



Што ја одредува транспарентноста на ЕЛС: буџетските карактеристики, политичките фактори или опкружувањето?

Буџетската транспарентност на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) е значајна како од аспект на информирање на даночните обврзници што го полнат општинскиот буџет, така и од аспект на информирање на граѓаните за која намена ги трошат средствата. Фискалната транспарентност е идентификувана како реформски приоритет со програмата за реформа на управувањето на јавни финансии на земјата. Буџетската транспарентност, главно, е детерминирана од институционалните карактеристики на ЕЛС, со произразено влијание од буџетските фактори и умерено влијание од политичките фактори. Додека, пак, за вкупната транспарентност, еднакво се значајни и факторите на опкружувањето. ЕЛС, кои имаат помала зависност од централниот буџет, помало учество на парафискалните давачки во вкупните приходи и поголема реализација на планираните средства, имаат поголема веројатност да имаат буџетска транспарентност.

Бриф за политиките бр. 56

Буџетската транспарентност на ЕЛС може да се подигне преку засилување на буџетските и на политичките карактеристики на ЕЛС. Затоа, ЕЛС треба задолжително да ги објавуваат буџетските документи одредени како законска обврска и поголема реализација на планираниот буџет. Позначајно, потребна е длабинска промена во квалитетот на структурата на капиталните расходи; зголемување на информациите поврзани со парафискалните давачки и постигнување оптимум; и намалување на зависноста од централниот буџет.

ПРОБЛЕМ

Владата на Република Северна Македонија ја дефинира транспарентноста на јавните институции како приоритетна политика задолжувајќи ги јавните институции да се усогласат според обврските на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Финансиската транспарентност на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) е значајна како од аспект на информирање на даночните обврзници што го полнат општинскиот буџет, така и од аспект на информирање на граѓаните за која намена ги трошат средствата. Буџетската транспарентност е идентификувана како реформски приоритет со програмата за реформа

на управувањето јавни финансии на земјата. Иако во последно време се зголеми транспарентноста на национално ниво, трендот не беше следен од страна на ЕЛС. Сепак, има ЕЛС што немаат објавено завршна сметка, како минимум законска обврска, ниту основни информации за тоа како се трошат нивните пари. Во исто време, додека одреден фокус е ставен на транспарентноста на расходите, целосно се игнорира транспарентноста на приходната страна, особено донесувањето и наплатата на парафискалните давачки, како значајни извори од сопствени приходи на ЕЛС. Програмата за економски реформи 2022 – 2024¹ година ја

¹ Достапна на следниот https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/01/ERP-2022-2024_MKD.pdf?x_tr_sl=mk&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en-US&x_tr_pto=wapp

идентификуваше потребата за консолидирање на парафискалните давачки како мерка за структурни реформи (Министерство за финансии, 2022). Анализата на Finance Think покажа дека листата на јавни услуги со карактеристики на парафискални давачки е обемна. Сепак, само 9 проценти од идентификуваните парафискални давачки се поврзани со услуги на општинско ниво (Петрески и Петрески, 2019). Ова укажува на тоа дека парафискалните давачки на општинско ниво сè уште се „црна кутија“, вклучувајќи нетранспарентна методологија за формирање цена, тешко достапни информации за тоа кој сектор, даночен обврзник, големина на компанија итн. е најизложен на такви расходи и немање каков било план за постигнување оптимум и рационализација.

Анализата на главните фактори што влијаат врз транспарентноста на локалната власт ќе помогне во дефинирање соодветна политика за зголемување на транспарентноста и на отчетот на општините и на нивната одговорност при трошење на парите на граѓаните.

ЦЕЛ

Целта на овој бриф е да ги истражи факторите од институционална природа и од опкружувањето, кои влијаат врз транспарентноста на локалната власт.

ШТО Е ТРАНСПАРЕНТНОСТА, ЗОШТО Е ЗНАЧАЈНА И КОИ ФАКТОРИ СЕ КЛУЧНИ?

Транспарентноста е широк концепт, кој е поврзан со достапноста на информации (страната на понудата) и со пристапот и употребливоста на информациите од страна на граѓаните и на другите фактори (страната на побарувачката) (Araujo and Tejedo-Romero, 2016).² Ваквата дефиниција ги опфаќа активната транспарентност, проактивното објавување информации од јавните институции, и пасивната транспарентност, каде што давањето информации е иницирано од екстерна побарувачка (преку правото на барање информации).

Транспарентноста е средство за подобрување на ефективноста на политиката на јавните институции. Конкретно, транспарентноста

влијае во четири домени: (1) намалување на корупцијата; (2) зголемување на партиципативното донесување одлуки; (3) зголемување на ефикасноста на институциите; и (4) создавање подобар контекст за економски развој преку подобро управување (Sol, 2013). Прво, поголемата транспарентност го намалува на минимум моралниот hazard преку стимулирање јавна контрола, што резултира со пониска корупција. Второ, транспарентноста ги придвижува демократските процеси преку вклучување на граѓаните во процесот на донесување одлуки и создавање одговорно владеење. Трето, транспарентноста ја подобрува алокацијата на ресурсите преку демотивирање лукративни мотиви кај носителите на политика. Конечно, ограничувањето на просторот за коруптивни активности создава позитивна атмосфера за одговорно работење и планирање.

Детерминантите на транспарентноста на општините можат да се поделат на две групи: институционални и

² Kaufmann and Kraay (2002) даваат широка дефиниција на транспарентноста како зголемен проток на привремена и на точна економска, социјална и политичка информација, достапна за сите соодветни стејкхолдери.

опкружувачки (Bolivar et al., 2013). Првите се поврзани со менаџментот на организациите и со нивната потреба да бидат одговорни при користењето на јавните финансиски ресурси, додека вторите се однесуваат на притисоците и на барањата информации од страна на граѓаните, кои можат да бидат поврзани со популацијата и со доходот. Генерално, во институционалните фактори припаѓаат, на пример, финансиската состојба на општината, зависноста од други нивоа на власт и политичката конкуренција, додека во факторите на опкружувањето се вклучуваат големината на општината и доходот на граѓаните.

МЕТОДИ И ПОДАТОЦИ

Во овој бриф користиме регресивна анализа со ограничени зависни променливи поради карактеристиките на променливите со кои ја мериме транспарентноста на општините. Буџетската транспарентност ја мериме преку создавање бинарна променлива, каде што 1 значи дека ЕЛС има: завршна сметка, план на буџет и серија буџети пред 2017 година, додека 0 нема најмалку еден од тие индикатори. Дополнително, го

користиме индексот на активна транспарентност, кој вклучува пристап до информации во три области: кои, главно, произлегуваат од Законот за слободен пристап до информациите, прашања од надлежност и услуги; и буџетска и фискална транспарентност за 2020 година, со цел да ги анализираме факторите што влијаат врз вкупната транспарентност.³ Табела 1 го сумира дефинираниот модел и групата фактори што се вклучуваат во моделот, како и нивните ефекти врз транспарентноста на ЕЛС.



³ Индексот е развиен од страна на Центарот за граѓански комуникации (2021), се пресметува врз основа на податоци собрани преку структурирани прашалници каде што на секое прашање се доделуваат бодови. Индексот се движи од 0 до 100 проценти, каде што поголема вредност значи поголема транспарентност. Детално за методологијата на индексот проверете на <https://www.ccc.org.mk/images/stories/akt21.pdf>

Табела 1: Модел на транспарентност

Зависна варијабла: (1) Буџетска транспарентност и (2) Индекс на активна транспарентност			
Фактор	Променлива	Очекуван ефект	Објаснување
Институционални фактори			
Зависност од централен буџет	Учество на трансферите од други нивоа на власт во вкупните приходи	-/+	Поголемата зависност од централниот буџет значи ограничен капацитет на ЕЛС да собира сопствени приходи, стимулирање неефикасно трошење и намалени мотиви за транспарентност. Од друга страна, централната власт може да влијае зависните ЕЛС да ја зголемат својата транспарентност.
Учество на пар-афискалните давачки	Учество на приходите од даноци на специфични услуги и на неданочните приходи во вкупните приходи	-	Приходите од парафискални давачки често се користат за ненаменски расходи. Исто така, постои недостиг од информации за даночниот товар.
Ефективност (реализација)	Однос на реализираните и на планираните расходи	+	Институциите со ниска реализација имаат поголеми мотиви да останат затворени за јавноста
Капитални инвестиции	Учество на капиталните расходи во вкупните расходи	+/-	Поголемите вложувања во капитални проекти значат долгорочна ориентираност на менаџментот и желба за поголема транспарентност. Од друга страна, во капиталните проекти, расходите класифицирани како „други“ често доминираат, што упатува на можност за опортунизам и за коруптивна зделки.
Големина на институцијата	Логаритам од расходите за основни плати по жител	+	Поголемите ЕЛС имаат капацитет за вложување во механизми за транспарентност.
Институционални (политички) фактори			
Политичка идеологија	Две бинарни променливи: 1 доколку градоначалникот доаѓа од продесно ориентирана партија, 0 друго; и 1 доколку доаѓа од независна група избирачи, 0 друго (по изборите во 2017 година)	-	Литературата покажува дека левоориентираните партии имаат поголема сензитивност на полето на транспарентност (Sol, 2013).
Политичка конкуренција	Херфиндал-Хиршманов индекс пресметан според учеството на секоја партија / коалиција во советот на општината (по изборите во 2017 година)	-	Концентрацијата на моќ на локално ниво значи помала опасност за менаџментот и „слобода“ за неодговорно работење и останување затворен за јавноста
Политичка одговорност	Процент на одсв во прв круг на локалните избори во 2017 година	+	Поголем интерес на граѓаните за политика значи поголема побарувачка за одговорност и за транспарентност
Фактори на опкружувањето			
Големина на општината (популација)	Логаритам од бројот на жители	+	Поголемите општини контролираат поголем износ на јавни средства и со тоа имаат поголем притисок да водат сметка како се трошат тие средства.
Импакт на ковид-19	Процентуална промена во приходите на ЕЛС поради кризата предизвикана од ковид-19	+	Кризата предизвикана од ковид-19 ги наруши капацитетите на ЕЛС и се одразува негативно врз нивната транспарентност
Пол на градоначалникот	Бинарна променлива: 1 доколку градоначалникот е маж, 0 друго	-	Градоначалничките имаат склоност за повисока транспарентност и проактивно ги вклучуваат граѓаните во донесувањето одлуки преку стимулирање партиципација и комуникација (Stanic, 2018)

Извор на податоци за дефинираните променливи се: завршните сметки на ЕЛС; предлог-буџетот; веб-страницата на општините за објавени буџетски информации за периодот од 2009 година до 2017 година; Државен завод за статистика и Државната

изборна комисија. Буџетските променливи се однесуваат за 2020 година. Со цел да ги процениме коефициентите на моделот користиме два статистички метода во зависност од променливата, прво, буџетската транспарентност ја регресираме на споменатите

фактори користејќи регресивен модел пробит, дополнително, вкупната транспарентност ја регресираме на дадените фактори користејќи регресивен модел бета. Моделите ги пресметуваме со робустни стандардни грешки.

РЕЗУЛТАТИ

Табела 2 ги сумира ефектите на факторите врз буџетската и вкупната транспарентност. Поради постоење потенцијален проблем на мултикорелираност, пресметуваме и дополнителен модел (модел 2) каде што ја исклучуваме променливата популација.

Буџетската транспарентност, главно, е детерминирана од институционалните карактеристики на ЕЛС, со поизразено влијание од буџетските фактори и умерено влијание од политичките фактори. Додека, пак, за вкупната транспарентност, еднакво значајни се и факторите на опкружувањето.

Во поглед на првата група институционални буџетски фактори, зависноста од централниот буџет и учеството на парафискалните давачки во вкупните приходи се значајни само за буџетската транспарентност, но не и за вкупната транспарентност, додека, пак, големината на ЕЛС е значајна за вкупната

транспарентност, но не и за буџетската транспарентност. Па, така, може да се забележи дека поголемата зависност од централниот буџет влијае негативно врз буџетската транспарентност. Ваквиот резултат може да има две објаснувања. Прво, средствата што се добиваат од централниот буџет се врз основа на поставен клуч, кој, пак, не вклучува параметри за транспарентност, туку е поврзан со други индикатори, како на пример број на ученици, број на деца во градинка и слично, оттука мотивот за транспарентност на ЕЛС кон локалните даночни обврзници е мал. Второ, кај ЕЛС со поголема зависност, поголема е веројатноста за соочување со долгови. Практиката за поддршка на ЕЛС за намирување на долговите создава морален хазард и влијае врз транспарентноста. Специфично, учеството на парафискалните давачки во вкупните приходи влијае негативно врз буџетската транспарентност. Овој резултат е во согласност со теоријата

на фискална илузија каде што даночните обврзници не можат да препознаат како се канализираат средствата што ги плаќаат преку разни давачки, затоа ЕЛС се мотивирани да останат нетранспарентни. Тоа се потврдува и со заклучок од собраните податоци за парафискални давачки на локално ниво, каде што доминантно собраните приходи од овие давачки се трошат за општи расходи. Дополнително, општините со поголемо учество на капиталните расходи во вкупните расходи имаат пониска буџетска и вкупна транспарентност. Иако, на прв поглед овој резултат не е очекуван, веројатно, учеството на ставката „друго“ во вкупните капитални расходи е голема и остава простор за финансирање активности што се склони на коруптивност, непродуктивност или без аргументација за нивната развојна компонента, иако се класифицирани како капитални расходи. Од друга страна, очекувано, ЕЛС со подобра реализација на планираниот буџет



се потранспарентни. Конечно, поголемите ЕЛС, генерално, се помалку транспарентни, но не постои разлика меѓу големите и малите ЕЛС во контекст на буџетската транспарентност. Тоа се должи на законската обврска за задолжително објавување на завршната сметка, која, пак, е една од клучните индикатори што ја дефинираат буџетската транспарентност.

Во однос на политичките фактори, политичката (лево или десно) идеологија не игра улога дали ЕЛС ќе биде потранспарентна. Најзначаен фактор што влијае

врз буџетската и вкупната транспарентност на ЕЛС е политичката конкуренција, но го има спротивниот знак од очекуваниот. ЕЛС каде што има конкурентна распределба на советничките мандати на повеќе партии се помалку транспарентни. Овој резултат може да укажува на потенцијалниот опортунизам што постои кај партиите / советничките листи, кои штом освојат доволен, но мал број мандати, поставуваат „неодговорни барања“ поради зависноста на мнозинството од нивните гласови. Дополнително, поголемиот одсив на локалните

избори значи поодговорни граѓани и стимулира поголема политичка одговорност што води до поголема (вкупна) транспарентност. Конечно, опкружувањето, исто така, влијае врз транспарентноста на ЕЛС. Помногубројните ЕЛС се потранспарентни поради потенцијалниот поголем притисок од граѓаните што постои кај нив, иако тоа не е случај за буџетската транспарентност. Тоа може да се објасни со фактот што буџетската транспарентност е детерминирана од законските обврски да се објавуваат информациите за буџетот.

Табела 2: Пробит (буџетска транспарентност) и бета (вкупна транспарентност) регресивни модели

Променливи	Буџетска транспарентност		Вкупна транспарентност	
	Модел 1	Модел 2	Модел 1	Модел 2
Институционални (буџетски) фактори				
Зависност од централен буџет	-3,119 *	-3,149*	-0,411	-0,271
Учество на парафискалните давачки	-8,859†	-9,186**	0,631	1,996
Ефективност	4,238***	4,214***	1,234**	1,296***
Капитални инвестиции	-3,470**	-3,401**	-1,062†	-1,255*
Големина на ЕЛС	-0,222	-0,252	-0,264**	-0,150†
Институционални (политички) фактори				
Политичка идеологија (десно)	0,456	0,445	-0,253	-0,217
Политичка идеологија (друго)	0,070	0,054	-0,208	-0,152
Политичка конкуренција	7,929***	7,867***	1,291*	1,514**
Политичка одговорност	-0,045	0,095	1,031†	0,529
Фактори на опкружувањето				
Популација	-0,028		0,107†	
Импакт на ковид-19	0,645	0,619	0,158	0,249
Пол на градоначалникот (машки)	-0,157	-0,152	-0,100	-0,135
Опсервации	76	76	76	76
Chi-sq	18,95	18,95	40,83	37,44

***, **, * и † означува значајност на ниво на доверба од 1 %, 5 %, 10 % и 15 %, соодветно

Пресметки на авторите

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Буџетската транспарентност, главно, е детерминирана од институционалните карактеристики на ЕЛС, со поизразено влијание на буџетските фактори и со умерено влијание на политичките фактори. Додека, пак, за вкупната транспарентност еднакво се значајни и факторите на опкружувањето. ЕЛС што имаат помала зависност од централниот буџет, помало учество на парафискалните давачки во вкупните приходи и помало учество на капиталните расходи во вкупните расходи имаат поголема веројатност да имаат поголема буџетска транспарентност. Додека поголемата реализација на планираните средства ја зголемува буџетската и вкупната транспарентност. Поголемите ЕЛС, како институции, генерално, се помалку транспарентни, но не постои разлика меѓу големите и малите ЕЛС во контекст на буџетската транспарентност.

Додека, помногубројните општини се потранспарентни поради потенцијално поголемиот притисок од граѓаните што постои кај нив, иако тоа не е случај со буџетската транспарентност. Од политичките фактори, најзначаен фактор што влијае врз буџетската и вкупната транспарентност на општините е политичката конкуренција, поголема конкуренција во советите ја намалува транспарентноста.

Оттука, со цел да се подигне буџетската и вкупната транспарентност на ЕЛС, ги даваме следниве препораки:

- ЕЛС да ги објавуваат буџетските информации и другите информации што се дефинирани со закон;
- Плановите и завршните сметки на буџетот да се објавуваат за подолг временски период, а не само за последните неколку години;
- Податоците поврзани со парафискалните давачки (кој, кога, колку и како плаќа) да бидат транспарентно достапни за даночните обврзници, додека алокацијата на собраните приходи во наменски расходи да биде доведена до максимум;
- Капиталните расходи да бидат користени за развојни проекти, а непродуктивните трошоци (како на пример купување лесни возила и мебел), класифицирани како капитални, да бидат сведени на минимум. Истовремено, да се зголеми транспарентноста на ставката други капитални расходи (други градежни активности);
- Да се изостави практиката на „простување“ долгови, или помош за исплата на долгови за непродуктивни цели од централниот буџет.



БИБЛИОГРАФИЈА

Araujo, J. F. F. E. de, & Tejedo-Romero, F. (2016). Local government transparency index: Determinants of municipalities' rankings. *International Journal of Public Sector Management*, 29(4), 327–347. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2015-0199>

Bolívar, M. P. R., Alcaide Muñoz, L., & López Hernández, A. M. (2013). Determinants of Financial Transparency in Government. *International Public Management Journal*, 16(4), 557–602. <https://doi.org/10.1080/10967494.2013.849169>

Kaufmann, D. and Kraay, A. (2002). Growth without governance. Policy Research Working Paper 2928, World Bank.

Ministry of Finance. (2022). Economic Reform Programme 2022-2024. Retrieved from: ERP 2022-2024_MKD (finance.gov.mk)

Sol, D. A. del. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90–107. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>

Stanić, B. (2018). Determinants of subnational budget/fiscal transparency: A review of empirical evidence. *Public Sector Economics*, 42(4), 449–486. <https://doi.org/10.3326/pse.42.4.4>

Петрески, Б. и Петрески, М. (2019). Студија за политиките 26: Експлоративна анализа на парафискалните давачки за малите и средните претпријатија во Северна Македонија. Finance Think - Economic Research and Policy Institute, 2019-12/26

Центар за граѓански организации. (2021). Индекс на активна транспарентност 2021. Истражувања на Центарот за граѓански организации Мај 2021. Преземено од <https://www.ccc.org.mk/images/stories/akt21.pdf>



Finance Think е Институт за економски истражувања и политики.

Нашата Визија

Да поттикнеме економско размислување за подобра благосостојба утре.

Нашата Мисија

Да го подобриме влијанието на економските и социјалните трендови и политики врз граѓаните во Северна Македонија и регионот на Западниот Балкан, преку економски истражувања, застапување базирано на докази и водено од податоци, и поттикнување критичка дебата за економските процеси.

Истражувањето на Finance Think им помага на носителите на политиките, застапниците на политиките, креаторите на мислење, економските новинари и јавноста да ги разберат прашањата кои влијаат врз обичните граѓани.

Ул. Фредерик Шопен 1/2,
1000 Скопје
+389 2 6156 168,
www.financethink.mk,
info@financethink.mk



Мрежа FISCASAT:

Подобрување на дијалогот за поголема финансиска транспарентност на општините, со фокус на парафискалните давачки



Содржината на овој бриф за политиките, неговата имплементација и резултатите од проектот се единствена одговорност на Finance Think, Агора, Квантум Прима и Лаг Агро Лидер и не ги одразуваат ставовите на Европската Унија.