи од меѓународната заедница ја потврдуваат таа констатација, дополнета со отсуство на алатки за самопроценки на активностите на општинската администрација. Во оваа насока се и специфичните цели на овој проект:

- *утврдување тесни грла во демократските механизми на локално ниво со цел поттикнување поширока јавна дискусија за зголемување на демократијата и поедноставување на граѓанското учество на локално ниво;*
- *развој на адекватни и навремени механизми за консултирања со граѓаните за важни прашања за локалната заедница;*
- *насоки за вистинско практикување на локалната демократија/добро владеење и вклучување на граѓаните во креирање на локалните политики.*

Со цел што подобар опфат, утврдување и анализа на сите поврзани сегменти со целите кои се поставени пред проектот проектниот тим изработи анализа која ќе биде финансирана на три столбови (анализата исто така ќе биде составена од 3 делови) и тоа:

- демократски капацитети и добро управување на локално ниво,
- приоритизација и алокација на локалните ресурси и
- ефикасноста и процесот на јавните финансии.

Овие столбови покрај на демократските капацитети и механизми ќе бидат насочени и кон утврдување на ефикасноста, ефективноста и транспарентноста на јавните финансии и процесот на јавен финансиски менаџмент како еден од главните предуслови за ефикасни јавни услуги, развиена локална демократија и благосостојба. Целта на проектниот тим е во две насоки:

Прво, да се создадат алатки и механизми кои најпрво ќе бидат тестирани во 8 општини во Република Македонија за утврдување на тесни грла во демократските механизми и доброто управување, ефикасноста на јавните финансии и процесот на јавен финансиски менаџмент на локално ниво;

Второ, креираните механизми и алатки да служат како основа за општините и граѓаните за само-оценка и мониторинг на капацитетите на општините во иднина.

Во оваа насока беше дефинирана и изработена и детална методологијата за исполнување на целите на проектот - Добро владеење на општинската демократија и граѓанското учество на ниво на локална самоуправа, која е поделена во три сегменти/делови, кои воедно се основа и на трите делови од анализата.

I - Методологија за утврдување на демократски капацитети и добро управување на локално ниво

II – Методологија за дизајн и имплементирање на инструментот за следење на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните (дизајнирање на индексот на ИОТО <Индекс на транспарентност, отчетност и одговорност> кај ЕЛС)

III – Методологија за оценка на перформансите на системот за јавен финансиски менаџмент на локално ниво (заснован на PEFA<sup>1</sup> методологијата).

Селектирањето на општините во кои се имплементира дизајнираната методологија беше спроведено врз основа на повеќе критериуми:

- ✓ По една ЕЛС од секој плански регион (припадност на плански регион);
- ✓ Тип и големина на општината – број на жители
- ✓ Различен етнички состав, односно општини со застапеност на граѓани од различни етнички состав;

---

<sup>1</sup> [Public Expenditure and Financial Accountability](#) (PEFA)

- ✓ Совети на општините според различна политичка припадност на советниците и на градоначалникот на општината (позиција – опозиција);
- ✓ Најмалку една ЕЛС да е со седиште во село, урбана или рурална средина;
- ✓ Општини кои имаат развиен НВО сектор,
- ✓ Најмалку две општини која имаат донесено стратегија за соработка со граѓанскиот сектор или имаат воспоставено транспарентни критериуми за соработка со граѓанскиот сектор
- ✓ Најмалку една ЕЛС да има блокирана сметка;
- ✓ Расходи на општините за поддршка на граѓански иницијативи;
- ✓ Вкупни приходи на соодветните општини.



## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Во истражувањето кое беше направено во рамките на проектот насловен како „**Добро владеење на општинската демократија и граѓанското учество на ниво на локална самоуправа**“ покрај целта за иницирање на активности кои се насочени кон општествени промени на локално ниво во РМ, во насока на доследно практикување на демократските вредности и непречено учество на граѓаните во одлучувањето на локално ниво, особен фокус беше даден на утврдување тесни грла во демократските механизми на локално ниво кои се своевидна пречка за остварување на претходно поставените цели. Утврдувањето на овие тесни грла треба да има за задача поттикнување поширока јавна дискусија за зголемување на демократијата и поедноставување на граѓанското учество на локално ниво. Во овој контекст, тесните грла кои се заеднички за секоја од анализите, без разлика на различноста во пристапите/методологиите кои беа применети, се следниве (*во продолжение ќе бидат елаборирани и посебните заклучоци и препораки по различните делови*):

- |  |
|--|
| <p>✓ Соработката меѓу граѓанскиот сектор и општините е недоволно развиена. Анализата покажа, дека се присутни спротивставени одговори (мислења) на општинската администрација и нивните утврдени вредности со оние на граѓанските организации кои дејствуваат на подрачјето на конкретната општина. Поради тоа, општините во иднина треба да преземаат сериозни активности за надминување на констатираните слабости во текот на целиот буџетскиот процес, како и во процесот на презентирање, елаборирање и комуницирање на прашањата од јавен интерес со граѓаните/граѓанските организации. Од друга страна, постои потреба граѓанските организации да ја засилат својата подготвеност и заинтересираност за надградба на сопствените капацитети со цел поенергично да се вклучат во иницирање на прашања од јавен интерес, како и учество во нивна имплементација и мониторинг.</p> |
| <p>✓ Потребна е анализа на законската рамка за регионален социо-економски развој како и подобрување на процедурите за вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво. Покрај тоа, постои сериозна потреба од презентирање и запознавање на граѓанските организации со соодветната правна рамка која го регулира вклучувањето/интегрирањето на маргинализираните заедници, посебно на бегалците, за лицата под социјален ризик, Ромите и постарите и лицата со посебни потреби.</p>  |
| <p>✓ ЕЛС и граѓанскиот сектор имаат значајно различна/спротивна перцепција во однос на запознаеноста на граѓаните со работењето на општинската администрација, советот на ЕЛС, донесување на буџетот на локално ниво, како и учеството на претставници на граѓаните во локалните процеси. Општините ограничено ги информираат граѓаните за процесите за изработка на локални стратегии и другите</p>   |

документи, законски решенија, одлуки и други активности, иако користат голем број медиуми за комуникација. Постои консензус помеѓу општините и ГО дека документите поврзани со долгот и обврските на општината, како и перформансите и ефектите од делувањето на јавните претпријатија, најретко се објавуваат и презентираат пред јавноста. Ова упатува на потребата за превземање на активности со цел запознавање на граѓаните (како и на сопствената општинска администрација) со клучната стратешка рамка, механизмите и алатките кои се користат за споделување на информациите/документите од јавен интерес, за да се зголемат квалитетот на информациите и податоците кои се споделуваат и на поедноставен начин да ги презентираат и комуницираат информациите и податоците со засегнатите страни.

- ✓ Значаен дел од општините имаат скромни механизми и процедури за вклучување на јавноста во својата работа а само половина од нив имаат пишани процедури за начинот на планирање и изработка на локалните стратешки документи. Значаен дел од општините не применуваат инструменти за мониторинг и (само)оценување на ефектите од спроведените стратегии или акциски план (скоро 2/3), додека во значаен дел од нив постои јасно поврзување на буџетите на ЕЛС со развојните приоритети усвоени во стратегиите на општините. Ова во еден дел укажува на потребата од имплементација на одржливи механизми за вклучување на јавноста, како и воведување на конкретни индикатори и механизми за поврзување на стратешките определби (преточени во мерливи индикатори) и буџетот на општината, што понатаму значајно може да влијае како на ефикасноста во реализацијата на планираните програми и проекти, така и во дизајнирањето на буџетот согласно стратешките определби и потребите на граѓаните.

- ✓ Општините имаат слаба реализација на приходите и расходите (освен кај приходите и расходите од дотации) што се должи на нереалното буџетирање што понатаму води кон проблеми во реализацијата како на приходите, така и на расходите. Општините не изготвуваат и не објавуваат детални информации за резултатите од испорачаните услуги. Општините не изготвуваат фискална стратегија, додека буџетските документи кои ги подготвуваат не вклучуваат информации за неизвесни обврски и нема информации за поврзани други фискални ризици. Опфатот на внатрешната ревизија во општините и останатите единици не е доволен, (бројот на ревизии е мал и процентот на ревидирани приходи и расходи од буџетот не е на задоволително ниво), а исто така, во последните три завршени фискални години најголем дел од општините не биле предмет на екстерна ревизија од ДЗР.

- ✓ Од особен интерес преставува кредибилитетот и довербата во институциите каде се појавуваат големи разлики во одговорите токму за работата на клучните институции кои го организираат/спроведуваат функционирањето на локалната власт, па така, оценката за довербата во Градоначалникот на ЕЛС е скоро двојно пониска од таа на ГО, слична е и со оценките на довербата во советот на ЕЛС и

довербата во општинската администрација. Ова укажува на потребата од сериозни промени и реформи во контекст на имплементација на сите принципи на “добро управување” на локално ниво, коишто во значаен дел се поврзани со довербата во институциите.

#### ДЕЛ I - Утврдување на демократски капацитети и добро управување на локално ниво

Овој дел од студијата, покрај првичната анализа на постојната законска регулатива, постојните секундарни податоци и елаборацијата на резултатите од постоечките извештаи и реализирани истражувања, е комплетиран и со дизајнираната методологија (прашалник) која треба да го утврди јазот/тесните грла во демократските капацитети и доброто управување во 8-те општини во Македонија. Прашалникот беше дизајниран на начин што истиот можат да го одговараат повеќе засегнати страни, во случајов, најзасегнатите: на едната страна општинската администрација, а на другата граѓанските организации како претставници на граѓаните. Направената анализа е фундирана на креираниот прашалник е структурирана на следниов начин: 1) Законска рамка, политики за работата на ЕЛС и на национално и на локално ниво; 2) Механизмите, процесот на планирање и вклученост/информираност на граѓаните во донесување на стратегии и други акциски документи; 3) транспарентноста на општината и системот за следење на потребите на граѓаните; 4) Пристапот до сервисите на државата на локално ниво и довербата во општината/локалната администрација; 5) соработка на општините со организирани форми на застапување на граѓаните. Во анализата беа опфатени осум (8) општини и деветнаесет (19) граѓански организации (ГО) кои работат на локално ниво. Прашалникот, кој беше основа за анализата, беше доставен до вкупно 69 ГО при што, одговор беше добиен од само 19 ГО, што претставува стапка на респонзивност од скромни 28%.

Клучните поенти од истражувањето упатуваат дека:

- ✓ Сите општини (100%) и 84,2% од граѓанските организации сметаат дека постои соодветна правна рамка која го регулира организирањето на работењето на администрацијата на ЕЛС; Сите општини (100%) и 89,5% од ГО сметаат дека има соодветна правна рамка која го регулира изборот на советници и работа на Советот и соодветните комисии на локално ниво; Сите општини (100%) и 84,2% од граѓанските организации сметаат дека постои соодветна правна рамка која го регулира процесот на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво.
- ✓ 87,5% од ЕЛС и 63,16% од ГО сметаат дека постои соодветна правна рамка која го регулира социо-економскиот развој. Скоро  $\frac{1}{4}$  или 26,32% од ГО сметаат дека не постои соодветна правна рамка која го регулира рамномерниот социо-економски развој.
- ✓ Сите општини кои се дел од анализата и 63,16 % од граѓанските организации (ГО) сметаат дека постои соодветна правна рамка која ја регулира родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво. Значајни 26,32% од ГО сметаат дека нема соодветна правна рамка за

родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво.

- ✓ Граѓанските организации најмногу неодговорени прашалници имаат во врска со легислативата за вклучување на маргинализираните заедници – посебно за бегалци/ емигранти (42%), лица од рурални средини (37%) и за лицата под социјален ризик (31,5%) кои пак воедно претставуваат и прашања кои се најмалку експлоатирани и во јавноста и во граѓанскиот сектор - што укажува на нивната скромна запознаеност со легислативата во овие области.
- ✓ Постои значителна разлика во одговорите на општинската администрација и ГО во однос на прашањето дали општините имаат донесено дополнителни акти и документи во областа на Избор на советници и работа на советот и соодветните комисии на локално ниво (со „да“ одговориле 87,50% од ЕЛС и 52,63% од ГО).
- ✓ За областа Рамномерен социо-економски развој има најголема разлика во мислењето помеѓу администрацијата и ГО. Имено, 75% од администрацијата и само 36,84% од ГО сметаат дека на локално ниво има донесено стратешки документи кои дополнително го регулираат рамномерниот социо-економски развој на локално ниво.
- ✓ Само 1/5 од општините се изјасниле дека имаат и дополнителни стратегии меѓу кои и за образование, програма за социјална работа, за спорт, еднакви можности, како и план за борба против трговија со луѓе. Според одговорите на истото прашање, ГО не се запознаени или не одговориле дали постојат дополнителни стратегии и планови во општините во кои тие делуваат.
- ✓ На прашањето за постоење на начин/механизми за да се следи поврзаноста на стратешките определби на општината со буџетските ставки на локално ниво, повеќе од половината ГО (63,16%) не доставиле одговор што повторно го поставува прашањето дали истите се запознаени со оваа важна активност поврзана со голем дел од сегментите на работа на општините, како и тоа дали досега ГО пројавиле интерес за буџетот на општината и начинот на неговото донесување како и процесот на донесување на стратешки документи во општината и нивното спроведување.
- ✓ Половина од општините (50%) се изјасниле дека не применуваат инструменти за мониторинг и (само)оценување на ефектите од спроведените стратегии или акциски план или интервенција што се поклопува со мислењето на ГО (52,63%) кои одговориле со „не“.
- ✓ Пет од осум општини (62,5%) се изјасниле дека општината има пишани процедури за начинот на планирање и изработка на локалните документи (стратегии, политики и сл.). Сличен одговор на ова прашање дале и ГО - 57,89% (11 од 19 организации) кои се изјасниле дека општината има пишани процедури за начинот на планирање и изработка на локалните документи (стратегии, политики и сл.).

- ✓ Скоро половината од ГО (57,89%) одговориле дека општините немаат механизми и процедури за вклучување на јавноста во својата работа.
- ✓ Анализа покажа дека општините користат широк инструментариум на средства за да ги информираат граѓаните за своите активности. Покрај Службениот гласник, каде што објавувањето во еден дел преставува и законска обврска најчесто користени средства од страна на општините (постои определен консензус помеѓу ЕЛС и ГО) претставуваат: Веб страните на општините, локалните медиуми, јавните дебати и состаноци и преку социјалните медиуми.
- ✓ Висок процент (75%) од општините се изјасниле дека секогаш ги информираат граѓаните за процесите за изработка на локални стратегии и другите документи, законски решенија, одлуки и други активности. Само 25% (2) од општините се изјасниле дека понекогаш ги информираат граѓаните за процесите на локално ниво.
- ✓ Наспроти општините (општинската администрација), поголемиот број на ГО (68,42%) сметаат дека општината ретко ги информира граѓаните за процесите на изработка на локални стратегии и сл. Само 15% од ГО сметаат дека општината тоа го прави секогаш, додека 10,5% се изјасниле дека општината никогаш не го прави тоа.
- ✓ Генерално и општините и ГО се сложуваат дека документите поврзани со долгот и обврските на општината како и перформансите и ефектите од делувањето на јавните претпријатија, најретко се објавуваат.
- ✓ ЕЛС и граѓанскиот сектор имаат значајно различна/спротивна перцепција во однос на запознаеност на граѓаните со работењето на општинската администрација, советот, донесување на буџетот на локално ниво, како и учеството на претставници на граѓаните во локалните процеси.
- ✓ Како области сегменти од работењето на ЕЛС за кои граѓаните најчесто се обраќаат до општините се: Легализација на имоти – урбанизам; Инфраструктура; Комунални работи; Даноци; Инспекција; Социјална помош; Образование; Вработување; Достапност на информации од јавен карактер.
- ✓ Според ЕЛС, граѓаните имаат најголема доверба во градоначалникот, советот и локалната администрација (доверба во сопствената работа), а најмала во политичките партии, судство и полиција. Најслабо е оценето МТСП и центрите за социјална работа, судството и полицијата.
- ✓ ГО оцениле дека граѓаните имаат најголема доверба во здравствените и образовни институции, невладините организации, и со иста оценка се градоначалникот и политичките партии. Со најниска оценка е оценета довербата во судството и во советот на општината.

- ✓ Во однос на кредибилитетот и довербата во институциите најголеми се разликите во одговорите токму за работата на клучните институции кои го организираат/спроведуваат функционирањето на локалната власт – оценката за довербата во Градоначалникот на ЕЛС изнесува 8,75 додека на ГО скоро двојно пониска 5,4; довербата во советот според ЕЛС 7,14, додека според ГО двојно пониска 3,86; довербата во општинската администрација според ЕЛС изнесува 7,14 според ГО значајно пониска 4,57.
- ✓ Најголем дел од ЕЛС (87,5%) се изјасниле дека даваат поддршка на здруженијата на граѓани преку обезбедување на канцеларии и потребен простор за реализација на нивните активности. На истото прашање само ½ од ГО одговориле дека добиваат таков тип на поддршка, 37% одговориле дека не добиваат и 10% од организациите не одговориле на прашањето.
- ✓ Значаен процент од ЕЛС, односно 62,5% сметаат дека соработката помеѓу граѓанските организации и локалната самоуправа е фреквентна, додека само 31,6% од граѓанскиот сектор се согласуваат со таа констатација. Најголемиот дел од ГО сметаат дека фреквентноста на соработката е ретка помеѓу ГО и ЕЛС и најчесто се вклучени кога е неопходна помош при изработка на стратешки документи. Исто така, една третина од ГО (31,6%) сметаат дека фреквентноста на соработката флукутира од случај до случај, односно дека има организации кои се блиски до градоначалникот или, пак, дека локалната власт сама си формирала свои организации.
- ✓ На прашањето дали општините имаат лице задолжено за контакт и соработка со јавноста и граѓаните, само ¼ од претставниците на ЕЛС одговориле потврдно, 12% одговориле - да, но само за информации кон јавноста, додека останатите ЕЛС (околу 60%) не дале одговор на ова прашање. На истото прашање од страна на претставниците на граѓанскиот сектор 57% одговориле потврдно, 26,3% - да, но само за информации кон јавноста.

***Како да се надмине јазот/тесните грла во демократските капацитети и доброто управување на локално ниво***

- ✓ Постои значајна потреба од подигнување на демократската свесност и свесноста за организирање на граѓанскиот сектор за застапување на главните права и политики кои се од посебен интерес за поголема економска и социјална благосостојба.
- ✓ Се препорачува да се направат напори, на локално ниво, за зголемување на бројот на вработени жени во единиците на локалните самоуправи. Локалните самоуправи се поттикнуваат да водат детални статистики и за бројот на вработени/ангажирани лица врз основа на пол, но и да направат анализи за причините за помалиот број на вработени жени во локалните самоуправи.

- ✓ Потребно е да се направи анализа на законската рамка за регионален социо-економски развој и, преку поширок консултативен процес, да се дадат препораки за подобрување на истата.
- ✓ Постои потреба од подобрување на процедурите за вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво.
- ✓ Постои сериозна потреба од презентирање и запознавање на граѓанските организации со соодветната правна рамка која го регулира вклучувањето/интегрирањето на маргинализираните заедници, посебно - бегалците, за лицата под социјален ризик, Ромите и постарите и лицата со посебни потреби.
- ✓ Превземање на активности со цел запознавање на граѓаните (како и сопствената општинска администрација) со клучната стратешка рамка и нејзиното значење за работата на општината.
- ✓ Постои потреба од дополнителни акти, правила и прописи кои ќе дополнително ќе придонесат кон поголема транспарентност, партиципација и отчетноста на локалните власти во однос на процесот на буџетирање на локално ниво.
- ✓ Постои потреба за креирање на конкретни стратешки документи, процедури и механизми кои се однесуваат на интегрирањето на лица со посебни потреби, Роми, лица под социјален ризик и лица од рурални средини, документи поврзани со постари/пензионери, како и дополнителни стратегии меѓу кои и за образование, програма за социјална работа, за спорт, еднакви можности, како и план за борба против трговија со луѓе.
- ✓ Потребно е воспоставување на процедури и механизми за зајакнување на капацитетот на општините да ја следат реализацијата на стратешките определби (што е во директна корелација со успешната реализација на истите) и нивната директна поврзаност со буџетите на општините. Ова е од исклучителна важност за реално планирање, успешно реализирање и ефикасно користење на средствата на граѓаните.
- ✓ Постои потреба за подетално, стратешко планирање на буџетите на ЕЛС и нивно јасно поврзување со развојните приоритети усвоени во стратегиите на општините. Во овој контекст е и препораката за конкретно утврдување на буџетските импликации од секоја програма и активност во стратешките документи. На тој начин, од една страна ќе се зголеми транспарентноста и отчетноста на општината, а од друга страна, ќе се зголеми и довербата на граѓаните во локалната самоуправа знаејќи дека се спроведуваат програмите за кои тие гласале, кои се ставени во стратешките документи на општината и за кои е обезбедена буџетска поддршка, што е главен предуслов за нивна успешна реализација
- ✓ Креирање и имплементирање на определени алатки/инструменти за мониторинг и (само)оценување на ефектите од спроведените стратегии или акциски план имајќи

предвид дека претходново треба да има свои ефекти и на планирањето на буџетот а воедно, треба и да го олесни следењето на поврзаноста помеѓу буџетот и стратешките документи.

- ✓ Треба да се превземаат чекори за креирање разработени, објавени и јавно презентирани процедури за носење на најважните документи за развојот на една општина, што, исто така, укажува на потребата од зголемување на соработката и размената на информации помеѓу локалната самоуправа и ГО на локално ниво.
- ✗ Постои потреба од дизајнирање конкретни механизми и пишани процедури за начинот на вклучување на јавноста/граѓаните и другите засегнати страни при изработка на локалните документи (стратегии, планови за работа, конкретни зафати/активности, дефинирање на приоритети, промена на законска регулатива итн.).
- ✓ Да се поттикнат општините да ги информираат ГО за механизмите и алатките кои ги користат, како и за квалитетот на информациите и податоците кои се споделуваат преку механизмите на општините.
- ✓ Постои потреба за поголема транспарентност и можност за партиципација од страна на граѓанскиот сектор, што е евидентно од одговорите на ГО и што потврдува дека постои значителен простор општините да ги зголемуваат своите активности во насока на поактивно и отворено пристапување кон граѓаните.
- ✓ Исклучителна важно е залагањето за објавување и на информации пред граѓаните поврзани со долгот и обврските на општината, како и перформансите и ефектите од делувањето на јавните претпријатија кои, како даночни обврзници, го финансираат нивното работење и се директни корисници на услугите од истите.
- ✓ Постои потреба од рedefинирање на механизмите за комуникација и информирање на граѓаните, како поголемо поврзување/вмержување на ЕЛС и ГО (граѓаните) со цел појасно наминување на тесните грла кои придонесуваат за значајните разлики во нивните позиции. ,
- ✓ Сериозно треба да се работи на подобрување на исклучително ниската доверба на граѓаните во институции/организации на локално ниво, посебно онаму каде разликите во одговорите на ЕЛС наспроти тие на ГО се најголеми.

#### ДЕЛ II - Примена на инструментот за мерење на индексот на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните

Реализацијата на овој дел од истражувањето го мери напредокот на општинската демократија и граѓанското учество на тој план преку дефинирана истражувачка методологијата која се заснова на најдобрите регионални и светски практики, а која е приспособена на ниво на локална самоуправа. Истата ги опфати начинот на управување со



јавните финансии и соодветноста на задоволување на потребите на граѓаните во период од 3 години, со користење сет од индикатори сублимирани во индексот ИОТО за секоја од вклучените општини. Клучните информации за спроведување на активностите кои беа потребни за утврдување на индексот на ИОТО беа содржани во буџетот на општината и пропратните документи и акти генерирани од соодветната општина - предмет на истражувањето.

Фокус на овој дел од истражувањето е пристапот до информации кои се однесуваат на општинските финансии, а пред се во делот на почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните, со посебен осврт на родовиот аспект, ранливите и на маргинализираните групи на граѓани. Иако се однесува само на процесот на буџетирање, преку истиот се обезбедуваат важни информации за ефективното менаџирање со јавни пари, учеството на граѓаните во тој процес и отчетноста на јавната администрација.

Методологијата и Инструментот за следење на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните овозможуваат периодичен мониторинг и периодични споредби меѓу различни ЕЛС на начин кој ќе овозможи дополнително промовирање на потребите на граѓаните во процесот на буџетирањето, односно почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните.

Оваа алатка особено овозможува правилно да бидат лоцирани т.н. “тесни грла“ во одделните фази од буџетскиот процес кај ЕЛС. Кај дел од анализираните ЕЛС, “тесните грла“ се лоцирани во сите четири фази од буџетскиот процес. Кај некои ЕЛС, пак, тие осетливи точки, *најчесто*, се лоцирани во *третата фаза* (одобрување на буџетот) од буџетскиот процес. Имено, во таа фаза од буџетскиот процес сите анализирани општини даваат *скромна* можност за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и на прашањата кои се битни за сите граѓани на општината, пред тој да се даде на Советот на општината за конечно одобрување. На таков заклучок упатуваат одделните индекси за степенот на одговорност, транспарентност и отчетност на пилот - општините во процесот на одобрување на буџетот за следната година, кои, главно се вреднуваат како среден индекс, но и збирниот просечен индекс за сите осум општини за таа фаза од буџетскиот процес, кој е вреднуван со 3,085. Таквиот заклучок се потврдува и со одговорите на прашањата кои се содржани во одделните прашалници кои експертскиот тим ги доби од одделни анкетирани граѓански организации кои дејствуваат на подрачјата на анализираните ЕЛС. Оттаму произлегува и *препораката* на експертскиот тим за поголемиот дел од анализираните ЕЛС, во иднина да ја зголемат можноста за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани на општината во фазата на формулирање/подготвување на буџетот и, особено, во третата фаза (одобрување на буџетот), односно пред буџетот да се даде на Советот на општината за конечно одобрување.

Значајна констатација од теренското истражување исто така укажува на тоа дека соработката меѓу граѓанскиот сектор и општините е недоволно развиена. Оттаму

произлегува *препораката* за ЕЛС и за граѓанските организации кои дејствуваат на локално и на национално ниво да ја засилат меѓусебната соработка и доверба, која во делот на локалните финансии, во голема мера, може да се оствари со поинтензивно користење на развиениот ИОТО. За да се оствари таквата цел, *препорачливо* е граѓанските организации да ја засилат својата подготвеност и заинтересираност за надградба на сопствените капацитети со цел поенергично да се вклучат во истражувањето и остварувањето на крајната цел на овој проект.

Анализата покажа, исто така, дека се присутни спротивставени одговори (мислења) на општинската администрација и нивните утврдени вредности и на невладините организации кои дејствуваат на подрачјето на конкретната општина. Таквата констатација ја потврдува претходно спомнатата оценката дека се присутни повеќе осетливи точки во сите четири фази од буџетскиот процес. Поради тоа, од една страна, проектниот тим *препорачува* општините во иднина да преземаат активности за надминување на констатираните слабости во текот на целиот буџетскиот процес. Од друга страна, и во овој случај проектниот тим *препорачува* граѓанските организации да ја засилат својата подготвеност и заинтересираност за надградба на сопствените капацитети со цел поенергично да се вклучат во истражувањето на практичната примена на ИОТО. На тој начин, и едните и другите ќе ја зголемат ефикасноста во унапредувањето на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

### ДЕЛ III - Извештај за оценка на перформансите на јавните расходи и финансиската одговорност

Програмата за јавни расходи и финансиска одговорност (Програма ПЕФА) обезбедува рамка за оценување и известување на силните и слабите страни на јавниот финансиски менаџмент користејќи квантитативни индикатори за мерење на резултатите. Оваа методологија, покрај на национално ниво со одредени прилагодувања кои се официјално пропишани, може да се примени и на локално ниво. ПЕФА рамката е ревидирана во 2016 година и истата се состои од 31 индикатор, но за потребите на оваа студија ќе бидат селектирани најсоодветните и најкорисни индикатори кои ќе бидат спроведени во селектирани општини. Временскиот период на испитување ќе ги опфати последни три фискални години, односно 2014, 2015 и 2016 година.

Од анализата можат да се извлечат следните констатации:

- ✓ Општините имаат слаба реализација на приходите и расходите (освен кај приходите и расходите од дотации) што се должи на нереалното буџетирање и проектирање на многу високи приходи со цел да се проектираат и високи расходи, а потоа се соочуваат со проблеми при нивната реализација. Слабата реализација особено е воочлива кај капиталните приходи и расходи. Реализацијата на расходите позначајно отстапува од првично одобрените буџет во секоја од последните три завршени фискални години,

односно отстапувањето е над 15% во сите испитувани општини. Главната причина за отстапувањето е недоволната реализација на приходи (освен реализацијата на приходите од дотации од централната власт).

- ✓ Општините изготвуваат екстензивна буџетска документација која ги вклучува сите основни елементи (проценка на дефицит или суфицит или пресметан оперативен резултат, реализација на буџетот од претходни години презентирани во ист формат како и предлог буџетот, буџетот за тековната фискална година презентирани во ист формат како и предлог буџетот, сумирани буџетски податоци и за приходите и за расходите вклучувајќи податоци и за тековната и за претходната година со детален опис на проценетите приходи и расходи и финансирање на дефицитот) и скоро сите дополнителни документи (макроекономски претпоставки, долгови, финансиски средства, објаснувања за имплементирање на буџетот за иницијативи за нови политики, главните големи јавни инвестиции, документација за среднорочно буџетирање).
- ✓ Општините не изготвуваат и не објавуваат детални информации за резултатите од испорачаните услуги. Поради тоа овој индикатор не беше оценуван, но е дел од оваа студија заради зголемување на свесноста на општините за таквите анализи и нивната значајност за самите општини и пошироката јавност, со цел во иднина да се започне со квантифицирање на резултатите од испорачаните услуги до граѓаните.
- ✓ Во однос на пристапот на јавноста до фискални информации, може да се заклучи дека општините голем дел од фискалните и финансиски податоци ги објавуваат на своите веб страни како дел од Службен гласник. Генерално, сите основни елементи, освен ревидирани финансиски извештаи се достапни преку веб страните на општините. Препорака би било општините на своите веб страни да имаат издвоено посебен дел за фискални финансиски информации и истите таму да ги објавуваат, а не да се објавуваат само во Службен гласник бидејќи тоа ја отежнува нивната достапност.
- ✓ Фискалните ризици во општините генерално се соодветно мониторираани. Јавните претпријатија ги поднесуваат своите годишни сметки до општината во разумен рок по завршување на годината. Фискалните ризици од нивното работење се мониторираат од страна на општината. Општината ги мониторира приходите, расходите и долговите на јавните претпријатија.
- ✓ Буџетските документи не вклучуваат информации за неизвесни обврски и нема информации за поврзани други фискални ризици.
- ✓ Најголема слабост на општините е што не изготвуваат фискална стратегија. Меѓу другото, целта на оваа студија е да ги запознае општините за значајноста на фискалната стратегија во процесот на буџетирање со цел да ги поттикне секоја општина да изготвува реална фискална стратегија.

- ✓ Во општина Новаци нема сектор за интерна ревизија (општината позајмува од Македонски Брод) во останатиот дел од општините функционира сектор за интерна ревизија, но не доволно екипирана. Иако секторот за интерна ревизија е надлежен за интерна ревизија и на јавното претпријатие во рамките на општината и сите училишта и други ЈУ и правни субјекти каде основач е општината, сепак опфатот на ревизијата на општината и останатите единки не е доволен, бројот на ревизии е мал и процентот на ревидирани приходи и расходи од буџетот не е на задоволително ниво.
- ✓ Општините изготвуваат квартални извештаи за реализација на буџетот. Изготвувањето и издавањето на овие извештаи е во рок од 15 дена по завршување на кварталот. Информациите во овие извештаи се точни бидејќи се произлезени директно од системот во општината. Кварталните извештаи претставуваат солидна основа за анализирање и носење одлуки поврзани со реализацијата на буџетот.
- ✓ Во последните три завршени фискални години најголем дел од општините не биле предмет на екстерна ревизија од ДЗР. Државниот завод за ревизија спроведува финансиска ревизија заедно со ревизија на усогласеност и ревизија на успешност, но поради недоволен капацитет не ги ревидира општините редовно односно секоја година.
- ✓ ДЗР изработува годишна програма и врши ревизија по програмата. Ревизиите навреме се изготвуваат во разумен рок и јавно се публикуваат на веб страната на ДЗР. Сепак, законски не е регулирано дека треба да има законско следење на извештаите од екстерната ревизија од ДЗР поради што и нема дебати за наодите.

*Што општините треба да имаат предвид со цел подобрување на перформансите на јавните расходи и финансиската одговорност:*

- Реално буџетирање и на приходите и на расходите со цел да нема големи отстапувања меѓу планот и реализацијата на крајот од годината;
- Општините да започнат со мерење на резултатите од испорачаните услуги и истите јавно да ги објавуваат;
- Општините да овозможат достапност на јавноста до повеќе документи како што се ревизорски извештај, нацрт буџет, други извештаи од Државниот завод за ревизија, Граѓански буџет, макроекономски предвидувања, односно истите јавно да ги публикуваат на веб страните на општината или во локалните медиуми (локален весник, локални портали и др.);
- Општините да известуваат за своите неизвесни обврски и неизвесните обврски на јавните претпријатија во рамките на општината;
- Општините да започнат да изготвуваат сопствена фискална стратегија;
- Предлог буџетот до Советот на општината да се доставува два месеци пред неговото усвојување, наместо сегашните месец дена;
- Општините да им овозможуваат на буџетските корисници во рамките на општината повеќе време од испраќање на буџетскиот циркулар до доставување на нивните барања, барем, 6 недели;

- Општините да вложат напори за намалување на нивните неизмирени обврски;
- Општините на своите веб страни или преку локалните медиуми да и овозможат на јавноста пристап до информации поврзани со јавните набавки, како што се законска и регулаторна рамка за јавни набавки, план за јавни набавки, период на аукции, склучени договори, податоци за одлуките по жалби и годишна статистика за јавни набавки;
- Зголемување на опфатот на интерната ревизија во општините, односно ревизија да се врши на сите направени расходи;
- Секоја година општините да подлежат на ревизија. Доколку ДЗР нема капацитет да врши ревизија на сите општини секоја година, тоа да можат да го вршат и приватните ревизорски компании.

## МЕТОДОЛОГИЈА

### 1. Методологија за утврдување на демократски капацитети и добро управување на локално ниво

Локалната демократија и доброто управување главно се однесуваат на процесот преку кој одлуките за јавните политики се донесуваат и имплементираат. Ова е резултат на интеракции, односи и креирање мрежи помеѓу различните сектори (ЕЛС, јавниот сектор, приватниот сектор и граѓанскиот сектор) и истиот вклучува донесување одлуки, преговарање, размена/влијание на моќ помеѓу засегнатите страни со цел да се утврди кој што, кога и како добива. Во овој контекст релациите помеѓу локалната власт и другите засегнати страни од општеството детерминира како работите се реализирани и како услугите се обезбедени (види UNDP, 2008<sup>2</sup>). Локалната власт е најблизу до граѓаните. За ефикасна реализација на овие релации е неопходно дизајнирање на механизми и иновативни алатки кои ќе доведат до прогрес и ќе не приближат кон поинклузивно општество, охрабрувајќи ги граѓаните и сите засегнати страни што повеќе да партиципираат во детерминирањето на приоритетите на локалната власт и мониторинг на имплементација на истите. Во последните години на глобално ниво (пред се детерминирано од глобалната криза), а посебно во нашата држава станаа посебно актуелни анализите и истражувањата поврзани со доброто управување и демократските капацитети на националната и локалната власт, имајќи предвид дека тие директно се поврзуваат со кредибилитетот и довербата во институциите, што понатаму е пресудно за нивата ефикасност и улога во општеството.

Вистинската дилема која се појавува во анализите и алатките од оваа област е како да ги измериме ефикасноста на локалниот менаџмент и неговите демократски капацитети? Што треба да биде земено во предвид, какви информации и податоци треба да бидат вклучени, што всушност ќе се мери – перцепции и задоволство на граѓаните, законска регулатива и одлуки, процесот на локалниот менаџмент, транспарентност и отчетноста на локалните власти итн. Самото по себе ова упатува на тоа дека се работи за комплексна и сложена проблематика кој треба да биде добро структурирана и дефинирана за на едноставен начин да ни овозможи добивање на потребните податоци и информации во контекст на целите на проектот. Во последните години се појавија голем број глобални индекси и алатки кои ја опфаќаат областа на доброто управување на локално ниво и посочуваат голем број индикатори за мерење на посакуваната цел - Perceptions Index Corruption (CPI) креиран од Transparency International, Indicators of Global Governance (Worldwide Governance Indicators) развиени од World Bank, посебно важни се бројните прирачници со конкретно дефинирани индикатори за добро управување и локална демократија од УНДП. Постојат исто така голем број индивидуални истражувања кои посочуваат различни области и индикатори од областа

---

<sup>2</sup> Види *A users' guide to measuring local governance*. United Nations development programme (UNDP). Oslo governance centre, 2008. See: <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-local-governance-/LG%20Guide.pdf>

на локалната демократија и доброто управување кои треба да бидат земени во предвид: најчесто како генерални области со посебно дефинирани индикатори се спомнуваат партиципативната демократија, јавната отчетност и транспарентноста (види Cembellín Pagés, 2015); понатаму Rosario и др.(1999) се наведуваат - оптимизирање на ресурсите и утврдување на приоритетите на граѓаните, подобрување на ефикасноста во обезбедувањето јавни услуги и имплементација на системи за поддршка и мерки за отчетност; три фундаменти во интеракциите помеѓу граѓаните и власта/државата според Root, (1995) се – отчетноста, транспарентноста и предвидливоста; Huther and Shah (1998) посочуваат четири цели кои може да се оценуваат – гласот на граѓаните и нивата активност, ориентацијата на власта (ефикасност на судство, бирократија, корупција) и социјален развој. Посебно корисни за во креирањето на методологијата/прашалникот на проектниот тим се детално разработените рамки на индикатори за утврдување на демократските капацитети и управување на локално ниво од Local Government and Public Service Reform Initiative на OSI (види Soos, 2001), понатаму Прирачникот за мерење на локалното управување и демократските капацитети од УНДП (види Alexandra, and Nahem, 2008), Local Governance Barometer, развиен од USAID, SOLD Framework развиен од International Institute for Democracy and Electoral Assistance (види Kemp & Jiménez, 2013). Во Република Македонија еден од сеопфатните метрички системи е дизајнираниот Индекс за добро управување во Македонија 2014 од ЦРПМ (види Цеков, 2015).

Во креирање на таа методологија и селекцијата на клучните индикатори земени се предвид досегашните меѓународни искуства (креирани индикатори и рамки) во утврдувањето на демократските капацитети и доброто управување на локално ниво притоа имајќи ги предвид:

- Дефиницијата дека доброто владеење се темели на принципите на транспарентност, отчетност, партиципативност и на владеење на правото;
- Специфичната цел на проектот: Утврдување тесни грла во демократските механизми на локално ниво со цел поттикнување поширока јавна дискусија за зголемување на демократијата и поедноставување на граѓанското учество на локално ниво; развој на адекватни и навремени механизми за консултирања со граѓаните за важни прашања за локалната заедница; насоки за вистинско практикување на локалната демократија/добро владеење и вклучување на граѓаните во креирање на локалните политики;
- Очекуваните резултати од проектните активности: Анализа на законската рамка и Анализа на актуелната состојба, практикувањето на демократските механизми и вредности на локално ниво и граѓанското учество на локално ниво;
- Практичните аспекти во дизајнирање на концизна, кратка и лесно разбирлива методологија, без претензии за сеопфатност имајќи предвид дека се работи за сложена и комплексна проблематика која опфаќа голем број засегнати страни и има повеќе аспекти.

Покрај првичната анализа на постојната законска регулатива, постојните секундарни податоци и елаборацијата на резултатите од постоечките извештаи и реализирани истражувања, сликата ќе биде комплетирана со дизајнираната методологија која треба да го утврди јазот/тесните грла во демократските капацитети и доброто управување во 8 општини во Македонија. Прашалникот е дизајниран на начин што истиот можат да го одговараат повеќе засегнати страни во случајов најзасегнатите – на едната страна општинската администрација, на другата граѓанските организации како претставници на граѓаните.

Прашалникот е структуриран на следниов начин (види ПРИЛОГ 1):

Прашање од 1-5: Законска рамка, политики за работата на ЕЛС и на национално и на локално ниво

Прашање 6-10: Механизмите, процесот на планирање и вклученост/информираност на граѓаните во донесување на стратегии и други акциски документи, процесите за дефинирање на проблемите на локално ниво, утврдување на приоритети и усвојување на локални политики.

Прашање 11- 15: транспарентноста на општината и системот за следење на потребите на граѓаните со цел донесување информирани одлуки и определување приоритети.

Прашање 16-17: Пристапот до сервисите на државата на локално ниво, и довербата во општината/локалната администрација - каков е пристапот на „маргинализирани„ групи до сервисите кои треба да се јавно достапни (equitable access).

Од 18-24 соработка на општините со организирани форми на застапување на граѓаните, односно со здруженијата на граѓани и предлози за развивање механизми за унапредување на таа соработка.

## **2. Методологија за дизајн и имплементирање на инструментот за следење на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните**

*(дизајнирање на индексот на ИОТО <Индекс на транспарентност, отчетност и одговорност> )*

Реализацијата на овој проект се очекува да го измери напредокот на општинската демократија и граѓанското учество на тој план преку дефинирана истражувачка методологијата која се заснова на најдобрите регионални и светски практики, а која е приспособена на ниво на локална самоуправа. Таа ги опфати начинот на управување со јавните финансии и соодветноста на задоволување на потребите на граѓаните во период од 3 години, со користење сет од индикатори меѓу кои и индексот ИОТО за секоја од вклучените општини. Клучните информации за спроведување на активностите кои се потребни за утврдување на индексот на ИОТО се содржани во буџетот на општината и пропратните документи и акти генерирани од соодветната општина - предмет на истражувањето.



Буџетите на ЕЛС се документи во кои се прикажани приоритетите за финансирање. Но, буџетите на ЕЛС не се квантитативно неограничени. Поради тоа, од ЕЛС зависи како ќе се распределат ресурсите со кои тие располагаат и на кој начин ќе го поддржат сопствениот развој. По правило, барањата секогаш се поголеми од можностите за обезбедување средства за нивно финансирање. За надминување на таквата состојба потребно е да се обрне посебно внимание на правилната примена на најдобрите практики во процесот на буџетирање, а, пред с'е, во делот на идентификување, дефинирање и поврзување на потребите на граѓаните и останатите заинтересирани корисници во сообразност со достапните средства. Според тоа, процесот на буџетирање претставува активност за идентификување, дефинирање и поврзување на сите активности за да се разбере самиот процес и одговорноста на учесниците во тој процес и распоредот на временски определените активности.

Методологијата и Инструментот за следење на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните (во натамошниот текст: Инструмент) ќе овозможат периодичен мониторинг и периодични споредби меѓу различни ЕЛС на начин кој ќе овозможи дополнително промовирање на потребите на граѓаните во процесот на буџетирањето, односно почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните. Дизајнот на методологијата ги зема во предвид постојните методологии, законската регулатива, најдобрите практики и искуства од други држави или организации на локално ниво.

#### *Цел на истражувањето и потреба од инструментот*

Фокус на истражувањето е пристапот до информации кои се однесуваат на општинските финансии, а пред се во делот на почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните, со посебен осврт на родовиот аспект, ранливите и на маргинализираните групи на граѓани. Иако се однесува само на процесот на буџетирање, преку него се обезбедуваат информации за ефективното менаџирање со јавни пари, учеството на граѓаните во тој процес и отчетноста на јавната администрација.

Во анализата се користи поширок спектар на канцелариско (анализа на состојбите, креирање анкетни прашалници, подготовка на извештаи) и теренско истражување (теренски анкети, работилници и обуки).

Со истражувањето се очекува да се утврдат следните основи за креирање политики: Градење на отворено, транспарентно, одговорно и граѓанско општество; Сеопфатност и транспарентност; Креирање на локалните политики на партиципативен и инклузивен начин; Работи во надлежност на општината кои се однесуваат на граѓаните (на пример, урбанистички планови); Територијата на која се однесуваат тие работи (село, град, улица); Кој ги предложил тие активности/работи (иницијатива на граѓани или иницијатива на општината, на месна/урбана заедница, на граѓанските организации); колку општинската администрација помогнала во формулирање на предлогот кој произлегол надвор од општината итн.

Вршењето на активностите за утврдување на индексот на ИОТО ќе овозможи мониторинг, но и обучување на сите засегнати страни како да интервенираат или да бидат активен дел во процесот на буџетирање и притоа да ја вметнат перспективата за исполнување на потребите на граѓаните. Таквата активност ќе им даде насоки на сите заинтересирани субјекти како да ги следат буџетските расходи на локално ниво. Предложената методологија ќе содржи разбирливи и конкретни податоци кои ќе можат да ги искористат сите заинтересирани и засегнати страни. Достапноста на сеопфатни, разбирливи и навремени буџетски информации е неопходна за адекватно учество на тие страни во процесот на буџетирање. Имено, буџетот често пати е нејасен за обичниот граѓанин, што создава конфузија во неговото интерпретирање. Методологијата, исто така, ќе овозможи да се определат информациите кои се јавно достапни, временските рокови во рамките на секоја од фазите на процесот на буџетирање, учеството на бизнис секторот, граѓанските организации и граѓаните во процесот на буџетирање, почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните, како и недостатоците во процесот на буџетирање.

#### *Појаснување на индикаторите*

Процесот на буџетирање се состои од неколку фази и тоа:

- прва фаза – определување на целите на општината за следната буџетска година врз основа на фискалната стратегија, стратешките документи и развојните планови на општината, како и потребите на граѓаните;
- втората фаза – анализа на барањата на буџетските единици и подготвување на предлог-буџетот (првата фаза и втората фаза од процесот на буџетирање се определени со индексот кој се добива од табеларниот приказ под насловот „Процес на буџетирање/фаза на формулирање/подготвување на општинскиот буџет“);
- трета фаза – усвојување на буџетот (оваа фаза од процесот на буџетирање е определена преку индексот кој се добива од табеларниот приказ под насловот „Процес на буџетирање/фаза на одобрување на општинскиот буџет“) и
- четврта фаза – извршување на буџетот и мониторинг (оваа фаза од процесот на буџетирање е определена преку индексот кој се добива од табеларниот приказ под насловот „Процес на буџетирање/фаза на извршување и мониторинг на општинскиот буџет“).

Бодувањето на одделните фази на буџетирање претставува начин за оценување на состојбите и произведување квантитативни податоци кои, подоцна, надополнети со квалитативната анализа, ќе дадат целосна слика за состојбите во почитувањето, заштитата и исполнувањето на потребите на граѓаните.

Притоа, поените кои може да се доделат, генерално, ги имаат следните вредности и карактеристики:

- 5 поени – целосно се исполнуваат очекувањата и примената на најдобрите практики во буџетскиот процес, имајќи ги предвид почитувањето, заштитата и исполнувањето на потребите на граѓаните;
- 3 поени – делумно се исполнуваат очекувањата и примената на најдобрите практики во буџетскиот процес, имајќи ги предвид почитувањето, заштитата и исполнувањето на потребите на граѓаните;
- 2 поени – многу малку се исполнуваат очекувањата и примената на најдобрите практики во буџетскиот процес, имајќи ги предвид почитувањето, заштитата и исполнувањето на потребите на граѓаните;
- 1 поен - воопшто не се исполнуваат очекувањата и примената на најдобрите практики во буџетскиот процес, имајќи ги предвид почитувањето, заштитата и исполнувањето на потребите на граѓаните.

*Индикаторите се класификувани според следните буџетски фази:*

*Прва фаза - одлучување за целите на општината за следната буџетска година, врз основа на долгорочната стратегија на општината и потребите на граѓаните, вклучувајќи ги и родовите прашања, прашањата поврзани со потребите на граѓаните ставени во корелација со проценката на приходите на општината во следната година.*

Во оваа фаза може да се вклучат граѓаните, но многу важно е општините да одлучат кои цели/проекти се однесуваат на потребите на граѓаните, дали тие доведуваат до подобрување на состојбата и обезбедување подобар живот за сите и сл.

*Втора фаза – анализа и подготвување на предлог-буџетот врз основа на потребите на општината и на граѓаните вклучувајќи ги и родовите прашања, прашањата поврзани со потребите на граѓаните, на партиципативен начин ставени во корелација со проценетите приходи на општината во следната година.*

Во оваа фаза особено е значајно да се обезбеди доволно време и можност за да се разгледа и измени и дополни буџетот пред да се даде на одобрување. Преку тоа се истражува процесот на идентификување и формулирање на потребите на локалната власт, бизнис заедницата, граѓанските организации и граѓаните, вклучувајќи ги *родовите прашања и прашањата поврзани со потребите на граѓаните*. Треба да се даде можност за разгледување на предлог-буџетот, што е многу значајно за двете страни – и за тие кои го изработиле документот и за тие кои би сакале да го подобрат.

Тоа е особено значајно за натамошниот процес на буџетирање, бидејќи ги појаснува видовите информации кои би помогнале за мониторинг, анализирање на информациите во буџетот, детектирање на тесните грла и преземање на корективни мерки.

*Трета фаза – усвојување на буџетот* Целта на индикаторот е да се утврди степенот на одговорност, транспарентност и отчетност во процесот на одобрување/ донесување на буџетот со посебен осврт на почитување, заштита и исполнување на потребите на

граѓаните. Во оваа фаза особено значајно е да се обезбеди доволно време и можност за да се разгледа и дополни буџетот пред да се даде на одобрување. Тоа е многу значајно за двете страни – и за тие кои го изработиле документот и за тие кои би сакале него да го подобрат. Овој индикатор ќе даде нумерички показател за одговорноста, транспарентноста и отчетноста на јавната администрација во процесот на одобрување на буџетот.

Четврта фаза - извршување и мониторинг. Процесот на следење на извршувањето на буџетот треба да даде ажурирани информации за проценетите и реализираните приходи и расходи. Тоа дава основа за анализа за реализацијата на основниот буџет и дава ажурирани информации за начинот на негова реализација.

Преку ИОТО во процесот на извршување и мониторинг на буџетот ќе се обезбедат квантитативни податоци кои, дополнети со квалитативните податоци, ќе бидат основа за анализа на почитувањето, заштитата и исполнувањето на потребите на граѓаните.

*Пресметување на индексот:*

Индексот ќе се пресметува за секоја одделна фаза, по што ќе се изведе генерален индекс за целата општина.

Одделниот индекс ќе биде пресметан за соодветната област за работа на општината како резултат на споредба на остварените поени во квантифицирањето на индикаторите и максималните можни поени на сите индикатори во соодветната област на работа, според следната формула:

$$\text{ПП} = (\text{СНП}/\text{МНП}) \times 100$$

Каде:

СНП – збир на освоените бодови по одделните прашања

МНП – збир на одделните максимални бодови за секое одделно прашање

ПП – процентни поени

По пресметката на процентните поени (ПП), тие се конвертираат во индексни поени на ОТО според следната формула:

$$\text{ОТО ИП} = \text{ПП} \times 0,05 \text{ каде}$$

ОТО ИП е индексен поен на ОТО

ПП – се процентни поени

Вредноста од 0,05 е дел од секој процентен поен во максималната вредност на индексот на ОТО од 5. Таа вредност се добива со делење на максималната оценка на

индексот (5) со 100 ( $5:100=0,05$ ). Се применува со цел добиениот индекс да се претвори во оценка која ќе се движи во интервалот од 1 до 5.

Овој пристап на две нивоа овозможува определување на нивото на одговорност, транспарентност и отчетност на секоја соодветна област која ќе биде корисна за општината да ја дефинира можноста за развој и имплементирање на превентивни мерки. Овој пристап би овозможил следење на позитивни или негативни трендови во секоја соодветна област во одредено време и интервенирање во случај на некое нарушување или постоење на правилно функционирање на механизмите во насока на која општината ќе треба да вложи поголеми напори.

Индексот на ОТО би можел да биде формулиран според следните вредности:

Индекс ОТО 5 – просечна аритметичка вредност меѓу 4,5 и 5

Индекс ОТО 4 – просечна аритметичка вредност меѓу 3,5 и 4,5

Индекс ОТО 3 – просечна аритметичка вредност меѓу 2,5 и 3,5

Индекс ОТО 2 – просечна аритметичка вредност меѓу 1,5 и 2,5

Индекс ОТО 1 – просечна аритметичка вредност меѓу 1 и 1,5

Оттука, и индексот на ОТО се протега во распон од 1 до 5, а го има значењето кое е погоре објаснето.

За спроведување на истражувањето ќе бидат конципирани повеќе прашалници конципирани во табеларни прикази кои ќе претставуваат основа за утврдување на ИОТО и тоа како што следува:

Прашалник за прибирање податоци – процес на буџетирање – фаза на формулирање/подготвување на општинскиот буџет;

Прашалник за прибирање податоци – процес на буџетирање – фаза на одобрување на општинскиот буџет;

Прашалник за прибирање податоци – процес на буџетирање – фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет;

Табела за изготвување на индексот – фаза на формулирање/подготвување на општинскиот буџет;

Табела за изготвување на индексот – фаза на одобрување на општинскиот буџет;

Табела за изготвување на индексот - процес на буџетирање – фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет.

### 3. Методологија за оценка на перформансите на системот за јавен финансиски менаџмент на локално ниво (заснован на PEFA3 методологијата)

Програмата за јавни расходи и финансиска одговорност обезбедува рамка за оценување и известување на силните и слабите страни на јавниот финансиски менаџмент користејќи квантитативни индикатори за мерење на резултатите. Оваа методологија покрај на национално ниво со одредени прилагодувања кои се официјално пропишани може да се примени и на локално ниво. ПЕФА рамката и се состои од 31 индикатор, но за потребите на оваа студија ќе бидат селектирани најсоодветните и најкорисни индикатори кои ќе бидат спроведени во селектирани општини.

Временскиот период на испитување ги опфати последни три фискални години, односно 2014, 2015 и 2016 година.

Потребни документи и податоци кои треба да бидат обезбедени од општините:

- Трансфери и грантови од централно ниво во последни три години;
- Навременост на реализација на трансферите (по месеци или однапред договорена динамика);
- Буџетите на општините во последни три години;
- Мерила на резултатите и планирани аутпути и резултати за следната фискална година (8);
- Аутпути и резултати од спроведени услуги за последната завршена фискална година (2016) (8);
- Ресурси потрошени од одделенијата кои ги спроведуваат услугите во последните три години (8);
- Оценувања на ефикасноста и ефикасноста на испораката на услуги за последните три години (8);
- Износ на неизмирени обврски во последните три години;
- Податоци за јавните набавки од последната фискална година;
- Податоци за спроведените интерни ревизии како и информации за следење на постапувањето по утврдените состојби и дадени препораки.

PEFA оценувањето на локално ниво ги користи истите индикатори како и за централно ниво (централна влада), со одредени прилагодувања, плус еден дополнителен индикатор HLG-1 за оценување на трансферите кои општините ги добиваат од централната влада.

Предмет на PEFA оценувањето на локално ниво со проектните активност се неколку индикатори кои се клучни за добивање на информации за јавниот финансиски менаџмент на локално ниво и тоа:

---

<sup>3</sup> [Public Expenditure and Financial Accountability](#) (PEFA)

HLG-1 Трансфери од централна влада  
PI-1 Реализација на расходите  
PI-3 Реализација на приходите  
PI-5 Буџетска документација  
PI-8 Информации за резултатите од испорака на услугите  
PI-9 Пристап на јавноста до фискални информации  
PI-10 Известување за фискален ризик  
PI-15 Фискална стратегија  
PI-17 Процес на изготвување на буџет  
PI-22 Неизмирени обврски  
PI-24 Јавни набавки  
PI-26 Интерна ревизија  
PI-28 Буџетски извештаи во текот на годината  
PI-30 Екстерна ревизија, и  
PI-31 Законско следење на извештаите од екстерната ревизија.

Претходно наведеното упатува дека од вкупно 31 дефинирани индикатори, со проектните активности ќе бидат опфатени 15 индикатори кои се клучни за добивање на информации за начинот на јавните финансии на локално ниво.

#### 1) HLG-1 Трансфери од централна влада

Овој индикатор го оценува обемот до кој трансферите до општините од централната влада се конзистентни со првично одобриениот буџет на централно ниво и во кои временски периоди се префрлаат на општините. Ова мерило има три димензии:

HLG 1.1. Реализација на трансфери од централна влада – оценките се 95%, 90%, 85% или помалку од првично одобриениот буџет во две од последните три години;

HLG 1.2. Реализација на грантови – отстапувањето помеѓу првично одобриениот буџет и фактичките грантови е до 5% или до 10% или над 10% во три или две од последните три години;

HLG 1.3. навремено префрлање на 75%, 50% или помалку во една или две од последните три години.

#### 2) PI-1 Реализација на расходите

Овој индикатор го мери обемот до кој реализацијата на буџетираните расходи го рефлектира износот на првично одобриениот буџет. Оценките се дали реализираните расходи се во опсег 95%-105%, 90%-110%, 85%-115% или полошо во однос на првично одобриениот буџет во последните три години. Слабата реализација на расходите на локално ниво може да биде директно условена од навременото префрлање на трансферите и грантовите од централно на локално ниво.

### 3) PI-3 Реализација на приходите

Овој индикатор ја мери промената на приходите помеѓу првично одобриениот буџет и реализираните приходи на крајот од годината. Се состои од две димензии:

#### 3.1. Реализирани збирни приходи

Оценките се дали реализираните приходи се во опсег 97%-106%, 94%-112%, 92%-116% или полошо во однос на првично одобриениот буџет во последните три години.

#### 3.2. Реализирани приходи по групи

Отстапувањето на приходите до три цифри е 5, 10, 15 или повеќе проценти во 2 од последните три години.

Овде како приходи на општините се сметаат приходите кои директно ги собираат и/или задржуваат општините.

### 4) PI-5 Буџетска документација

Овој индикатор ја оценува сеопфатноста на информациите обезбедени во целокупната документација поврзана со годишниот буџет дефинирани како листа на основни и дополнителни елементи. Оценувањето се однесува на тоа колку од овие елементи се изготвуваат – сите 10 елементи, 7 елементи од кои барем 3 се основни, барем само 3 основни елементи или помалку. Елементите се следни:

Основни елементи:

Предвидување на фискалниот дефицит или суфицит или пресметковен оперативен резултат;

Реализацијата на буџетот од претходната година, презентирана во иста форма како и предлог буџетот;

Буџетот од тековната фискална година презентирани во ист формат како и предлог буџетот (ревидиран буџет или проценета реализација);

Сумирани буџетирани податоци и за приходите и за расходите во согласност со главните групи на класификација, вклучувајќи податоци и за тековната и за претходната година.

Дополнителни елементи:

Финансирање на дефицитот;

Макроекономски претпоставки (проценки за раст на ГДП, инфлација, каматни стапки, девизни курсеви);

Долгови;



Финансиски средства;

Збирни информации за фискални ризици, вклучувајќи и неизвесни обврски како што се гаранции или неизвесни обврски вградени во инструменти за структурно финансирање како што е јавното-приватно партнерство и др.;

Објаснување на буџетските импликации на иницијативи за нови политики и значајни нови јавни инвестиции со проценки за буџетското влијание на сите приходи и расходи;

Документација за фискални предвидувања на среден рок;

Квантифицирање на расходите за данок.

#### 5) PI-8 Информации за резултатите од испорака на услугите

Овој индикатор ги испитува информациите за резултатите од испорачаните услуги во предлог буџетот или придружната документација и документацијата за извештаите на крај на година. Тој определува дали се спроведени ревизија на успешност и оценување на резултатите. Се состои од четири димензии:

##### 8.1. Планови за резултатите поврзани со испорака на услуги

Оценува обемот до кој клучните мерила за резултатите за планираните аутпути на програми или услуги кои се финансирани од буџетот се вклучени во предлог буџетот или придружната документација.

##### 8.2. Остварени резултати на испорачани услуги

Испитува до кој степен резултатите за успешноста на аутпутите се презентирани било во предлог буџетот или во крајните годишни извештаи или друг јавен документ во формат кој може да овозможи споредување со плановите кои биле претходно прифатени.

##### 8.3. Ресурси добиени во одделенијата за испорака на услуги

Мери до кој обем се достапни информации за ресурсите добиени во одделенијата за испорака на услуги.

##### 8.4. Оценување на резултатите (ревизија на успешност) за испорачаните услуги

Разгледува до кој обем дизајнот на јавните услуги, нивната соодветност, ефикасност и ефективност се оценувани на систематски начин преку ревизија на успешност. Ревизијата на успешност е дел од овој индикатор и не е вклучена во PI-30 Екстерна ревизија.

#### 6) PI-9 Пристап на јавноста до фискални информации

Овој индикатор ја оценува опсежноста на фискалните информации достапни на јавноста врз основа на специфицирани елементи на информации за кои се смета дека нивната достапност до јавноста е круцијална. Фискалната транспарентност зависи од тоа

дали до фискалните информации може лесно да се пристапи од страна на пошироката јавност. Пристапот на јавноста до следните информации се смета за круцијален:

Основни елементи:

Целокупна документација за предлог буџетот;  
Формален буџет;  
Извештаи за реализација на буџетот во текот на годината, препорачливо месечни;  
Годишен извештај за реализација на буџетот;  
Ревидиран годишен финансиски извештај заедно со ревизорски извештај;

Дополнителни елементи:

Извештај за про-форма буџет (четири месеци пред почетокот на фискалната година);  
Други извештаи за екстерна ревизија;  
Резиме на предлог буџетот;  
Макроекономски предвидувања.

Во зависност од правната и законска рамка некои од овие елементи може да се изземат, но препорачливо е да се додадат елементи поврзани со општините како што се:

Информации за надоместоците, казните и таксите кои се собираат на локално ниво;  
Информации за услугите обезбедени од страна на општината од сите извори на финансирање.

#### 7) PI-10 Известување за фискален ризик

Овој индикатор се однесува на ризикот со кој се соочени општините, а кој не зависи непосредно од нивното работење. Се состои од три димензии, но поради законската поставеност на општините во Република Македонија можат да се испитаат само првата и третата димензија:

##### 10.1. Мониторинг на јавните претпријатија

Оценува до кој обем информациите за финансиските резултати на јавните претпријатија им се достапни на општините.

##### 10.3. Неизвесни обврски и други фискални ризици

Го оценува мониторингот и известувањето на било која експлицитна неизвесна обврска за која е надлежна општината.

#### 8) PI-15 Фискална стратегија

## 9) PI-17 Процес на изготвување на буџет

Овој индикатор ја мери ефективноста од учеството на релевантните стејхолдери во процесот на изготвување на буџетот, и дали учеството е редовно и навремено. Се состои од три димензии:

### 17.1. Буџетски календар

Оценува дали постои буџетски календар за општините и степенот до кој тој се почитува. Може да биде усвоен и календарот од централната власт.

### 17.2. Насоки за изготвување на буџет

Општините треба да издадат буџетски циркулар до соодветните установи. Во циркуларот треба да биде дефинирана процедурата за изготвување буџет.

### 17.3. Поднесување на буџетот до советот

Ја испитува навременоста на поднесување на буџетот за негово прифаќање.

## 10) PI-22 Неизмирени обврски

Овој индикатор мери колкави се неизмерените обврски, дали тоа е системски проблем и дали може да се стави под контрола. Се состои од две димензии:

### 22.1. Износ на неизмирени обврски

Го оценува износот на неизмирените обврски во однос на вкупните расходи (2, 6, 10 или повеќе проценти во однос на вкупните расходи)

### 22.2. Мониторинг на неизмирените обврски

Оценува дали се идентификувани неизмирените обврски и следени од аспект колку често и брзо се генерираат информации за нив.

## 11) PI-24 Јавни набавки

Овој индикатор ги испитува клучните аспекти на управувањето со јавните набавки. Се фокусира на транспарентност на постапките, отворени и конкурентни процедури, мониторинг на резултатите од јавните набавки и пристап до жалбите и коригираните договори. Се состои од четири димензии:

### 24.1. Мониторинг на јавните набавки

Мери до кој обем постои разумен систем за мониторинг и известување за да се осигури вредност за пари и да се промовира доверен интегритет. Комплетноста се однесува на информациите за склучени договори. Мерењето се однесува за тоа дали и за колку договори (сите, скоро сите, или голем дел) постои дата база или евиденција која вклучува податоци за тоа што е набавено, вредност на набавката и со кого е склучен договор.

#### 24.2. Методи на јавни набавки

Се анализира процентот (80, 70, 60 проценти или помалку) од вкупната вредност на склучени договори со или без јавен повик. Добриот систем за јавни набавки осигурува дека јавните набавки користат конкурентни методи, освен за набавки со мала вредност со законски утврден праг (500 евра).

#### 24.3. Пристап на јавноста до информациите поврзани со јавните набавки

Го проверува нивото на пристап на јавноста до комплетни, веродостојни и навремени информации за јавните набавки. Дисеминацијата на информации за јавните набавки до пошироката јавност се клучен елемент за транспарентност. До информациите треба да може да се пристапи без рестрикции, без потреба од регистрирање или плаќање надомест. Јавниот пристап до информации поврзани за јавните набавки се дефинира како постирање на тие информации на официјалните веб страници на општините. Оваа димензија се мери преку тоа колку од клучните информации за јавни набавки се јавно достапни на јавноста. Тие информации вклучуваат:

- Правна и регулаторна рамка за јавни набавки;
- План за јавни набавки;
- Можности за аукција;
- Склучени договори;
- Податоци за одлуките по жалби;
- Годишна статистика во врска со јавни набавки.

#### 24.4. Жалби по јавните набавки

Го оценува постоењето и ефикасноста на независен, административен механизам за одлучување по жалбите. За да биде ефективен, поднесувањето и одлучувањето по жалбите мора да биде процесирани на фер, транспарентен, независен и навремен начин. Овие жалби се решаваат на второстепена комисија на централно ниво, па поради тоа само оваа димензија од овој индикатор нема да се оценува на локално ниво.

#### 12) PI-26 Интерна ревизија

Овој индикатор ги оценува стандардите и процедурите применети од страна на интерната ревизија. Се состои од четири димензии:

#### 26.1. Опфат на интерната ревизија

Се оценува до кој обем општината и другите ентитети под општината се предмет на интерна ревизија.

#### 26.2. Природа на ревизиите и применетите стандарди

Ја оценува природата на спроведените ревизии и степенот на почитување на професионални стандарди.

#### 26.3. Имплементирање на интерните ревизии и известување

Испитува дали постои програма за интерна ревизија и колку таа програма се почитува, како и тоа дали извештаите од спроведените ревизии се соодветно дистрибуирани.

#### 26.4. Одговор на интерните ревизии

Го оценува обемот до кој менаџментот одговара на препораките од интерната ревизија.

#### 13) PI-28 Буџетски извештаи во текот на годината

Овој индикатор ја оценува комплетноста, точноста и навременоста на информациите за извршување на буџетот со цел доколку е потребно да се преземат одредени корективни мерила. Има три димензии:

##### 28.1. Опфат и споредливост на извештаите

Оценува до кој степен информациите се презентирани во буџетските извештаи во текот на годината во формат кој ќе овозможи споредливост со првично одобриениот буџет.

##### 28.2. Временска рамка на доставување на буџетските извештаи во текот на годината

Извештаите за извршување на буџетот можат да се изготвуваат месечно или квартално или помалку.

#### 14) PI-30 Екстерна ревизија

Овој индикатор ги испитува карактеристиките на екстерната ревизија. Се состои од четири димензии:

##### 30.1. Опфат на ревизијата и стандарди.

##### 30.2. Поднесување на ревизорските извештаи до надлежните органи.

##### 30.3. Follow-up на екстерната ревизија.

#### 30.4. Независност на ДЗР.

##### 15) PI-31 Законско следење на извештаите од екстерната ревизија

Овој индикатор се фокусира на правно испитување на ревидираните финансиски извештаи.

##### 31.1. Навременост на ревизорските извештаи

Оценува во кој временски период се ревидираат финансиските извештаи на општините.

##### 31.2. Претрес на ревизорските наоди

Колку често се врши претрес и проверка на ревизорските наоди.

##### 31.3. Препораки на ревизијата

Имплементирање на препораките добиени од екстерната ревизија.

##### 31.4. Транспарентност на ревизорските извештаи

Ја оценува транспарентноста на ревизорската активност од аспект на публикување на ревизорскиот извештај на официјалните веб страни.

Реализацијата на проектните активности кои се во насока на имплементација на ПЕФА оценувањето на локално ниво и пресметувањето на клучните индикатори на селектираните општини претставува клучен момент за добивање на јасни, точни и објективни информации за начинот на користење на јавните средства од страна на локалните власти.

Со спроведувањето на проектните активности ќе се овозможи зголемување на вештините и знаењата на општинската администрација и на клучните НВО за континуирано практикување на ПЕФА оценувањето на локално ниво, како основен предуслов за добивање на потребните информации и податоци кои ќе преставуваат предуслов за преземање на корективни активности во насока на зголемување на одговорноста во користењето на јавните средства како зголемување на степенот на транспарентност, одговорност и отчетност во користењето на јавните средства на локално ниво.

## ДЕЛ I

### Утврдување на демократски капацитети и добро управување на локално ниво

Локалната демократија и доброто управување главно се однесуваат на процесот преку кој одлуките за јавните политики се донесуваат и имплементираат. Ова е резултат на интеракции, односи и креирање мрежи помеѓу различните сектори (ЕЛС, јавниот сектор, приватниот сектор и граѓанскиот сектор) и истиот вклучува донесување одлуки, преговарање, размена/влијание на моќ помеѓу засегнатите страни со цел да се утврди кој што, кога и како добива. Вистинската дилема која се појавува во анализите и алатките од оваа област е како да го измериме ефикасноста на локалниот менаџмент и неговите демократски капацитети? Што треба да биде земено во предвид, какви информации и податоци треба да бидат вклучени, што всушност ќе се мери – перцепции и задоволство на граѓаните, законска регулатива и одлуки, процесот на локалниот менаџмент, транспарентност и отчетноста на локалните власти итн. Самото по себе ова упатува на тоа дека се работи за комплексна и сложена проблематика кој треба да биде добро структурирана и дефинирана за на едноставен начин да ни овозможи добивање на потребните податоци и информации во контекст на целите на проектот. Во креирање на проектната методологија, селекцијата на клучните индикатори и реализација на нашата анализа со цел утврдувањето на демократските капацитети и доброто управување на локално ниво беше земено во предвид:

- **Дефиницијата** дека доброто владеење се темели на принципите на транспарентност, отчетност, партиципативност и на владеење на правото;

- **Специфичната цел на проектот:** Утврдување тесни грла во демократските механизми на локално ниво со цел поттикнување поширока јавна дискусија за зголемување на демократијата и поедноставување на граѓанското учество на локално ниво; развој на адекватни и навремени механизми за консултирања со граѓаните за важни прашања за локалната заедница; насоки за вистинско практикување на локалната демократија/добро владеење и вклучување на граѓаните во креирање на локалните политики;

- **Очекуваните резултати од проектните активности:** Анализа на законската рамка и Анализа на актуелната состојба, практикувањето на демократските механизми и вредности на локално ниво и граѓанското учество на локално ниво;

- **Практичните аспекти** во дизајнирање на концизна, кратка и лесно разбирлива методологија, без претензии за сеопфатност имајќи предвид дека се работи за сложена и комплексна проблематика која опфаќа голем број засегнати страни и има повеќе аспекти.

Направената анализа која е фундирано на креираниот прашалник генерално е структурирана на следниов начин:

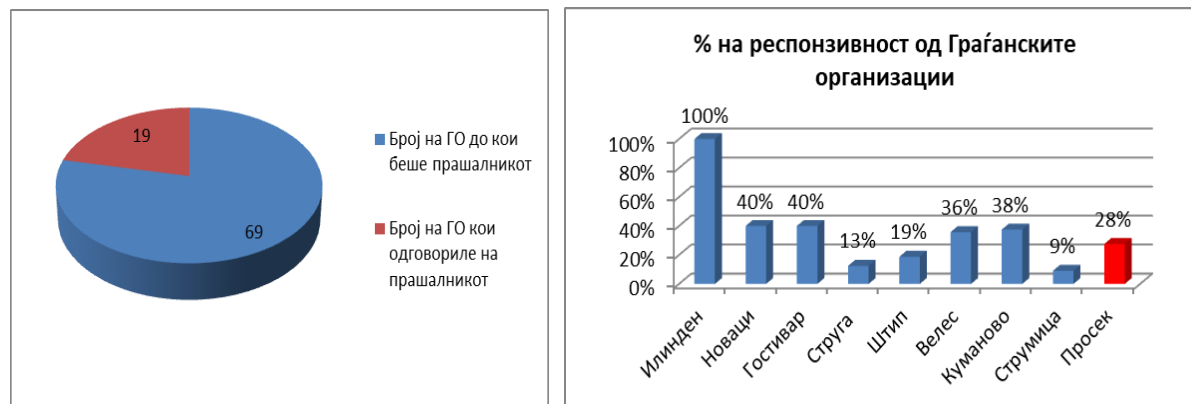
- 1) Законска рамка, политики за работата на ЕЛС и на национално и на локално ниво;
- 2) Механизмите, процесот на планирање и вклученост/информираност на граѓаните во донесување на стратегии и други акциски документи, процесите за дефинирање на

проблемите на локално ниво, утврдување на приоритети и усвојување на локални политики;

- 3) Транспарентноста на општината и системот за следење на потребите на граѓаните со цел донесување одлуки и определување приоритети согласно потребите на граѓаните;
- 4) Пристапот до сервисите на државата на локално ниво, и довербата во општината/локалната администрација - каков е пристапот на „маргинализирани“ групи до сервисите кои треба да се јавно достапни;
- 5) Соработка на општините со организирани форми на застапување на граѓаните, односно со здруженијата на граѓани и предлози за развивање механизми за унапредување на таа соработка.

Пред да почнеме да ги анализираме индикаторите и варијаблите кои треба да не доведат до суштината на демократски капацитети и добро управување на локално ниво ќе направиме сумиран осврт на структурата на примерокот кој беше основа за истражувањето. Во оваа анализа беа опфатени осум (8) општини и деветнаесет (19) граѓански организации (ГО) кои работат на локално ниво (дел од истите и на национално)- кои исто како и општинската администрација, го дадоа своето видување за демократски капацитети и добро управување на локално ниво. Прашалникот кој беше основа за анализата беше доставен до вкупно 69 ГО од кои беше добиен одговор од само 19 ГО, што преставува стапка на респонзивност од скромно 28%. Ова е посебно изненадувачки (имајќи предвид дека нашиот фокус е доброто управување и демократските капацитети) бидејќи во еден дел укажува на скромниот интерес на граѓанскиот сектор за вклучување во истражувања во сегменти и области кои се од посебен интерес за граѓаните и од посебен интерес за целите за кои се залага значаен дел од граѓанскиот сектор.

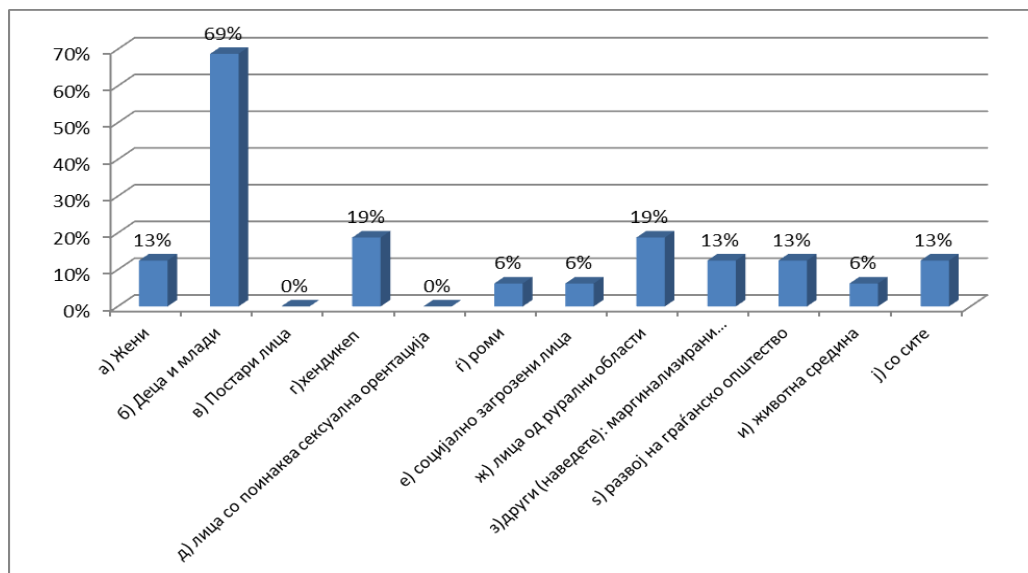
**Графикон бр. 1 – Респонзивност од страна на граѓанскиот сектор**



Најголемиот број од организациите дел од анализата се изјасниле дека работат со млади и деца 69% (11 од 19), потоа со лица со хендикеп 19% (три организации), лица од рурални области 19% (3), развој на граѓанско општество, животна средина, Роми и маргинализирани заедници.



Графикон 2: Приказ на целни групи со кои работат граѓанските организации



Во однос на капацитетите на локалната самоуправа и граѓанските организации, во текот на 2016 година, во осумте опфатени единици на локалната самоуправа биле вработени/ангажирани вкупно 876 лица вклучувајќи ги и вработените во противпожарните служби кои спаѓаат под општината. Во околу 1/3 од одговорите од страна на општините, нема податок (податоците не се целосни) за половата структура на вработените во локалните самоуправи, додека според приложените податоци, евидентно дека поголем број од вработени во единиците на локалната самоуправа се мажи (посебно во Струга и Куманово). Од расположливите податоци, порамномерна структура по пол има во општина Велес, Новаци и Илинден, меѓутоа податоците не овозможуваат да се направи поконкретна анализа имајќи предвид дека се нецелосни и дека во еден дел ја вклучуваа и противпожарната служба на општината (каде доминантниот број на вработени се мажи).

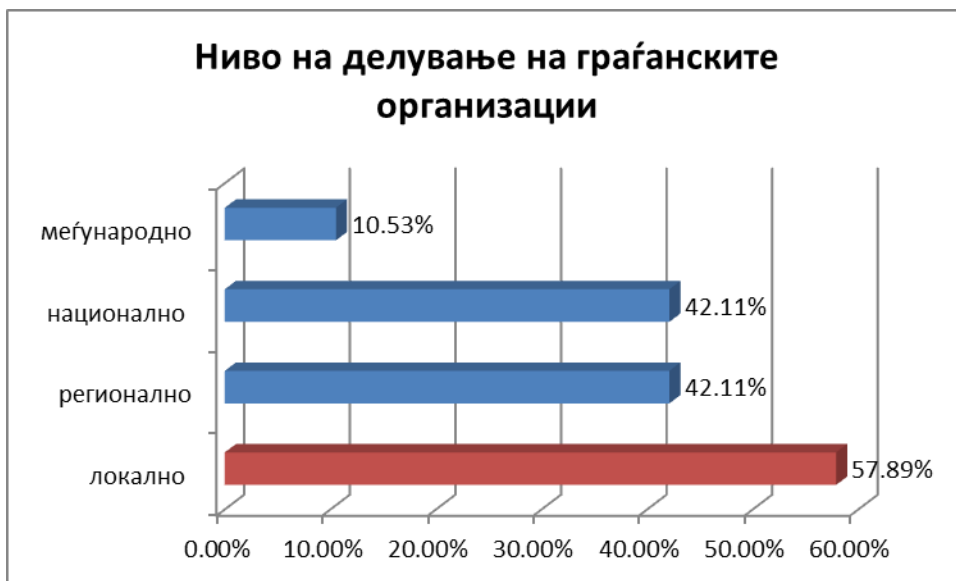
Табела 1: Вработени/ангажирани лица во локалните самоуправи во текот на 2016 година

	Вкупно	Машки пол	Женски пол
Општина Новаци	33	11 (33,33%)	15 (45,45%)
Струмица	205	/	/
Куманово	175	108 (61,71%)	67 (38,29%)
Илинден	35	16 (45,71%)	19 (54,29%)
Струга	176	127 (72,16%)	49 (27,84%)
Велес	110	35 (31,82%)	35 (31,82%)
Гостивар	142	75 (52,82%)	36 (25,35%)

Во граѓанскиот сектор, во текот на 2016 година биле ангажирани вкупно 233 лица од кои 135 (58%) мажи и 98 (42%) жени што претставува порамномерна распределба по пол во однос на вработените во општинската администрација.

Во однос на нивото на делување, најголем број од граѓанските организации (ГО) работат на локално ниво (58% -11 организации од кои 6 работат само на локално ниво), 42% од организации работат на регионално и национално ниво и 10% организации работат на меѓународно ниво. Организациите кои работат на меѓународно ниво се изјасниле дека работат и на национално ниво.

Графикон 3: Ниво на делување на граѓанските организации



Од примените одговорени прашалници може да се изведат солидни заклучоци и за утврдување тесни грла во демократските механизми на локално ниво, за механизмите за учество на граѓаните во локалните процеси како и насоки за вистинско практикување на локалната демократија/добро владеење и вклучување на граѓаните во креирање на локалните политики.

*Имајќи предвид дека еден од показателите за демократските капацитети на сите чинители на локално ниво претставува и процентот или бројот на жени кои учествуваат во јавниот и политичкиот живот, се препорачува да се направат напори, на локално ниво, да се зголеми бројот на вработени жени во единиците на локалните самоуправи. Локалните самоуправи се поттикнуваат да водат детални статистики и за бројот на вработени/ангажирани лица врз основа на пол, но и да направат анализи за причините за помалиот број на вработени жени во локалните самоуправи што ќе даде податоци за идните мерки кои ќе треба да ги превземат локалните самоуправи во насока на постигнување на родовата рамноправност согласно домашната и меѓународната легислатива.*

## 1. Законска рамка и политики за работата на ЕЛС и на национално и на локално ниво

Анализата започна со прашањето дали постои соодветна правна рамка - (закони) кои го регулираат работењето на единиците на локална самоуправа во повеќе области, а одговорите на администрацијата и граѓанските организации се прикажани споредбено. Целта претставува активност за да се утврди нивото на познавање на ЕЛС и ГО за постојната законска рамка која во доминантен дел ги дефинира и утврдува нивните права и обврски. Ова е потребно со цел да се утврди најпрвин свесноста и нивото на познавање на законските основи за определените процеси и активности на локално ниво, кои овозможуваат нивно почитување, како и свесност и превземање активности за нивно дополнување, менување итн.

Табела 2: *Организирање на работењето на администрацијата на ЕЛС*

1.1. Организирање на работењето на администрацијата на ЕЛС	ЕЛС	ГО	Процент ГО
Да	8 (100%)	16	84,21%
Не	0	1	5,26%
Без одговор	0	2	10,53%

Сите општини (100%) и 84,2% од граѓанските организации сметаат дека постои соодветна правна рамка која го регулира организирањето на работењето на администрацијата на ЕЛС.

Табела 3: *Избор на советници и работа на Советот и соодветните комисии на локално ниво*

1.2. Избор на советници и работа на Советот и соодветните комисии на локално ниво	ЕЛС	ГО	Процент ГО
Да	8 (100%)	17	89,47%
Не	0	1	5,26%
Без одговор	0	1	5,26%

Сите општини (100%) и 89,5% од ГО сметаат дека има соодветна правна рамка која го регулира изборот на советници и работа на Советот и соодветните комисии на локално ниво. Во оваа насока особено е важно да се елаборира начинот на номинирање и избор на кандидатите за советници, за кои како избрани преставници не постои определена рамка на квалификации и услови. Ова е една од причините која овозможува значајно политичко влијание при номинирањето/избор на советниците, ашто понатаму има соодветни последици и на нивната работа (донесувањето одлуки) во работата и надзорот на работењето на локалната самоуправа.

**Табела 4: Процес на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво**

1.3. Процес на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво	ЕЛС	ГО	Процент ГО
Да	8 (100%)	16	84,21%
Не	0	1	5,26%
Без одговор	0	2	10,53%

Сите општини (100%) и 84,2% од граѓанските организации сметаат дека постои соодветна правна рамка која го регулира процесот на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво. Меѓутоа иако постои ваква законска рамка, анализата во другите делови од ова истражување покажа дека постојат значајни разлики во планираното и реализираното како на страната на приходите, така и на страната на расходите во буџетите на општините (како и соодветни отстапки во другите фази од процесот на буџетирање). Планирањето и имплементацијата на општинските буџети ја даваат вистинската слика за ефикасноста и почитувањето на правната рамка која го регулира процесот на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво, што упатува дека, се уште, постои значаен простор како за подобрување на законската рамка, така и за зголемување на ефикасноста во нејзината имплементација.

**Табела 5: Рамномерен социо-економски развој**

1.4. Рамномерен социо-економски развој	ЕЛС	Процент ЕЛС	ГО	Процент ГО
Да	7	87,50%	12	63,16%
Не	0	0,00%	5	26,32%
Без одговор	1	12,50%	2	10,53%

Кога се работи за соодветната правна рамка која го регулира рамномерниот социо-економски развој се јавуваат првите позначајни разлики во одговорите помеѓу ЕЛС и ГО. Имено, 87,5% од ЕЛС и 63,16% од ГО сметаат дека постои соодветна правна рамка која го регулира социо-економскиот развој. Скоро  $\frac{1}{4}$  или 26,32% од ГО сметаат дека не постои соодветна правна рамка која го регулира рамномерниот социо-економски развој и тоа се организации кои се изјасниле дека покрај на локално ниво, работат и на регионално, национално и меѓународно ниво.

*Имајќи го предвид споменатото, препорака е да се направи анализа на законската рамка за регионален социо-економски развој и, преку поширок консултативен процес, да се дадат препораки за подобрување на истата. Ова понатаму треба да биде солидна основа за креирање одржлива и применлива стратегија и акциски план (со вклучување на сите засегнати страни) за рамномерен социо-економски развој, кој ќе помогне во надминување на тесните грла и недостатоците кои се повеќе од евидентни во постојната правна рамка и нејзината имплементација.*

**Табела 6: Родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање**

1.5. Родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање	ЕЛС	ГО	Процент ГО
Да	8 (100%)	12	63,16%
Не	0	5	26,32%
Делумно	0	1	5,26%
Без одговор	0	1	5,26%

Сите осум (8) општини и 63,16 % од граѓанските организации (ГО) сметаат дека постои соодветна правна рамка која ја регулира родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво. Значајни 26,32% од ГО (се изјасниле дека покрај локално работат и на национално и меѓународно ниво) сметаат дека нема соодветна правна рамка за родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво. Една ГО одговорила дека родовата перспектива е делумно вклучена во процесите на локално ниво. *Оттука сметаме дека е потребно подобрување на процедурите за вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво.*

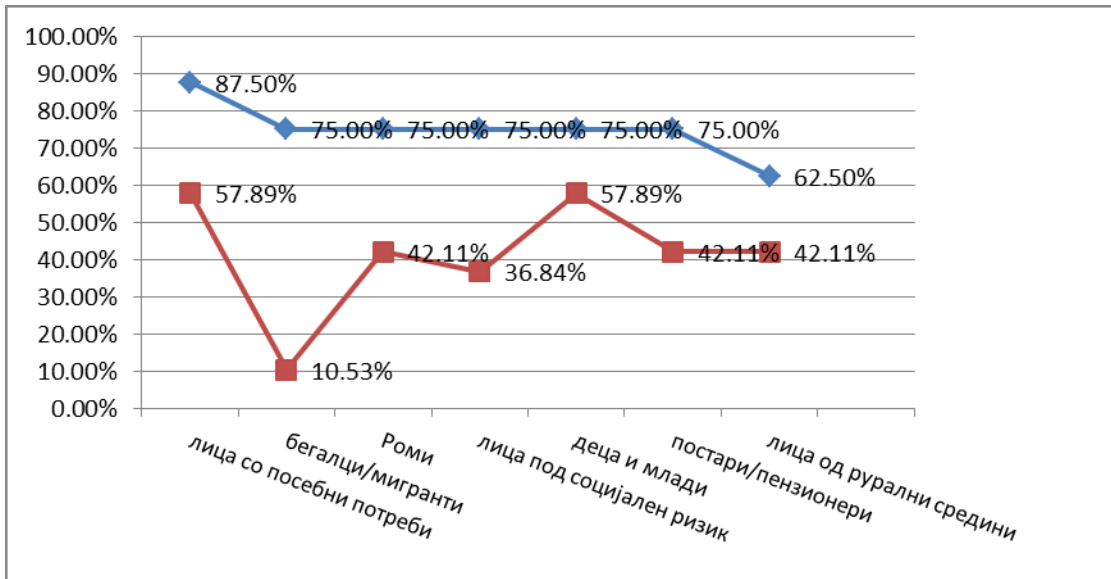
**Табела 7: Вклучување / интегрирање на маргинализираните заедници на локално ниво (лица со посебни потреби, бегалци/емигранти, Роми, лица под социјален ризик, деца и млади, постари/ пензионери, лица од рурални средини).**

1.6. Вклучување/ интегрирање на маргинализираните заедници	ЕЛС - ДА	ЕЛС - НЕ	ЕЛС - без одговор	ГО-ДА	ГО-НЕ	ГО-делумно	ГО - без одговор
Лица со посебни потреби	7 (87,5%)	0	1	11 (57,89%)	5 (26,32%)	1	2
Бегалци/емигранти	6 (75%)	0	2	2 (10,53%)	9 (47,37%)	0	8
Роми	6 (75%)	0	2	8 (42,11%)	7 (36,84%)	0	4
Лица под социјален ризик	6 (75%)	0	2	7 (36,84%)	6 (31,58%)	0	6
Деца и млади	6 (75%)	1	1	11 (57,89%)	4 (21,05%)	0	4
Постари/ пензионери	6 (75%)	0	2	8 (42,11%)	6 (31,58%)	0	4
Лица од рурални средини	5 (62,5%)	0	3	8 (42,11%)	4 (21,05%)	0	7

Кога се работи за соодветната правна рамка која ја регулира вклучувањето/ интегрирањето на маргинализираните заедници постојат значајни разлики помеѓу одговорите на општинската администрација и ГО. Помали разлики (под 20%) се јавуваат само за две категории а тоа е за вклучување на (1) деца и млади и (2) лица од рурални средини.

Најголема разлика се јавува во одговорите (потребно е да се прецизира на кое прашање? за бегалците (75% од ЕЛС одговориле да наспроти 10,53% од ГО), за лицата под социјален ризик (75% од ЕЛС одговориле да наспроти 36,84% од ГО), Ромите и постарите (75% од ЕЛС одговориле да наспроти 42,11% од ГО) и лицата со посебни потреби (87,5% од ЕЛС одговориле да наспроти 57,89% од ГО).

**Графикон бр. 4:** Разлики во одговорите на ЕЛС и ГО во однос на правна рамка која го регулира вклучувањето/ интегрирањето на маргинализираните заедници



Граѓанските организации најмногу недоговорени прашалници во врска со легислативата за вклучување на маргинализираните заедници имаат за бегалци/емигранти (8), лица од рурални средини (7) и за лицата под социјален ризик (6) кои пак воедно претставуваат и прашања кои се најмалку експлоатирани и во јавноста и во граѓанскиот сектор.

На прашањето дали се запознаени дека на национално ниво (покрај законите) постојат и дополнително политики (стратегии, протоколи и сл.) кои го третираат гореспоменатите прашања/области, од општинската администрација позитивен одговор дале само 26% од ЕЛС, додека само две општини навеле дека има дополнителни стратегии и тоа за интеграција на бегалци и странци; за Роми и стратегија за млади и деца;

Повисоки 52,6% од ГО одговориле дека постојат дополнителни политики, а 47% (9) дека не се запознаени дали на национално ниво постојат дополнителни политики (стратегии, протоколи и сл.) кои ги третираат гореспоменатите прашања/области. Дел од организациите ги имаат наведено следните политики/стратегии:

- Стратегија за младинска вклученост и невработеност;
- Стратегија за лица со посебни потреби,

- Стратегија за родова еднаквост,
- Стратегија за лица со хендикеп,
- Стратегија за Роми,
- Стратегија за пензионери,
- Стратегија за млади и деца;
- Национална стратегија за изедначување на правата,
- Стратегија за емигранти,

Од одговорите (да/не) но, и од наведените стратегии (на кои се мисли?), може да се заклучи дека и администрацијата и ГО не ги познаваат доволно националните стратегии кои ја даваат рамката за развој во посочените областите од интерес на локалната самоуправа.

Сите осум (8) општини имаат наведено дека општината, на локално ниво, има усвоено дополнителни интерни акти и стратешки документи, политики и процедури кои дополнително го регулираат работењето на општината во следните области:

**Табела 8: Организирање на работењето на администрацијата на ЕЛС**

3.1. Организирање на работењето на администрацијата на ЕЛС	ЕЛС	Процент ЕЛС	ГО	Процент ГО
Да	7	87,50%	11	84,21%
Не	1	12,50%	1	5,26%
Без одговор	0	0,00%	7	10,53%

Општинската администрација и ГО се согласни дека општините имаат донесено дополнителни интерни акти и стратешки документи, политики и процедури кои дополнително го регулираат работењето на општината во областа организирање на работењето на администрацијата на ЕЛС при што 10,53% од ГО не дале одговор.

**Табела 9: Избор на советници и работа на Советот и соодветните комисии на локално ниво**

3.2. Избор на советници и работа на Советот и соодветните комисии на локално ниво	ЕЛС	Процент ЕЛС	ГО	Процент ГО
Да	7	87,50%	10	52,63%
Не	1	12,50%	3	15,79%
Без одговор	0	0,00%	6	31,58%

Постои значителна разлика во одговорите на општинската администрација и ГО во однос на прашањето дали општините имаат донесено дополнителни акти и документи во областа на Работа на советот и соодветните комисии на локално ниво (со „да“ одговориле 87,50% од администрацијата и 52,63% од ГО).

**Табела 10: Процес на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво**

3.3. Процес на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво	ЕЛС	Процент ЕЛС	ГО	Процент ГО
Да	8	100,00%	10	52,63%
Не	0	0,00%	2	10,53%
Без одговор	0	0,00%	7	36,84%

Само 52,63% од ГО наспроти 100% од администрацијата сметаат дека општините имаат донесено дополнителни акти кои дополнително го уредуваат Процесот на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво. И на ова прашање има релативно голем процент (36,84%) на неодговорени прашалници од ГО. Ова дополнително укажува за недоволното познавање (поврзано со транспарентност и отчетноста на ЕЛС), свесност од страна на ГО за процесот на подготовка и реализација на локалните буџети, додека од друга страна укажува на потребата од дополнителни акти, правила и прописи кои дополнително ќе придонесат кон поголема транспарентност, партиципација и отчетноста на локалните власти во однос на процесот на буџетирање на локално ниво.

**Табела 11: Рамномерен социо-економски развој**

3.4. Рамномерен социо-економски развој	ЕЛС	Процент ЕЛС	ГО	Процент ГО
Да	6	75,00%	7	36,84%
Не	1	12,50%	5	26,32%
Делумно	1	12,50%	0	0,00%
Без одговор	0	0,00%	7	36,84%

За областа Рамномерен социо-економски развој има најголема разлика во мислењето помеѓу администрацијата и ГО. Имено, 75% од администрацијата и само 36,84% од ГО сметаат дека на локално ниво има донесено стратешки документи кои дополнително го регулираат рамномерниот социо-економски развој на локално ниво.

*Овие одговори се поклопуваат со одговорите на претходното прашање за постоење на соодветна правна рамка на национално ниво за социо-економски развој, односно постои значителна разлика помеѓу одговорите на ЕЛС и ГО за постоењето на соодветна правна рамка и на национално и на локално ниво за социо економски развој при што, и во двата случаја, ЕЛС сметаат дека оваа област е соодветно регулирана за разлика од ГО. Ова е од исклучителна важност, имајќи ги предвид значајните разлики во социо-економските индикатори на регионите и директните потреби на граѓаните кои ги согледуваат ГО, како и нивното мислење дека постои значајна потреба од ревидирање на законската регулатива во оваа област. Ова, исто така, упатува и на потребата од формирање на заеднички работни групи кои би можеле да ја оценат ефикасноста на постојната правна рамка, ефектите од истата и идните чекори во насока на подобрување на истата.*



**Табела 12: Родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање**

3.5. Родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање	ЕЛС	Процент ЕЛС	ГО	Процент ГО
Да	7	87,50%	10	52,63%
Не	1	12,50%	3	15,79%
Делумно	0	0,00%	0	0,00%
Без одговор	0	0,00%	6	31,58%

Само половината од ГО (52,63%) наспроти 87,5% од администрацијата сметаат дека општините имаат дополнителни акти во однос на Родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање. Покрај современите трендови за вклучување на родовата перспектива во сите текови на општеството, повторно процент на неодговорени прашања од страна на ГО на ова прашање е висок (31,58%).

**Табела 13: Вклучување/интегрирање на маргинализирани заедници**

3.6. Вклучување/интегрирање на маргинализирани заедници	ЕЛС - ДА	ЕЛС - НЕ	ЕЛС - без одговор	ГО - ДА	ГО - НЕ	ГО - без одговор
Лица со посебни потреби	50,00%	37,50%	12,50%	42,11%	10,53%	47,37%
Бегалци/емигранти	0,00%	50,00%	50,00%	5,26%	21,05%	73,68%
Роми	50,00%	25,00%	25,00%	26,32%	15,79%	57,89%
Лица под социјален ризик	50,00%	25,00%	25,00%	26,32%	10,53%	63,16%
Деца и млади	87,50%	12,50%	0,00%	31,58%	10,53%	57,89%
Постари/пензионери	37,50%	12,50%	50,00%	15,79%	15,79%	68,42%
Лица од рурални средини	50,00%	12,50%	37,50%	15,79%	15,79%	68,42%

Во 50% од општините нема дополнителни документи кои се однесуваат на интегрирањето на лица со посебни потреби, Роми, лица под социјален ризик и лица од рурални средини. Во 7, од 8 општини, има дополнителни документи поврзани со деца и млади. Во само 3 општини има документи поврзани со постари лица/пензионери, а не е наведено дека постојат стратегии или планови поврзани со бегалци/емигранти.

На ова прашање се појавуваат голем број на неодговорени прашања од страна на одделните , при што евидентно е дека не секогаш се поклопува општината што дала позитивен одговор со одговорот на ГО кои сметаат дека на локално (во истата општина) има дополнителни стратегии или документи во одредени области. Најчесто се поклопуваат одговорите дадени од општините Велес и Гостивар со одговорите на ГО од Велес и Гостивар.

Дополнително, 2 општини (од 8) се изјасниле дека имаат и други стратегии меѓу кои и за образование, програма за социјална работа, за спорт, еднакви можности, како и план за борба против трговија со луѓе. Според одговорите, ГО не се запознаени или не одговориле дали постојат дополнителни стратегии и планови на ЕЛС.

Особено важен дел од анализата е блиску поврзан со капацитетот на општините да ја следат реализацијата на стратешките определби (што е во директна корелација со успешната реализација на истите) и нивната директна поврзаност со буџетите на општините. Ова е од исклучителна важност за реално планирање, успешно реализирање и ефикасно користење на средствата на граѓаните. Во контекст на анализата дали постои начин да се следи поврзаноста на стратешките определби на општината со буџетските ставки на локално ниво, ГО кои одговориле позитивно (21%) го потврдуваат тврдењето на две (2) од трите општини (3) кои се изјасниле дека постои начин да се следи поврзаноста на стратешките определби на општината со буџетските ставки на локално ниво.

Графикон бр.5



Графикон бр. 6



Меѓутоа малиот процент на општини (само 2 од 8 општини или 25%) каде што се потврдуваат одговорите на општинската администрација и од ГО за постоење на начин/механизми за да се следи поврзаноста на стратешките определби на општината со буџетските ставки на локално ниво), *укажува на потребата за подетално, стратешко планирање на буџетите на ЕЛС и нивно јасно поврзување со развојните приоритети усвоени во стратегиите на општините. Во овој контекст е и препораката за конкретно утврдување на буџетските импликации од секоја програма и активност во стратешките документи. На тој начин, од една страна ќе се зголеми транспарентноста и отчетноста на општината, а од друга страна, ќе се зголеми и довербата на граѓаните во локалната самоуправа знаејќи дека се спроведуваат програмите за кои гласале, кои се ставени во стратешките документи на општината и за кои е обезбедена буџетска поддршка, што е главен предуслов за нивна успешна реализација.*

Општината која одговорила дека делумно може да се следи поврзаноста на стратешките определби на општината со буџетските ставки на локално ниво образложи

дека граѓаните не се посебно запознаени со овие механизми бидејќи истите биле објавени само на веб страната на општината.

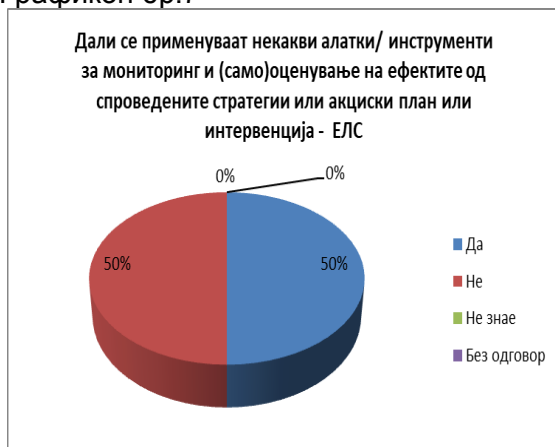
На ова прашање како и на дел од претходните кои беа елаборирани, повеќе од половината ГО (63,16%) не доставиле одговор што од една страна упатува на тоа дека истите не се доволно запознаени со оваа активност од интерес за скоро сите сегменти од работењето на општините, додека од друга може да се поврзе со пројавениот интерес на ГО за буџетот на општината и начинот на неговото донесување како и процесот на донесување на стратешки документи во општината и нивното спроведување.

Претходниот сегмент (прашање) од работењето на ЕЛС е во корелација и со прашањето дали се применуваат определени алатки/инструменти за мониторинг и (само)оценување на ефектите од спроведените стратегии или акциски план имајќи предвид дека претходново треба да има свои ефекти и на планирањето на буџетот а воедно, треба и да го олесни следењето на поврзаноста помеѓу буџетот и стратешките документи.

На тоа прашање позитивно одговориле четири (4) ГО што претставува само 21,05% од ГО кои одговориле на прашалникот. Четирите ГО се од трите општини кои се изјасниле дека применуваат определени алатки/ инструменти за мониторинг и (само)оценување на ефектите од спроведените стратегии или акциски план или интервенција.

Половина од општините (50%) се изјасниле дека не применуваат инструменти за мониторинг и (само)оценување на ефектите од спроведените стратегии или акциски план или интервенција што се поклопува со мислењето на ГО (52,63%) кои одговориле со „не“.

Графикон бр.7



Графикон бр. 8



25%(2) од општините кои на претходното прашање дали позитивен одговор во насока на тоа дека постои начин да се следи поврзаноста на стратешките определби на општината со буџетските ставки на локално ниво и на ова прашање исто така дале позитивен одговор. Од претходното може да се заклучи дека тие општини имаат

*позитивни практики во стратешка подготовка на локалните буџети, што треба дополнително да се потврди во понатамошната анализа. Ова, исто така, го отвора прашањето за мерење на успешноста/перформансите на јавните финансии во општините. Има потреба од воведување на конкретни индикатори и механизми за поврзување на стратешките определби (преточени во мерливи индикатори) со буџетот на општината, што понатаму значајно може да влијае како на ефикасноста во реализацијата на планираните програми и проекти, така и во дизајнирање буџет согласно стратешките определби и потребите на граѓаните.*

## **2. Механизмите, процесот на планирање и вклученост/информираност на граѓаните во донесување на стратегии и други акциски документи**

Следните неколку сегменти/прашања кои ги покрива анализата се однесуваат на механизмите, процесот на планирање и вклученост/информираност на граѓаните во донесување на стратегии и други акциски документи, процесите за дефинирање на проблемите на локално ниво, утврдување на приоритети и усвојување на локални политики.

Во однос на потребата од подобрување на законската регулатива/рамка која ги засега ЕЛС пораката е јасна - сите општини сметаат дека на законодавната/правната регулатива, како и на политиките им треба значајно подобрување при што ги навеле следните области како потенцијални:

- Стратегија за животна средина - нема човечки ресурси и стручни лица;
- Усогласување на сите закони со пракса т.е. можност за примена;
- Честа промена на законска регулатива – неусогласеност;
- Стратегија за рурален развој во општините;
- Усогласување на повеќе закони со подзаконски акти;
- Стратегијата за деца и млади;
- Усогласување на законската регулатива;
- Одлука за лица под социјален ризик;
- Урбанизам, здравство, социјална безбедност (јавен ред и мир);
- Колизивија на закони.

Дури 79% од ГО не дале никаков одговор на ова прашање, а дел од нив дале одговор „не знам“. ГО кои дале одговор посочиле дека постои потреба од подобрување на законодавната/правната регулатива: Стратегија за пожари и поплави; Локални акциски планови; Подобрување во насока на применливост на овие документи, а не постојано носење нови без обезбедување на нивно доследно применување. Од овде произлегува препораката да се направат напори и од двете страни (општините и од ГО) за поголемо вклучување во процесите на донесување на стратегии како и нивната имплементација.

Пет од осум општини (62,5%) се изјасниле дека општината има пишани процедури за начинот на планирање и изработка на локалните документи (стратегии, политики и сл).

Сличен одговор на ова прашање дале и ГО - 57,89% (11 од 19 организации) кои се изјасниле дека општината има пишани процедури за начинот на планирање и изработка на локалните документи (стратегии, политики и сл).

Графикон бр.9



Графикон бр. 10



ГО кои потврдиле дека има пишани процедури за начинот на планирање и изработка на локалните документи се од 4 општини. Меѓутоа доколку се вкрстат податоците од ЕЛС и ГО исказите се потврдуваат само во 3 од 5 општини што значи дека за 2 од општините кои се изјасниле дека имаат пишани процедури, ГО не го потврдиле истото. Додека за една од општините е поделено мислењето помеѓу ГО за тоа дали општината има пишани процедури за начинот на планирање и изработка на локалните документи (стратегии, политики и сл).

Ова уште еднаш го потврдува недостигот на разработени, објавени и јавно презентирани процедури за носење на најважните документи за развојот на една општина (скоро половината од анализираниите општини немаат такви пишани процедури), а исто така укажува на потребата од зголемување на соработката и размената на информации помеѓу локалната самоуправа и ГО на локално ниво.

Во контекст на претходното, од посебна важност преставува и анализата на прашањето дали општината има дизајнирано конкретни механизми и пишани процедури за начинот на вклучување на јавноста/граѓаните и другите засегнати страни при изработка на локалните документи (стратегии, планови за работа, конкретни зафати/активности, дефинирање на приоритети, иницирање на промена на законска регулатива итн.), како и во нејзината секојдневна работа - сите општини одговориле позитивно. Ова е едно од основните права на граѓаните и еден од главните столбови во креирање на политики и проекти кои се во согласност со потребите на граѓаните во една општина.

Скоро половината од ГО (57,89%) дале негативен одговор - одговориле дека општините немаат механизми и процедури за вклучување на јавноста во својата работа. Само една ГО нема дадено одговор.

Графикон бр.11



Графикон бр. 12



Како примери наведени од ЕЛС за механизми и процедури за вклучување на јавноста во својата работа кои ги користат општините наведени се:

- Средби на градоначалникот со граѓаните, јавни дискусии,
- Редовни средби на градоначалникот со жителите од селата,
- Форуми во процес на буџетирање и дефинирање на програмите,
- Средби со МЗ,
- Прашај го градоначалникот,
- Телефонот звони двапати
- Јавна дискусија и средби,
- Тркалезни маси,
- Прашалници и интервјуа
- Граѓански сервис,
- Веб страници,
- Приемни денови на градоначалникот.

Како примери за механизмите кои ги користи општината за вклучување на јавноста, од страна на ГО наведени се следните механизми:

- Форуми на заедници јавни расправи,
- Средби со градоначалник и јавна администрација,
- Отворени денови со совет,
- Јавни собири,
- Јавни дискусии,
- Јавни дебати,
- Состаноци со месни заедници,
- Приеми кај градоначалник и претседател на совет,
- Буџетски форум,
- Директни средби,
- Тркалезни маси.

Во однос на тоа за кои стратешки документи се користат погоре спомнатите механизми, општините упатиле на:

- Стратешки документи
- Програми на општината по одделни области,
- Буџетот на општината,
- Стратегиите за развој,
- Годишниот извештај за буџетот и општината,
- Дефинирањето на процедурите на општината
- Статутот на општината,
- Акциските планови во разните домени од интерес на општината.

Граѓанските организации пак сметаат дека општините ги користат механизмите за вклучување на граѓаните единствено за:

- Буџетот на општината,
- Дел од стратешките документи :
  - Стратегија за социјална заштита,
  - Стратегија за граѓански сектор,
  - Стратегија за млади и образование.

### 3. Транспарентноста на општината и системот за следење на потребите на граѓаните

Имајќи предвид дека инструментариумот кај значаен дел од општините е скромно овозможување на граѓанска партиципација, особено важно е исто така да се анализира и механизмите кои ги користат општините во однос на информирање на граѓаните за своите активности и усвоени документи. Ова е особено важно имајќи предвид дека транспарентноста во работењето на општините е од исклучителна важност за поголема партиципација на граѓаните во носењето на локалните политики, како и за отчетноста и ефикасноста на општините во однос на политиките и проектите кои ги спроведуваат. Начините на кој општините ги информираат граѓаните за своите активности и усвоени документи (од аспект на ЕЛС и ГО) се презентирани во следната табела:

**Табела 14**

Општини	ДА	НЕ	ДЕЛУМНО	Без одговор
Преку службениот гласник на општината	7	0	0	1
Преку веб-страницата на општината	8	0	0	0
Преку локалните медиуми	7	0	1	0
Преку локалните печатени медиуми	4	2	1	1
Преку огласната табла на општината	5	0	1	1
Преку општинскиот весник	2	4	0	2

Општини	ДА	НЕ	ДЕЛУМНО	Без одговор
Преку огласните табли на урбаните и локалните заедници	2	1	2	3
Преку социјалните медиуми	5	1	1	1
Преку јавни дебати и состаноци	7	0	1	0
Друго (допишете): Лични собири со граѓаните пред продавница/кооперација	1	0	0	7

Претходната анализа покажува дека општините користат широк инструментариум на средства за да ги информираат граѓаните за своите активности. Покрај Службениот гласник, каде што објавувањето во еден дел претставува и законска обврска најчесто користени средства од страна на општините (постои определен консензус помеѓу ЕЛС и ГО) претставуваат:

- Веб страните на општините,
- Локалните медиуми,
- Јавните дебати и состаноци и
- Социјалните медиуми.

Во продолжение се презентирани и одговорите на граѓанските организации:

**Табела 15**

Граѓански организации	ДА	НЕ	ДЕЛУМНО	Без одговор
Преку службениот гласник на општината	7	2	5	5
Преку веб-страната на општината	11	0	6	2
Преку локалните медиуми	9	2	5	3
Преку локалните печатени медиуми	3	5	4	6
Преку огласната табла на општината	8	2	2	7
Преку општинскиот весник	1	8	1	9
Преку огласните табли на урбаните и локалните заедници	2	6	3	8
Преку социјалните медиуми	8	2	2	7
Преку јавни дебати и состаноци	7	6	2	4
Друго (допишете): кафе со градоначалник; во автобус со градоначалник	1	0	0	18

Од претходната анализа на добиените одговори исто така произлегува дека и покрај тоа што дел од општините имаат наведено примери за различни механизми кои ги практикуваат, ГО наведуваат само мал број примери/механизми кои ги користат што наведува на тоа дека ГО или не се запознаени добро со механизмите кои ги користат

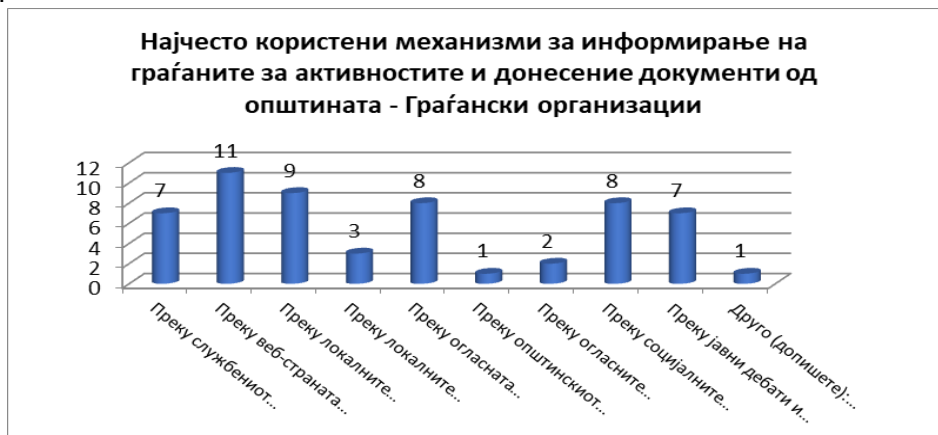


општините за информирање на јавноста или истите не ги користат механизмите за учество во локалните процеси. Ова упатаува на потребата општината подобро да ги информира ГО за механизмите и алатките кои ги користи за споделување на информациите/документите од јавен интерес, да го зголеми квалитетот на информациите и податоците кои се споделуваат преку механизмите на општините и на поедноставен начин да ги презентира и комуницира информациите и податоците со засегнатите страни.

Графикон 13



Графикон 14



Во еден дел потврда на истото доаѓа и од анализата на прашањето поврзано со тоа колку граѓаните се запознаени со можностите и механизмите за нивно учество во процесите за дефинирање на проблемите на локално ниво. Сите општини (100%) сметаат дека граѓаните, на индивидуално ниво, се запознаени со можностите и механизмите за нивно учество во процесите за дефинирање на проблемите на локално ниво, утврдување на приоритети и усвојување на локални политики. Општините сметаат дека граѓаните најчесто тоа право преку здруженија на граѓани или преку политичките партии. Додека од друга страна 31% од граѓански организации сметаат дека граѓаните не се информирани, 21% сметаат дека делумно се информирани, 15% од ГО сметаат дека граѓаните директно го

користат тоа право, а останатите сметаат дека граѓаните го користат тоа право преку здруженија на граѓани или преку политички партии.

Висок процент - 75% од општините се изјасниле дека секогаш ги информираат граѓаните за процесите за изработка на локални стратегии и другите документи, донесувањето на акти, одлуки и други активности. Само 25% (2) од општините се изјасниле дека понекогаш ги информираат граѓаните за процесите на локално ниво.

Најчест начин на кој го прават тоа е преку:

- Преку веб страната;
- Покана за учество во изготвување на стратешки документи;
- Јавна расправа на документот пред да се даде на совет на општината;
- Информации преку месни заедници;
- Преку советите на општините;
- Информативни паноа;
- Изработка на нацрт документација;
- Прашалник и интервјуа;
- Форум на граѓани;
- Формирање на заеднички комисии;
- Вклучување на надворешни експерти;
- Преку известување на е-маил.

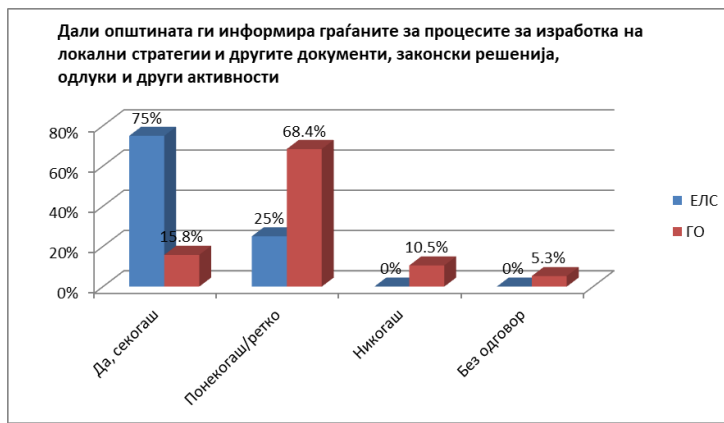
Наспроти општините (општинската администрација), поголемиот број на ГО (68,42%) сметаат дека општината ретко ги информира граѓаните за процесите на изработка на локални стратегии и сл. Само 15% од ГО сметаат дека општината тоа го прави секогаш, додека 10,5% се изјасниле дека општината никогаш не го прави тоа.

Според ГО, општината ги информира граѓаните најчесто преку:

- Веб страна, ТВ, медиуми, весник;
- Јавни дебати и анкети;
- Општински информатор;
- Информација во јавни гласила за одржување на седница на совет за конкретна тема;
- Јавна дискусија, комисии, работни тела, итн.

Ова јасно укажува на разликите кои постојат во перцепциите на општините наспроти оние на ГО за тоа колку граѓаните се запознаени и колку општините ажурно пристапуваат кон нивно информирање за процесите за изработка на локални стратешки документи и носење локални мерки и политики. Исто така потребата за поголема транспарентност и можност за партиципација од страна на граѓанскиот сектор е евидентна од одговорите на ГО, што потврдува дека постои значителен простор општините да ги зголемуваат своите активности во насока на поактивно и отворено пристапување кон граѓаните.

Графикон бр. 15



Особено важно за транспарентност и понатаму за отчетноста на ЕЛС, што е директно поврзано со нивниот демократски капацитет преставуваат информациите кои општините ги презентираат/елаборираат пред јавноста. Ова понатаму овозможува граѓаните откако ќе се запознаат со конкретните состојби во определени области од интерес, истите да ја зголемат својата партиципација во креирање и имплементирање на локалните мерки и политики кои ги засегаат. Генерално и општините и ГО се сложуваат дека документите поврзани со долгот и обврските на општината како и перформансите и ефектите од делувањето на јавните претпријатија, најретко се објавуваат. Имајќи предвид дека околу  $\frac{1}{4}$  од општините во Р. Македонија се со блокирани сметки, дека најголем дел од општините имаат значајни проблеми поврзани со функционирањето (презадолженоста) на општините и јавните претпријатија од исклучителна важност е залагање за објавување и на овие информации пред граѓаните – кои како даночни обврзници го финансираат нивното работење и се директни корисници на услугите од истите.

**Табела 16 – Транспарентноста на ЕЛС во однос на различни видови информации/ документи**

Документи	ЕЛС	%	ГО	%
Лични информации и контакти за советниците на општината	6	75,00%	11	57,89%
Лични информации и контакти од одговорните лица од определени сектори за контакт со граѓаните	5	62,50%	14	73,68%
Политиката, процедурите и механизмите за контактирање со граѓаните	6	75,00%	6	31,58%
Временска рамка за објавување на конкретни информации од интерес за граѓаните во текот на годината	2	25,00%	3	15,79%
Извештаите за извршување на буџетот на општината (квартални,	8	100,00%	7	36,84%

Документи полугодишни итн.)	ЕЛС	%	ГО	%
Годишниот план за јавни набавки	6	75,00%	7	36,84%
Долгот и останатите обврски на општината	1	12,50%	1	5,26%
Перформансите и ефектите од делувањето на јавните претпријатија во општината	0	0,00%	3	15,79%

Од расположливите податоци може да се заклучи исто така дека општините се најмногу транспарентни кога станува збор за објавување на Лични информации и контакти за советниците на општината, контакти од одговорните лица од определени сектори за контакт со граѓаните како и Извештаите за извршување на буџетот на општината. При анализата на одговорите од ЕЛС и ГО и во овој случај се забележуваат позначајни разлики во насока на степенот на транспарентност – перцепцијата на ГО е посромна во однос на обемот на податоци за кои општините се изјасниле дека ги објавуваат пред јавноста.

На прашањето дали граѓаните се запознаени со законодавната/правната рамка и локалните политики кои регулираат дел од работењето на општината, одговорите се следни:

**Табела 17**

Општини	ДА	НЕ	ДЕЛУМНО	Без одговор
Работењето на општинската администрација	7 (87,5%)	0	1 (12,5%)	0
Работата на Советот	8 (100%)	0	0	0
Процесот на донесување на буџетот	7 (87,5%)	1 (12,5%)	0	0
Учеството на граѓаните во локалните процеси (подготовка и усвојување на стратегии, акциски планови и сл.)	6 (75%)	0	2 (25%)	0
ГО				
Работењето на општинската администрација	4 (21,05%)	15 (78,95%)	0	0
Работата на Советот	5 (26,32%)	13 (68,42%)	0	1
Процесот на донесување на буџетот	4 (21,05%)	14 (73,68%)	0	1
Учеството на граѓаните во локалните процеси (подготовка и усвојување на стратегии, акциски планови и сл.)	4 (21,05%)	14 (73,68%)	0	1

Одговорите на ова прашање треба да покажат дали механизмите политиките и процедурите за поголема транспарентност и информирање на граѓаните даваат резултат – односно дали граѓаните се запознаени со легалната рамка и сетот локални политики кои од

посебен интерес за обезбедување јавни добра и услуги согласно потребите на граѓаните. Од анализата на добиените одговори најопшто може да се заклучи дека ЕЛС и граѓанскиот сектор имаат значајно различна/спротивна перцепција во однос на запознаеност на граѓаните со работењето на општинската администрација, советот, донесување на буџетот на локално ниво, како и учеството на претставници на граѓаните во локалните процеси. Ова укажува на потребата од редефинирање на механизмите за комуникација и информирање на граѓаните, како поголемо поврзување/вмержување на ЕЛС и ГО (граѓаните) со цел појасно надминување на тесните грла кои придонесуваат за значајните разлики во нивните позиции. Само за илустрација, просечно 87,5% од ЕЛС дале позитивен одговор за запознаеноста на граѓаните со законодавната/правната рамка и локалните политики кои регулираат дел од работењето на општината, додека овој процент кај ГО изнесува 22,4% (приближно 1/5).

Иако е скромна запознаеноста на граѓаните со законодавната/правната рамка и локалните политики кои регулираат дел од работењето на општината сепак од особен интерес преставува и утврдување на клучните прашања за кои граѓаните се обраќаат до општините. Овие прашања се често поврзани со потенцијалните клучни точки во кои општините можат да го подобрат обезбедувањето на јавни добра и услуги на локално ниво и поефикасно да ги задоволуваат потребите на граѓаните. Во однос на тоа за кои прашања граѓаните најчесто се обраќаат до општината, одговорите на претставниците од општините и на граѓанскиот сектор генерално се усогласени (се потврдуваат). Како области сегменти од работењето на ЕЛС за кои граѓаните најчесто се обраќаат до општините се:

- Легализација на имоти – урбанизам;
- Инфраструктура;
- Комунални работи;
- Даночно;
- инспекција;
- Социјална помош;
- Образование;
- Вработување;
- Достапност на информации од јавен карактер.

Ефикасниот одговор на барањата кои граѓаните ги упатуваат до ЕЛС е блиску поврзан со механизмите/процедурите кои општините ги практикуваат во справувањето со претставките кои им ги упатуваат граѓаните. Во оваа насока на прашањето за следење на бројот на претставки (и одговори) разделени по пол или по друг признак (етничка припадност, возраст и сл.) испитаниците од општините одговориле: општината има систем за следење на претставки/барања од граѓани (33,3%), се евидентира само бројот на претставки (33,3%) и секое одделение посебно си води евиденција (33,3%). Претставниците на граѓанскиот сектор одговориле со: општината има систем за следење на претставки/барања од граѓани (5%), се евидентира само бројот на претставки (15%), секое одделение посебно си води евиденција (25%) и не постои ефикасен систем за следење на предлози од граѓани и граѓански здруженија (35%). Одговорите на оваа прашање јасно укажуваат на скромните напори и неусогласените системи за следење и решавање на

претставките од страна ЕЛС. Ова се потврдува со тоа што дури 1/3 од граѓаните се изјасниле дека не постои ефикасен систем за следење на предлози од граѓани и граѓански здруженија.

#### 4. Пристапот до сервисите на државата на локално ниво, и довербата во општината/ локалната администрација

Демократските капацитет на ЕЛС што треба да обезбеди силна основа за креирање на јавни добра и сервиси за сите граѓани, посебно за маргинализираните групи на граѓани е едно од најважните прашања кое е поврзано со основните цели кон кои се стреми секоја општина. Тоа беше една од причините за креирање на едно прашање/матрица која ќе овозможи утврдување/оценка на перцепциите на ЕЛС и ГО за јавните сервис кои државата/јавниот сектор ги обезбедуваат за разните социјални групи на локално ниво. Еднаквиот пристап до јавните добра и услуги на локално ниво од страна на сите групи на граѓани (посебно маргинализираните групи на граѓани) преставува основна демократска придобивка. Анализата покажа дека мислењата, односно оценките, за пристапот до сервисите на државата кои треба да се јавно достапни (equitable access) на локално ниво за „маргинализирани„ групи се разликуваат во споредба на тоа дали станува збор за ЕЛС или граѓанско здружение. Средната оценка која е пресметана од сите расположливи податоци прикажана во табелата подолу го потврдува истото.

**Табела 18 - Пристапот до сервисите на државата кои треба да бидат јавно достапни (equitable access) на локално ниво (одговори на ЕЛС)**

Одговори на локална самоуправа	Етнички заедници	Роми	Деца и млади	Жени	Возрасни лица	Припадници на верски заедници	ЛГБТ	Лица со хендикеп	Социјално загрозени	СРЕДНА оценка
Група										
а) работата и работните односи	27	21	30	31	28	26	15	22	24	3,1
б) образование, наука и спорт	25	24	34	27	27	22	19	24	21	3,1
в) социјална сигурност, вклучувајќи го и подрачјето на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и здравствена заштита	29	22	28	28	28	25	19	25	23	2,5
г) правосудство и управа	23	21	28	27	23	24	18	26	25	2,9
д) домување	23	16	28	27	27	23	17	26	23	2,8
ѓ) јавно информирање и медиуми	28	25	33	32	30	28	21	30	28	3,5
е) пристап до добра и услуги	27	20	30	31	31	27	18	26	24	3,2
ж) членување и дејствување во синдикални, политички партии, здруженија на граѓани и фондации или други организации засновани на членство	29	24	27	30	31	28	20	28	28	3,4

з) култура	25	17	30	32	30	23	18	29	24	3,2
и) други области (наведете кои) _____	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

\* Под други области нема наведено ништо дополнително

**Табела 19 - Пристапот до сервисите на државата кои треба да бидат јавно достапни (equitable access) на локално ниво (одговори на ГО)**

Одговори на граѓански организации	Етнички заедници	Роми	Деца и млади	Жени	Возрасни лица	Припадници на верски заедници	ЛГБТ	Лица со хендикеп	Социјално загрозени	СРЕДНА оценка
Група										
а) работата и работните односи	46	29	36	37	38	38	18	20	22	2,3
б) образование, наука и спорт	46	34	45	54	35	37	27	24	30	2,6
в) социјална сигурност, вклучувајќи го и подрачјето на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и здравствена заштита	44	33	39	45	42	39	20	32	26	2,5
г) правосудство и управа	41	31	30	37	38	35	20	27	27	2,3
д) домување	30	21	27	30	32	34	19	25	24	1,9
ѓ) јавно информирање и медиуми	40	33	34	40	40	39	28	32	30	2,5
е) пристап до добра и услуги	39	30	33	39	42	40	27	28	27	2,4
ж) членување и дејствување во синдикални, политички партии, здруженија на граѓани и фондации или други организации засновани на членство	40	31	31	34	35	33	25	29	28	2,3
з) култура	37	29	33	34	35	33	29	24	26	2,2
и) други области (наведете кои) _____	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

\* Под други области нема наведено ништо дополнително

Од прикажаните оценки произлегува дека оценувањето на ЕЛС и ГО се разликува. Средна оценка за ЕЛС е 3, додека според ГО е 2,7.

ЕЛС со најниска оцена го оцениле пристапот до социјална сигурност (средна оценка 2,5), потоа следи правда (2,9) и домување (2,8). ГО најслабо го оцениле пристапот до домување (1,9), култура (2,2), а работа и работни односи, правосудство и членување и дејствување во синдикални организации, политички партии, здруженија на граѓани и фондации го оцениле со средна оценка 2,3.

ЕЛС највисока оценка дале за јавно информирање и медиуми (3,5) додека ГО за пристапот до образование (2,6). Анализата на оценките укажува дека според ЕЛС најмаргинализирана (најнепрепознаена и не вклучена) заедница се претставниците на ЛГБТ, заедницата и Ромите, додека ГО сметаат дека тоа се ЛГБТ, социјално загрозените и лицата со хендикеп.

Особено загрижува состојбата што оцените на ЕЛС а исто така ГО се исклучително ниски за пристапот до секоја од јавните услуги во однос на секоја од маргинализираните заедници (имајќи предвид дека распонот на оценките кои можеше да се користи беше 1-5). Ова укажува на неодложна и засилена активност од страна на националните и локалните креатори на политиките во креирање јавни сервиси и добра кои ефикасно ќе ги задоволуваат потребите на маргинализираните заедници.

Довербата во институциите е од пресудно значење за нивното ефикасно и ефективно функционирање. Кредителитетот кој го имаат институциите во значаен дел е блиску поврзан со транспарентноста и отчетноста на истите како и овозможување на партиципација од јавноста во креирање, имплементирање и мониторирање на активностите и мерките кои институциите ги превземаат. Во однос на тоа во кои институции/организации граѓаните имаат најголема доверба, одговорите се следни (оценување од 1-10):

**Табела 20 - Институции/организации во кои граѓаните имаат најголема доверба**

Институција/организација	Оценки на ЕЛС	Оценка на ГО
Градоначалник	8,75	5,43
Совет	7,14	3,86
Локална администрација	7,14	4,57
Судство	3,86	3,21
Полиција	3,86	4,87
МТСП и Центри за соц.	3,71	4,71
Здравствени институции	5,71	6
Образовни институции	7,71	6,07
Политички партии	3,14	5,43
Невладини организации	4	5,80

Според ЕЛС, граѓаните имаат најголема доверба во градоначалникот, советот и локалната администрација (доверба во сопствената работа), а најмала во политичките партии, судство и полиција. Најслабо е оценето МТСП и центрите за социјална работа, судството и полицијата.

ГО пак оцениле дека граѓаните имаат најголема доверба во здравствените и образовни институции, невладините организации, и со иста оценка се градоначалникот и политичките партии. Со најниска оценка е оценета довербата во судството и во советот на општината.



И во овој сегмент на анализата е евидентна разликата помеѓу одговорите на ЕЛС и ГО. Најголеми се разликите во одговорите токму за работата на клучните институции кои го организираат/спроведуваат функционирањето на локалната власт (види подолу) – оценката за довербата во Градоначалникот на ЕЛС изнесува 8,75 додека на ГО скоро двојно пониска 5,4; довербата во советот според ЕЛС 7,14, додека според ГО двојно пониска 3,86; довербата во општинската администрација според ЕЛС изнесува 7,14 според ГО значајно пониска 4,57.

Графикон бр. 16



## 5. Соработка на општините со организирани форми на застапување на граѓаните

Во однос на тоа дали општината води *регистар/адресар на активни здруженија на граѓани* 7 од 8 општини (87%) одговориле дека водат, додека 57% од граѓанските организации сметаат дека општините не поседуваат таков регистар, а 31,6% одговориле дека таков регистар постои на локално ниво. Околу 10% од граѓанските организации не дале одговор на ова прашање. Што се однесува до јавната достапност на регистарот/адресарот само 1/5 од општините одговориле потврдно на ова прашање, додека за истото се сложиле приближно толков дел (21%) од претставници на граѓанскиот сектор.

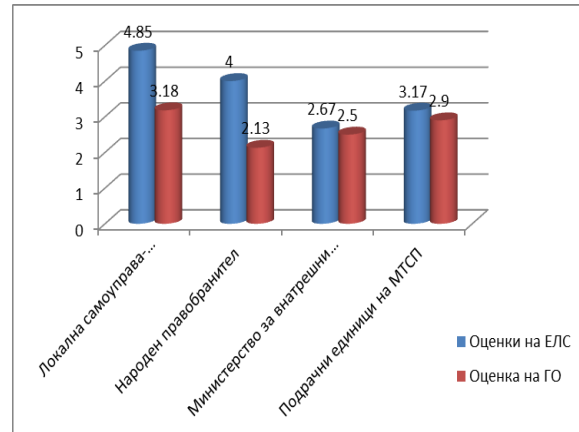
Најголем дел од ЕЛС (87,5% - 7 од 8 општини) се изјасниле дека даваат поддршка на здруженијата на граѓани преку обезбедување на канцеларии и потребен простор за реализација на нивните активности. На истото прашање само 1/2 од ГО одговориле дека добиваат таков тип на поддршка, 37% одговориле дека не добиваат и 10% од организациите не одговориле на прашањето.

Во продолжение се прикажани резултатите од оценката на нивото на соработка на ГО со институциите:

**Табела 21**

Институција/организа ција	Оценки на ЕЛС	Оценка на ГО
Локална самоуправа- комисија за ...	4,85	3,18
Народен правобранител	4	2,13
Министерство за внатрешни работи	2,67	2,5
Подрачни единици на МТСП	3,17	2,9

**Графикон 17**



Перцепциите за соработка ГО со различните институции повторно се разликуваат во зависност од тоа дали одговор дава ЕЛС или ГО. Посебно треба да се укаже на ниските оценки кои во просек ГО ги даваат за соработката со различните институции на локално ниво (национално ниво), како и константно повисоките оценки кои за различните прашања (па и за ова) ги даваат ЕЛС, на пример - ГО соработката со Народниот правобранител ја оцениле со 2,13 средна оценка додека ЕЛС соработката на ГО ја оцениле со 4-ка. Слично е и со перцепцијата за соработка со локалната самоуправа и комисиите. ЕЛС и ГО имаат согласност дека нивото на соработка помеѓу ГО и Министерството за внатрешни работи е најслаба, како и соработката со Подрачни единици на МТСП.

Значаен процент од ЕЛС, односно 62,5% сметаат дека соработката помеѓу граѓанските организации и локалната самоуправа е фреквентна, додека само 31,6% од граѓанскиот сектор се согласуваат со таа констатација. Најголемиот дел од ГО сметаат дека фреквентноста на соработката е ретка помеѓу ГО и ЕЛС и најчесто се вклучени кога е неопходна помош при изработка на стратешки документи. Исто така, една третина од ГО (31,6%) сметаат дека фреквентноста на соработката флукутира од случај до случај, односно дека има организации кои се блиски до градоначалникот или, пак, дека локалната власт сама си формирала свои организации.

**Табела 22 - Соработката помеѓу граѓанските организации и локалната самоуправа**

21. Доколку постои, колку е фреквентна соработката воопшто меѓу граѓанските организации и институциите на локално ниво?	ЕЛС	Процент ЕЛС	ГО	Процент ГО
а) честа, локалните институции секогаш бараат мислења од граѓанските организации при креирање и развој на стратешки документи од локално значење, а постои и размена на информации меѓу нив конкретно за проблеми од локално значење	5	62,5%	6	31,6%
б) ретка, само во случаи кога природата на работата (пр. креирање на стратешки документи) бара учество на локалните граѓанските организации во процесот	3	37,5%	7	36,8%
в) од случај до случај	0	0%	6	31,6%
г) нема соработка	0	0%	1	5,3%

За соработката на граѓанските организации со институциите на национално ниво, само половина (50%) ЕЛС дел од анализата сметаат дека таквата соработка е ретка, 37,5% сметаат дека зависи од случај до случај, а само 12,5% се изјасниле дека соработката е честа. Слично како и ЕЛС, така и најголем дел од граѓанските организации (63,1%) изјавиле дека фреквентноста на соработката со институциите на национално ниво е ретка. Во овој случај може да се забележи дека кога оценките се даваат за институции кои не се во надлежност на ЕЛС (на национално ниво) оценките помеѓу ЕЛС и ГО се поблиски.

**Табела 23 - Соработката на граѓанските организации со институциите на национално ниво**

22. Доколку постои, колку е фреквентна соработката воопшто меѓу граѓанските организации и институциите на национално ниво?	ЕЛС	Процент ЕЛС	ГО	Процент ГО
а) честа, институциите секогаш бараат мислења од граѓанските организации при креирање и развој на стратешки документи од локално значење, а постои и размена на информации меѓу нив	1	12,5%	3	15,8%
б) ретка, само во случаи кога природата на работата (пр. креирање на стратешки документи) бара учество на локалните граѓанските организации во процесот	4	50%	12	63,1%
в) од случај до случај	3	37,5%	4	21,1%
г) нема соработка	0	0%	0	0%

На прашањето дали општините имаат лице задолжено за контакт и соработка со јавноста и граѓаните, само ¼ од претставниците на ЕЛС одговориле потврдно, 12% одговориле - да, но само за информации кон јавноста, додека останатите ЕЛС (околу 60%) не дале одговор на ова прашање. На истото прашање од страна на претставниците на граѓанскиот сектор 57% одговориле потврдно, 26,3% - да, но само за информации кон јавноста, 10% од организациите одговориле дека не знаат да дадат одговор на ова прашање и само 1 претставник од граѓанска организација не одговорил на ова прашање.

На крај во однос на тоа како би можело да се зголеми учеството на јавноста (граѓаните, граѓанските здруженија) во процесите на дефинирање на проблемите на локално ниво, утврдување на приоритетите и усвојување на локалните политики одговорите кои беа дадени се наведени во продолжение:

Единицие на локална самоуправа (ЕЛС):

- ГО да имаат поголема транспарентност,
- Општината да објавува повици и да го прави тоа потранспарентно и почесто,
- Обезбедување повеќе средства за граѓански иницијативи,
- Граѓаните да покажат поголем интерес и вклученост,
- Почести состаноци со граѓани и посета на населени места.

Граѓански организации (ГО):

- Подигнување на свеста на граѓаните, информирање и едукација,
- Механизми и мерки за поголемо учество на јавноста во креирање на политиките,
- Одржување на редовни средби со цел подобро запознавање со сите документи, стратегии, политики, програми и сл.,
- Структуриран пристап во рамките на локалната самоуправа со вклучување на сите локални чинители за креирање стратегии и политики,
- Соработка, размена на информации, фреквентна комуникација, јавни дебати,
- Вклучување на НВО во процесот на буџетирање,
- Потребна е поголема политичка волја за промени,
- Потребна е поголема транспарентност,
- Информирање за можностите за вклучување и партиципација од ЕЛС.

Покрај тоа што значаен дел од својата структура насочи за детектирање на “тесните грла” во локалната демократија и доброто владеење на локално ниво, анализата, исто така, за најголем дел од предизвиците, дилемите и пречките направи обид да даде конкретни применливи препораки, кои можат да влијаат на подобрување на детектираните состојби.

## ДЕЛ II

### **Примена на инструментот за мерење на индексот на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните**

Буџетите на единиците на локалната самоуправа (во натамошниот текст: ЕЛС) се документи во кои се прикажани општинските приоритети за финансирање. Но, буџетите на ЕЛС не се квантитативно неограничени. Поради тоа, од ЕЛС зависи како ќе се распределат ресурсите со кои тие располагаат и на кој начин ќе го поддржат сопствениот развој. По правило, барањата секогаш се поголеми од можностите за обезбедување средства за нивно финансирање. За надминување на таквата состојба потребно е да се обрне посебно внимание на правилната примена на најдобрите практики во процесот на буџетирање, а, пред сè, во делот на идентификување, дефинирање и поврзување на потребите на граѓаните и останатите заинтересирани корисници во сообразност со достапните средства. Според тоа, процесот на буџетирање претставува активност за идентификување, дефинирање и поврзување на сите активности за да се разберат самиот процес и одговорноста на учесниците во тој процес и распоредот на временски определените активности.

Во Република Македонија (во натамошниот текст: РМ) постојат активности за примена и промовирање на принципите на партиципативност, инклузивност, како и родово буџетирање и буџетирање од аспект на потребите на маргинализираните групи. Сепак, отсуствува буџетирање со посебен осврт на потребите на граѓаните. Генерално, отсуствува јасна слика за тоа кои области од потребите на граѓаните се опфатени со процесот на буџетирање, а кои не се. Таквата состојба ја наметнува потребата на ниво на локалната власт да се применува алатка за мерење на можностите за почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните во процесот на буџетирање, што значително ќе придонесе за почитување на потребите на граѓаните во процесот на буџетирање.

Во таа функција е изградувањето на инструмент за мерење на индекс на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните (во натамошниот текст: Инструмент ИОТО). Освен тоа, тој инструмент ќе овозможи периодичен мониторинг и периодични споредби меѓу различни ЕЛС на начин кој ќе овозможи дополнително промовирање на потребите на граѓаните во процесот на буџетирањето, односно почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните. Дизајнот на инструментот ги зема предвид постојните методологии, законската регулатива, најдобрите практики и искуства од други држави или организации на локално ниво.

## 1. Цел на инструментот

Основна цел на инструментот ИОТО е овозможување пристап до информации кои се однесуваат на општинските финансии, а пред сè во делот на почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните, со посебен осврт на родовиот аспект и на ранливите и маргинализираните групи на граѓани. Преку него се обезбедуваат информации за ефективното менаџирање со јавните пари, учеството на граѓаните во тој процес и отчетноста на јавната администрација.

Достапноста на сеопфатни, разбирливи и навремени буџетски информации е неопходна за адекватно учество на тие страни во процесот на буџетирање. Имено, буџетот, често пати, е нејасен за обичниот граѓанин, што создава конфузија во неговото интерпретирање. ИОТО, исто така, ќе овозможи да се определат информациите кои се јавно достапни, временските рокови во рамките на секоја од фазите на процесот на буџетирање, учеството на бизнис секторот, граѓанските организации и граѓаните во процесот на буџетирање, почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните, како и недостатоците во процесот на буџетирање.

## 2. Потреба од инструментот

Инструментот за прв пат во РМ е воведен од страна на Здружението на финансиските работници на локалната самоуправа и јавните претпријатија во 2008 година. Со негово користење беа утврдени состојбите и беа дадени насоки за постапување со него со намера подобрување на утврдените состојби во областа на мерење и за следење на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. Таа методологија беше надградена во 2010 година.

Следењето на состојбата на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните, доведе до сознанија дека е потребно ажурирање на инструментот, воведување нови индикатори и параметри и, се разбира, промовирање за неговата употреба, со цел надминување на појавувачките тесни грла кои генерираат состојби на непочитување, отсуство на заштита и неисполнување на потребите на граѓаните. Тие тесни грла, најчесто, се согледуваат во:

- Неинформираност на граѓаните за начините за нивно учество и влијание во креирањето на буџетската политика на државно и локално ниво;
- Недоволно учество на бизнис секторот, НВО, граѓаните и маргинализираните групи во процесот на идентификување, дефинирање и одредување на потребите во буџетот на локално ниво;
- Недоволно предвидување и одредување на средства за почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните;
- Непостоење на стручна анализа и методологија за следење на буџетските расходи на локално ниво;

- Оневозможен пристап и неразбирливост на буџетските податоци и информации;
- Отсуство на буџетски информации и податоци;
- Непостоење на јасни критериуми за распределба на буџетските средства во рамките на локалниот буџет;
- Целосно отсуство на граѓаните од креирањето и трошењето на буџетот од аспект на почитување, заштита, исполнување на потребите на граѓаните и почитување на родовата еднаквост.

### **3. Резултати од примената на инструментот за мерење на индексот на буџетските алокации и трошења на локално (теренско истражување)**

Проектниот тим изврши теренско истражување на применливоста на ИОТО во 8 општини: Велес, Илинден, Куманово, Штип, Новаци, Гостивар Струга и Струмица. Во секоја од тие општини, заедно со претставници на општинската администрација, беа анализирани податоците содржани во претходно наведените прашалници за прибирање податоци во одделните фази на подготвување/формулирање на буџетот, одобрување на буџетот и во фаза на извршување и мониторинг на буџетот. Врз таа основа стручниот тим ги утврди соодветните показатели потребни за изготвување на индексот кои се презентирани (поединично и збирно) во соодветните, погореспомнати табели.

Врз основа на добиените податоци и информации, стручниот тим изврши пресметки на индексот ИОТО како инструмент за евалуација на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните во конкретната ЕЛС и во сите евалуирани ЕЛС збирно, кои се презентирани подолу во овој извештај.

Претходно наведените прашалници (3) беа доставени и до повеќе невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на анализираниите општини со цел да се добие поширока претстава, а со тоа и попрецизна оценка за одговорноста, транспарентноста и отчетноста на ЕЛС при реализирањето на целокупниот буџетски процес, преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните во конкретните ЕЛС.

Вредностите на одделните индекси на ИОТО по одделни фази на буџетскиот процес и вкупно за сите осум пилот-општини се добиени од вредностите кои се наведени во претходно наведените (3) табели за изготвување на индексот и со примена на претходно наведената формула за пресметување на ИОТО.

### 3.1. Резултати од теренското истражување по општини

#### А) Општина Велес

Со анализа на добиените одговори и утврдените вредности на прашањата кои се содржани во трите табели за изготвување на индексот, стручниот тим ги утврди следните вредности на индексот ИОТО по одделни фази на буџетирање и збирно за целиот буџетски процес во општина Велес:

Табела 24

Ред. Бр	Опис	Максималн и бодови	Освоени бодови	Коефициент	Индекс (оцена)
1	Фаза на формулирање/ подготвување на општинскиот буџет	60	56	0,933	4,667
2	Фаза на одобрување на општинскиот буџет	40	26	0,65	3,25
3	Фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет	45	36	0,8	4,00
	<b>ВКУПНО</b>	<b>145</b>	<b>118</b>	<b>0,8137</b>	<b>4,069</b>

Од презентираниите податоци може да се заклучи дека општина Велес има потполна одговорност, транспарентност и отчетност (индекс 4,667) при нејзиното одлучување за целите за следната буџетска година согласно фискалната и долгорочната стратегија на општината и потребите на граѓаните (прва и втора фаза на буџетскиот процес). Имено, од добиените информации и податоци од ЕЛС Велес може да се заклучи дека во првата и втората фаза од буџетскиот процес (формулирање/подготвување на општинскиот буџет), таа општина определува проекти кои ќе доведат до подобрување на животот на сите засегнати страни, односно дава можност за внесување проекти во буџетот пред тој да се даде на одобрување, а кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани. Таквата констатација ја потврдуваат и одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од четири невладини организации (“Зрак“, “Фокус, Здружение на лица со церебрална парализа и ЗГ “Мобилност“) кои дејствуваат на подрачјето на општина Велес.

Меѓутоа, таквиот пристап не се манифестира на ист начин и со ист степен и во фазата на одобрување на општинскиот буџет. Од добиените податоци од ЕЛС Велес стручниот тим утврди индекс 3,25, што е среден степен на одговорност, транспарентност и отчетност на



општината во процесот на одобрување на буџетот за следната година. Тоа значи, дека во таа фаза од буџетскиот процес општината не дава голема можност за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани во буџетот пред тој да се даде на Советот на општината за конечно одобрување. Интересно е што во однос на таа фаза од буџетскиот процес, одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од спомнатите невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Велес, упатуваат на нешто повисок степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината од оценката што за себе ја даде самата општина.

Во четвртата фаза (извршување и мониторинг на извршувањето на буџетот), општината дава можност, преку мониторинг, да се обезбедат квантитативни и квалитативни податоци како основа за утврдување на исполнувањето на барањата и потребите на граѓаните. Имено, од добиените податоци и информации стручниот тим утврди индекс 4,00 за таа фаза од буџетскиот процес, што е висок степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината. Таквата оценка ја потврдуваат одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од спомнатите невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Велес.

Врз основа на добиените вредности за определените (селектираните) индикатори во одделните фази од буџетскиот процес, збирната пресметана средна вредност на ИОТО на општина Велес изнесува 4,069. Тоа значи дека општина Велес се карактеризира со високо ниво на одговорност, транспарентност и отчетност во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. Таквата оценка, генерално, ја потврдуваат и одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од спомнатите четири невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Велес.

Стручниот тим оценува дека се присутни осетливи точки („тесни грла“) во третата фаза (одобрување на буџетот) од буџетскиот процес, што особено се манифестира во делумното или целосното отсуство на НВО, бизнис-секторот и сл.. на јавни расправи на општинските комисии на кои се расправа за предлог-буџетот на општината за следната година. Поради тоа, се препорачува општина Велес во иднина да обрнува поголемо внимание на тој дел (фаза) од буџетскиот процес во правец на надминување на констатираните слабости (евидентирани во одговорите на одделни прашања во соодветниот прашалник од страна на општината и претходно спомнатите четири НВО), со што општината во иднина ќе ја зголеми ефикасноста во унапредувањето на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

## **Б) Општина Илинден**

Со анализа на добиените одговори и утврдените вредности кои се содржани во трите табели за изготвување на индексот, стручниот тим ги утврди следните вредности на индексот ИОТО по одделни фази на буџетирање и збирно за целиот буџетски процес во општина Илинден:

Табела 25

Ред. Бр	Опис	Максимални бодови	Освоени бодови	Коефициент	Идекс (оцена)
1	Фаза на формулирање/подготвување на општинскиот буџет	60	48	0,8	4
2	Фаза на одобрување на општинскиот буџет	35	25	0,714	3,571
3	Фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет	40	33	0,825	4,125
ВКУПНО		135	106	0,785	3,926

Од презентираниите податоци може да се заклучи дека општина Илинден има висока одговорност, транспарентност и отчетност (индекс 4,0) при одлучувањето за целите на општината за следната буџетска година согласно фискалната и долгорочната стратегија на општината и потребите на граѓаните (прва и втора фаза на буџетскиот процес). Имено, од добиените информации и податоци може да се заклучи дека во првата и втората фаза од буџетскиот процес (формулирање/подготвување на општинскиот буџет), таа општина определува проекти кои ќе доведат до подобрување на животот на сите засегнати страни, односно дава можност за внесување проекти во буџетот пред тој да се даде на одобрување, а кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани. Таквата констатација, речиси во целост, ја потврдуваат и одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од две невладини организации („Призма“ и Здружение на лица со хендикеп) кои дејствуваат на подрачјето на општина Илинден.

Таквиот пристап се манифестира на нешто послаб начин и степен во фазата на одобрување на општинскиот буџет. Од добиените податоци и информации стручниот тим утврди индекс 3,57, што е може да се смета дека е на граница меѓу висок и среден степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината во процесот на одобрување на буџетот за следната година. Тоа значи, дека во таа фаза од буџетскиот процес општината дава одредена, но не доволно голема можност за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани во буџетот пред тој да се даде на Советот на општината за конечно одобрување. И таа констатација, речиси во целост, ја потврдуваат и одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од двете претходно спомнати невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Илинден.

Во четвртата фаза од буџетскиот процес (извршување и мониторинг на извршувањето на буџетот), општината дава можност, преку мониторинг, да се обезбедат квантитативни и квалитативни податоци како основа за утврдување на исполнувањето на барањата и потребите на граѓаните. Од добиените податоци и информации стручниот тим утврди индекс 4,125 за таа фаза од буџетскиот процес, што се оценува како висок степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината. И таа констатација, во целост, ја потврдуваат и одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од две невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Илинден.

Врз основа на добиените вредности за определените (селектираните) индикатори во одделните фази од буџетскиот процес, збирната пресметана средна вредност на ИОТО на општина Илинден изнесува 3,926. Тоа значи дека општина Илинден се карактеризира со високо ниво на одговорност, транспарентност и отчетност во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

Сепак, стручниот тим оценува дека се присутни одредени осетливи точки во третата фаза (одобрување на буџетот) од буџетскиот процес, поради што препорачува општина Илинден во иднина да обрнува поголемо внимание на тој дел (фаза) од буџетскиот процес во правец на надминување на констатираните слабости (евидентирани во одговорите на НВО на одделни прашања во соодветниот прашалник), со што општината во иднина ќе ја зголеми ефикасноста во унапредувањето на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

## В) Општина Куманово

Со анализа на добиените одговори на прашањата и утврдените вредности кои се содржани во трите табели за изготвување на индексот, стручниот тим ги утврди следните вредности на индексот ИОТО по одделни фази на буџетирање и збирно за целиот буџетски процес во општина Куманово:

**Табела 26**

Ред. Бр	Опис	Максимални бодови	Освоени бодови	Коефициент	Индекс (оцена)
1	Фаза на формулирање/ подготвување на општинскиот буџет	60	54	0,9	4,5
2	Фаза на одобрување на општинскиот буџет	40	26	0,65	3,25
3	Фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет	45	36	0,8	4
	<b>ВКУПНО</b>	<b>145</b>	<b>116</b>	<b>0,8</b>	<b>4</b>

Од презентираниите податоци може да се заклучи дека општина Куманово има потполна одговорност, транспарентност и отчетност (индекс 4,5) при одлучувањето за целите на општината за следната буџетска година согласно фискалната и долгорочната стратегија на општината и потребите на граѓаните (прва и втора фаза на буџетскиот процес). Имено, од добиените информации и податоци од ЕЛС Куманово може да се заклучи дека во првата и втората фаза од буџетскиот процес (формулирање/ подготвување на општинскиот буџет), таа општина определува проекти кои ќе доведат до подобрување на животот на сите засегнати страни, односно дава можност за внесување проекти во буџетот пред тој да се даде на одобрување, а кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани. Меѓутоа, таквата констатација, речиси, воопшто не кореспондира или е сосема спротивна на одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од две невладини организации („Европски федералисти“ и Центар за интеркултурен дијалог) кои дејствуваат на подрачјето на општина Куманово.

Од друга страна, добиените одговори на соодветниот прашалник од општина Куманово, упатуваат на одредена нејзина самокритичност во фазата на одобрување на општинскиот буџет. Од добиените податоци и информации, стручниот тим утврди индекс 3,25, што е среден степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината во процесот на одобрување на буџетот за следната година. Тоа значи, дека во таа фаза од буџетскиот процес општината не дава голема можност за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани во буџетот пред буџетот да се даде на Советот на општината за конечно одобрување. Таквата констатација, речиси, во целост се преклопува со одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од двете спомнати невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Куманово.

Во четвртата фаза (извршување и мониторинг на извршувањето на буџетот), општината смета дека дава можност, преку мониторинг, да се обезбедат квантитативни и квалитативни податоци како основа за утврдување на исполнувањето на барањата и потребите на граѓаните. Од добиените податоци и информации од општината, стручниот тим утврди индекс 4,00 за таа фаза од буџетскиот процес, што е висок степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината. Меѓутоа, и за таа фаза од буџетскиот процес одговорите на прашањата содржани во соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од двете спомнати невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Куманово, се сосема спротивни (негативни) од тие кои ги презентира општинската администрација на ЕЛС Куманово.

Врз основа на добиените вредности за определените (селектираните) индикатори во одделните фази од буџетскиот процес, збирната пресметана средна вредност на ИОТО на општина Куманово изнесува 4,0. Тоа значи дека таа општина се карактеризира со високо ниво на одговорност, транспарентност и отчетност во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. Меѓутоа, таквата оценка се извлекува само од добиените одговори

и нивните вредности кои стручниот тим ги доби од општинската администрација, а кои воопшто не соодветствуваат со одговорите на истите прашања кои тимот ги доби од двете спомнати невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Куманово.

Поради таквите спротивставени одговори (мислења) на општинската администрација и двете спомнати невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Куманово, стручниот тим оценува дека се присутни повеќе осетливи точки во сите четири фази од буџетскиот процес, поради што препорачува општина Куманово во иднина да преземе активности за надминување на констатираните слабости во текот на целиот буџетскиот процес со цел нивно надминување или намалување, со што општината во иднина ќе ја зголеми ефикасноста во унапредувањето на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку природот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

### Г) Општина Штип

Со анализа на добиените одговори и утврдените вредности на прашањата кои се содржани во трите табели за изготвување на индексот, стручниот тим ги утврди следните вредности на индексот ИОТО по одделни фази на буџетирање и збирно за целиот буџетски процес во општина Штип:

**Табела 27**

Ред. Бр	Опис	Максимални бодови	Освоени бодови	Коефициент	Идекс (оцена)
1	Фаза на формулирање/подготвување на општинскиот буџет	70	61	0,87	4,36
2	Фаза на одобрување на општинскиот буџет	40	24	0,6	3,00
3	Фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет	45	36	0,8	4,00
	<b>ВКУПНО</b>	<b>155</b>	<b>121</b>	<b>0,78</b>	<b>3,90</b>

Од презентираниите податоци може да се заклучи дека општина Штип има висока одговорност, транспарентност и отчетност (индекс 4,36) при одлучувањето за целите на општината за следната буџетска година согласно фискалната и долгорочната стратегија на општината и потребите на граѓаните (прва фаза на буџетскиот процес). Од добиените информации и податоци може да се заклучи дека во првата и втората фаза од буџетскиот процес (формулирање/подготвување на општинскиот буџет), таа општина определува проекти кои ќе доведат до подобрување на животот на сите засегнати страни, односно дава можност за внесување проекти во буџетот пред тој да се даде на одобрување, а кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани. Меѓутоа, таквата констатација, речиси, воопшто не кореспондира или е сосема спротивна на одговорите на прашањата соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби

од една невладина организација (Фондација за локален развој) која дејствува на подрачјето на општина Штип.

Од друга страна, од добиените податоци и информации стручниот тим утврди индекс 3,00, што е среден степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината во процесот на одобрување на буџетот за следната година. Тоа значи, дека во таа фаза од буџетскиот процес општината не дава голема можност за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани во буџетот пред тој да се даде на Советот на општината за конечно одобрување. Таквата констатација, речиси, во целост се преклопува со одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Штип.

Според одговорите во прашалниците што ги даде општинската администрација и соодветно утврдените вредности, во фаза од буџетскиот процес (извршување и мониторинг на извршувањето на буџетот), општината дава можност, преку мониторинг, да се обезбедат квантитативни и квалитативни податоци како основа за утврдување на исполнувањето на барањата и потребите на граѓаните. Од добиените податоци и информации стручниот тим утврди индекс 4,0 за таа фаза од буџетскиот процес, што се оценува како висок степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината. Меѓутоа, таквата оценка, воопшто, не соодветствува со одговорите на истите прашања кои тимот ги доби од спомнатата невладина организација која дејствуваат на подрачјето на општина Штип.

Врз основа на утврдените вредности за определените (селектираните) индикатори во одделните фази од буџетскиот процес, збирната пресметана средна вредност на ИОТО на општина Штип изнесува 3,9. Тоа би значело дека општина Штип се карактеризира со високо ниво на одговорност, транспарентност и отчетност во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. Меѓутоа, таквата оценка се извлекува само од добиените одговори на прашалниците и соодветно утврдените вредности кои стручниот тим ги доби од општинската администрација, а кои што многу малку соодветствуваат со одговорите на истите прашања кои тимот ги доби од спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Штип.

Според тоа, спротивставените одговори (мислења) на општинската администрација и нивните утврдени вредности и на спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Штип, упатуваат на оценката дека се присутни повеќе осетливи точки во сите четири фази од буџетскиот процес. Поради тоа, стручниот тим препорачува општина Штип во иднина да презема активности за надминување на констатираните слабости во текот на целиот буџетскиот процес со цел нивно надминување или намалување, со што општината ќе ја зголеми ефикасноста во унапредувањето на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

#### Д) Општина Новаци

Со анализа на добиените одговори и утврдените вредности на прашањата кои се содржани во трите табели за изготвување на индексот, стручниот тим ги утврди следните вредности на индексот ИОТО по одделни фази на буџетирање и збирно за целиот буџетски процес во општина Новаци:

Табела 28

Ред. Бр	Опис	Максимални бодови	Освоени бодови	Коефициент	Идекс (оцена)
1	Фаза на формулирање/подготвување на општинскиот буџет	70	61	0,87	4,36
2	Фаза на одобрување на општинскиот буџет	40	24	0,6	3,00
3	Фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет	45	36	0,8	4,00
	<b>ВКУПНО</b>	<b>155</b>	<b>121</b>	<b>0,78</b>	<b>3,90</b>

Од презентираниите податоци може да се заклучи дека општина Новаци има висока одговорност, транспарентност и отчетност (индекс 4,35) при одлучувањето за целите на општината за следната буџетска година согласно фискалната и долгорочната стратегија на општината и потребите на граѓаните (прва и втора фаза на буџетскиот процес). Имено, од добиените информации и податоци може да се заклучи дека во првата и втората фаза од буџетскиот процес (формулирање/подготвување на општинскиот буџет), таа општина определува проекти кои ќе доведат до подобрување на животот на сите засегнати страни, односно дава можност за внесување проекти во буџетот пред тој да се даде на одобрување, а кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани. Меѓутоа, таквата констатација, речиси, воопшто не кореспондира или е сосема спротивна на одговорите на прашањата соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од две невладини организации (ЕД “Кајмакчалан“ и АВА КОТА) кои дејствуваат на подрачјето на општина Новаци.

Слично како кај општина Куманово, и во случајот на општина Новаци добиените одговори на соодветниот прашалник упатуваат на одредена нејзина самокритичност во фазата на одобрување на општинскиот буџет. Од добиените податоци и информации стручниот тим утврди индекс 3,0 што е може да се смета дека е среден степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината во процесот на одобрување на буџетот за следната година. Тоа значи, дека во таа фаза од буџетскиот процес општината дава одредена, но не доволно голема можност за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани во буџетот, пред тој да се даде на Советот на општината за конечно одобрување. Таквата констатација, речиси, во целост се преклопува со одговорите на

прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од двете спомнати невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Новаци.

Според одговорите во прашалниците што ги даде општинската администрација и соодветно утврдените вредности, во четвртата фаза од буџетскиот процес (извршување и мониторинг на извршувањето на буџетот), општината дава можност, преку мониторинг, да се обезбедат квантитативни и квалитативни податоци како основа за утврдување на исполнувањето на барањата и потребите на граѓаните. Од добиените податоци и информации стручниот тим утврди индекс 4,0 за таа фаза од буџетскиот процес, што се оценува како висок степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината. Меѓутоа, таквата оценка, воопшто, не соодветствува со одговорите на истите прашања кои тимот ги доби од двете спомнати невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Новаци.

Врз основа на утврдените вредности за определените (селектираните) индикатори во одделните фази од буџетскиот процес, збирната пресметана средна вредност на ИОТО на општина Новаци изнесува 3,9. Тоа би значело дека општина Новаци се карактеризира со високо ниво на одговорност, транспарентност и отчетност во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. Меѓутоа, таквата оценка се извлекува само од добиените одговори на прашалниците и соодветно утврдените вредности кои стручниот тим ги доби од општинската администрација, а кои што воопшто не соодветствуваат со одговорите на истите прашања кои тимот ги доби од двете спомнати невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Новаци.

Според тоа, спротивставените одговори (мислења) на општинската администрација и нивните утврдени вредности и на двете спомнати невладини организации кои дејствуваат на подрачјето на општина Новаци, упатуваат на оценката дека се присутни повеќе осетливи точки во сите четири фази од буџетскиот процес. Поради тоа, стручниот тим препорачува општина Новаци во иднина да презема активности за надминување на констатираните слабости во текот на целиот буџетскиот процес со цел нивно надминување или намалување, со што општината ќе ја зголеми ефикасноста во унапредувањето на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

## **Г) Општина Гостивар**

Со анализа на добиените одговори и утврдените вредности во одделните табели за пресметување на индексот, стручниот тим ги утврди следните вредности на индексот ИОТО по одделни фази на буџетирање и збирно за целиот буџетски процес во општина Гостивар:



Табела 29

Ред. Бр	Опис	Максимални бодови	Освоени бодови	Коефициент	Индекс (оцена)
1	Фаза на формулирање/подготвување на општинскиот буџет	70	66	0,943	4,714
2	Фаза на одобрување на општинскиот буџет	40	24	0,6	3
3	Фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет	35	30	0,857	4,286
	<b>ВКУПНО</b>	<b>145</b>	<b>120</b>	<b>0,827586207</b>	<b>4,138</b>

Од презентираниите податоци може да се заклучи дека општина Гостивар има потполна одговорност, транспарентност и отчетност (индекс 4,714) при одлучувањето за целите на општината за следната буџетска година согласно фискалната и долгорочната стратегија на општината и потребите на граѓаните (прва и втора фаза на буџетскиот процес). Имено, од добиените информации и податоци може да се заклучи дека во првата и втората фаза од буџетскиот процес (формулирање/подготвување на општинскиот буџет), таа општина определува проекти кои ќе доведат до подобрување на животот на сите засегнати страни, односно дава можност за внесување проекти во буџетот пред тој да се даде на одобрување, а кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани. Таквата констатација, речиси, воопшто не кореспондира или е сосема спротивна на одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од една невладина организација (АДЕ) која дејствува на подрачјето на општина Гостивар.

Од друга страна, од добиените податоци и информации од општинската администрација и соодветно утврдените вредности, стручниот тим утврди индекс 3,0, што е среден степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината во процесот на одобрување на буџетот за следната година. Тоа значи дека во таа фаза од буџетскиот процес општината не дава голема можност за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани во буџетот пред тој да се даде на Советот на општината за конечно одобрување. Таквата констатација, речиси, во целост се преклопува со одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од претходно спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Гостивар.

Во четвртата фаза (извршување и мониторинг на извршувањето на буџетот) од буџетскиот процес, општината дава можност, преку мониторинг, да се обезбедат квантитативни и квалитативни податоци како основа за утврдување на исполнувањето на барањата и потребите на граѓаните. Имено, од добиените податоци и информации стручниот тим утврди индекс 4,286 за таа фаза од буџетскиот процес, што е висок степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината. Меѓутоа, таквата оценка се извлекува само од добиените одговори на прашалниците од општинската администрација, а

кои што воопшто не соодветствуваат со одговорите на истите прашања кои тимот ги доби од спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Гостивар.

Врз основа на добиените вредности за определените (селектираните) индикатори во одделните фази од буџетскиот процес, збирната пресметана средна вредност на ИОТО на Општина Гостивар изнесува 4,138. Тоа би значело дека општина Гостивар се карактеризира со високо ниво на одговорност, транспарентност и отчетност во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. Меѓутоа, таквата оценка се извлекува само од добиените одговори на прашалниците од општинската администрација, а кои што воопшто не соодветствуваат со одговорите на истите прашања кои тимот ги доби од спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина.

И во случајот на општина Гостивар, спротивставените одговори (мислења) на општинската администрација и спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Гостивар, упатуваат на оценката дека се присутни повеќе осетливи точки во сите четири фази од буџетскиот процес, поради што стручниот тим препорачува општина Гостивар во иднина да презема активности за надминување на констатираните слабости во текот на целиот буџетскиот процес со цел нивно надминување или намалување, со што општината ќе ја зголеми ефикасноста во унапредувањето на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

### Е) Општина Струга

Со анализа на добиените одговори и утврдените вредности во трите табели за пресметување на индексот, стручниот тим ги утврди следните вредности на индексот ИОТО по одделни фази на буџетирање и збирно за целиот буџетски процес во општина Струга:

Табела 30

Ред. Бр	Опис	Максимални бодови	Освоени бодови	Коефициент	Индекс (оцена)
1	Фаза на формулирање/ подготвување на општинскиот буџет	50	46	0,92	4,6
2	Фаза на одобрување на општинскиот буџет	40	24	0,6	3
3	Фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет	45	30	0,667	3,333
	<b>ВКУПНО</b>	<b>135</b>	<b>100</b>	<b>0,741</b>	<b>3,704</b>

Од презентираниите податоци може да се заклучи дека општина Струга има потполна одговорност, транспарентност и отчетност (индекс 4,6) при одлучувањето за целите на општината за следната буџетска година согласно фискалната и долгорочната стратегија на

општината и потребите на граѓаните (прва и втора фаза на буџетскиот процес). Имено, од добиените информации и податоци може да се заклучи дека во првата и втората фаза од буџетскиот процес (формулирање/подготвување на општинскиот буџет), таа општина определува проекти кои ќе доведат до подобрување на животот на сите засегнати страни, односно дава можност за внесување проекти во буџетот пред тој да се даде на одобрување, а кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани. Сосема спротивни на таквата констатација се одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од една невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Струга.

Од добиените податоци и информации од општинската администрација, стручниот тим утврди индекс 3,0 што е може да се смета дека е среден степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината во процесот на одобрување на буџетот за следната година. Тоа значи, дека во таа фаза од буџетскиот процес општината не дава голема можност за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани во буџетот пред тој да се даде на Советот на општината за конечно одобрување. Таквата констатација, речиси, во целост се преклопува со одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од претходно спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Струга.

Во четвртата фаза од буџетскиот процес (извршување и мониторинг на извршувањето на буџетот), општината дава можност, преку мониторинг, да се обезбедат квантитативни и квалитативни податоци како основа за утврдување на исполнувањето на барањата и потребите на граѓаните. Од добиените податоци и информации стручниот тим утврди индекс 3,33 за таа фаза од буџетскиот процес, што се оценува како висок степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината. Таквата оценка, речиси, во целост соодветствува со одговорите на истите прашања кои тимот ги доби од спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Струга.

Врз основа на добиените вредности за определените (селектираните) индикатори во одделните фази од буџетскиот процес, збирната пресметана средна вредност на ИОТО на општина Струга изнесува 3,7. Тоа би требало да значи дека општина Струга се карактеризира со високо ниво на одговорност, транспарентност и отчетност во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. Меѓутоа, таквата оценка се извлекува само од добиените одговори на прашалниците од општинската администрација, а кои воопшто не соодветствуваат со одговорите на истите прашања кои тимот ги доби од спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општината.

Според тоа, спротивставените одговори (мислења) на општинската администрација и спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Струга, упатуваат на оценката дека се присутни повеќе осетливи точки во сите четири фази од буџетскиот процес, поради што стручниот тим препорачува општина Струга во иднина да

презема активности за надминување на констатираните слабости во текот на целиот буџетскиот процес со цел нивно надминување или намалување, со што општината ќе ја зголеми ефикасноста во унапредувањето на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку природот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

### Ж) Општина Струмица

Со анализа на добиените одговори и утврдените вредности во трите табели за пресметка на индексот, стручниот тим ги утврди следните вредности на индексот ИОТО по одделни фази на буџетирање и збирно за целиот буџетски процес во општина Струмица:

Табела 31

Ред. Бр	Опис	Максимални бодови	Освоени бодови	Коефициент	Индекс (оцена)
1	Фаза на формулирање/подготвување на општинскиот буџет	70	66	0,943	4,714
2	Фаза на одобрување на општинскиот буџет	40	25	0,625	3,125
3	Фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет	45	34	0,756	3,778
	<b>ВКУПНО</b>	<b>155</b>	<b>125</b>	<b>0,806</b>	<b>4,032</b>

Од презентираниите податоци може да се заклучи дека општина Струмица има потполна одговорност, транспарентност и отчетност (индекс 4,714) при одлучувањето за целите на општината за следната буџетска година согласно фискалната и долгорочната стратегија на општината и потребите на граѓаните (прва и втора фаза на буџетскиот процес). Имено, од добиените информации и податоци може да се заклучи дека во првата и втората фаза од буџетскиот процес (формулирање/подготвување на општинскиот буџет), таа општина определува проекти кои ќе доведат до подобрување на животот на сите засегнати страни, односно дава можност за внесување проекти во буџетот пред тој да се даде на одобрување, а кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани. Таквата констатација, само делумно кореспондира со одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од една невладина организација (Центар на заедницата) која дејствува на подрачјето на општина Струмица.

Од друга страна, таквиот пристап на општината не се манифестира на ист начин и со ист степен и во фазата на одобрување на општинскиот буџет. Од добиените податоци и информации од општинската администрација, стручниот тим утврди индекс 3,125, што е среден степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината во процесот на одобрување на буџетот за следната година. Тоа значи дека во таа фаза од буџетскиот процес општината не дава голема можност за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите

граѓани во буџетот пред буџетот да се даде на Советот на општината за конечно одобрување. Таквата констатација, речиси, во целост се преклопува со одговорите на прашањата содржани со соодветниот прашалник кои стручниот тим ги доби од претходно спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Струмица.

Во четвртата фаза (извршување и мониторинг на извршувањето на буџетот), општината дава можност, преку мониторинг, да се обезбедат квантитативни и квалитативни податоци како основа за утврдување на исполнувањето на барањата и потребите на граѓаните. Имено, од добиените податоци и информации стручниот тим утврди индекс 3,77 за таа фаза од буџетскиот процес, што е висок степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општината. Меѓутоа, таквата оценка се извлекува само од добиените одговори на прашалниците од општинската администрација, а кои воопшто не соодветствуваат со одговорите на истите прашања кои тимот ги доби од спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина.

Врз основа на добиените вредности за определените (селектираните) индикатори во одделните фази од буџетскиот процес, збирната пресметана средна вредност на ИОТО за општина Струмица изнесува 4,032. Тоа значи дека Општина Струмица се карактеризира со високо ниво на одговорност, транспарентност и отчетност во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

И во случајот на општина Струмица, спротивставените одговори (мислења) на општинската администрација и на спомнатата невладина организација која дејствува на подрачјето на општина Струмица, упатуваат на оценката дека се присутни повеќе осетливи точки во сите четири фази од буџетскиот процес, поради што стручниот тим препорачува општина Струмица во иднина да презема активности за надминување на констатираните слабости во текот на целиот буџетскиот процес со цел нивно надминување или намалување, со што општината ќе ја зголеми ефикасноста во унапредувањето на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

### **3.2. Компаративна анализа на индексите на ИОТО во пилот-општините**

Претходната анализа ги потенцира следните показатели, односно ИОТО по одделни фази од буџетскиот процес и по одделни ЕЛС, пресметани врз основа на вредностите содржани во одделните табели за пресметување на индексот:

I и II Фаза – Формулирање/подготвување на буџетот  
Велес ИОТО = 4,666  
Илинден ИОТО = 4,00  
Куманово ИОТО = 4,5  
Штип ИОТО = 4,36

Новаци ИОТО = 4,35  
Гостивар ИОТО = 4,714  
Струга ИОТО = 4,6  
Струмица ИОТО = 4,714

Просек ИОТО = 4,433

Показателите упатуваат на заклучок дека во пет ЕЛС коефициентот ОТО е над просекот, а во три ЕЛС е под просекот на индексот за I и II Фаза – Формулирање/подготвување на буџетот.

Притоа, за општините Велес, Гостивар, Струга, Струмица и (иако е на граница меѓу двете последователи нивоа – високо кон средно) Куманово, може да се каже дека имаат потполна, додека сите останати имаат висока одговорност, транспарентност и отчетност при формулирањето/подготвувањето на буџетот во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

### III Фаза – Одобрување на буџетот

Велес ИОТО = 3,25  
Илинден ИОТО = 3,57  
Куманово ИОТО = 3,25  
Штип ИОТО = 3,0  
Новаци ИОТО = 3,0  
Гостивар ИОТО = 3,0  
Струга ИОТО = 3,0  
Струмица ИОТО = 3,126

Просек ИОТО = 3,085

Горните показатели упатуваат на заклучокот дека во четири ЕЛС индексот на ОТО е над просекот (3,085) на групата пилот – општини. Меѓутоа, само општина Илинден има индекс на ОТО кој неа ја сместува во категоријата општини со висока одговорност, транспарентност и отчетност во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. Сите останати ЕЛС можат да се категоризираат во општини со средно ниво на одговорност, транспарентност и отчетност во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

### IV Фаза – Извршување и мониторинг на буџетот

Велес ИОТО = 4,0  
Илинден ИОТО = 4,125

Куманово ИОТО = 4,0  
Штип ОТО = 4,0  
Новаци ИОТО = 4,0  
Гостивар ИОТО = 4,286  
Струга ИОТО = 3,33  
Струмица ИОТО = 3,77

Просек ИОТО = 3,965

Анализата потврди дека сите анализирани ЕЛС даваат можност, преку мониторинг, да се обезбедат квантитативни и квалитативни податоци како основа за утврдување на исполнувањето на барањата и потребите на граѓаните. Имено, од добиените податоци и информации стручниот тим утврди просечен индекс 3,965 за таа фаза од буџетскиот процес, што е висок степен на одговорност, транспарентност и отчетност на општините. Во тие рамки, шест ЕЛС имаат натпросечен, а само две ЕЛС имаат индекс на ОТО кој е под просечниот за сите осум анализирани ЕЛС.

V Збирен ИОТО за сите четири фази од буџетскиот процес:

Велес ИОТО = 4,069  
Илинден ИОТО = 3,926  
Куманово ИОТО = 4,00  
Штип ИОТО = 3,90  
Новаци ИОТО = 3,90  
Гостивар ИОТО = 4,138  
Струга ИОТО = 3,70  
Струмица ИОТО = 4,032

Просек ИОТО = 3,933

Просечниот индекс добиен од сите вредности на ИОТО за сите четири фази од буџетскиот процес изнесува 3,933, што покажува висок степен на одговорност, транспарентност и отчетност за сите анализирани ЕЛС, во поглед на унапредување на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

#### **4. Заеднички осетливи точки во обезбедувањето одговорност, транспарентност и отчетност на анализирани пилот-општини**

Теренското истражување покажа дека ИОТО во себе содржи соодветни механизми и индикатори за лоцирање на одредени “осетливи“ точки во одделните општини.

Општата оценка на стручниот тим што го вршеше теренското истражување е дека правилно се лоцирани основните точки (“тесни грла“ во одделните фази од буџетскиот

процес) од работењето на ЕЛС, кои се смета дека се најчувствителни при реализацијата на буџетскиот процес. Во дел од анализираниите ЕЛС, тие точки се лоцирани во сите четири фази од буџетскиот процес. Кај некои ЕЛС, пак, тие осетливи точки, најчесто, се лоцирани во третата фаза (одобрување на буџетот) од буџетскиот процес. Имено, во таа фаза од буџетскиот процес сите анализирани општини даваат *скромна* можност за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани во буџетот пред тој да се даде на Советот на општината за конечно одобрување. На таков заклучок упатуваат одделните индекси за степенот на одговорност, транспарентност и отчетност на пилот - општините во процесот на одобрување на буџетот за следната година, кои, главно се вреднуваат како среден индекс, но и збирниот просечен индекс за сите осум општини за таа фаза од буџетскиот процес, кој е вреднуван со 3,085. Таквиот заклучок се потврдува и со одговорите на прашањата кои се содржани во одделните прашалници кои стручниот тим ги доби од одделни анкетирани невладини организации кои дејствуваат на подрачјата на анализираниите ЕЛС. Оттаму произлегува и препораката на стручниот тим за поголемиот дел од анализираниите ЕЛС во иднина да ја зголемат можноста за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани во буџетот во фазата на формулирање/подготвување на буџетот и, особено, во третата фаза (одобрување на буџетот), односно пред буџетот да се даде на Советот на општината за конечно одобрување.



### ДЕЛ III

#### **Извештај за оценка на перформансите на јавните расходи и финансиската одговорност (PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY - PEFA)**

Целта на оценување на јавните расходи и финансиската одговорност (Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA) е да се оценат тековните резултати на системот на јавен финансиски менаџмент во селектирани пилот општини во Република Македонија.

За таа цел направено беше прилагодување на PEFA рамката и беа избрани четиринаесет индикатори кои ќе се оценуваат. Индикаторите беа со цел фокусот да биде ставен на најважните аспекти за работењето на единиците на локалната самоуправа и ефикасно функционирање на општинските совети.

Треба да се нагласи дека PEFA не бара да се оценува политиката на расходи туку се фокусира на оценување на капацитетот на елементите на системот за да го олесни постигнувањето на посакуваните резултати.

ПЕФА оценката беше спроведена во претходно наведените осум општини. Селекцијата на општините беше спроведена врз основа на повеќе критериуми:

- ✓ По една ЕЛС од секој плански регион (припадност на плански регион);
- ✓ Тип и големина на општината – број на жители
- ✓ Различен етнички состав, односно општини со застапеност на граѓани од различни етнички состав;
- ✓ Совети на општините според различна политичка припадност на советниците и на градоначалникот на општината (позиција – опозиција);
- ✓ Најмалку една ЕЛС да е со седиште во село, урбана или рурална средина;
- ✓ Општини кои имаат развиен НВО сектор,
- ✓ Најмалку две општини која имаат донесено стратегија за соработка со граѓанскиот сектор или имаат воспоставено транспарентни критериуми за соработка со граѓанскиот сектор
- ✓ Најмалку една ЕЛС да има блокирана сметка;
- ✓ Расходите на општините за поддршка на граѓански иницијативи;
- ✓ Вкупни приходи на соодветните општини.

Исто така, поради временско и финансиско ограничување од вкупно 31 индикатори кои се дел од PEFA, беа селектирани 15 индикатори кои беа оценети како најзначајни од аспект на ефикасното трошење на јавните расходи. Дел од индикаторите (како годишни финансиски извештаи) не беа селектирани за оценка бидејќи се дел од законската рамка и оценките кај овие индикатори се на највисоко ниво.

По финалното прилагодување на PEFA рамката и селектирањето на пилот општините кои учествува во оценувањето се изврши теренска посета на општините. Разговорите, главно, беа водени со раководители на одделенијата за буџет и финансирање и внатрешните ревизори. На општините по електронска пошта им беше испратена листа на потребни документи врз основа на кои ќе се врши оценувањето. Теренските посети завршија во првата половина на октомври 2017 година.

*Како генерален заклучок може да се изведе дека областите од јавниот финансиски менаџмент кои се регулирани со закон се почитуваат на највисоко ниво и оценките се високи кај сите оценувани општини, додека областите кои не се опфатени со законска регулатива се со најниски оценки. Поради тоа, овој извештај може да послужи и како основа за давање предлог за натамошни законски регулирања на дел од подрачјата на јавниот финансиски менаџмент.*

Структурата на извештајот продолжува со краток опис на легалната рамка според која дејствуваат општините, презентирање на главните наоди од оценката за сите петнаесет индикатори за сите 8 општини (сумарно), како и препораки за понатамошни реформи во јавниот финансиски менаџмент. *Поради обемот на методологијата и направените извештаи за секоја од 8-те општини, комплетната верзија од извештаите со сите поединечни оценки и со потребната документација користена за оценување и лица вклучени во интервјуирањето за време на теренската посета ќе се прикажани во АНЕКС (Прилог 4).*

## **1. Законска и институционална рамка според која дејствуваат општините**

Како што е познато, во Република Македонија спроведена е втората фаза на децентрализација со што единиците на локалната самоуправа, односно општините имаат добиено значителни пренесени функции и овластувања. Нивното дејствување е регулирано со повеќе законски акти, меѓу кои како основни и најзначајни може да се издвојат следните:

- *Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“, бр. 64/2005, 04/2008, 103/2008, 156/2009, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16)* со кој се обезбедува детална рамка за буџетскиот процес, односно со овој закон се уредуваат постапката за изготвување, донесување, управување и извршување на Буџетот на Република Македонија како и на буџетите на единиците на локалната самоуправа (општините) и на градот Скопје.

- *Законот за извршување на буџетите на Р. Македонија за 2014 година („Службен весник на Република Македонија“ бр. 180/13), за 2015 година („Службен весник на Република Македонија“, бр. 155/14) и за 2016 година („Службен весник на Република Македонија“ бр. 209/15),* со кои се распределуваат средствата од Буџетот на Република Македонија за буџетските корисници и единките корисници. Од интерес за општините е распределбата на средствата за наменски и блок дотации на сметки на општините врз

основа на уредби донесени од Владата на Република Македонија, а за финансирање на пренесените надлежности, во динамика усогласена со Министерството за финансии.

- *Законот за локална самоуправа („Службен весник на Република Македонија“, бр.5 од 29.01.2002 год.)* со кој се уредуваат: надлежностите на општината; непосредното учество на граѓаните во одлучувањето; организацијата и работата на органите на општината; општинската администрација; актите на органите; имот - сопственост на општината; надзорот над работата на органите на општината; распуштањето на советот на општината; механизмите на соработка меѓу општините и Владата на Република Македонија; месната самоуправа; заштитата на локалната самоуправа; утврдување на службени јазици во општините и други прашања од значење за локалната самоуправа.

- *Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“, бр. 61/2004, 96/2004, 67/2007, 156/2009 и 47/11, 192/15)* со кој се регулира финансирањето на единиците на локалната (општините), поточно: утврдување и наплата на приходите на општините, задолжувањето на општините, буџетот на општините (содржина, донесување, управување, известување), сметководствената евиденција, контрола и ревизија.

- *Закон за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Република Македонија“, бр. 90/09, 12/11, 188/13, 192/15)* со кој уредува системот на јавна внатрешна финансиска контрола и внатрешната ревизија во Република Македонија.

- *Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници („Службен весник на Република Македонија“, бр. 61/2002, 98/2002, 81/2005, 24/11 и 145/15)* со кој се уредува водењето на сметководството, деловните книги, сметководствените документи и обработката на податоците, признавањето на приходите и расходите, проценувањето на билансните позиции, ревалоризацијата, финансиските извештаи, доставувањето и финансиските извештаи и други прашања во врска со сметководството на буџетите на буџетските корисници, меѓу кои и на буџетите на единиците на локалната самоуправа (општините).

## **2. Заклучоци од анализата на системите за јавен финансиски менаџмент - интегрирано оценување на јавниот финансиски менаџмент на локално ниво**

По спроведената анализа во селектирани 8 општини во Република Македонија со помош на селектирани индикатори од ПЕФА рамката можат да се извлечат генерални заклучоци кои се однесуваат за сите општини. Иако можат да се забележат одредени разлики во степенот на примена на одредени барања поставени во ПЕФА рамката, сепак општините во Република Македонија имаат значително исти оценки во однос на инф+дикаторите од оваа рамка. Тоа може да повлече потреба за одредени законски измени во оние деловиво кои оценките се најниски. Во продолжени презентирани се сумирани заклучоци по односна селектираните индикатори и општини.

## **СТОЛБ ЕДЕН: Реалност на буџетот**

Првиот столб се однесува на реалноста на буџетот и неговото извршување. Ова се мери преку споредување на фактичките приходи и расходи со првично одобриениот буџет. Од овој столб испитувани се три индикатори и тоа:

- HLG-1 Трансфери од повисоките нивоа на власт
- PI-1 Реализација на расходите
- PI-3 Реализација на приходите

Со цел општинскиот буџет да биде корисен за имплементација на политиките, неопходно е тој да биде реален и имплементиран во согласност со законските прописи.

Реалноста на буџетот е важна за да се одржи фискална дисциплина – прекумерните или недоволните буџетирани приходи имаат сериозно влијание врз фискалниот биланс и можат да доведат до зголемени долгови (и трошоци за сервисирање на долговите). Непланираните промени во структурата на буџетот може да ги наруши приоритетите за алокација од буџетот.

Трансферите од централната влада се навремени и во голем процент реализирани во однос на првично одобриениот буџет, односно степенот на реализација е скоро максимален (над 97%) во секоја од последните три завршени фискални години 2014, 2015 и 2016.

Расходите позначајно отстапуваат од првично одобриениот буџет во секоја од последните три завршени фискални години. Главната причина за отстапувањето е недоволната реализација на приходи.

Реализацијата на приходите е со слично отстапување во последните три завршени фискални години. Отстапувањето е резултат на нереални проекции.

Генерален заклучок е дека Општините имаат слаба реализација на приходите и расходите (освен кај приходите и расходите од дотации) што се должи на нереалното буџетирање, и проектирање на многу високи приходи со цел да се проектираа и високи расходи, а потоа се соочуваат со проблеми при нивната реализација. Слабата реализација особено е воочлива кај капиталните приходи и расходи.

## **СТОЛБ ДВА: Транспарентност на јавните финансии**

Вториот столб се однесува на мерење на тоа колку информациите во врска со јавниот финансиски менаџмент се детални, конзистентни и достапни до јавноста. Тоа се постигнува преку детална буџетска класификација, транспарентност на сите општински приходи и расходи влучувајќи ги и трансферите и дотациите, публикување на информации за

резултатите од испорачаните услуги и пристапот до фискалната и буџетска документација. Од овој столб оценувани се следните три индикатори:

PI-5 Буџетска документација

PI-8 Информации за резултатите од испорачаните услуги

PI-9 Пристап на јавноста до фискални информации

Транспарентноста на информациите за јавните финансии е неопходна за да осигури дека активностите на општините се во рамките на фискалната политика и се предмет на адекватно управување со буџетот и соодветно известување. Транспарентноста е важна карактеристика која овозможува екстерно следење на општинските политики и програми и нивното имплементирање. Информациите за јавните финансии треба да бидат сумирани и достапни до корисниците. Ова се постигнува преку соодветна буџетска класификација, транспарентност на сите приходи и расходи, публикувани информации за резултатите од испорачаните услуги и готов пристап до фискалната и буџетската документација.

Активностите кои не се менаџирани и известувани низ процесот на годишно буџетирање не е веројатно да бидат предмет на исто следење на политиките и финансиска контрола како оние вклучени во буџетот. Тоа го зголемува ризикот дека тие активности се случуваат без референцирање на приоритетите и фискалните таргети и се потенцијални ризици на буџетските и фискалните резултати. (т.е. фискална дисциплина, стратешко алоцирање на ресурсите и ефикасност на испораката на услугите).

Општината изготвува екстензивна буџетска документација која ги вклучува сите основни елементи и скоро сите дополнителни документи.

За жал општините не објавуваат детални информации за резултатите од испорачаните услуги. Поради тоа овој индикатор не беше оценуван, но е дел од оваа студија заради зголемување на свесноста на општините за таквите анализи и нивната значајност за самите општини и пошироката јавност.

Општина Велес претставува една од потранспарентните општини која голем дел од фискалните и финансиски податоци ги објавува на нивната веб страна како дел од Службениот гласник. Сите основни елементи, освен ревидирани финансиски извештаи се достапни преку веб страната на општината.

### **СТОЛБ ТРИ: Менаџирање на средства и обврски**

Третиот столб се однеусва на ефективно управување со средства и обврски уверувајќи дека јавните инвестиции обезбедуваат вредност за пари, средствата се евидентирани и соодветно управувани, фискалните ризици се идентификувани, а долговите и гаранциите се точно планирани, одобрени и мониторираани. Од овој столб оценуван е само еден индикатор, и тоа:

## PI-10 Известување за фискален ризик

Ефективното менаџирање на средства и обврски осигурува дека ризиците се адекватно идентификувани и мониторираани, јавните инвестиции обезбедуваат вредност-за-пари, финансиските инвестиции обезбедуваат соодветен принос, одржувањето на средствата е добро планирано и отуѓувањето на средствата се прави со следење на јасни правила. Тоа исто така, осигурува дека трошоците за сервисирање на долгот се минимизирани и фискалните ризици се до одредена мера адекватно мониторираани така што навреме можат да се преземат мерки за нивно ублажување.

Фискалните ризици во општините генерално се соодветно мониторираани. Јавните претпријатија ги поднесуваат своите годишни сметки до општината во разумен рок по завршување на годината. Фискалните ризици од нивното работење се мониторираат од страна на општината. Општината ги мониторира приходите, расходите и долговите на јавните претпријатија.

Буџетските документи не вклучуваат информации за неизвесни обврски и нема информации за поврзани други фискални ризици.

## **СТОЛБ ЧЕТИРИ: Фискална стратегија и буџетирање базирано на политики**

Четвртиот столб се однесува на тоа дека фискалната стратегија и буџетот се изготвени во согласност со владините и општинските фискални политики, стратешки планови и адекватни макроекономски и фискални проекции. Од овој столб оценети се два индикатори:

PI-15 Фискална стратегија

PI-17 Процес на изготвување на буџет

Најголема слабост на општините е што не изготвуваат фискална стратегија. Меѓу другото, целта на оваа студија е да ги запознае општините за значајноста на фискалната стратегија во процесот на буџетирање со цел да ги поттикне секоја општина да изготвува реална фискална стратегија. Не е целта тоа само да се наметне како законско решение и сите општини како темплејт да изготвуваат иста фискална стратегија, напротив секоја општина да ја согледа значајноста и потребата од фискална стратегија и да преминат на нејзино реално изготвување.

Процесот на буџетирање е законски регулиран и сите општини ги исполнуваат законските барања. Општините имаат јасен буџетски календар, на буџетските единици навреме им го доставува буџетскиот циркулар со доволно време од 6 недели за поднесување на нивните барања, а предлог буџетот го доставува до Советот еден месец пред почетокот на новата фискална година.

Фискалната стратегија и буџетските процеси базирани на политики ќе овозможи општините да ги планираат мобилизирањето и користењето на ресурсите во насока на својата фискална политика и стратегија. Тоа значи дека фискалната стратегија и буџетот се

изготвуваат во согласност со фискалните политики, стратешките планови и адекватни макроекономски и фискални проекции на општината.

Одлуките во врска со фискални таргети, нивоа на задолженост и политиките на приходи и расходи бараат екстензивни макроекономски и фискални информации и вклучуваат дискусии на високо ниво со многу стејхолдери.

Опсежните макроекономски и фискални предвидувања и јасно дефинирана и одржлива фискална стратегија е основа за добро буџетирање. Веродостојното буџетирање на приходите ја поддржува општината да управува со буџетираните расходи конзистентни со расположливите ресурси и, исто така, се и основа за стабилен буџет. Јасната фискална политика ќе помогне да се воспостават одржливи фискални таргети и буџетски политики. Среднорочната перспектива во буџетирањето на расходите ја поддржува општината да ја имплементира својата фискална стратегија и да ги усогласи буџетските ставки, стратешките планови и приоритетите и алокациите во буџетот со среднорочните фискални таргети.

Учествувањето во процесот на буџетирање од страна на релевантните стејхолдери – буџетски единки, кабинетот на градоначалникот, законските власти, граѓанските организации – во планирањето и процесот на изготвување на буџетот поддржува одлучување за буџетски алокации конзистентни со вкупните расходи и во насока на приоритетите намалувајќи ги можностите за инцидентни и ад хок расходи.

### **СТОЛБ ПЕТ: Предвидливост и контрола во извршувањето на буџетот**

Петиот столб се однесува на тоа дека буџетот се имплементира во рамките на систем на ефективни стандарди, процеси и интерни контроли уверувајќи дека ресурсите се стекнати и употребени как што било планирано. Од овој столб оценувани се три индикатори, и тоа:

PI-22 Неизмирени обврски

PI-24 Јавни набавки

PI-26 Интерна ревизија

Потребно е контролирано реализирање на буџетот особено и на страната на приходите бидејќи нивната навремена реализација ќе значи и навремено подмирување на обврските. Таложењето на неизмирени обврски упатува на недоволна реализација на приходите или нивна несоодветна алокација/планирање како можност за зголемување на правото на трошење без создадени извори на финансирање.

Јавните набавки имаат силна страна бидејќи се детално законски регулирани кои закони општината многу стриктно ги применува и јавните набавки ги спроведува преку јавно наддавање.

Во општина Новаци нема сектор за интерна ревизија (општината користи услуги од Македонски Брод по пат на склучен договор за меѓуопштинска соработка) во останатиот дел

од општините функционира сектор за интерна ревизија, но не доволно екипирана. Иако секторот за интерна ревизија е надлежен за интерна ревизија и на јавното претпријатие во рамките на општината и сите училишта и други ЈУ и правни субјекти каде основач е општината, сепак опфатот на ревизијата на општината и останатите единки не е доволен, бројот на ревизии е мал и процентот на ревидирани приходи и расходи од буџетот не е на задоволително ниво.

Ефективното управување со имплементирањето на политиките и програмите бара предвидливост во достапноста на ресурсите кога тие се потребни, а контролата осигурува дека во процесот на извршување на буџетот е постапувано во согласност со политиките, регулативата и законите. Ова би значело дека буџетот е имплементиран во рамките на систем на ефективни стандарди, процеси и интерни контроли осигурувајќи дека ресурсите се соодветно стекнати и искористени.

Недоволната предвидливост и лошото буџетирање на приходите како и слабите интерни контроли ќе доведат до натрупување на обврските кои не само што влијаат на фискалната дисциплина и испорака на услуги, туку, исто така, може да имаат и пошироко негативно економско влијание.

Извршувањето на буџетот може да биде под влијание и на реалните буџетски проценки (Столб еден) и добро буџетско планирање (Столб четири). Неточните проценки и лошото планирање можат да резултираат во потребата за редуцирање на буџетските алокации во текот на годината што може да ја наруши способноста на општината за испорака на услуги. Слично на ова, слабите интерни контроли може да овозможат поголеми расходи од буџетираните или доцнење на приходите што ќе доведе до повисок дефицит, поголеми обврски и поголеми неизмирени обврски.

## **СТОЛБ ШЕСТ: Сметководство и известување**

Шестиот столб се однесува на тоа дека постои точна и веродостојна евиденција, се продуцираат информации и истите се диссемираат во соодветно време за да се помогне носењето на одлуки, управувањето и известувањето. Од овој столб е оценет само еден индикатор, и тоа:

### **PI-28 Меѓупериодични годишни извештаи**

Општините генерално издаваат квартални извештаи за реализација на буџетот. Изготвувањето и издавањето на овие извештаи е во рок од 15 дена по завршување на кварталот. Информациите во овие извештаи се соодветни бидејќи се произлезени директно од системот во општината. Кварталните извештаи претставуваат солидна основа за анализирање и носење одлуки поврзани со реализацијата на буџетот. Ова е голема предност за општината, Советот на општината и граѓаните бидејќи навремено имаат увид во реализацијата на буџетот.



Навремени, релевантни и веродостојни информации се потребни за поддршка на фискалното и буџетско менаџирање и процесите на одлучување. Тоа значи дека се прават точни и веродостојни евиденции, информациите се продуцираат и објавуваат во соодветно време за да можат да им излезат во пресрет на потребите за одлучување, менаџирање и известување.

Редовното информирање за извршувањето на буџетот во текот на годината не само што овозможува мониторинг на трошењето на ресурсите туку го олеснува и идентификувањето на тесни грла и проблеми кои можат да доведат до значајни промени во извршувањето на буџетот. Несоодветни информации и евиденции можат да ја намалат достапноста на докази кои се потребни за ефективна ревизија и надзор за користењето на средствата и може да обезбеди можност за загуби, коруптивни јавни набавки или користење на ресурсите на несоодветен начин.

### **СТОЛБ СЕДУМ: Екстерна ревизија**

Седмиот столб се однесува на тоа дека јавните финансии треба да бидат независно ревидирани и дека постои екстерен follow-up за имплементирањето на препораките за подобрување од страна на менаџментот во општините. Од овој столб испитани се следните два индикатори:

PI-30 Екстерна ревизија

PI-31 Законско следење на извештаите од екстерната ревизија

Државниот завод за ревизија спроведува финансиска ревизија заедно со ревизија на усогласеност и ревизија на успешност, но поради недоволен капацитет не ги ревидира општините редовно односно секоја година. Во последните три завршени фискални години најголем дел од општините не биле предмет на екстерна ревизија од ДЗР. ДЗР има конститутивна независност од извршната власт, има неограничен пристап до целата евиденција и вработени и ги има прифатено ИНТОСАИ стандардите. ДЗР изработува годишна програма и врши ревизија по програмата. Ревизиите навреме се изготвуваат во разумен рок и јавно се публикуваат на веб страната на ДЗР. Сепак, законски не е регулирано дека треба да има законско следење на извештаите од екстерната ревизија од ДЗР поради што и нема дебати за наодите.

Ефективна екстерна ревизија и законското следење на извештаите се фактори кои извршната власт и општинската администрација ги чуваат одговорни за фискалните политики и нивно имплементирање. Ова значи дека јавните финансии независно се ревидирани и постои екстерно следење на имплементирањето на препораките за подобрувања во ревидираните институции.

Лимитираното или отсуството на законско следење на извештаите од екстерната ревизија може да го намали притисокот во владата и општините да разгледуваат прашања за долгорочна фискална одржливост и да ги почитуваат своите таргети. Тоа исто така може

да го намали и обемот до кој владата и општините се одговорни за ефикасно и базирано на принципи управување со ресурсите, без кои би се намалила вредноста на услугите. Понатаму, неадекватна ревизија значи дека сметководството и користењето на средствата не се предмет на детални проверки и верификација.

### **Јаки и слаби страни на јавниот финансиски менаџмент на локално ниво**

Јаките и слабите страни на јавниот финансиски менаџмент на локално ниво се презентирани преку три буџетски исходи:

- збирна фискална дисциплина,
- стратешка алокација на ресурси и
- ефикасна употреба на ресурси за испорака на услуги.

### **Збирна фискална дисциплина**

Збирната фискална дисциплина бара ефективна контрола на буџетот и управувањето со фискалните ризици. Одржувањето на баланс помеѓу приходите и расходите, нивото на задолженост и другите фискални тагрегати бара однапред поставување на цврсти лимити кои го водат носењето на одлуки на годишно и среднорочно ниво.

Генерално, не може да се каже дека општините имаат фискални таргети. Фискалните тарегати во буџетот не се реални. Буџетираните приходи не се реални, кои на почетокот се чини дека се солидна поддршка за реализација на програмите, но буџетираните расходи не можат да се реализираат бидејќи буџетираните приходи не се материјализираат. Затоа многу е важно да има реално буџетирање на приходите, кои заедно со добро управување на средствата ќе овозможат реализирање на предвидените расходи.

### **Стратешка алокација на ресурси**

Стратешката алокација на ресурсите вклучува планирање и извршување на буџетот во линија со општинските приоритети и остварување на целите од политиките.

Општините се карактеризираат со слаба реализација на буџетот, притоа не водејќи сметка за приоритетите и не дефинира цели и резултати за трошењата кои ги реализира.

### **Ефикасно користење на ресурсите за испорака на услуги**

Ефикасното користење на ресурсите за испорака на услуги бара со користење на буџетираните приходи да се постигнат најдобри јавни услуги во рамките на расположливите ресурси. Услугите се критична точка на контакт помеѓу граѓаните и општината. Иако подобрувањето на јавните услуги е поширока област од јавниот финансиски менаџмент, има неколку аспекти каде ЈФМ придонесува кон тоа, вклучувајќи ефективни јавни набавки, инвестиции и управување со средства.

Општините јавните набавки ги спроведуваат транспарентно и со целосно следење на законските прописи, но законот сам по себе се карактеризира со одредени слабости кои придонесуваат јавниот сектор да не ги троши средствата на најсоодветен начин односно да набавуваат стоки и услуги кои не соодветствуваат на принципот вредност за пари. Исто така, постои слабост во функционирањето на државната ревизија од аспект што тие не спроведуваат редовни годишни ревизии на општините. На страната на приходите, постои слаба наплата на даноци која ги поткопува кредибилитетот на даночниот систем и еднаквоста на даночните обврзници. Исто така потребно е да се напомене дека во процесот на буџетирање изостанува утврдување на јасни индикатори како основен критериум за мерење на: резултатите од направените расходи, квалитетот на извршените услуги и зголемување на отчетноста во користењето на јавните расходи.

### **Пристап до реформи во јавниот финансиски менаџмент на локално ниво и последни и тековни реформски активности.**

Реформите во јавниот финансиски менаџмент на локално ниво започнуваат со донесувањето на законот за финансирање на Единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ број 61/04, 96/04, 22/07 и одредбите од Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешна ревизија во јавниот сектор, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15), со кој меѓу другото се уредуваат изворите на финансирање, донесувањето и извршувањето на буџетот, задолжувањето, прогласувањето на фискалната нестабилност, делегирање на надлежностите, надлежностите на комисијата за следење на развојот на финансирањето на општините, спроведување на фискалната децентрализација итн.

Фазниот пристап на фискалната децентрализација во корист на општината подразбирање истиот да се одвива во две фази започнувајќи од 2005 година наваму. Во првата фаза од фискалната децентрализација учествуваа сите ЕЛС и во рок од 24 месеци беше потребно да бидат следени дали ги исполнуваат условите за премин во втора фаза, за кое беше формирана и посебна комисија.

Очигледно надлежните органи и Комисија за следење и оценка на исполнетоста на условите за преминување во втора фаза од процесот на фискалната децентрализација не обезбедија доследно почитување на утврдените критериуми за премин во втора фаза од децентрализацијата поради тоа што се дозволи премин во втора фаза на одредени ЕЛС кои не ги исполнуваа условите.

Исто така сметаме за потребно да истакнеме дека надлежните органи и комисии не обезбедија соодветно следење на фискалната децентрализација од аспект на континуирано исполнување на со закон утврдените критериуми за втора фаза од фискалната децентрализација, поради што во пракса имаме нарушување на ликвидноста и солвентноста на општините, општини кои се со блокирани трансакциски сметки, општини кои ги исполнуваат условите за прогласување на финансиска нестабилност, а истите и понатаму да ги извршуваат надлежностите кои се делегирани од централната власт.

Потребно е да напоменеме дека во овој дел не се обезбедени соодветни влезни информации од Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините, меѓу кои ќе ги наведеме полугодишни и годишни извештаи за развојот на системот за финансирање на општините во кои утврдува предлози за подобрување на системот и следење на наменското користење на дотациите.

Започнувајќи од 2005 година па се до декември 2017 година, претходно наведените активности и активностите дефинирани во Законот за јавна внатрешна финансиска контрола со кој се уредува делот на Финансиското управување и контрола кај буџетските корисници вклучувајќи ги и ЕЛС и внатрешната ревизија вклучувајќи ги и ЕЛС претставуваат основни реформски активност во делот на јавниот финансиски менаџмент.

Во текот на декември 2017 година Министерството за финансии донесува: Програма за реформа на управувањето со јавните финансии 2018 – 2021 година во која се утврдени главните приоритети, резултати, мерки и активности.

Имено во самата програма утврдени се седум (7) приоритети и тоа:

- Подобрена фискална рамка;
- Мобилизација на приходите;
- Планирање и буџетирање;
- Извршување на буџетот;
- Транспарентно владино известување;
- Внатрешна контрола;
- Зајакнати законски прописи за ЈВФК(ФУК и ВР) и методолошка рамка;
- Зајакнати административни капацитети за ФУК и ВР на централно и локално ниво;
- Надворешна контрола и парламентарен надзор.

Утврдените приоритети преставуваат основа за натамошно дејствување на централната и локалната власт во насока на обезбедување на подобрување на ефикасноста и ефективноста на јавната потрошувачка, одржување на стабилен буџет на долг рок и обезбедување на подобри услуги (зголемување на квалитетот на дадените услуги) за граѓаните и економските субјекти во Република Македонија и обезбедување на соодветна вредност за дадените пари (value for money).

## ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

### Дел I - Утврдување на демократски капацитети и добро управување на локално ниво

Направената анализа која е фундирана на креираниот прашалник е структурирана на следниов начин: 1) Законска рамка, политики за работата на ЕЛС и на национално и на локално ниво; 2) Механизмите, процесот на планирање и вклученост/информираност на граѓаните во донесување на стратегии и други акциски документи; 3) транспарентноста на општината и системот за следење на потребите на граѓаните; 4) Пристапот до сервисите на државата на локално ниво, и довербата во општината/локалната администрација; 5) соработка на општините со организирани форми на застапување на граѓаните. Во анализата беа опфатени осум (8) општини и деветнаесет (19) граѓански организации (ГО) кои работат на локално ниво – Прашалникот, кој беше основа за анализата, беше доставен до вкупно 69 ГО, но беа добиени одговори од само 19 ГО, што претставува стапка на респонзивност од скромни 28%.

- ✓ Најголемиот број од организациите кои се дел од анализата работат со млади лица и со деца (69%), потоа со лица со хендикеп (19%), лица од рурални области (19%), развој на граѓанско општество, животна средина, Роми и маргинализирани заедници. Ниту една од организациите не работи со постари лица и со лица со поинаква сексуална ориентација.
- ✓ Според приложените податоци, евидентно е дека поголем број од вработените во единиците на локалната самоуправа се мажи (посебно во Струга и Куманово). Од расположливите податоци, порамномерна структура по пол има во општините Велес, Новаци и Илинден.
- ✓ Во граѓанскиот сектор (предмет на анализата), во текот на 2016 година биле ангажирани вкупно 233 лица од кои, 135 (58%) мажи и 98 (42%) жени, што претставува порамномерна распределба по пол во однос на вработените во општинската администрација.
- ✓ Најголем број од граѓанските организации кои беа дел од анализата, работат на локално ниво (58% или 11 организации, од кои 6 работат само на локално ниво), 42% од организациите работат на регионално и национално ниво и 10% од организациите работат на меѓународно ниво. Организациите кои работат на меѓународно ниво се изјасниле дека работат и на национално ниво.
- ✓ Сите општини кои беа дел од истражувањето и 84,2% од граѓанските организации сметаат дека постои соодветна правна рамка која го регулира организирањето на работењето на администрацијата на ЕЛС.

- ✓ Сите општини кои се дел од истражувањето и 89,5% од ГО сметаат дека има соодветна правна рамка која го регулира изборот на советници и работата на Советот на ЕЛС и соодветните комисии на локално ниво.
- ✓ Сите општини кои се дел од истражувањето (100%) и 84,2% од граѓанските организации сметаат дека постои соодветна правна рамка која го регулира процесот на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво.
- ✓ 87,5% од ЕЛС и 63,16% од ГО сметаат дека постои соодветна правна рамка која го регулира социо-економскиот развој. Скоро  $\frac{1}{4}$  или 26,32% од ГО сметаат дека не постои соодветна правна рамка која го регулира рамномерниот социо-економски развој.
- ✓ Сите општини кои се дел од истражувањето и 63,16 % од граѓанските организации сметаат дека постои соодветна правна рамка која ги регулира родовата еднаквост и вклучувањето на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво. Значајни 26,32% од ГО сметаат дека нема соодветна правна рамка за родовата еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво.
- ✓ Граѓанските организации најмногу недоговорени прашалници имаат во врска со легислативата за вклучување на маргинализирани заедници, посебно за бегалци/емигранти (42%), лица од рурални средини (37%) и за лицата под социјален ризик (31,5%) кои пак воедно претставуваат и прашања кои се најмалку експлоатирани и во јавноста и во граѓанскиот сектор, што укажува на нивната скромна запознаеност со легислативата во овие области.
- ✓ Општинската администрација и ГО се согласни дека општините имаат донесено дополнителни интерни акти и стратешки документи, политики и процедури кои дополнително го регулираат работењето на општината во областа на организирање на работењето на администрацијата на ЕЛС.
- ✓ Постои значителна разлика во одговорите на општинската администрација и ГО во однос на прашањето дали општините имаат донесено дополнителни акти и документи во областа на Избор на советници и работа на советот и соодветните комисии на локално ниво (со „да“ одговориле 87,50% од ЕЛС и 52,63% од ГО).
- ✓ Само 52,63% од ГО наспроти 100% од администрацијата сметаат дека општините имаат донесено дополнителни акти кои дополнително го уредуваат Процесот на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво.
- ✓ За областа Рамномерен социо-економски развој има најголема разлика во мислењето помеѓу администрацијата и ГО. Имено, 75% од администрацијата и само 36,84% од ГО сметаат дека на локално ниво има донесено стратешки документи кои дополнително го регулираат рамномерниот социо-економски развој на локално ниво.

- ✓ Само половината од ГО (52,63%) наспроти 87,5% од администрацијата сметаат дека општините имаат дополнителни акти во однос на Родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање. Имајќи ги предвид современите трендови за вклучување на родовата перспектива во сите текови на општеството, повторно изненадува големиот процент на neodговорени прашања од страна на ГО (31,58%).
- ✓ Во 50% од општините нема дополнителни документи кои се однесуваат на интегрирањето на лица со посебни потреби, Роми, лица под социјален ризик и лица од рурални средини. Во 7, од 8 општини, има дополнителни документи поврзани со деца и млади. Во само 37% од општините има документи поврзани со постарилица/пензионери, а не е наведено дека постојат стратегии или планови поврзани со бегалци/емигранти.
- ✓ Само 1/5 од општините се изјасниле дека имаат и дополнителни стратегии меѓу кои и за образование, програма за социјална работа, спорт и за еднакви можности, како и план за борба против трговија со луѓе. Според одговорите на истото прашање, ГО не се запознаени или не одговориле дали постојат дополнителни стратегии и планови во општините во кои тие делуваат.
- ✓ Во контекст на анализата дали постои начин да се следи поврзаноста на стратешките определби на општината со буџетските ставки на локално ниво, ГО кои одговориле позитивно (21%) го потврдуваат тврдењето на две (25%) од општините кои се изјасниле дека постои начин да се следи поврзаноста на стратешките определби на општината со буџетските ставки на локално ниво.
- ✓ Повеќе од половината ГО (63,16%) одговориле дека не постојат начин/механизми за да се следи поврзаноста на стратешките определби на општината со буџетските ставки на локално ниво. Ова го отвора прашањето за мерење на успешноста/перформансите на јавните финансии во општините како и потребата од воведување на конкретни индикатори и механизми за поврзување на стратешките определби (преточени во мерливи индикатори) и буџетот на општината.
- ✓ Половина од општините (50%) се изјасниле дека не применуваат инструменти за мониторинг и (само)оценување на ефектите од спроведените стратегии или акциски планови или интервенции, што се поклопува со мислењето на ГО (52,63%) кои одговориле со „не“.
- ✓ Пет од осум општини (62,5%) се изјасниле дека општината има пишани процедури за начинот на планирање и изработка на локалните документи (стратегии, политики и сл). Сличен одговор на ова прашање дале и ГО (57,89% или 11 од 19 организации) кои се изјасниле дека општината има пишани процедури за начинот на планирање и изработка на локалните документи (стратегии, политики и сл).

- ✓ Скоро половината од ГО (57,89%) одговориле дека општините немаат механизми и процедури за вклучување на јавноста во својата работа.
- ✓ Анализата покажа дека општините користат широк инструментариум на средства за да ги информираат граѓаните за своите активности. Покрај Службениот гласник, каде што објавувањето во еден дел преставува и законска обврска, најчесто користени средства од страна на општините (постои определен консензус помеѓу ЕЛС и ГО) претставуваат: Веб страните на општините, локалните медиуми, јавните дебати и состаноци и социјалните медиуми.
- ✓ Сите општини (100%) сметаат дека граѓаните, на индивидуално ниво, се запознаени со можностите и механизмите за нивно учество во процесите за дефинирање на проблемите на локално ниво, утврдување на приоритети и усвојување на локални политики. Општините сметаат дека граѓаните најчесто тоа право го користат преку здруженија на граѓани или преку политичките партии.
- ✓ Само 31% од граѓански организации сметаат дека граѓаните не се информирани, 21% сметаат дека делумно се информирани, 15% од ГО сметаат дека граѓаните директно го користат тоа право, а останатите сметаат дека граѓаните го користат тоа право преку здруженија на граѓани или преку политички партии.
- ✓ Висок процент - 75% од општините се изјасниле дека секогаш ги информираат граѓаните за процесите за изработка на локални стратегии и другите документи, законски решенија, одлуки и други активности. Само 25% (2) од општините се изјасниле дека понекогаш ги информираат граѓаните за процесите на локално ниво.
- ✓ Наспроти општините (општинската администрација), поголемиот број на ГО (68,42%) сметаат дека општината ретко ги информира граѓаните за процесите на изработка на локални стратегии и сл. Само 15% од ГО сметаат дека општината тоа го прави секогаш, додека 10,5% се изјасниле дека општината никогаш не го прави тоа.
- ✓ Постојат значајни разлики во перцепциите на општините наспроти оние на ГО за тоа колку граѓаните се запознаени и колку општините ажурно пристапуваат кон нивно информирање за процесите за изработка на локални стратешки документи и носење локални мерки и политики.
- ✓ Генерално, и општините и ГО се сложуваат дека документите поврзани со долгот и обврските на општината, како и перформансите и ефектите од делувањето на јавните претпријатија, најретко се објавуваат.
- ✓ Општините се најмногу транспарентни кога станува збор за објавување на Лични информации и контакти за советниците на општината, контакти од одговорните лица од определени сектори за контакт со граѓаните, како и Извештаите за извршување на



буџетот на општината. При анализата на одговорите од ЕЛС и ГО и во овој случај се забележуваат позначајни разлики во насока на степенот на транспарентност. Перцепцијата на ГО е поскупо во однос на обемот на податоци за кои општините се изјасниле дека ги објавуваат пред јавноста.

- ✓ ЕЛС и граѓанскиот сектор имаат значајно различна/спротивна перцепција во однос на запознаеност на граѓаните со работењето на општинската администрација, советот на ЕЛС, донесувањето на буџетот на локално ниво, како и учеството на претставници на граѓаните во локалните процеси.
- ✓ Како области-сегменти од работењето на ЕЛС за кои граѓаните најчесто се обраќаат до општините се: Легализација на имоти, урбанизам; инфраструктура; комунални работи; даночно работење, инспекција; социјална помош; образование; вработување; достапност на информации од јавен карактер.
- ✓ Во однос на следење на бројот на претставки (и одговори) разделени по пол или по друг признак (етничка припадност, возраст и сл.) испитаниците од општините одговориле: општината има систем за следење на претставки/барања од граѓани (33,3%), се евидентира само бројот на претставки (33,3%) и секое одделение посебно си води евиденција (33,3%). Претставниците на граѓанскиот сектор одговориле со: општината има систем за следење на претставки/барања од граѓани (5%), се евидентира само бројот на претставки (15%), секое одделение посебно си води евиденција (25%) и не постои ефикасен систем за следење на предлози од граѓани и граѓански здруженија (35%).
- ✓ Анализата покажа дека мислењата, односно оценките, за пристапот до сервисите на државата кои треба да се јавно достапни на локално ниво за „маргинализирани“ групи се разликуваат во споредба на тоа дали станува збор за ЕЛС или за граѓанско здружение. Од прикажаните оценки произлегува дека оценувањето на ЕЛС и ГО се разликува. Средна оценка за ЕЛС е 3, додека според ГО е 2,7.
- ✓ ЕЛС со најниска оценка го оцениле пристапот до социјална сигурност (средна оценка 2,5), по што следи правда (2,9) и домување (2,8). ГО најслабо го оцениле пристапот до домување (1,9), култура (2,2), а работата и работни односи, правосудството и членувањето и дејствувањето во синдикални, политички партии, здруженија на граѓани и фондации ги оцениле со средна оценка 2,3.
- ✓ ЕЛС највисока оценка дале за јавно информирање и медиуми (3,5), додека ГО за пристапот до образование (2,6). Анализата на оценките укажува дека, според ЕЛС, најмаргинализирана (најнепрепознаена и не вклучена) заедница се претставниците на ЛГБТ, заедницата и Ромите, додека ГО сметаат дека тоа се ЛГБТ, социјално загрозените и лицата со хендикеп.

- ✓ Според ЕЛС, граѓаните имаат најголема доверба во градоначалникот, советот на ЕЛС и локалната администрација (доверба во сопствената работа), а најмала во политичките партии, судството и полицијата. Најслабо е оценето МТСП и центрите за социјална работа, судството и полицијата.
- ✓ ГО оцениле дека граѓаните имаат најголема доверба во здравствените и образовните институции, невладините организации и со иста оценка се градоначалникот и политичките партии. Со најниска оценка е оценета довербата во судството и во советот на општината.
- ✓ Во однос на кредибилитетот и довербата во институциите најголеми се разликите во одговорите токму за работата на клучните институции кои го организираат/спроведуваат функционирањето на локалната власт. Оценката за довербата во Градоначалникот на ЕЛС изнесува 8,75, додека на ГО скоро двојно пониска или 5,4; довербата во советот според ЕЛС изнесува 7,14, додека според ГО таа е двојно пониска или 3,86; довербата во општинската администрација според ЕЛС изнесува 7,14, а според ГО таа е значајно пониска - 4,57.
- ✓ Во однос на тоа дали општината води регистар/адресар на активни здруженија на граѓани, 7 од 8 општини (87%) одговориле дека водат, додека 57% од граѓанските организации сметаат дека општините не поседуваат таков регистар, а 31,6% одговориле дека таков регистар постои на локално ниво. Што се однесува до јавната достапност на регистарот/адресарот, само 1/5 од општините одговориле потврдно на ова прашање, додека за истото се сложиле приближно толкав дел (21%) од претставници на граѓанскиот сектор.
- ✓ Најголем дел од ЕЛС (87,5% или- 7 од 8 општини) се изјасниле дека даваат поддршка на здруженијата на граѓани преку обезбедување на канцеларии и потребен простор за реализација на нивните активности. На истото прашање само 1/2 од ГО одговориле дека добиваат таков тип на поддршка, 37% одговориле дека не добиваат и 10% од организациите не одговориле на прашањето.
- ✓ Перцепциите за соработка ГО со различните институции повторно се разликуваат во зависност од тоа дали одговор дава ЕЛС или ГО. Посебно треба да се укаже на ниските оценки кои во просек ГО ги даваат за соработката со различните институции на локално ниво (национално ниво), како и константно повисоките оценки кои за различните прашања ги даваат ЕЛС. ГО соработката со Народниот правобранител ја оцениле со 2,13 средна оценка, додека ЕЛС соработката на ГО ја оцениле со 4-ка.
- ✓ Значаен процент од ЕЛС, односно 62,5% сметаат дека соработката помеѓу граѓанските организации и локалната самоуправа е фреквентна, додека само 31,6% од граѓанскиот сектор се согласуваат со таа констатација. Најголемиот дел од ГО сметаат дека фреквентноста на соработката е ретка помеѓу ГО и ЕЛС и најчесто се вклучени кога е неопходна помош при изработка на стратешки документи. Исто така, една третина од ГО

(31,6%) сметаат дека фреквентноста на соработката флукутира од случај до случај, односно дека има организации кои се блиски до градоначалникот или, пак, дека локалната власт сама си формирала свои организации.

- ✓ За соработката на граѓанските организации со институциите на национално ниво, само половина (50%) од ЕЛС кои се дел од анализата сметаат дека таквата соработка е ретка, 37,5% сметаат дека зависи од случај до случај, а само 12,5% се изјасниле дека соработката е честа. Слично како и ЕЛС, така и најголем дел од граѓанските организации (63,1%) изјавиле дека фреквентноста на соработката со институциите на национално ниво е ретка.
- ✓ На прашањето дали општините имаат лице задолжено за контакт и соработка со јавноста и граѓаните, само ¼ од претставниците на ЕЛС одговориле потврдно, 12% одговориле - да, но само за информации кон јавноста, додека останатите ЕЛС (околу 60%) не дале одговор на ова прашање. На истото прашање од страна на претставниците на граѓанскиот сектор 57% одговориле потврдно, а 26,3% со да, но само за информации кон јавноста.

*Препораки за надминување на тесните грла во демократски капацитети и добро управување на локално ниво*

- ✓ Постои значајна потреба од усогласување и дефинирање на значаен дел од правната рамка согласно потребите, сфаќањата и состојбите во граѓанскиот сектор (и другите засегнати страни). Во оваа насока постои потреба и од подобро комуницирање на правните регулативи со засегнати страни и ГО. Постојат значајни разлики помеѓу одговорите на општинската администрација и ГО кога се работи за соодветната правна рамка која го регулира вклучувањето/интегрирањето на маргинализираните заедници, бегалците (75% од ЕЛС одговориле со да, наспроти 10,53% одговори од ГО), за лицата под социјален ризик (75% од ЕЛС одговориле со да, наспроти 36,84% од ГО), Ромите и постарите (75% од ЕЛС одговориле со да, наспроти 42,11% од ГО) и лицата со посебни потреби (87,5% од ЕЛС одговориле со да, наспроти 57,89% од ГО).
- ✓ Имајќи ја предвид ниската респонзивност на граѓанскиот сектор постои значајна потреба од подигнување на демократската свесност и свесноста за организирање на граѓанскиот сектор за застапување на главните права и политики кои се од посебен интерес за поголема економска и социјална благосостојба.
- ✓ Се препорачува да се направат напори, на локално ниво, да се зголеми бројот на вработени жени во единиците на локалните самоуправи. Локалните самоуправи се поттикнуваат да водат детални статистики и за бројот на вработени/ангажирани лица врз основа на пол, но и да направат анализи за причините за помалиот број на вработени жени во локалните самоуправи што ќе даде податоци за идните мерки кои ќе треба да ги превземаат локалните самоуправи во насока на постигнување на родовата рамноправност согласно домашната и меѓународната легислатива.

- ✓ Имајќи предвид дека скоро  $\frac{1}{4}$  или 26,32% од ГО сметаат дека не постои соодветна правна рамка која го регулира рамномерниот социо-економски развој потребно е да се направи анализа на законската рамка за регионален социо-економски развој и, преку поширок консултативен процес, да се дадат препораки за подобрување на истата.
- ✓ Имајќи ги предвид дека значајни 26,32% од ГО сметаат дека нема соодветна правна рамка за родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво, потребно е подобрување на процедурите за вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање на локално ниво.
- ✓ Постои сериозна потреба од презентирање и запознавање на граѓанските организации со соодветната правна рамка која го регулира вклучувањето/интегрирањето на маргинализираните заедници, посебно бегалците, за лицата под социјален ризик, Ромите и постарите и лицата со посебни потреби.
- ✓ Анализата на запознаеноста на ЕЛС и ГО со клучните и дополнителните стратешки документи кои се изработени во нивните општини покажа дека и администрацијата и ГО не ги познаваат доволно националните стратегии, стратешки документи, интерните акти и процедури кои ја даваат рамката за развој во посочените областите од интерес на локалната самоуправа, што упатува на препораката за превземање на активности со цел запознавање на граѓаните (како и сопствената општинска администрација) со клучната стратешка рамка и нејзиното значење за работата на општината.
- ✓ Постои недоволно познавање (поврзано со транспарентноста и отчетноста на ЕЛС), свесност од страна на ГО за процесот на подготовка и реализација на локалните буџети, што од друга страна укажува на потребата од дополнителни акти, правила и прописи кои дополнително ќе придонесат кон поголема транспарентност, партиципација и отчетност на локалните власти во однос на процесот на буџетирање на локално ниво.
- ✓ Постои потреба за креирање на конкретни стратешки документи, процедури и механизми кои се однесуваат на интегрирањето на лица со посебни потреби, Роми, лица под социјален ризик и лица од рурални средини, документи поврзани со постари лица/пензионери, како и дополнителни стратегии меѓу кои и за образование, програма за социјална работа, за спорт, еднакви можности, како и план за борба против трговија со луѓе.
- ✓ Потребно е воспоставување на процедури и механизми за зајакнување на капацитетот на општините да ја следат реализацијата на стратешките определби (што е во директна корелација со успешната реализација на истите) и нивната директна поврзаност со буџетите на општините. Ова е од исклучителна важност за реално планирање, успешно реализирање и ефикасно користење на средствата на граѓаните.

- ✓ Постои потреба за подетално, стратешко планирање на буџетите на ЕЛС и нивно јасно поврзување со развојните приоритети усвоени во стратегиите на општините. Во овој контекст е и препораката за конкретно утврдување на буџетските импликации од секоја програма и активност во стратешките документи. На тој начин, од една страна ќе се зголеми транспарентноста и отчетноста на општината, а од друга страна, ќе се зголеми и довербата на граѓаните во локалната самоуправа знаејќи дека се спроведуваат програмите за кои гласале, кои се ставени во стратешките документи на општината и за кои е обезбедена буџетска поддршка, што е главен предуслов за нивна успешна реализација
- ✓ Постои потреба од креирање и имплементирање на определени алатки/инструменти за мониторинг и (само)оценување на ефектите од спроведените стратегии или акциски планови имајќи предвид дека претходново треба да има свои ефекти и на планирањето на буџетот, а воедно, треба и да го олесни следењето на поврзаноста помеѓу буџетот и стратешките документи.
- ✓ Има потреба од воведување на конкретни индикатори и механизми за поврзување на стратешките определби (преточени во мерливи индикатори) и буџетот на општината, што понатаму значајно може да влијае како на ефикасноста во реализацијата на планираните програми и проекти, така и во дизајнирање буџет согласно стратешките определби и потребите на граѓаните.
- ✓ Во однос на потребата од подобрување на законската регулатива/рамка која ги засега ЕЛС, сите општини сметаат дека на законодавната/правната регулатива како и на политиките им треба значајно подобрување, при што можат да се наведат следните области како потенцијални:
  - животна средина;
  - рурален развој;
  - социјална заштита;
  - јавен ред и мир;
  - здравство,
  - урбанизам, итн.
- ✓ Треба да се превземаат чекори за креирање разработени, објавени и јавно презентирани процедури за носење на најважните документи за развојот на една општина (скоро половината од анализираните општини немаат такви пишани процедури), што, исто така, укажува на потребата од зголемување на соработката и размената на информации помеѓу локалната самоуправа и ГО на локално ниво.
- ✓ Постои потреба од дизајнирање конкретни механизми и пишани процедури за начинот на вклучување на јавноста/граѓаните и другите засегнати страни при изработка на локалните документи (стратегии, планови за работа, конкретни зафати/активности, дефинирање на приоритети, промена на законска регулатива итн.).

- ✓ Имајќи предвид дека инструментариумот кај значаен дел од општините е скроман во овозможување на граѓанска партиципација, особено е важно, исто така, да се анализираат и механизмите кои ги користат општините во однос на информирање на граѓаните за своите активности и усвоени документи. Ова е особено важно имајќи предвид дека транспарентноста во работењето на општините е од исклучителна важност за поголема партиципација на граѓаните во носењето на локалните политики, како и за отчетноста и ефикасноста на општините во однос на политиките и проектите кои тие ги спроведуваат.
- ✓ Од анализата на добиените одговори произлегува дека, и покрај тоа што дел од општините имаат наведено примери за различни механизми кои ги практикуваат, ГО наведуваат само мал број примери за механизми кои ги користат, што наведува на тоа дека ГО или не се запознаени добро со механизмите кои ги користат општините за информирање на јавноста или истите не ги користат механизмите за учество во локалните процеси. Останува препораката да се поттикнат општините да ги информираат ГО за механизмите и алатките кои ги користат, како и за квалитетот на информациите и податоците кои се споделуваат преку механизмите на општините.
- ✓ Поголемиот број на ГО (68,42%) сметаат дека општината ретко ги информира граѓаните за процесите на изработка на локални стратегии, што укажува на потребата од дефинирање на конкретен механизам и процедури на кој начин граѓаните ќе бидат информирани и вклучени во процесот на изработка на локалните стратешки документи. Потребата за поголема транспарентност и можност за партиципација од страна на граѓанскиот сектор е евидентна од одговорите на ГО, што потврдува дека постои значителен простор општините да ги зголемуваат своите активности во насока на поактивно и отворени пристапување кон граѓаните.
- ✓ Особено важни за транспарентност и понатаму за отчетноста на ЕЛС, што е директно поврзано со нивниот демократски капацитет, преставуваат информациите кои општините ги презентираат/елаборираат пред јавноста. Ова понатаму овозможува граѓаните, откако ќе се запознаат со конкретните состојби во определени области од интерес, истите да ја зголемат својата партиципација во креирање и имплементирање на локалните мерки и политики кои ги засегаат.
- ✓ Имајќи предвид дека околу ¼ од општините во Р. Македонија се со блокирани сметки и дека најголем дел од општините имаат значајни проблеми поврзани со функционирањето (презадолженоста) на јавните претпријатија од исклучителна важност е залагање за објавување на информации пред граѓаните поврзани со долгот и обврските на општината, како и перформансите и ефектите од делувањето на јавните претпријатија кои граѓаните, како даночни обврзници, го финансираат нивното работење и се директни корисници на услугите од истите.
- ✓ Постои потреба од рedefинирање на механизмите за комуникација и информирање на граѓаните, како поголемо поврзување/вмержување на ЕЛС и ГО (граѓаните) со цел

појасно наминување на тесните грла кои придонесуваат за значајните разлики во нивните позиции. Само за илустрација, просечно 87,5% од ЕЛС дале позитивен одговор за запознаеноста на граѓаните со законодавната/правната рамка и локалните политики кои регулираат дел од работењето на општината, додека овој процент кај ГО изнесува 22,4% (приближно 1/5).

Постои потреба од подобрување на овие системи и механизми. Тоа го потврдува фактот што дури 1/3 од граѓаните се изјасниле дека не постои ефикасен систем за следење на предлози од граѓани и граѓански здруженија.

Особено загрижува состојбата што оцените на ЕЛС и на ГО се исклучително ниски за пристапот до секоја од јавните услуги во однос на секоја од маргинализираните заедници (имајќи предвид дека распонот на оценките кои можеа да се користат беше 1-5). Ова укажува на неодољна и засилена активност од страна на националните и локалните креатори на политиките во креирање јавни сервиси и добра кои ефикасно ќе ги задоволуваат потребите на маргинализираните заедници.

Довербата во институциите е од пресудно значење за нивното ефикасно и ефективно функционирање. Кредибилитетот кој го имаат институциите во значаен дел е блиску поврзан со транспарентноста и отчетноста на истите, совозможување партиципација од јавноста во креирање, имплементирање и мониторирање на активностите и мерките кои институциите ги превземаат. Во овој контекст сериозно треба да се работи на подобрување на исклучително ниската доверба на граѓаните во институциите/организациите на локално ниво, посебно онаму каде разликите во одговорите на ЕЛС наспроти ГО се најголеми: Градоначалник, Совет на општината и општинската администрација.

## **Дел II - Примена на инструментот за мерење на индексот на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните**

Еднодневната презентација/обука за практичната применливост на ИОТО што се одржи во Велес на 20 септември 2017 година, како и теренското истражување што го изврши експертскиот тим во осумте пилот општини во текот на ноември 2017 година, ја потврди потребата од конкретизирање на инструмент што ќе служи за мерење на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните и за утврдување на механизми за унапредување на тој систем.

При определувањето на неговите одделни квалитативи, што, впрочем, беше една од основните задачи на експертскиот тим што го изврши теренското истражување за применливоста на ИОТО, се констатира дека тој инструмент е *едноставен* за применување. Тоа го потврдија речиси, сите учесници што беа вклучени во неговата примена во сите 8 истражувани ЕЛС (општинската администрација, НВО, граѓанскиот сектор, бизнис заедницата...).

Анализата потврди дека инструментот ИОТО *развија повеќе индикатори и механизми* преку чие следење се следат буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. Особено е битно што ИОТО, првенствено, се ориентира кон делот што е сврзан со одговорноста на учесниците во одлучувањето. Зашто, ниту еден инструмент, а, особено, ниту еден квантитативен инструмент за мерење на изложеноста на некоја ЕЛС на притисокот за вршење буџетски алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните, не може да го квантифицира тој притисок во делот на монополската и дискрецијата сила што ја имаат ЕЛС, а која им се определува од страна на централната власт.

Генерално, ИОТО е *разбирлив*. Сепак, теренското истражување покажа дека одделни негови делови беа недоволно јасни за одделни учесници во неговата примена. Тоа, особено, дојде до израз кога се определуваа карактерот и содржината на одделните индикатори за лоцирање на слабостите при вршењето буџетски алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. За одделни учесници беше недоволно јасна дефинираноста на тие индикатори и изворноста на документите што треба да ја детектираат ОТО на ЕЛС или на делови од неа. Таквите нејасноти беа надминувани во текот на истражувањето од страна на проектниот тим преку непосредно прецизирање на одделните индикатори и на документациската основа со која тие ќе се детектираат. На тој начин, во иднина, многу полесно и попрецизно (без нејасноти, двосмислени одговори, дилеми и без импровизации во давањето писмени и усмени одговори на конкретизираните прашалници) ЕЛС и граѓанските организации ќе можат да вршат квантификацијата на тие индикатори како основа за утврдување на конечниот ИОТО за конкретната ЕЛС.



Оваа алатка овозможува правилно да бидат лоцирани т.н. “тесни грла“ во одделните фази од буџетскиот процес кај ЕЛС. Кај дел од анализираниите ЕЛС, “тесните грла“ се лоцирани во сите четири фази од буџетскиот процес. Кај некои ЕЛС, пак, тие осетливи точки, *најчесто*, се лоцирани во *третата фаза* (одобрување на буџетот) од буџетскиот процес. Имено, во таа фаза од буџетскиот процес сите анализирани општини даваат *скромна* можност за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и на прашањата кои се битни за сите граѓани на општината, пред тој да се даде на Советот на општината за конечно одобрување. На таков заклучок упатуваат одделните индекси за степенот на одговорност, транспарентност и отчетност на пилот - општините во процесот на одобрување на буџетот за следната година, кои, главно се вреднуваат како среден индекс, но и збирниот просечен индекс за сите осум општини за таа фаза од буџетскиот процес, кој е вреднуван со 3,085. Таквиот заклучок се потврдува и со одговорите на прашањата кои се содржани во одделните прашалници кои експертскиот тим ги доби од одделни анкетирани невладини организации кои дејствуваат на подрачјата на анализираниите ЕЛС.

Оттаму произлегува и **препораката** на експертскиот тим за поголемиот дел од анализираниите ЕЛС, во иднина да ја зголемат можноста за внесување (разгледување и дополнување) во буџетот проекти кои се однесуваат на родовите прашања и прашањата кои се битни за сите граѓани на општината во фазата на формулирање/подготвување на буџетот и, особено, во третата фаза (одобрување на буџетот), односно пред буџетот да се даде на Советот на општината за конечно одобрување.

Значајна констатација од теренското истражување е дека соработката меѓу граѓанскиот сектор и општините е недоволно развиена. А надминувањето на таквата затекната состојба, впрочем, беше идеја – водилка за креирање и реализирање на предметниот проект и развивање на инструментот ИОТО што, пак, е содржано во насловот на овој проект. Оттаму произлегува **препораката** за ЕЛС и за граѓанските организации кои дејствуваат на локално и на национално ниво да ја засилат меѓусебната соработка и доверба, која во делот на локалните финансии, во голема мера, може да се оствари со поинтензивно користење на развиениот ИОТО. За да се оствари таквата цел, **препорачливо** е граѓанските организации да ја засилат својата подготвеност и заинтересираност за надградба на сопствените капацитети со цел поенергично да се вклучат во истражувањето и остварувањето на крајната цел на овој проект.

Теренското истражување покажа, исто така, дека се присутни спротивставени одговори (мислења) на општинската администрација и нивните утврдени вредности и на невладините организации кои дејствуваат на подрачјето на конкретната општина. Таквата констатација ја потврдува претходно спомнатата оценката дека се присутни повеќе осетливи точки во сите четири фази од буџетскиот процес. Поради тоа, од една страна, проектниот тим **препорачува** општините во иднина да преземаат активности за надминување на констатираните слабости во текот на целиот буџетскиот процес. Од друга страна, и во овој случај проектниот тим **препорачува** граѓанските организации да ја засилат својата

подготвеност и заинтересираност за надградба на сопствените капацитети со цел поенергично да се вклучат во истражувањето на практичната примена на ИОТО. На тој начин, и едните и другите ќе ја зголемат ефикасноста во унапредувањето на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните.

Во функција на претходно наведената констатација е и *пораката* која експертскиот тим им ја упати до учесниците во истражувањето дека инструментот ИОТО нема намера да го мери степенот на вршење буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните од страна на ЕЛС. За да се надминат и отстранат какви било дилеми во тој правец, проектниот тим **препорачува** во натамошната разработка на инструментот, енергично и недвосмислено да се потенцира неспорниот факт дека тоа е инструмент за мерење на отпорноста на ЕЛС на притисоците за буџетските алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. Во таа насока, теренското истражување откри некои дилеми што провејуваат кај општинската администрација: дали со ИОТО ќе се мери изложеноста на притисокот на вршење буџетски алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните само на градоначалникот и на Советот на ЕЛС или на сите административни службеници што, на еден или на друг начин, се инволвирани во процесите на одлучување и при донесување решенија во одделните области на дејствување на ЕЛС? Ценејќи дека тој инструмент се однесува за целата општинска администрација, експертскиот тим, во разговорите со претставниците на општинската администрација, недвојбено го нагласуваше таквиот карактер на ИОТО. Дури, во тие разговори, експертскиот тим им упатуваше порака дека тие, лично, треба да инсистираат на примена на таков инструмент за да можат да ја мерат изложеноста на притисок за вршење буџетски алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните на својата администрација, како би можеле навреме и на соодветен начин да дејствуваат за негово намалување, па и отстранување.

Понатаму, за да нема никакви натамошни спорни толкувања на ИОТО што можат да предизвикаат контроверзни ситуации во неговата примена, **потребно е** јасно разграничување на тоа дали и останатите учесници (НВО, бизнис заедницата, граѓанскиот сектор и сл.) ќе можат да го користат тој инструмент за оценување на одговорноста, транспарентноста и отчетноста на ЕЛС при вршењето буџетски алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите на граѓаните. За отстранување на таквата дилема проектниот тим *препорачува* ИОТО да добие институционална верификација преку внесување задолжителност во неговата практична примена во иднина од страна на ЕЛС или од некои други надворешни тела и органи (Министерство за локална самоуправа, ЗЕЛС и сл.).

Интенцијата е ИОТО да биде објективен за да не предизвикува дилеми околу толкувањето на одговорноста, транспарентноста и отчетноста при вршењето буџетски алокации и трошења на локално ниво преку приодот заснован на почитување на потребите

на граѓаните на ЕЛС. Сегашната негова поставеност, генерално, упатува на негов таков квалитатив.

Според тоа, теренската примена на ИОТО покажа дека тој претставува солидна основа за идно мерење на степенот на изложеност на ЕЛС на притисок за вршење буџетски алокации и трошења на локално ниво преку природот заснован на почитување на потребите на граѓаните на ЕЛС. Така конципиран, тој инструмент заслужува поддршка и поттик за негово пошироко акцептирање и применување. Поради тоа, експертскиот тим **препорачува** негова натамошна разработка, развивање и унапредување преку натамошно истражување на неговата теренска применливост со тестирање на примерите на други општини, чии резултати ќе покажат, можеби, поинакви резултати од добиените за првите 8 пилот-општини. Тоа, истовремено, може да укаже на потребата од внесување други индикатори што би ја зголемиле опфатноста, а со тоа и објективноста на инструментот.

### **Дел III - Оценка на перформансите на јавните расходи и финансиската одговорност (PEFA)**

Програмата за јавни расходи и финансиска одговорност обезбедува рамка за оценување и известување на силните и слабите страни на јавниот финансиски менаџмент користејќи квантитативни индикатори за мерење на резултатите. Оваа методологија покрај на национално ниво со одредени прилагодувања кои се официјално пропишани може да се примени и на локално ниво. ПЕФА рамката се состои од 31 индикатор, но за потребите на оваа студија се селектирани најсоодветните и најкорисни индикатори кои ќе се спроведени во селектирани општини.

Временскиот период на испитување ги опфати последни три фискални години, односно 2014, 2015 и 2016 година.

Врз основа на добиените податоци, извршената анализа и добиените резултати за поодделните индикатори структурирани во Програмата за јавни расходи и финансиска одговорност (ПЕФА рамка), може да ги дадеме следните заклучоци:

- ✓ Трансферите од централната влада се навремени и во голем процент реализирани во однос на првично одобрениот буџет, односно степенот на реализација во сите општини е над 98%.
- ✓ Реализацијата на расходите позначајно отстапува од првично одобрениот буџет во секоја од последните три завршени фискални години, односно отстапувањето е над 15% во сите испитувани општини. Главната причина за отстапувањето е недоволната реализација на приходи (освен реализацијата на приходите од дотации од централната власт).

- ✓ Реализацијата на приходите е со слично отстапување во последните три завршени фискални години. Отстапувањето е резултат на нереални проекции.
- ✓ Генерално општините имаат слаба реализација на приходите и расходите (освен кај приходите и расходите од дотации) што се должи на нереалното буџетирање, и проектирање на многу високи приходи со цел да се проектираат и високи расходи, а потоа се соочуваат со проблеми при нивната реализација. Слабата реализација особено е воочлива кај капиталните приходи и расходи.
- ✓ Општините изготвуваат екстензивна буџетска документација која ги вклучува сите основни елементи (проценка на дефицит или суфицит или пресметан оперативен резултат, реализација на буџетот од претходни години презентирани во ист формат како и предлог буџетот, буџетот за тековната фискална година презентирани во ист формат како и предлог буџетот, сумирани буџетски податоци и за приходите и за расходите вклучувајќи податоци и за тековната и за претходната година со детален опис на проценетите приходи и расходи и финансирање на дефицитот) и скоро сите дополнителни документи (макроекономски претпоставки, долгови, финансиски средства, објаснувања за имплементирање на буџетот за иницијативи за нови политики главните големи јавни инвестиции, документација за среднорочно буџетирање).
- ✓ Општините не изготвуваат и не објавуваат детални информации за резултатите од испорачаните услуги. Поради тоа овој индикатор не беше оценуван, но е дел од оваа студија заради зголемување на свесноста на општините за таквите анализи и нивната значајност за самите општини и пошироката јавност, со цел во иднина да се започне со квантифицирање на резултатите од испорачаните услуги до граѓаните.
- ✓ Во однос на пристапот на јавноста до фискални информации, може да се заклучи дека општините голем дел од фискалните и финансиски податоци ги објавуваат на своите веб страни како дел од Службен гласник. Генерално, сите основни елементи, освен ревидирани финансиски извештаи (документација за предлог буџетот, донесен буџет, квартални извештаи, годишен извештај за извршување на буџетот) се достапни преку веб страните на општините. Препорака би било општините на своите веб страни да имаат издвоено посебен дел за фискални финансиски информации и истите таму да ги објавуваат, а не да се објавуваат само во Службен гласник бидејќи тоа ја отежнува нивната достапност.
- ✓ Фискалните ризици во општините, генерално, се соодветно мониторираани. Јавните претпријатија ги поднесуваат своите годишни сметки до општината во разумен рок по завршување на годината. Фискалните ризици од нивното работење се мониторираат од страна на општината. Општината ги мониторира приходите, расходите и долговите на јавните претпријатија.
- ✓ Буџетските документи не вклучуваат информации за неизвесни обврски и нема информации за поврзани други фискални ризици. Се повторува!

- ✓ Најголема слабост на општините е што не изготвуваат фискална стратегија. Меѓу другото, целта на оваа студија е да ги запознае општините со значајноста на фискалната стратегија во процесот на буџетирање со цел да ги поттикне општините да изготвуваат реална фискална стратегија. Не е целта тоа само да се наметне како законско решение и сите општини како тимплејт да изготвуваат иста фискална стратегија, туку напротив, секоја општина да ја согледа значајноста и потребата од фискална стратегија и да премине кон нејзино реално изготвување.
- ✓ Процесот на буџетирање е законски регулиран и сите општини ги исполнуваат законските барања. Општините имаат јасен буџетски календар, на буџетските единици навреме им го доставува буџетскиот циркулар, а времето за поднесување на нивните барања варира од 4 до 6 недели со препорака во сите општини да биде барем најмалку 6 недели. Предлог буџетот се доставува до Советот на ЕЛС еден месец пред почетокот на новата фискална година.
- ✓ Потребно е контролирано реализирање на буџетот, особено на страната на приходите, бидејќи нивната навремена реализација ќе значи и навремено подмирување на обврските. Таложето на неизмирени обврски упатува на недоволна реализација на приходите или нивна несоодветна алокација.
- ✓ Јавните набавки имаат силна страна бидејќи се детално законски регулирани и кои закони општината мора многу стриктно да ги применува, при што јавните набавки треба да ги спроведува преку јавно наддавање.
- ✓ Во општина Новаци нема сектор за интерна ревизија (општината позајмува од Македонски Брод). Во останатиот дел од општините функционира сектор за интерна ревизија, но не е доволно екипирана. Иако секторот за интерна ревизија е надлежен за интерна ревизија и на јавното претпријатие во рамките на општината и сите училишта и други ЈУ и правни субјекти каде основач е општината, сепак опрфатот на ревизијата на општината и останатите единици не е доволен, бројот на ревизии е мал и процентот на ревидирани приходи и расходи од буџетот не е на задоволително ниво.
- ✓ Општините генерално издаваат квартални извештаи за реализација на буџетот. Изготвувањето и издавањето на овие извештаи е во рок од 15 дена по завршување на кварталот. Информациите во овие извештаи се точни бидејќи се произлезени директно од системот во општината. Кварталните извештаи претставуваат солидна основа за анализирање и носење одлуки поврзани со реализацијата на буџетот.
- ✓ Во последните три завршени фискални години најголем дел од општините не биле предмет на екстерна ревизија од ДЗР. Државниот завод за ревизија спроведува финансиска ревизија заедно со ревизија на усогласеност и ревизија на успешност, но поради недоволен капацитет не ги ревидира општините редовно, односно секоја година.

- ✓ ДЗР изработува годишна програма и врши ревизија по програмата. Ревизиите навреме се изготвуваат во разумен рок и јавно се публикуваат на веб страната на ДЗР. Сепак, законски не е регулирано дека треба да има законско следење на извештаите од екстерната ревизија од ДЗР поради што и нема дебати за наодите.

**Што општините треба да имаат предвид со цел подобрување на перформансите на јавните расходи и финансиската одговорност (препораки)**

- Реално буџетирање и на приходите и на расходите со цел да нема големи отстапувања план-реализација на крајот од годината;
  - Општините за започнат со мерење на резултатите од испорачаните услуги и истите јавно да ги објавуваат;
  - Општините да овозможат достапност на јавноста до повеќе документи како што се ревизорски извештај, нацрт буџет, други извештаи од Државниот завод за ревизија, граѓански буџет, макроекономски предвидувања, односно истите јавно да ги публикуваат на веб страните на општината или во локалните медиуми (локален весник, локални портали и др.);
  - Општините да известуваат за своите неизвесни обврски и неизвесните обврски на јавните претпријатија во рамките на општината;
  - Општините да започнат да изготвуваат сопствена фискална стратегија;
  - Предлог буџетот до Советот на општината да се доставува два месеци пред неговото усвојување, наместо сегашните месец дена;
  - Општините да им овозможуваат на буџетските корисници во рамките на општината повеќе време од испраќање на буџетскиот циркулар до доставување на нивните барања, барем 6 недели;
  - Општините да вложат напори за намалување на нивните неизмирени обврски;
  - Општините на своите веб страни или преку локалните медиуми да и овозможат на јавноста пристап до информации поврзани со јавните набавки, како што се законска и регулаторна рамка за јавни набавки, план за јавни набавки, период на аукции, склучени договори, податоци за одлуките по жалби и годишна статистика за јавни набавки;
  - Зголемување на опфатот на интерната ревизија во општините, односно ревизија да се врши на сите направени расходи;
  - Секоја година општините да подлежат на ревизија. Доколку ДЗР нема капацитет да врши ревизија на сите општини секоја година, тоа да можат да го вршат и приватните ревизорски компании.
- ✓ Реалноста на буџетот е важна за да се одржи фискална дисциплина. Прекумерните или недоволните буџетирани приходи имаат сериозно влијание врз фискалниот биланс и можат да доведат до зголемени долгови (и трошоци за сервисирање на долговите). Непланираните промени во структурата на буџетот може да ги нарушат приоритетите за алокација од буџетот.

- ✓ Транспарентноста на информациите за јавните финансии е неопходна за да осигури дека активностите на општините се во рамките на фискалната политика и се предмет на адекватно управување со буџетот и соодветно известување. Транспарентноста е важна карактеристика која овозможува екстерно следење на општинските политики и програми и нивното имплементирање.
- ✓ Фискалната стратегија и буџетските процеси базирани на политики ќе овозможи општините да ги планираат мобилизирањето и користењето на ресурсите во насока на својата фискална политика и стратегија. Фискалната стратегија и буџетот треба да се изготвуваат во согласност со фискалните политики, стратешките планови и адекватни макроекономски и фискални проекции на општината.
- ✓ Има поитреба од среднорочната перспектива во буџетирањето на расходите која ќе ја поддржува општината да ја имплементира својата фискална стратегија и да ги усогласи буџетските ставки, стратешките планови и приоритетите и алокациите во буџетот со среднорочните фискални таргети.
- ✓ Потребно е зголемување на учеството во процесот на буџетирање од страна на релевантните стејкхолдери: буџетски единици, кабинет на градоначалникот, законски власти, граѓанските организации – во планирањето и процесот на изготвување на буџетот кој поддржува одлучување за буџетски алокации конзистентни со вкупните расходи и во насока на приоритетите намалувајќи ги можностите за инцидентни и ад хок расходи.
- ✓ Потребно е зголемување на предвидливоста и ажурноста во планирањето. Недоволната предвидливост и лошото буџетирање на приходите, како и слабите интерни контроли ќе доведат до натрупување на обврските кои не само што влијаат на фискалната дисциплина и испорака на услуги, туку, исто така, може да имаат и пошироко негативно економско влијание.
- ✓ Редовното информирање за извршувањето на буџетот во текот на годината е од исклучителна важност и не само што овозможува мониторинг на трошењето на ресурсите, туку го олеснува и идентификувањето на тесни грла и проблеми кои можат да доведат до значајни промени во извршувањето на буџетот.
- ✓ Ефективна екстерна ревизија и законското следење на извештаите се фактори од исклучителна важност кои извршната власт и општинската администрација ги чуваат будни/одговорни за фискалните политики и нивно имплементирање. Ова значи дека јавните финансии независно се ревидирани и постои екстерно следење на имплементирањето на препораките за подобрувања во ревидираните институции.

## Користена литература

World Bank. *Governance and Development*. The World Bank: Washington, D.C., 1992.

Landell-Mills, Pierre and Ismail Serageldin. *AGovernance and the External Factor.* @ In *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.

Wilde, Alexandra, and Joachim Nahem. *A users' guide to measuring local governance*. United nations development programme (UNDP). Oslo governance centre, 2008.

Luis Cembellín Pagés (2015), Tools To Measure The Local Government /Transparency And Accountability, Universidad De Malaga, Достапно на: [http://www.namcb-org.bg/gga/images/2015/10.2015/Conference\\_1\\_Luis\\_Cembellin.pdf](http://www.namcb-org.bg/gga/images/2015/10.2015/Conference_1_Luis_Cembellin.pdf)

Manasan, Rosario G., Eduardo T. Gonzalez, and Romualdo B. Gaffud. *Indicators of Good Governance: Developing an Index of Governance Quality at the LGU Level*. No. JPD 1999 Vol. XXVI No. 2-d. Philippine: Philippine Institute for Development Studies, 1999.

Soós, G. (2001). The indicators of local democratic governance project: concepts and hypotheses.

Kemp, B., & Jiménez, M. (2013). *State of Local Democracy Assessment Framework*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Цеков, А., (2015), Индекс на добро управување во Македонија 2014, Центарот за истражување и креирање политики (CRPM)

Framework for assessing public financial management, PEFA Secretariat, Washington DC 20433, USA, February 2016 <https://pefa.org/content/pefa-framework>



## ПРИЛОГ 1

Прашалник - демократски капацитети и добро управување на локално ниво

*Специфичната цел на овој прашалник како и на проектот претставува: Утврдување тесни грла во демократските механизми на локално ниво со цел поттикнување поширока јавна дискусија за зголемување на демократијата и поедноставување на граѓанското учество на локално ниво; развој на адекватни и навремени механизми за консултирања со граѓаните за важни прашања за локалната заедница; насоки за вистинско практикување на локалната демократија/добро владеење и вклучување на граѓаните во креирање на локалните политики.*

*Прашалникот е првенствено наменет за Единиците на локална самоуправа (пред се општинската администрација), како и за граѓанските организации со цел утврдување на јазот во демократските капацитети на локално ниво, како и предлагање сет на мерки за надминување на истиот.*

### ОПШТИ ПОДАТОЦИ

0.1. Дали сте:           А) граѓанска организација  
                              Б) јавна/државна институција  
                              В) Единица на локална самоуправа \_\_\_\_\_  
                              В) друго (наведете) \_\_\_\_\_

02. Назив на институцијата/организацијата/општината \_\_\_\_\_

03. Кои се ваши целни групи? Ве молам закружете повеќе одговори доколку работите со повеќе групи (се однесува само за граѓанските организации).

а) Жени	б) Деца и млади
в) Постари лица	г) Хендикеп
д) Лица со поинаква сексуална ориентација	ѓ) Роми
е) Социјално загрозени лица	ж) Лица од рурални области
з) Други (наведете) _____	ѕ) _____

04. Вкупен број на ангажирани/вработени лица во текот на 2016 година:

Вкупно \_\_\_\_\_      Машки пол \_\_\_\_\_      Женски пол \_\_\_\_\_

0.5. Ниво на делување:

а) локално                                      б) регионално  
в) национално                                  г) меѓународно

Дали во Република Македонија постои соодветна правна рамка (закони) кои го регулираат работењето на единиците на локална самоуправа во следните области:

Организирање на работењето на администрацијата на ЕЛС

а) ДА б) НЕ

Избор на советници и работа на Советот и соодветните комисии на локално ниво

а) ДА б) НЕ

Процесот на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво

а) ДА б) НЕ

1.4. Рамномерен социо-економски развој

а) ДА б) НЕ

1.5. Родова еднаквост и вклучување на родовата перспектива во процесите на планирање и буџетирање

а) ДА б) НЕ

1.6. Вклучување/интегрирање на маргинализирани заедници

- лица со посебни потреби	а) ДА	б) НЕ
- бегалци/имигранти	а) ДА	б) НЕ
- Роми	а) ДА	б) НЕ
- лица под социјален ризик	а) ДА	б) НЕ
- деца и млади	а) ДА	б) НЕ
- постари/пензионери	а) ДА	б) НЕ
- лица од рурални средини	а) ДА	б) НЕ
- Друго _____	а) ДА	б) НЕ

2. Дали сте запознаени дека на национално ниво (покрај законите) постојат и дополнително политики (стратегии, протоколи и сл.) кои го третираат горе споменатите прашања/области?

а) ДА (наведете кои)

---

---

---

б) Не сум запознат/а

1. Дали општината, на локално ниво, има усвоено дополнителни интерни акти и стратешки документи, политики и процедури кои дополнително го регулираат работењето на општината во следните области:

а) ДА б) НЕ

(Доколку одговорот е ДА, ве молиме наведете го актот во табелата под прашањата)

3.1. Организирање на работењето на администрацијата на ЕЛС

а) ДА б) НЕ

3.2. Избор на советници и работа на Советот и соодветните комисии на локално ниво

а) ДА б) НЕ

3.3. Процесот на подготовка и реализација на буџетите на локално ниво



а) ДА

б) НЕ

4. Дали сметате дека на законодавната/правната регулатива како и на политиките им треба подобрување? Ако да, Ве молиме наведете ги главните области на интервенција. (пример: стратегија за интеграција на бегалци и сл)

а) \_\_\_\_\_  
\_) \_\_\_\_\_  
\_) \_\_\_\_\_  
\_) \_\_\_\_\_

5. Дали општината има пишани процедури за начинот на планирање и изработка на локалните документи (стратегии, политики и сл)

а) ДА

б) НЕ

6. Дали општината има дизајнирано конкретни механизми и пишани процедури за начинот вклучување на јавноста/граѓаните и другите засегнати страни при изработка на локалните документи (стратегии, планови за работа, конкретни зафати/активности, дефинирање на приоритети, промена на законска регулатива итн.), како и во нејзината секојдневна работа?

а) ДА

б) НЕ

Доколку одговорот е ДА:

- Наведете кои се тие механизми (јавна дискусија, тркалезни маси, термини за директни средби со администрација/советници, граѓански одбори и тела итн.)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

- Наведете за кои локални документи или активности се дефинирани механизми:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

7. Дали граѓаните, на индивидуално ниво, се запознаени со можностите и механизмите за нивно учество во процесите за дефинирање на проблемите на локално ниво, утврдување на приоритети и усвојување на локални политики (можни се повеќе одговори)

А) Да, и го користат тоа право (ве молиме посочете бројка или процент од населението кое сметате дека ги користи механизмите за учество во процесот на дефинирање на проблеми, приоритети и локални политики).....

Б) Да, но не го користат тоа право на индивидуално ниво

В) Ги формулираат барањата преку здруженијата на граѓани

Г) Ги формулираат барањата преку политичките партии

Д) Не се доволно информирани

8. Дали општината ги информира граѓаните за процесите за изработка на локални стратегии и другите документи, законски решенија, одлуки и други активности:

- А) Да, секогаш
- Б) Понекогаш/Ретко
- В) Никогаш

Доколку одговорот е ДА, ве молиме опишете го процесот и можностите за вклучување на јавноста и во која фаза од изработката на документот:

---



---



---



---



---

9. Наведете кои од следниве информации/документи се објавуваат јавно – истите се достапни до јавноста (на веб страната на општината или преку друго средство за јавно информирање):

- Лични информации и контакти за советниците на општината
- Лични информации и контакти од одговорните лица од определени сектори за контакт со граѓаните
- Политиката, процедурите и механизмите за контактирање со граѓаните
- Временска рамка за објавување на конкретни информации од интерес за граѓаните во текот на годината
- Извештаите за извршување на буџетот на општината (квартални, полугодишни итн.)
- Годишниот план за јавни набавки
- Долгот и останатите обврски на општината
- Перформансите и ефектите од делувањето на јавните претпријатија во општината

10. Како општината ги информира граѓаните за своите активности и усвоени документи:

	ДА	НЕ	ДЕЛУМНО
Преку службениот гласник на општината			
Преку веб-страната на општината			
Преку локалните медиуми			
Преку локалните печатени медиуми			
Преку огласната табла на општината			
Преку општинскиот весник			
Преку огласните табли на урбаните и локалните заедници			
Преку социјалните медиуми			
Преку јавни дебати и состаноци			
Друго (допишете):			

11. Дали сметате дека граѓаните се запознаени со законодавната/правна рамка и локалните политики кои го регулираат:

Работењето на општинската администрација

а) ДА б) НЕ

Б) Работата на Советот

а) ДА б) НЕ

В) Процесот на донесување на буџетот

а) ДА б) НЕ

Г) Учеството на граѓаните во локалните процеси (подготовка и усвојување на стратегии, акциски планови и сл.)

а) ДА б) НЕ

12. За кои прашања сметате дека граѓаните најчесто се обраќаат до општината?

а) \_\_\_\_\_  
 б) \_\_\_\_\_  
 в) \_\_\_\_\_  
 г) \_\_\_\_\_

13. Дали општината има систем на следење на бројот на претставки (и одговори) разделени по пол или по друг признак (етничка припадност, возраст и сл.)

А) општината има систем за следење на претставки/барања од граѓани разделени по

Б) се евидентира само бројот на претставки

В) секое одделение посебно си води евиденција

Г) не постои ефикасен систем за следење на предлози од граѓани и граѓански здруженија

14. Како го оценувате пристапот до сервисите на државата на локално ниво за различни групи? Ве молам градирајте од 1 до 5 за секоја од групите, или дополнете група. (5 е највисока).

Група	Етнички заедници	Ром и	Деца и млади	Жени	Возрасни лица	Припадници на верски заедници	ЛГБТ	Лица со хендикеп	Социјално загрозуени
а) работата и работните односи									
б) образование, наука и спорт									
в) социјална сигурност, вклучувајќи го и подрачјето на социјална заштита,									

пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и здравствена заштита									
г) правосудство и управа									
д) домување									
ѓ) јавно информирање и медиуми									
е) пристап до добра и услуги									
ж) членување и дејствување во синдикални, политички партии, здруженија на граѓани и фондации или други организации засновани на членство									
з) култура									
и) други области (наведете кои) _____ _____									

15. Според вас, во која институција /организација граѓаните имаат најголема доверба на локално ниво:

- А) Градоначалник
  - Б) Совет
  - В) Локална администрација
  - Г) Судство
  - Д) Полиција
  - Ѓ) МТСП и центрите за социјална работа
  - Е) Здравствени институции
  - Ж) Образовни институции
  - З) Политички партии
  - с) Невладини организации
  - И) Друго.....
- Зошто? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

16. Дали општината води регистар/адресар на активни здруженија на граѓани?  
а) ДА б) НЕ

Доколку одговорот е ДА, дали тој список е јавно достапен?

а) ДА б) НЕ

17. Дали општината обезбедува простор за здруженијата на граѓани?  
а) ДА б) НЕ

Доколку одговорот е ДА, ве молам специфицирајте:

- А) обезбедува канцеларии
- Б) обезбедува простор за настани
- В) друго.....

18. Доколку постоечките граѓански организации во вашата општина соработуваат со надлежните институции, оценете го нивото на соработка со оценка од 1 до 5 (каде 5 е највисока).

- а) Локална самоуправа- Комисија за (.....) \_\_\_\_\_
- б) Народен правобранител (вклучително и регионалните канцеларии) \_\_\_\_\_
- в) Министерство за внатрешни работи \_\_\_\_\_
- г) Подрачни единици на МТСП \_\_\_\_\_
- д) друго (наведете) \_\_\_\_\_

19. Доколку постои, колку е фреквентна соработката воопшто меѓу граѓанските организации и институциите на локално ниво?

а) честа, локалните институции секогаш бараат мислења од граѓанските организации при креирање и развој на стратешки документи од локално значење, а постои и размена на информации меѓу нив конкретно за проблеми од локално значење

б) ретка, само во случаи кога природата на работата (пр. креирање на стратешки документи) бара учество на локалните граѓанските организации во процесот

в) од случај до случај

г) нема соработка

Доколку одговорот е под в) или г) – дека нема соработка Ве молиме на кратко наведете кои според Вас кои се причинители на истото :

---

---

---



20. Доколку постои, колку е фреквентна соработката меѓу граѓанските организации и институциите на национално ниво?

а) честа, институциите секогаш бараат мислења од граѓанските организации при креирање и развој на стратешки документи од национално значење, а постои и размена на информации меѓу нив

б) ретка, само во случаи кога природата на работата (пр. креирање на стратешки документи) бара учество на националните граѓанските организации во процесот

в) од случај до случај

г) нема соработка

Доколку одговорот е по в) или г) – дека нема соработка Ве молиме на кратко наведете кои според Вас се причинители на истото :

---

---

---

21. Дали во општината има лице кое е задолжено за контакт и соработка со јавноста и граѓаните

А) да

Б) да, но само за информации кон јавноста

В) Не

Г) Не знам

22. Според вас, како може да се зголеми учеството на јавноста ( граѓаните, граѓанските здруженија) во процесите за дефинирање на проблемите на локално ниво, утврдување на приоритети и усвојување на локални политики

---

---

---

## ПРИЛОГ 2

Методологија за дизајн и имплементирање на инструментот за следење на буџетските алокации и трошења на локално ниво преку природот заснован на почитување на потребите на граѓаните

### 1. Прашалници за утврдување на индексот на ИОТО кај ЕЛС

Прашалник за прибирање податоци – процес на буџетирање – фаза на формулирање/подготвување на општинскиот буџет				
Ред. бр	Индикатори/прашања	Индикатор/очекувана состојба	Механизми за мерење на индикаторите	Кој е имател на документот и каде се наоѓа
1	Дали општината практикува да изработува фискална стратегија или пак било каков друг среднорочен документ со кој се уредува фискалната политика на општината	Фискалната политика би требало да ги определи вкупните приходи и расходи на општината, како и начинот на управување со нив на кус и среден рок	Изработена стратегија во која целосно се почитувани сите принципи на буџетирање	Општината – Секторот/Одделението за финансии и буџет, веб страна на општината, службен гласник на општината
2	Во процесот на изработување на фискалната стратегија (среднорочен документ) се обезбедува транспарентност и јавност во нејзиното подготвување, со максимално учество на засегнатите страни, пред сè бизнис секторот, НВО и други страни .....	Фискална стратегија која опишува како општината ќе ги употребува и алоцира сите ресурси кои 'и се на располагање од аспект на очекувани резултати и остварувања во подолгорочен (најчесто среднорочен) период, притоа обезбедувајќи максимална транспарентност и јавност во нејзиното концепирање.	Стратегијата би требало да ги вклучува следните информации: мисија, очекувани приходи и расходи, планирани задолжувања и начин и динамика на нивно отплатување, очекувани резултати и достигнувања, цели-потреби за нови програми или локални активности, описи и индикатори изведба	Општината – Секторот/Одделението за финансии и буџет, веб сајт на општината, службен гласник на општината
3	Во процесот на донесување на фискалната стратегија (среднорочен документ) од советот се очекувана максимална транспарентност и јавност со вклучување на сите засегнати страни.	За максимизација на ефикасноста, во изработката на фискалната стратегија треба да се вклучат сите субјекти кои на некој начин се поврзани со	Утврдени параметри/индикатори во самата стратегија	Општината - Одделение за општи и правни работи, веб сајт на општината, службен гласник на општината

		јавните услуги, со што се зголемува партиципативноста во процесот. Ова се остварува преку објави на веб сајтот на општината, објави во локални медиуми, разделување флаери, печатење постери, доставување покани и др.		
4	Општината донесува (има) стратегиски документ во кој се утврдени генералните (среднорочни и долгорочни) потреби на општината, нејзините приоритети, можностите и ризиците за нивно реализирање (процес на дефинирање)	Стратегискиот документ е донесен во процес кој е транспарентен и во кој се вклучени сите инволвирани страни, особено граѓаните	Стратегискиот документ, покрај другото, содржи: 1) основни економски претпоставки и насоките за изготвување на буџетот на среден и долг рок; 2) процена за висината на приходите и расходите, односно на начинот на финансирање на буџетот на среден рок од три години и 3) други потребни податоци.	Општината - Одделение за општи и правни работи, веб сајт на општината, службен гласник на општината
5	Општината донесува (има) стратегиски документ во кој се утврдени генералните (среднорочни и долгорочни) потреби на општината, нејзините приоритети, можностите и ризиците за нивно реализирање (процес на усвојување)	Вклучените субјекти дале конструктивни предлози кои во најголем дел се прифатени, вклучувајќи ги и потребите на граѓаните и граѓанските организации,	Усвоени се предлози поднесен од граѓани и ГО, особено тие кои се однесуваат на родови прашања, потреби на маргинализираните лица, лицата со посебни потреби и сл.	Општината - Одделение за општи и правни работи, веб сајт на општината, службен гласник на општината
6	Општината донесува буџетски календар во кој се дефинирани активностите, одговорностите и роковите за донесување на буџетот	Буџетскиот календар е подеднакво достапен за сите граѓани и останати заинтересирани корисници	Се врши компарација на утврдените рокови во Буџетскиот календар со роковите во кои во реалноста се превземени одредени активности од буџетскиот календар	Општината - Одделение за финансии и буџет, веб сајт на општината, службен гласник на општината

7	Дали во буџетскиот календар е содржана временската рамка на одделните активности за подготвување и донесување на буџетот на општината и дали тој е достапен за граѓаните?	Јавно е објавен временскиот распоред (роковите) на активностите, буџетскиот календар е достапен за сите заинтересирани преку веб сајтот на општината, социјалните медиуми на општината и останати општински информатори	Почитување на законските рокови предвидени со законските акти	Општина – Сектор за финансии, општински веб сајт, службен гласник на општината
8	Дали општината се придржува до утврдената временска рамка во буџетскиот календар за подготвување и објавување на буџетот на општината и дали создава услови за нормално учество на граѓаните, бизнис секторот и НВО	Јавната администрација е отчетна и се придржува на крајните рокови за буџетскиот процес, преку објави на веб сајтот на општината или на некој друг начин	Придржување кон утврдената временска рамка за поодделни активности	Општина – Сектор за финансии, општински веб сајт, службен гласник на општината
9	Општинската администрација има изработени детални/сеопфатни насоки за изготвување на буџетските барања и тие се јавни и достапни	Насоките за изработка на буџетските барања се транспарентни. Јавната администрација е одговорна и во целост ги информира сите заинтересирани страни, преку веб сајтот на општината, социјалните медиуми и други општински информатори	Изработени формулари за буџетски барања, со насоки за нивна изработка	Општината - Одделение за финансии и буџет, веб сајт на општината
10	Општинската администрација води јавна, транспарентна и одговорна дебата со буџетските корисници во процесот на утврдување на буџетските приоритети	Степен на вклученост на буџетските корисници и граѓанските организации во процесот на подготовка на плански документи	Утврдени приоритети кои се однесуваат на уредување на просторот и уредување на градежното земјиште, локален економски развој, капитални проекти во комуналите дејности, институционална и финансиска поддршка на културата, образованието, детската заштита и спортот, сето тоа усогласено со буџетските расходи	Општината -Одделение за финансии и буџет

11	Општинската администрација води јавна транспарентна и одговорна дебата со граѓаните, бизнис секторот и ГО во процесот на утврдување на буџетските приоритети, имајќи ги во предвид потребите на граѓаните	Степен на вклученост на граѓаните, бизнис секторот и граѓанските организации во процесот на подготовка на планските документи	Утврдени приоритети кои се однесуваат на конкретните проблеми со кои се судираат граѓаните	Одделение за соработка со граѓаните
12	Општинската администрација води јавна, транспарентна и одговорна дебата со граѓаните, бизнис секторот и ГО во процесот на разгледување на нацрт - буџетот	Навремено е објавен повик за разгледување на нацрт-буџетот преку веб сајтот на општината, социјалните медиуми, локални медиуми, разделување флаери, лепење постери, доставување покани и др.	Обезбедени предуслови за јавна одговорна и транспарентна дебата со граѓаните	Општина – Одделение за општи и правни работи
13	Општинската администрација го објавува нацрт -буџетот и тој е јавен и достапен до граѓаните, буџетските корисници, бизнис секторот и ГО во утврдените рокови	Навремено е објавен нацрт-буџетскиот документ на веб сајтот на општината, социјалните медиуми, локалните медиуми, преку пошта и сл.	Обезбедени подеднакви предуслови за јавност и достапност на нацрт-буџетот до сите инволвирани страни	Општината – Одделение, за финансии и буџет, веб сајт на општината
14	Нацрт – буџетот и опишува детално приоритетите и потребите на општината, бизнис заедницата, граѓаните и ГО и тој е пропратен со детални образложенија	Нацрт - буџетот е сеопфатен и во него се опфатени сите приоритети на општината за претстојниот период	Обезбедени предуслови за отчетност за спроведените активности, преку информирање за резултатите од нив	Општината - Одделени за финансии и буџет, веб сајт на општината

Прашалник за прибирање податоци – процес на буџетирање – фаза на одобрување на општинскиот буџет				
Ред. Бр.	Индикатори/прашања	Индикатор/очекувана состојба	механизми за мерење на индикаторите	Кој е имател на документот и каде се наоѓа
1	Колку време пред денот закажан за разгледување и одобрување на буџетот надлежните органи, бизнис секторот и ГО го добиваат предлог – буџетот, односно граѓаните имаат сознание за неговата содржина?	Предлог-буџетот би требало да биде доставен до сите релевантни субјекти најмалку два месеци пред почетокот на расправата за неговото одобрување	Навремена изработка на буџетот и негово доставување до сите заинтересирани страни	Општината - Сектор за финансии и буџет, веб сајт на општината
2	Дали соодветните комисии на советот на општината одржуваат јавни расправи за утврдените приоритети во предлог - Буџетот на општината?	Предлог буџетот би требало да биде разгледан од сите комисии на советот на општината, кои заедно со сите заинтересирани страни, а пред се граѓаните и граѓанските организации, би ги разгледале прашањата за почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните	Одржани расправи со сите заинтересирани субјекти, утврдени буџетски приоритети во согласност со потребите на граѓаните	Комисија за финансирање и буџет, Комисија за здравствена и социјална заштита, Комисија за еднакви можности меѓу мажите и жените, комисиите кои го опфаќаат социјално - економскиот развој и други
3	Дали соодветните комисии на советот на општината од одржаните јавни расправи објавуваат извештаи во кои се содржани сите информации потребни за јавноста	Комисиите во рамките на општината би требало да објават извештаи во кои ќе се содржат сите информации потребни за граѓаните	Објавени извештаи за сите одржани јавни расправи од сите комисии во рамките на општината	Комисија за финансирање и буџет, Комисија за здравствена и социјална заштита, Комисија за еднакви можности меѓу мажите и жените, комисиите кои го опфаќаат социјално - економскиот развој и други

4	Дали се одржуваат јавни расправи за предлог -буџетот и поединечните буџети/финансиски планови на општинските буџетски корисници?	Општинската администрација и градоначалникот треба да овозможат учество на граѓаните во процесот на разгледување на одделните предлог-буџети (финансиски планови) на одделните буџетски корисници	Организираны јавны расправи со сите заинтересирани страни, обезбедени препораки за идно делување во насока на почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните	Општина - Сектор за финансии и буџет, буџетски корисници
5	Дали општината објавува извештаи за граѓаните од реализираните јавни расправи за предлог - буџетот и буџетите/ финансиските планови на општинските буџетски корисници?	Општината би требало да објави извештаи за одржани јавни расправи за предлог-буџетот и финансиските планови на одделни корисници на буџетски средства во кои ќе се содржат сите информации потребни за граѓаните	Објавени извештаи за сите одржани јавни расправи за сите буџетски корисници во рамките на општината	Општина - Сектор за финансии и буџет, буџетски корисници
6	Дали општинската администрација/ градоначалникот обезбедува повеќе детали или дава подобро објаснување за предлог-буџетот доколку заинтересираните страни (вклучувајќи ги и маргинализираните групи) побараат вакви информации	Градоначалникот на општината и општинската администрација би требало да обезбедат висок степен на транспарентност, јасност, едноставност, јавност и сеопфатност во процесот на соработка со граѓаните	Писмени одговори на барањата за повеќе информации, записници и останата придружна документација	Градоначалник, сектор за општи и правни работи, лица задолжени за пристап до информации од јавен карактер
7	Дали буџетот на општината е донесен до крајот на тековната за наредната година и дали бизнис секторот, ГО и граѓаните се запознати со неговата содржина?	Во процесот на донесување на буџетот на општината е обезбеден висок степен на законитост, одговорност, транспарентност и јавност	Навремено изработен и презентираан буџет	Градоначалник, сектор за финансии и буџет, веб сајт на општината, службен гласник

8	Објавениот буџет дава информации и податоци за општиот, посебниот и развојниот дел на буџетот и тоа на ниво на ставки	Во процесот на објавување информации е обезбеден висок степен на јавност, одговорност, законитост и отчетност за наменско користење на средствата	Буџетот на општината се состои од општ, посебен и развоен дел: - општиот дел на буџетот ги содржи вкупните приходи и другите приливи на средства и вкупните расходи и другите одливи на средства за фискалната година, глобалните проекции на приходите, приливите, расходите и одливите за следните две години и други податоци, - посебниот дел содржи план на одобрените средства на буџетските корисници и фондовите по програми, потпрограми и ставки за фискалната година и - развојниот дел ги содржи плановите на програмите за развој на буџетските корисници.	Општина - Сектор за финансии и буџет, веб сајт на општината, службен гласник
---	---	---	--	--



Прашалник за прибирање податоци – процес на буџетирање – фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет				
Ред. Бр.	Индикатори/прашања	Индикатор/очекувана состојба	механизми за мерење на индикаторите	Кој е имател на документот и каде се наоѓа
1	Дали Одлуката за извршување на буџетот на општината ги содржи сите битни критериуми за начинот на извршување/користење на средствата од страна на буџетските корисници и дали со неа се запознати сите засегнати страни, вклучувајќи ги и ГО од општината?	Одлуката за извршување на буџетот треба да ги содржи сите критериуми, при што треба да се запази и максимално ниво на транспарентност	Сеопфатна одлука за извршување на буџетот	општината - сектор за финансии и буџет, веб сајтот на општината
2	Дали корисниците на средства од Буџетот на општината редовно изготвуваат месечни финансиски извештаи, нив ги доставуваат до надлежните органи и воедно ги објавуваат на своите веб страни?	Корисниците на буџетски средства го почитуваат принципот на законитост при изработката и доставувањето на периодични финансиски извештаи	Доставени извештаи до надлежни органи и соодветно публикувани	Општина - сектор за финансии и буџет, веб страна на општината и одделните буџетски корисници
3	Градоначалникот на општината навремено ги доставува кварталните извештаи до надлежните органи (советот на општината и МФ), тие се пропратени со соодветно образложение и по нивното усвојување тие се објавени на веб страницата на општината	Почитување на принципите на законитост, одговорност и наменско користење на средства, економичност, ефикасност и ефективност	Навремено доставени извештаи до сите надлежни органи	Општина - Сектор за финансии и буџет, веб страна на општината, службен гласник
4	Советот на општина редовно ги разгледува кварталните извештаи и континуирано ги известува граѓаните за нивната содржина, вклучувајќи ги и причините за нивното, евентуално, неусвојување	Навремено доставување на сите извештаи до Советот, почитување на принципите на јавност и транспарентност во процесот на известување за извршувањето на буџетот	Навремено следење и известување за трошењето на јавните пари со кои ќе се процени напредокот во наплатата на јавни приходи и ќе се спореди со динамиката на расходи	Општина - Сектор за финансии и буџет, сектор за општи и правни работи

5	Советот на општина редовно ги разгледува кварталните извештаи за задолжување на општината и континуирано ги известува граѓаните за нивната содржина	Обезбедено високо ниво на законитост, одговорност, транспарентност, јавност и наменско користење на средствата	Навремено следење на приходите по сите основи и расходите по намени и износи. Обезбедени ажурирани информации за текот на извршувањето на буџетот	Општина - Сектор за финансии и буџет, сектор за општи и правни работи, веб сајт на општината
6	Објавувањето на кварталните извештаи од страна на надлежните органи, од моментот на кварталот за кој се однесуваат до моментот на нивното објавување се врши во временски период помал од четири недели по завршување на соодветниот квартал	Следење на законски пропишаните рокови за објавување на кварталните извештаи	Обезбедени информации по квартали за приходи и расходи на ниво на општина, со посебен осврт на почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните	Општина - Сектор за финансии и буџет, сектор за општи и правни работи, веб сајт на општината
7	Доколку се јави потреба од повторна проценка на приходите и расходите, дали во постапката за изменување и дополнување на буџетот на општината (ребаланс) е обезбедена транспарентност и јавност, вклучувајќи го и учеството на бизнис заедницата, НВО, граѓаните и маргинализираните групи во насока на обезбедување на средства за почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните	Обезбедено високо ниво на транспарентност, отчетност, јавност, сеопфатност, економичност, ефективност и ефикасност во процесот на повторна проценка на приходите и расходите	Изработен ребаланс на општината, со почитување на приоритетите на граѓаните	Општина - Сектор за финансии и буџет, сектор за општи и правни работи, веб сајт на општината
8	Дали е воспоставена пракса за изготвување, усвојување и објавување на годишен извештај за работењето на општината во кој се вклучени информации за почитување,	Обезбедено високо ниво на законитост во процесот на доставување и усвојување на годишниот извештај од страна	Годишниот извештај се состои од завршна сметка на буџетот, извештај за средствата, побарувањата, обврските и	Општина - Сектор за финансии и буџет, сектор за општи и правни работи, веб сајт на општината

	заштита и исполнување на човековите права?	на советот	изворите на средства и нивна вредност, извештај за реализација на инвестиционите програми, наменските, капиталните и блок дотациите, како и дотации за делегирана надлежност и извештај од одговорниот сметководител. Во оваа фаза посебно внимание се обрнува на почитувањето, заштитата и исполнувањето на човековите права	
9	Извршена ревизија на финансиските извештаи и граѓаните се запознаени со содржината на ревизорскиот извештај	Обезбедено високо ниво на транспарентност, точност, веродостојност и отчетност за сите приходи и расходи во рамките на една фискална година	Ревизорски извештај од надворешна ревизија	Општина - Сектор за финансии и буџет, сектор за општи и правни работи, веб сајт на општината

Табели за утврдување на индексот на ИОТО кај ЕЛС

Табела за изготвување на индексот – фаза на формулирање/подготвување на општинскиот буџет				
Ред. Бр.	Индикатори/прашања	Квантифицирање на индикаторите	Максимални можни поени	Утврдени поени
1	Дали општината практикува да изработува фискална стратегија или пак било каков друг среднорочен документ со кој се уредува фискалната политика на општината?	Да (наведете го називот на документот	5	
		Не	1	
2	Во процесот на изработување на фискалната стратегија (среднорочен документ) се обезбедува.	Процесот да е транспарентен и јавен со максимално учество на бизнис секторот, граѓаните и ГО	5	
		Во процесот на изработка учествува само бизнис секторот	3	
		Во процесот учествува само општинската администрација	1	
3	Во процесот на донесување на фискалната стратегија (среднорочен документ) од советот.	Обезбедено е присуство и учество на бизнис секторот, граѓаните и ГО и нивните предлози се прифатени	5	
		Обезбедено е присуство и учество на бизнис секторот, граѓаните и ГО	3	
		Доставени се покани до бизнис секторот, граѓаните и ГО, но не е обезбедено нивно присуство и учество	2	
		Не се доставени поикани за учество на бизнис секторот, граѓаните и ГО	1	
4	Општината донесува (има) стратегиски документ во кој се утврдени потребите на општината, нејзините приоритетите, ризици и можности/дефинирање	Процесот е транспарентен и јавен со максимално учество на бизнис секторот, граѓаните и ГО	5	
		Во процесот на изработка учествува само бизнис секторот	3	
		Во процесот учествува само општинската администрација	1	

5	Општината донесува (има) стратешки документ во кој се утврдени потребите на општината, нејзините приоритети, ризици и можности/усвојување.	Обезбедено е присуство и учество на бизнис секторот, граѓаните и ГО и нивните предлози се прифатени	5	
		Обезбедено е присуство и учество на бизнис секторот, граѓаните и ГО, а нивните предлози не се прифатени	3	
		Доставени се покани до бизнис секторот, граѓаните и ГО, но не е обезбедено нивно присуство и учество	2	
		Не се доставени покани за учество на бизнис секторот, граѓаните и ГО	1	
6	Општината донесува (има) календар во кој се дефинирани активностите, одговорностите и роковите за подготовка и донесување на буџетот.	Буџетскиот календар е објавен на веб страна на општината и тој е достапен за граѓаните, ГО и бизнис секторот	5	
		Буџетскиот календар е доставен до сите корисници на средства од буџетот на општината и ГО	3	
		Буџетскиот календар е достапен само на општинската администрација	1	
7	Дали во буџетскиот календар е содржана временска рамка за одделните активности за подготвување и донесување на буџетот на општината и дали тој е достапен за граѓаните?	На граѓаните им е достапен деталниот временски распоред на тие активности	5	
		На граѓаните им е достапен временскиот распоред на тие активности, но недостасуваат важните податоци	3	
		На граѓаните не им позната временската рамка на тие активности	1	
8	Дали општината се придржува до утврдената временска рамка во буџетскиот календар за подготвување и објавување на буџетот на општината и дали создава услови за нормално учество на граѓаните, бизнис секторот и ГО во тој процес?	Општинската администрација во целост се придржува кон утврдената рамка	5	
		Општинската администрација се придржува на клучните датуми, но се соочува со објективни тешкотии за почитување на некои утврдени рокови	3	
		општинската администрација не се придржува до утврдените рокови	1	
9	Општинската администрација има изработени детални/сеопфатни насоки за изготвување на буџетските барања и тие се јавни и достапни до заинтересираните	Насоките за изработка на буџетските барања се јавни и достапни за граѓаните, бизнис секторот, ГО и буџетските корисници	5	

	страни.	Насоките за изработка на буџетските барања се јавни и достапни само за буџетските корисници	3	
		Не постојат јасни насоки за изработка на буџетските барања	1	
10	Општинската администрација води јавна, транспарентна и одговорна дебата со буџетските корисници во процесот на утврдување на буџетските приоритети.	Општинската администрација одржува обемни дебати/консултации	5	
		Општинската администрација одржува дебати/консултации само со одредени буџетски корисници	3	
		Општинската администрација не одржува дебати/консултации со буџетските корисници	1	
11	Општинската администрација води јавна, транспарентна и одговорна дебата со граѓаните, бизнис секторот и ГО во процесот на утврдување на буџетските приоритети, имајќи ги во предвид потребите на маргинализираните групи.	Општинската администрација одржува обемни дебати/консултации со граѓаните, бизнис секторот и ГО	5	
		Општинската администрација одржува дебати/консултации само со одредени претставници, но изостануваат клучните претставници од граѓанскиот сектор	3	
		Општинската администрација не одржува дебати/консултации со буџетските корисници и не се консултира со граѓаните како дел од процесот на подготвување на буџетот	1	
12	Општинската администрација води јавна, транспарентна и одговорна дебата со граѓаните, бизнис секторот и ГО во процесот на разгледување на нацрт - буџетот	Општинската администрација одржува обемни дебати/консултации со граѓаните, бизнис секторот и ГО и ги вградува дадените предлози	5	
		Општинската администрација одржува обемни дебати/консултации со граѓаните, бизнис секторот и ГО, но не ги вградува дадените предлози	3	
		Општинската администрација одржува дебати/консултации само со одредени претставници, но изостануваат клучните претставници на граѓанскиот сектор	2	
		Општинската администрација не одржува дебати/консултации со буџетските корисници и не се консултира со граѓаните како дел од процесот на подготвување на буџетот	1	

13	Општинската администрација го објавува нацрт - буџетот и тој јавен и достапен до граѓаните, буџетските корисници, бизнис секторот и ГО во соодветните рокови	Општинската администрација го објавува нацрт - буџетот и тој е достапен до граѓаните, буџетските корисници, бизнис секторот и ГО најмалку два месеци пред неговото донесување	5	
		Општинската администрација го објавува нацрт - буџетот и тој е достапен до граѓаните, буџетските корисници, бизнис секторот и ГО најмалку еден месец пред неговото донесување	3	
		Општинската администрација не го објавува нацрт - буџетот и тој не е достапен до граѓаните, буџетските корисници, бизнис секторот и ГО	1	
14	Нацрт - буџетот ги опишува детално приоритетите и потребите на општината, бизнис заедницата, граѓаните и ГО и е пропратен со детални образложенија	Нацрт- буџетот ги опишува детално приоритетите и потребите на општината, бизнис заедницата, граѓаните и ГО и е пропратен со детални образложенија, вклучувајќи и извадоци од јавните расправи	5	
		Нацрт буџетот ги опишува приоритетите и потребите на општината, бизнис заедницата, граѓаните и ГО и е пропратен со образложенија, но исклучени се одредени битни информации	3	
		Не се прикажани приоритетите и потребите на општината	1	

Табела за изготвување на индексот – фаза на одобрување на општинскиот буџет				
Ред. Бр.	Индикатори/прашања	Квантифицирање на индикаторите	Максимални можни поени	Утврдени поени
1	Колку време пред денот закажан за разгледување и одобрување на буџетот релевантните надлежни органи, бизнис секторот и ГО го добиваат предлог – буџетот, односно кога граѓаните имаат сознание за неговата содржина?	Сите релевантни надлежни органи го добиваат предлог -буџетот најмалку два месеци пред почетокот на расправата за негово одобрување	5	
		Сите релевантни надлежни органи го добиваат предлог -буџетот еден месец пред почетокот на расправата за негово одобрување	3	
		Сите релевантни надлежни органи го добиваат предлог - буџетот помалку од еден месец пред почетокот на расправата за негово одобрување	2	
		Сите релевантни надлежни органи не го добиваат предлог - буџетот пред почетокот на расправата за негово одобрување и граѓаните немаат сознание за неговата содржина	1	
2	Дали соодветните комисии на советот на општината одржуваат јавни расправи за утврдените приоритети во Буџетот на општината?	Соодветните комисии на советот на општината одржуваат јавни расправи и во нив е овозможено учество на бизнис секторот, ГО, граѓаните и маргинализираните групи	5	
		Соодветните комисии на советот на општината одржуваат јавни расправи и во нив е овозможено делумно учество на бизнис секторот, ГО, граѓаните и маргинализираните групи	3	
		Соодветните комисии на советот на општината не одржуваат јавни расправи и не е овозможено учество на бизнис секторот, ГО, јавноста и маргинализираните групи	1	
3	Дали соодветните комисии на советот на општината од одржаните јавни расправи објавуваат извештаи во кои се содржани сите информации потребни за граѓаните	Комисиите објавуваат извештаи од одржаните јавни расправи во кои се вклучени сите информации	5	
		Комисиите објавуваат извештаи од одржаните јавни расправи во кои не се вклучени сите информации	3	
		Комисиите објавуваат извештаи, но тие не содржат многу информации	2	



		Комисиите не објавуваат извештаи од одржаните јавни расправи	1	
4	Дали се одржуваат јавни расправи за предлог - буџетот и поединечните буџети/финансиски планови на општинските буџетски корисници ?	Се одржуваат исцрпни јавни расправи за предлог - буџетот и за буџетите/финансиските планови на општинските буџетски корисници на кои се произнесуваат граѓаните и граѓанските организации	5	
		Се одржуваат ограничен број на јавни расправи за предлог-буџетот и за буџетите/финансиските планови на општинските буџетски корисници на кои се изнесуваат граѓаните и граѓанските организации	3	
		Не се организираат јавни расправи за предлог - буџетот и за буџетите/финансиските планови на општинските буџетски корисници .	1	
5	Дали општината објавува извештаи за граѓаните од реализираните јавни расправи за предлог - буџетот и буџетите/финансиските планови на општинските буџетски корисници?	Општината објавува многу информативни извештаи, кои ги вклучуваат сите пишани изјави презентирани на расправите.	5	
		Општината објавува извештаи, но со малку детали.	3	
		Општината не објавува извештаи или не одржува јавни расправи	1	
6	Дали општинската администрација/градоначалникот обезбедува повеќе детали или дава подобро објаснување за предлог-буџетот доколку заинтересираните страни (вклучувајќи ги и маргинализираните групи) побараат такви информации?	Општинската администрација/градоначалникот одговара на таквите барања и генерално обезбедува соодветен и навремен одговор.	5	
		Општинската администрација/градоначалникот одговара на таквите барања, но вообичаено нивните одговори не се соодветни или навремени	2	
		Општинската администрација/градоначалникот селективно одговора или ги игнорира ваквите барања .	1	
7	Дали буџетот на општината е донесен до крајот на тековната за следната година и дали бизнис секторот, ГО и граѓаните се запознати со неговата содржина?	Буџетот е донесен до крајот на тековната за следната година и тој во изворна форма е објавен на веб страницата и социјалните медиуми на општината	5	
		Буџетот е донесен до крајот на тековната за следната година и тој во скратена форма е објавен на веб страницата и социјалните медиуми на општината	3	

		Буџетот е донесен до крајот на тековната за следната година и тој не е објавен на веб страницата на општината	2	
		Буџетот не е донесен до крајот на тековната за следната година и тој не е објавен на веб страницата на општината	1	
8	Објавениот буџет дава информации и податоци за општиот, посебниот и развојниот дел на буџетот и тоа на ниво на ставки	Објавениот и одобрен буџет обезбедува информации за општиот, посебниот и развојниот дел на ниво на потставки.	5	
		Објавениот и одобрен буџет обезбедува информации за општиот, посебниот и развојниот дел на ниво на ставки.	3	
		Објавениот и одобрен буџет обезбедува информации за општиот и посебниот дел.	2	
		Објавениот и одобрен буџет обезбедува информации само за општиот дел.	1	

Табела за изготвување на индексот – фази на извршување и мониторинг на општинскиот буџет

Ред. Бр.	Индикатори/прашања	Квантифицирање на индикаторите	Максимални можни поени	Утврдени поени
1	Дали Одлуката за извршување на буџетот на општината ги содржи сите битни критериуми за начинот на извршување/користење на средствата од страна на буџетските корисници и дали со неа се запознати сите заинтересирани страни, вклучувајќи ги и ГО?	Одлуката за извршување на буџетот ги содржи сите критериуми и таа е објавена на веб страницата и социјалните медиуми на општината	5	
		Одлуката за извршување на буџетот ги содржи сите критериуми и таа не е објавена на веб страницата и социјалните медиуми на општината	3	
		Одлуката за извршување на буџетот не ги содржи сите критериуми и таа не е објавена на веб страницата и социјалните медиуми на општината	1	
2	Дали корисниците на средства од Буџетот на општината редовно изготвуваат месечни финансиски извештаи, дали нив ги доставуваат до надлежните органи и дали ги објавуваат на своите веб страници?	Корисниците на средства изготвуваат редовни месечни извештаи, нив ги доставуваат до надлежните органи и ги објавуваат на својата веб страница и на веб страницата на општината, при што се пропратени со детални информации	5	
		Корисниците на средства изготвуваат редовни месечни извештаи, нив ги доставуваат до надлежните органи и не ги објавуваат на својата веб страница и веб страницата на општината, при што се пропратени со детални информации	3	
		Корисниците на средства не изготвуваат редовни месечни извештаи,	1	
3	Градоначалникот на општината навремено ги доставува кварталните извештаи до надлежните органи (советот на општината и МФ), тие се пропратени со соодветно образложение и по нивното усвојување тие се објавени на веб страницата на општината	Градоначалникот редовно доставува квартални извештаи до надлежните органи и тие се објавуваат на веб страницата на општината, а се пропратени и со детални информации	5	
		Градоначалникот редовно доставува квартални извештаи до надлежните органи и тие се ги објавуваат на веб страницата на општината, но тие не се пропратени со детални информации	3	
		Градоначалникот не доставува квартални извештаи до надлежните органи	1	

4	Советот на општина редовно ги разгледува кварталните извештаи и континуирано ги известува граѓаните за нивната содржина, вклучувајќи ги и причините за нивното, евентуално, неусвојувањето	Советот на општина редовно ги разгледува кварталните извештаи, континуирано ги известува граѓаните за нивната содржина (вклучувајќи ги и причините за нивното, евентуално, неусвојување) и тие се објавуваат на веб страницата на општината	5	
		Советот на општина редовно ги разгледува кварталните извештаи, континуирано ги известува граѓаните за нивната содржина вклучувајќи ги и причините за нивното, евентуално, неусвојување) и тие не се објавуваат на веб страницата на општината	3	
		Советот на општина редовно ги разгледува кварталните извештаи но не ги известува граѓаните за нивната содржина, вклучувајќи ги и причините за нивното, евентуално, неусвојување.	2	
		Советот на општина не ги разгледува кварталните извештаи	1	
5	Советот на општина редовно ги разгледува кварталните извештаи за задолжување на општината и континуирано ги известува граѓаните за нивната содржина	Советот на општина редовно ги разгледува кварталните извештаи за задолжување на општината, континуирано ги известува граѓаните за нивната содржина и тие се објавуваат на веб страницата на општината	5	
		Советот на општина редовно ги разгледува кварталните извештаи за задолжување на општината, континуирано ги известува граѓаните за нивната содржина, но тие не се објавуваат на веб страницата на општината	3	
		Советот на општина редовно ги разгледува кварталните извештаи за задолжување на општината, но не ги известува граѓаните за нивната содржина	2	
		Советот на општина не ги разгледува кварталните извештаи за задолжување на општината	1	
6	Објавувањето на кварталните извештаи од страна на надлежните органи, од моментот на кварталот за кој се однесуваат до моментот на нивното објавување, се врши во временски период помал од четири недели по завршување на соодветниот квартал	Објавувањето на кварталните извештаи се врши за време од еден месец или помалку по завршувањето на соодветниот квартал	5	
		Објавувањето на кварталните извештаи се врши за време до два месеци по завршувањето на соодветниот квартал	3	

		Објавувањето на кварталните извештаи се врши за време подолго од два месеци по завршувањето на соодветниот квартал	2	
		Не се врши нивно објавување	1	
7	Доколку се јави потреба од повторна проценка на приходите и расходите, дали во постапката за изменување и дополнување на буџетот на општината (ребаланс) е обезбедена транспарентност и јавност, вклучувајќи го и учеството на бизнис заедницата, ГО и граѓаните во насока на обезбедување средства за почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните?	Во постапката е обезбедено е учество на сите заинтересирани субјекти	5	
		Се доставуваат покани до заинтересираните субјекти, но не е обезбедено учество на заинтересираните субјекти	3	
		Не се врши информирање на заинтересираните страни за наведената постапка	1	
8	Дали е воспоставена пракса за изготвување, усвојување и објавување на годишен извештај за работењето на општината во кој се вклучени информации за почитување, заштита и исполнување на човековите права?	Редовно се изготвува годишен извештај, тој се усвојува од советот, се објавува на веб страницата на општината и ги содржи потребните информации за почитување, заштита и исполнување на човековите права	5	
		Редовно се изготвува годишен извештај, тој се усвојува од советот, но не се објавува на веб страницата на општината и не ги содржи потребните информации за почитување, заштита и исполнување на човековите права	3	
		Не се изготвува годишен извештај	1	
9	Дали се врши ревизија на финансиските извештаи и дали граѓаните се запознаени со содржината на ревизорскиот извештај?:	Континуирано, за секој известувачки период се врши ревизија на финансиските извештаи и ревизорскиот извештај е објавен на веб страницата на општината	5	
		Континуирано, за секој известувачки период се врши ревизија на финансиските извештаи, но ревизорскиот извештај не се објавува на веб страницата на општината	3	
		Не се врши континуирана надворешна ревизија на Финансиските извештаи	1	

### 3. Листа на користени кратенки и нивно значење:

ИОТО – Индекс на транспарентност, отчетност и одговорност  
вредност на ИОТО меѓу 4,5 и 5 – општина со целосна одговорност, транспарентност и отчетност во однос на почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните  
вредност на ИОТО меѓу 3,5 и 4,5 – општина со висок степен на одговорност, транспарентност и отчетност во однос на почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните  
вредност на ИОТО меѓу 2,5 и 3,5 – општина со среден степен на одговорност, транспарентност и отчетност во однос на почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните  
вредност на ИОТО меѓу 1,5 и 2,5 – општина со низок степен на одговорност, транспарентност и отчетност во однос на почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните  
вредност на ИОТО меѓу 1 и 1,5 – општина со отсуство на одговорност, транспарентност и отчетност во однос на почитување, заштита и исполнување на потребите на граѓаните

ОТО – Одговорност, транспарентност и отчетност

ОТО ИП - Индексен поен на ОТО

СНП – Збир на освоени бодови по одделни прашања

МНП – Збир на одделни максимални бодови за секое одделно прашање

ПП – Процентни поени

**ПРИЛОГ 3 – Добиени одговори (респонзивност) од страна на Граѓанските организации**

Ред.бр.	Назив на НВО	ЕЛС	Добро владеење	ИОТО	Датум на прием
1.	Хуманитарно здружение на граѓани и лица со хендикеп „Илинден“ Скопје	Илинден	1	1	24.10.2017
2.	Здружение младинска асоцијација „Призма“	Илинден	1	1	28.11.2017
3	Планинарско горскоспасителско друштво „Ава Кота – 1050“	Новаци	1	1	06.12.2017
4	ЕД Кајмакчалан	Новаци	1	1	10.12.2017
5	Здружение асоцијација за демократска иницијатива	Гостивар	1	1	19.10.2017
6	Здружение за истражување на политики „Аналитика“	Гостивар	1		30.10.2017
7	Здружение за развој и активизам „Аква“	Струга	1	1	27.11.2017
8	Младински Клуб	Штип	1		07.12.2017
9	Еколошко друштво „Виножито“	Штип	1	1	06.12.1027
10	Фондација за развој на локалната заедница Штип	Штип	1	1	08.11.2017
11	Здружение на лица со церебрална парализа Велес	Велес	1	1	05.12.2017
12	Друштво на родители за грижа за здраво поколение – Велес	Велес	1		19.10.2017
13	Фондација „Фокус“	Велес	1	1	19.10.2017
14	ДПЛПП „Зрак“	Велес	1	1	01.12.2017
15	ЗГИЛ „Мобилност“	Велес	1	1	14.12.2017
16	Здружение „Центар за интеркултурен дијалог“	Куманово	1	1	27.10.2017
17	Здружение „Рурална Коалиција“	Куманово	1	1	26.11.2017
18	Европски федералисти	Куманово	1	1	06.12.2017
19	Центар на заедницата	Струмица	1	1	ИОТО - 15.12.2017 Добро владеење - 14.12.2017
Вкупно			19	17	

## ПРИЛОГ 4

Извршно резиме од изработените PEFA – ИЗВЕШТАИ (по општини)<sup>4</sup>

### ГОСТИВАР

PEFA оценката беше спроведена во осум општини кои беа селектирано според претходно елаборираните критериуми.

Исто така, поради временско и финансиско ограничување од вкупно 31 индикатор селектирани се 15 индикатори кои беа оценети како најзначајни од аспект на ефикасното трошење на јавните расходи. Дел од индикаторите (како годишни финансиски извештаи) не беа селектирани за оценка бидејќи се дел од законската рамка и оценките кај овие индикатори се на највисоко ниво.

Исто така, како заклучок може да се изведе дека областите од јавниот финансиски менаџмент кои се регулирани со закон се почитуваат на највисоко ниво и оценките се високи кај сите оценувани општини, додека областите кои не се опфатени со законска регулатива се со најниски оценки. Поради тоа овој извештај може да послужи и како основа за давање предлог за натамошни законски регулирања на дел од подрачјата на јавниот финансиски менаџмент.

Табела 1: Преглед на резултатите од PEFA индикаторите

Индикатори за успешност (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
<b>Столб I. Буџетска стабилност</b>							
HLG-1	Трансфери од повисоки нивоа на власт	M2	A	N/A	A		A
PI-1	Реализација на расходи	M1	Г				Г
PI-3	Реализација на приходи	M2	Г	Г			Г
<b>II. Транспарентност на јавните финансии</b>							
PI-5	Буџетска документација	M1	A				A
PI-8	Информации за резултатите за испораката на услуги	M2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
PI-9	Пристап на јавноста до фискални информации	M1	B				B
<b>III. Управување со средства и обврски</b>							
PI-10	Известување за фискален ризик	M2	B	N/A	Г		Г+
<b>IV. Фискална стратегија и буџетирање базирани на политики</b>							
PI-15	Фискална стратегија	M2	N/A	N/A	N/A		N/A
PI-17	Процес на изготвување на буџет	M2	A	A	B		Б+
<b>V. Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот</b>							

<sup>4</sup> Имајќи ја предвид обемноста на целосните PEFA извештаи согласно дефинираната методологија (ја надминуваат за неколку пати големината на овој извештај), истите заедно со комплетната документација се достапна на барање до авторите.



Индикатори за успешноста (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
PI-22	Неизмирени обврски	M1	Б	А			Б+
PI-24	Управување со јавни набавки	M2	А	А	Г	N/A	Б
PI-26	Интерна ревизија	M1	А	А	Б	В	Б+
<b>VI. Сметководство и известување</b>							
PI-28	Меѓупериодични буџетски извештаи	M1	А	Б	А		А
<b>VII. Екстерно испитување и ревизија</b>							
PI-30	Екстерна ревизија	M1	Г	Г	Г	Г	Г
PI-31	Законско испитување на ревизорските извештаи	M1	Г	Г	Г	Г	Г

### Методологија на оценување

*Овој извештај е изготвен врз основа на насоките издадени од PEFA секретаријатот за функционирање на рамката. За секој од индикаторите, кој се оценува со оценки од А до Г, се дава кратко објаснување на процедурите и процесите во општините и објаснување за оценката врз основа на PEFA критериумите за секој индикатор. Индикаторите кои имаат повеќе од една димензија, оценката за секоја димензија се комбинира на еден од двата начина: за оние индикатори каде се применува методот M1 се зема најниската оценка со знак + каде една или повеќе димензии имаат добиено повисоки оценки; кога се применува методот M2 се зема просечна оценка врз основа на скалата дадена во PEFA критериумите.*

## ИЛИНДЕН

ПЕФА оценката беше спроведена во осум општини кои беа селектирано според претходно елаборираните критериуми.

Исто така, поради временско и финансиско ограничување од вкупно 31 индикатор селектирани се 15 индикатори кои беа оценети како најзначајни од аспект на ефикасното трошење на јавните расходи. Дел од индикаторите (како годишни финансиски извештаи) не беа селектирани за оценка бидејќи се дел од законската рамка и оценките кај овие индикатори се на највисоко ниво.

Исто така, како заклучок може да се изведе дека областите од јавниот финансиски менаџмент кои се регулирани со закон се почитуваат на највисоко ниво и оценките се високи кај сите оценувани општини, додека областите кои не се опфатени со законска регулатива се со најниски оценки. Поради тоа овој извештај може да послужи и како основа за давање предлог за натамошни законски регулирања на дел од подрачјата на јавниот финансиски менаџмент.

Табела 1: Преглед на резултатите од PEFA индикаторите

Индикатори за успешност (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
<b>Столб I. Буџетска стабилност</b>							
HLG-1	Трансфери од повисоки нивоа на власт	M2	A	N/A	A		A
PI-1	Реализација на расходи	M1	Г				Г
PI-3	Реализација на приходи	M2	Г	Г			Г
<b>II. Транспарентност на јавните финансии</b>							
PI-5	Буџетска документација	M1	A				A
PI-8	Информации за резултатите за испораката на услуги	M2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
PI-9	Пристап на јавноста до фискални информации	M1	B				B
<b>III. Управување со средства и обврски</b>							
PI-10	Известување за фискален ризик	M2					
<b>IV. Фискална стратегија и буџетирање базирани на политики</b>							
PI-15	Фискална стратегија	M2	N/A	N/A	N/A		N/A
PI-17	Процес на изготвување на буџет	M2	A	A	B		Б+
<b>V. Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот</b>							
PI-22	Неизмирени обврски	M1	A	A			A
PI-24	Управување со јавни набавки	M2	A	A	Г	N/A	Б
PI-26	Интерна ревизија	M1	A	Б	A	A	A
<b>VI. Сметководство и известување</b>							
PI-28	Меѓупериодични буџетски извештаи	M1	A	Б	A		A
<b>VII. Екстерно испитување и ревизија</b>							
PI-30	Екстерна ревизија	M1	Г	Г	Г	Г	Г
PI-31	Законско испитување на ревизорските извештаи	M1	Г	Г	Г	Г	Г

## КУМАНОВО

### ИЗВЕШТАЈ ЗА ОЦЕНКА НА ПЕРФОРМАНСИТЕ НА ЈАВНИТЕ РАСХОДИ И ФИНАНСИСКАТА ОДГОВОРНОСТ (PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY - PEFA)

ПЕФА оценката беше спроведена во осум општини кои беа селектирано според претходно елаборираните критериуми.

Исто така, поради временско и финансиско ограничување од вкупно 31 индикатор селектирани се 15 индикатори кои беа оценети како најзначајни од аспект на ефикасното трошење на јавните расходи. Дел од индикаторите (како годишни финансиски извештаи) не беа селектирани за оценка бидејќи се дел од законската рамка и оценките кај овие индикатори се на највисоко ниво.

Исто така, како заклучок може да се изведе дека областите од јавниот финансиски менаџмент кои се регулирани со закон се почитуваат на највисоко ниво и оценките се високи кај сите оценувани општини, додека областите кои не се опфатени со законска регулатива се со најниски оценки. Поради тоа овој извештај може да послужи и како основа за давање предлог за натамошни законски регулирања на дел од подрачјата на јавниот финансиски менаџмент.

Табела 1: Преглед на резултатите од PEFA индикаторите

Индикатори за успешноста (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
<b>Столб I. Буџетска стабилност</b>							
HLG-1	Трансфери од повисоки нивоа на власт	M2	A	N/A	A		A
PI-1	Реализација на расходи	M1	Г				Г
PI-3	Реализација на приходи	M2	Г	Г			Г
<b>II. Транспарентност на јавните финансии</b>							
PI-5	Буџетска документација	M1	A				A
PI-8	Информации за резултатите за испораката на услуги	M2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
PI-9	Пристап на јавноста до фискални информации	M1	B				B
<b>III. Управување со средства и обврски</b>							
PI-10	Известување за фискален ризик	M2	A	N/A	Г		B+
<b>IV. Фискална стратегија и буџетирање базирани на политики</b>							
PI-15	Фискална стратегија	M2	N/A	N/A	N/A		N/A
PI-17	Процес на изготвување на буџет	M2	B	A	B		B
<b>V. Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот</b>							
PI-22	Неизмирени обврски	M1	B	A			B+
PI-24	Управување со јавни набавки	M2	A	A	Г	N/A	B
PI-26	Интерна ревизија	M1	B	A	B	B	B+

Индикатори за успешност (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
VI. Сметководство и известување							
PI-28	Меѓупериодични буџетски извештаи	M1	A	Б	A		A
VII. Екстерно испитување и ревизија							
PI-30	Екстерна ревизија	M1	Г	Г	Г	Г	Г
PI-31	Законско испитување на ревизорските извештаи	M1	Г	Г	Г	Г	Г

### Методологија на оценување

Овој извештај е изготвен врз основа на насоките издадени од PEFA секретаријатот за функционирање на рамката. За секој од индикаторите, кој се оценува со оценки од А до Г, се дава кратко објаснување на процедурите и процесите во општините и објаснување за оценката врз основа на PEFA критериумите за секој индикатор. Индикаторите кои имаат повеќе од една димензија, оценката за секоја димензија се комбинира на еден од двата начина: за оние индикатори каде се применува методот M1 се зема најниската оценка со знак + каде една или повеќе димензии имаат добиено повисоки оценки; кога се применува методот M2 се зема просечна оценка врз основа на скалата дадена во PEFA критериумите.

## НОВАЦИ

### ИЗВЕШТАЈ ЗА ОЦЕНКА НА ПЕРФОРМАНСИТЕ НА ЈАВНИТЕ РАСХОДИ И ФИНАНСИСКАТА ОДГОВОРНОСТ (PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY - PEFA)

Ноември 2017

ПЕФА оценката беше спроведена во осум општини кои беа селектирано според претходно елаборираните критериуми.

Исто така, поради временско и финансиско ограничување од вкупно 31 индикатор селектирани се 15 индикатори кои беа оценети како најзначајни од аспект на ефикасното трошење на јавните расходи. Дел од индикаторите (како годишни финансиски извештаи) не беа селектирани за оценка бидејќи се дел од законската рамка и оценките кај овие индикатори се на највисоко ниво.

Исто така, како заклучок може да се изведе дека областите од јавниот финансиски менаџмент кои се регулирани со закон се почитуваат на највисоко ниво и оценките се високи кај сите оценувани општини, додека областите кои не се опфатени со законска регулатива се со најниски оценки. Поради тоа овој извештај може да послужи и како основа за давање предлог за натамошни законски регулирања на дел од подрачјата на јавниот финансиски менаџмент.

Табела 1: Преглед на резултатите од PEFA индикаторите

Индикатори за успешноста (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
<b>Столб I. Буџетска стабилност</b>							
HLG-1	Трансфери од повисоки нивоа на власт	M2	Г	N/A	A		B+
PI-1	Реализација на расходи	M1	Г				Г
PI-3	Реализација на приходи	M2	Г	Г			Г
<b>II. Транспарентност на јавните финансии</b>							
PI-5	Буџетска документација	M1	A				A
PI-8	Информации за резултатите за испораката на услуги	M2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
PI-9	Пристап на јавноста до фискални информации	M1	Г				Г
<b>III. Управување со средства и обврски</b>							
PI-10	Известување за фискален ризик	M2	Г	N/A	N/A		Г
<b>IV. Фискална стратегија и буџетирање базирани на политики</b>							
PI-15	Фискална стратегија	M2	N/A	N/A	N/A		N/A
PI-17	Процес на изготвување на буџет	M2	A	A	B		B+
<b>V. Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот</b>							
PI-22	Неизмирени обврски	M1	B	A			B
PI-24	Управување со јавни набавки	M2	A	A	Г	N/A	B
PI-26	Интерна ревизија	M1	B	A	A	A	B+

Индикатори за успешноста (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
VI. Сметководство и известување							
PI-28	Меѓупериодични буџетски извештаи	M1	A	Б	A		A
VII. Екстерно испитување и ревизија							
PI-30	Екстерна ревизија	M1	Г	Г	Г	Г	Г
PI-31	Законско испитување на ревизорските извештаи	M1	Г	Г	Г	Г	Г

### Методологија на оценување

Овој извештај е изготвен врз основа на насоките издадени од PEFA секретаријатот за функционирање на рамката. За секој од индикаторите, кој се оценува со оценки од А до Г, се дава кратко објаснување на процедурите и процесите во општините и објаснување за оценката врз основа на PEFA критериумите за секој индикатор. Индикаторите кои имаат повеќе од една димензија, оценката за секоја димензија се комбинира на еден од двата начина: за оние индикатори каде се применува методот M1 се зема најниската оценка со знак + каде една или повеќе димензии имаат добиено повисоки оценки; кога се применува методот M2 се зема просечна оценка врз основа на скалата дадена во PEFA критериумите.

## ШТИП

### ИЗВЕШТАЈ ЗА ОЦЕНКА НА ПЕРФОРМАНСИТЕ НА ЈАВНИТЕ РАСХОДИ И ФИНАНСИСКАТА ОДГОВОРНОСТ (PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY - PEFA)

Ноември 2017

ПЕФА оценката беше спроведена во осум општини кои беа селектирани според претходно елаборираните критериуми.

Исто така, поради временско и финансиско ограничување од вкупно 31 индикатор селектирани се 15 индикатори кои беа оценети како најзначајни од аспект на ефикасното трошење на јавните расходи. Дел од индикаторите (како годишни финансиски извештаи) не беа селектирани за оценка бидејќи се дел од законската рамка и оценките кај овие индикатори се на највисоко ниво.

Исто така, како заклучок може да се изведе дека областите од јавниот финансиски менаџмент кои се регулирани со закон се почитуваат на највисоко ниво и оценките се високи кај сите оценувани општини, додека областите кои не се опфатени со законска регулатива се со најниски оценки. Поради тоа овој извештај може да послужи и како основа за давање предлог за натамошни законски регулирања на дел од подрачјата на јавниот финансиски менаџмент.

Табела 1: Преглед на резултатите од PEFA индикаторите

Индикатори за успешноста (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
<b>Столб I. Буџетска стабилност</b>							
HLG-1	Трансфери од повисоки нивоа на власт	M2	A	A	A		A
PI-1	Реализација на расходи	M1	Г				Г
PI-3	Реализација на приходи	M2	Г	Г			Г
<b>II. Транспарентност на јавните финансии</b>							
PI-5	Буџетска документација	M1	Б				Б
PI-8	Информации за резултатите за испораката на услуги	M2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
PI-9	Пристап на јавноста до фискални информации	M1	В				В
<b>III. Управување со средства и обврски</b>							
PI-10	Известување за фискален ризик	M2	Б	N/A	Г		В
<b>IV. Фискална стратегија и буџетирање базирани на политики</b>							
PI-15	Фискална стратегија	M2	N/A	N/A	N/A		N/A
PI-17	Процес на изготвување на буџет	M2	В	А	В		Б
<b>V. Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот</b>							
PI-22	Неизмирени обврски	M1	Б	А			Б+
PI-24	Управување со јавни набавки	M2	А	А	Б	N/A	А
PI-26	Интерна ревизија	M1	А	А	Б	А	А

Индикатори за успешноста (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
VI. Сметководство и известување							
PI-28	Меѓупериодични буџетски извештаи	M1	A	Б	A		A
VII. Екстерно испитување и ревизија							
PI-30	Екстерна ревизија	M1	Г	Г	Г	Г	Г
PI-31	Законско испитување на ревизорските извештаи	M1	Г	Г	Г	Г	Г

### Методологија на оценување

Овој извештај е изготвен врз основа на насоките издадени од PEFA секретаријатот за функционирање на рамката. За секој од индикаторите, кој се оценува со оценки од А до Г, се дава кратко објаснување на процедурите и процесите во општините и објаснување за оценката врз основа на PEFA критериумите за секој индикатор. Индикаторите кои имаат повеќе од една димензија, оценката за секоја димензија се комбинира на еден од двата начина: за оние индикатори каде се применува методот M1 се зема најниската оценка со знак + каде една или повеќе димензии имаат добиено повисоки оценки; кога се применува методот M2 се зема просечна оценка врз основа на скалата дадена во PEFA критериумите.



## СТРУГА

### ИЗВЕШТАЈ ЗА ОЦЕНКА НА ПЕРФОРМАНСИТЕ НА ЈАВНИТЕ РАСХОДИ И ФИНАНСИСКАТА ОДГОВОРНОСТ (PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY - PEFA)

Ноември 2017

ПЕФА оценката беше спроведена во осум општини кои беа селектирано според претходно елаборираните критериуми.

Исто така, поради временско и финансиско ограничување од вкупно 31 индикатор селектирани се 15 индикатори кои беа оценети како најзначајни од аспект на ефикасното трошење на јавните расходи. Дел од индикаторите (како годишни финансиски извештаи) не беа селектирани за оценка бидејќи се дел од законската рамка и оценките кај овие индикатори се на највисоко ниво.

Исто така, како заклучок може да се изведе дека областите од јавниот финансиски менаџмент кои се регулирани со закон се почитуваат на највисоко ниво и оценките се високи кај сите оценувани општини, додека областите кои не се опфатени со законска регулатива се со најниски оценки. Поради тоа овој извештај може да послужи и како основа за давање предлог за натамошни законски регулирања на дел од подрачјата на јавниот финансиски менаџмент.

Табела 1: Преглед на резултатите од PEFA индикаторите

Индикатори за успешноста (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
<b>Столб I. Буџетска стабилност</b>							
HLG-1	Трансфери од повисоки нивоа на власт	M2	A	N/A	A		A
PI-1	Реализација на расходи	M1	Г				Г
PI-3	Реализација на приходи	M2	Г	Г			Г
<b>II. Транспарентност на јавните финансии</b>							
PI-5	Буџетска документација	M1	A				A
PI-8	Информации за резултатите за испораката на услуги	M2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
PI-9	Пристап на јавноста до фискални информации	M1	B				B
<b>III. Управување со средства и обврски</b>							
PI-10	Известување за фискален ризик	M2	B	N/A	Г		Г+
<b>IV. Фискална стратегија и буџетирање базирани на политики</b>							
PI-15	Фискална стратегија	M2	N/A	N/A	N/A		N/A
PI-17	Процес на изготвување на буџет	M2	A	A	B		Б+
<b>V. Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот</b>							
PI-22	Неизмирени обврски	M1	Г	A			В+
PI-24	Управување со јавни набавки	M2	A	A	Г	N/A	Б
PI-26	Интерна ревизија	M1	B	A	B	Б	Б

Индикатори за успешност (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
VI. Сметководство и известување							
PI-28	Меѓупериодични буџетски извештаи	M1	A	Б	A		A
VII. Екстерно испитување и ревизија							
PI-30	Екстерна ревизија	M1	Г	Г	Г	Г	Г
PI-31	Законско испитување на ревизорските извештаи	M1	Г	Г	Г	Г	Г

#### Методологија на оценување

Овој извештај е изготвен врз основа на насоките издадени од PEFA секретаријатот за функционирање на рамката. За секој од индикаторите, кој се оценува со оценки од А до Г, се дава кратко објаснување на процедурите и процесите во општините и објаснување за оценката врз основа на PEFA критериумите за секој индикатор. Индикаторите кои имаат повеќе од една димензија, оценката за секоја димензија се комбинира на еден од двата начина: за оние индикатори каде се применува методот M1 се зема најниската оценка со знак + каде една или повеќе димензии имаат добиено повисоки оценки; кога се применува методот M2 се зема просечна оценка врз основа на скалата дадена во PEFA критериумите.

## СТРУМИЦА

### ИЗВЕШТАЈ ЗА ОЦЕНКА НА ПЕРФОРМАНСИТЕ НА ЈАВНИТЕ РАСХОДИ И ФИНАНСИСКАТА ОДГОВОРНОСТ (PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY - PEFA)

Ноември 2017

ПЕФА оценката беше спроведена во осум општини кои беа селектирани според претходно елаборираните критериуми.

Исто така, поради временско и финансиско ограничување од вкупно 31 индикатор селектирани се 15 индикатори кои беа оценети како најзначајни од аспект на ефикасното трошење на јавните расходи. Дел од индикаторите (како годишни финансиски извештаи) не беа селектирани за оценка бидејќи се дел од законската рамка и оценките кај овие индикатори се на највисоко ниво.

Исто така, како заклучок може да се изведе дека областите од јавниот финансиски менаџмент кои се регулирани со закон се почитуваат на највисоко ниво и оценките се високи кај сите оценувани општини, додека областите кои не се опфатени со законска регулатива се со најниски оценки. Поради тоа овој извештај може да послужи и како основа за давање предлог за натамошни законски регулирања на дел од подрачјата на јавниот финансиски менаџмент.

Табела 1: Преглед на резултатите од PEFA индикаторите

Индикатори за успешноста (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
<b>Столб I. Буџетска стабилност</b>							
HLG-1	Трансфери од повисоки нивоа на власт	M2	A	Г	A		Б
PI-1	Реализација на расходи	M1	B				B
PI-3	Реализација на приходи	M2	Г	Г			Г
<b>II. Транспарентност на јавните финансии</b>							
PI-5	Буџетска документација	M1	A				A
PI-8	Информации за резултатите за испораката на услуги	M2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
PI-9	Пристап на јавноста до фискални информации	M1	B				B
<b>III. Управување со средства и обврски</b>							
PI-10	Известување за фискален ризик	M2	B	N/A	B		B
<b>IV. Фискална стратегија и буџетирање базирани на политики</b>							
PI-15	Фискална стратегија	M2	N/A	N/A	N/A		N/A
PI-17	Процес на изготвување на буџет	M2	B	A	B		B
<b>V. Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот</b>							
PI-22	Неизмирени обврски	M1	B	A			B+
PI-24	Управување со јавни набавки	M2	A	A	Г	N/A	B
PI-26	Интерна ревизија	M1	A	A	A	B	A

Индикатори за успешноста (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
VI. Сметководство и известување							
PI-28	Меѓупериодични буџетски извештаи	M1	A	Б	A		A
VII. Екстерно испитување и ревизија							
PI-30	Екстерна ревизија	M1	Г	Г	Г	Г	Г
PI-31	Законско испитување на ревизорските извештаи	M1	Г	Г	Г	Г	Г

### Методологија на оценување

Овој извештај е изготвен врз основа на насоките издадени од PEFA секретаријатот за функционирање на рамката. За секој од индикаторите, кој се оценува со оценки од А до Г, се дава кратко објаснување на процедурите и процесите во општините и објаснување за оценката врз основа на PEFA критериумите за секој индикатор. Индикаторите кои имаат повеќе од една димензија, оценката за секоја димензија се комбинира на еден од двата начина: за оние индикатори каде се применува методот M1 се зема најниската оценка со знак + каде една или повеќе димензии имаат добиено повисоки оценки; кога се применува методот M2 се зема просечна оценка врз основа на скалата дадена во PEFA критериумите.

## ВЕЛЕС

### ИЗВЕШТАЈ ЗА ОЦЕНКА НА ПЕРФОРМАНСИТЕ НА ЈАВНИТЕ РАСХОДИ И ФИНАНСИСКАТА ОДГОВОРНОСТ (PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY - PEFA)

Ноември 2017

ПЕФА оценката беше спроведена во осум општини кои беа селектирано според претходно елаборираните критериуми.

Исто така, поради временско и финансиско ограничување од вкупно 31 индикатор селектирани се 15 индикатори кои беа оценети како најзначајни од аспект на ефикасното трошење на јавните расходи. Дел од индикаторите (како годишни финансиски извештаи) не беа селектирани за оценка бидејќи се дел од законската рамка и оценките кај овие индикатори се на највисоко ниво.

Исто така, како заклучок може да се изведе дека областите од јавниот финансиски менаџмент кои се регулирани со закон се почитуваат на највисоко ниво и оценките се високи кај сите оценувани општини, додека областите кои не се опфатени со законска регулатива се со најниски оценки. Поради тоа овој извештај може да послужи и како основа за давање предлог за натамошни законски регулирања на дел од подрачјата на јавниот финансиски менаџмент.

Табела 1: Преглед на резултатите од PEFA индикаторите

Индикатори за успешноста (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
<b>Столб I. Буџетска стабилност</b>							
HLG-1	Трансфери од повисоки нивоа на власт	M2	A	A	A		A
PI-1	Реализација на расходи	M1	Г				Г
PI-3	Реализација на приходи	M2	Г	Г			Г
<b>II. Транспарентност на јавните финансии</b>							
PI-5	Буџетска документација	M1	A				A
PI-8	Информации за резултатите за испораката на услуги	M2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
PI-9	Пристап на јавноста до фискални информации	M1	B				B
<b>III. Управување со средства и обврски</b>							
PI-10	Известување за фискален ризик	M2					
<b>IV. Фискална стратегија и буџетирање базирани на политики</b>							
PI-15	Фискална стратегија	M2	N/A	N/A	N/A		N/A
PI-17	Процес на изготвување на буџет	M2	A	A	B		Б+
<b>V. Предвидливост и контрола на извршувањето на буџетот</b>							
PI-22	Неизмирени обврски	M1	B	A			Б
PI-24	Управување со јавни набавки	M2	A	A	Г	N/A	Б

Индикатори за успешноста (PI)		Метод	Димензии				Вкупен ранг
			i.	ii.	iii.	iv.	
PI-26	Интерна ревизија	M1	A	A	Б	B	Б+
VI. Сметководство и известување							
PI-28	Меѓупериодични буџетски извештаи	M1	A	Б	A		A
VII. Екстерно испитување и ревизија							
PI-30	Екстерна ревизија	M1	Г	Г	Г	Г	Г
PI-31	Законско испитување на ревизорските извештаи	M1	Г	Г	Г	Г	Г

#### Методологија на оценување

Овој извештај е изготвен врз основа на насоките издадени од PEFA секретаријатот за функционирање на рамката. За секој од индикаторите, кој се оценува со оценки од А до Г, се дава кратко објаснување на процедурите и процесите во општините и објаснување за оценката врз основа на PEFA критериумите за секој индикатор. Индикаторите кои имаат повеќе од една димензија, оценката за секоја димензија се комбинира на еден од двата начина: за оние индикатори каде се применува методот M1 се зема најниската оценка со знак + каде една или повеќе димензии имаат добиено повисоки оценки; кога се применува методот M2 се зема просечна оценка врз основа на скалата дадена во PEFA критериумите.