

# Финансиско управување на локално ниво насочено кон граѓаните:

пристап заснован врз податоци  
за позитивни отстапувања





**Финансиско управување на локално  
ниво насочено кон граѓаните:**  
пристап заснован врз податоци  
за позитивни отстапувања

## Признанија

Тимот на ДППД во Северна Македонија сака да им изрази благодарност на г-н Џереми Бој, г-ѓа Билјана Цветановска Гугоска, г-н Илмиасан Даути, г-ѓа Ардита Зекири, г-н Игор Изотов, г-ѓа Ивана Петровска, г-н Лазар Поп Иванов и г-н Дарко Црвенковски (наведени по азбучен ред на презимето) од канцеларијата на УНДП во Скопје, на г-н Александар Стојков, професор по економија (УКИМ), на Тонг Жанг (поранешен УНВ во канцеларијата) и на сите општински службеници кои беа дел од оваа истражувачка иницијатива.

## Содржина

<b>ИЗВРШНО РЕЗИМЕ</b> .....	<b>3</b>
<b>1. ВОВЕД</b> .....	<b>4</b>
1.1. Цели на задачата.....	4
1.2. Што се позитивни отстапувања?.....	4
1.3. Методологија заснована врз податоци за позитивно отстапување.....	4
1.4. Области на финансиско управување на локално ниво, насочено кон граѓаните.....	5
1.5. Избор на показатели и стандардизирање на податоците.....	7
1.6. Избор на општини.....	7
<b>2. ШТО МОЖЕ ДА НАУЧИМЕ ОД ПОЗИТИВНИТЕ ОТСТАПУВАЊА?</b> .....	<b>8</b>
2.1. Позитивни отстапувања кај малите општини.....	8
Општина Росоман.....	8
Општина Маврово и Ростуше.....	9
2.2. Позитивни отстапувања кај општините со средна големина.....	10
Општина Бутел.....	10
Општина Центар.....	11
Општина Струмица.....	12
2.3. Позитивни отстапувања кај големите општини.....	13
Општина Куманово.....	13
Општина Прилеп.....	14
<b>3. ЗАКЛУЧОЦИ</b> .....	<b>16</b>
3.1. Силни страни.....	16
3.2. Слабости.....	18
3.3. Можности.....	18
3.4. Закани.....	18
<b>4. ПАТОТ ЗА ПОНАТАМУ</b> .....	<b>19</b>
<b>Прилог 1.</b> Методолошки белешки.....	23
<b>Благодарност</b> .....	40

## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

**Целта на ова истражување** е да се соберат клучни информации за различната успешност на општините во разни области и да се одредат позитивните отстапувања во однос на доброто финансиско управување на локално ниво, насочено кон граѓаните на Северна Македонија. **Периодот што се разгледува** е од 2017 до 2020 година, и притоа се користени сите 81 општина како единици за добиениот пресек. За избраните општини како општини со позитивни отстапувања (успешни приказни), се осврнуваме и на поновите трендови и предизвици. Посочениот период во студијата не ја вклучува неодамнешната повеќедимензионалната криза (енергетска криза), што во голем број случаи доведе до пораст на општинските долгови.

Добиените наоди даваат приказ на разни практики на општините во претходно дефинирани области што се поврзани со **капацитетите за добро финансиско управување на општините**. Овие претходно дефинирани области не се поврзани само со планирањето и со извршувањето на буџетот, туку пошироко го разгледуваат и контекстот на планирање, транспарентноста, извештаите и способноста да се одговори на потребите на заедницата.

Општата јавност е „бомбардирана“ со токсични вести за проблемите во локалните финансии: слаба наплата на данокот на имот, ниски фискални напори, ограничени фискални капацитети, презадолжени општини, недоволни владини дотации, незадоволителна испорака на локални јавни услуги. Меѓутоа, постојат и општини со забележителен напредок во бројни области на финансиско управување насочено кон граѓаните. Нив ги нарекуваме **општини што позитивно отстапуваат**. Тие се одличен пример во националниот контекст со приказни што може да се реплицираат или да инспирираат.

**Позитивното отстапување** е пристап за идентификување на општините со најдобри резултати за да ги разбереме и да ги реплицираме нивните стратегии и практики во заедницата. **Позитивното отстапување засновано врз податоци** е метод со којшто се комбинираат нетрадиционални дигитални податоци и традиционални податоци за да се идентификуваат и да се карактеризираат најуспешните општини во однос на предизвиците во развојот.

**Големината е важна**. Би било методолошки несоодветно сите општини да се споредуваат како да припаѓаат на иста категорија – да речеме, Општина Зрновци со Општина Центар. Тие се разликуваат по големината, по густината на населението и по погодностите; првата е рурална, а втората – урбана општина. Тие, исто така, значително се разликуваат во поглед на својот фискален капацитет и капацитет за обезбедување локални јавни услуги. Од таа причина, направивме категоризација на 81 општина во три посебни групи: мали, средни и големи. Малите општини имаат број на население помал од 10.000 жители, општините со средна големина имаат помеѓу 10.001 и 50.000 жители, а големите општини имаат повеќе од 50.000 жители. Секоја група претставува посебна категорија или потпримерок. Поинаку кажано, ги идентификуваме позитивните отстапувања во секоја категорија на големина на општина.

Се фокусираме врз следните области на локалното управување со јавни финансии, насочено кон граѓаните, и го мериме напредокот за сите 81 општина:

- **Партиципативно буџетирање**
- **Пристап од долу нагоре**
- **Ребаланс на буџетот на годишно ниво**
- **Објавување финансиски извештаи на крајот од годината**
- **Извештај за буџетот во формат што може да се пребарува**
- **Прекумерно трошење/задолжување**
- **Мобилизирање надворешни средства (ресурси)**
- **Партнерства со локални граѓански организации**

Надворзувајќи се на квантитативната анализа, направивме избор од неколку општини како **најуспешни** во бројни аспекти на доброто финансиско управување насочено кон граѓаните.

- **Мали општини:** Росоман и Маврово и Ростуше
- **Општини од средна големина:** Валандово, Крива Паланка, Кавадарци, Бутел, Штип, Центар и Велес.
- **Големи општини:** Прилеп и Куманово.

Избраните општини не се единствените кои претставуваат позитивно отстапување. На почетокот беа избрани поголем број општини и потоа од нив избравме неколку за да ги интервјуираме и да продолжиме понатаму во истражувањето со помал примерок. Поради ограничено време и ресурси, спроведовме теренски структурирани интервјуа со сите општини, освен со Валандово, Крива Паланка и Штип.

Неопходно е да се посочи дека добрите резултати во разни фази од процесот на финансиско планирање претставуваат предуслов, но не водат задолжително кон **повисок квалитет на јавните локални услуги** што ги обезбедува одредена општина. Иако е тоа важен предуслов, доброто финансиско управување не е доволно за да се обезбеди висококвалитетно локално управување. Се чини невообичаено Општина Шуто Оризари да биде вклучена меѓу општините со финансиска разумност. И покрај многу нискиот фискален капацитет и лошата комунална инфраструктура, напорите на општината и разумниот финансиски пристап се за восхит. Од тие причини, во анализата е вклучена и Општина Шуто Оризари, како општина со средна големина во рамките на Град Скопје која бележи извонреден напредок, со оглед на сериозните финансиски ограничувања.

Врз основа на прегледите и интервјуата со најуспешните општини (позитивни отстапувања), изработивме детален паток за создавање и/или одржување нови најуспешни општини меѓу општините во Северна Македонија.

## 1. ВОВЕД

### 1.1. Цели на задачата

**Целите на оваа задача** се да се разгледаат податоците и да се соберат клучни информации за различната успешност на општините во разни области и да се определи позитивното отстапување во однос на доброто финансиско управување, насочено кон граѓаните, на локално ниво во Северна Македонија.

**Периодот што се разгледува** е од 2017 до 2020 година, а за добиениот пресек се користени податоци од сите 81 општина. За избраните општини како општини со позитивни отстапувања (успешни приказни), се осврнуваме и на поновите трендови и предизвици. Повеќедимензионалната криза (тековна пандемија, енергетска криза и повисока инфлација) во 2022 година е сериозна закана да се отстранат минатите достигнувања. Оваа „совршена бура“ ќе ја тестира отпорноста на општините (со позитивни отстапувања) на исклучително голем и неповолен шок.

Наодите посочуваат кон различни практики на општините во однапред дефинирани области што се поврзани со **стабилните капацитети за финансиско управување на локалните власти**. Овие однапред дефинирани области не се поврзани само со планирањето и со извршувањето на буџетот, туку пошироко се разгледува контекстот на планирање, транспарентноста, извештаите и способноста да се одговори на потребите на заедницата.

Особено е важно да се нагласи дека добрите **практики за финансиско управување неопходно не доведуваат до подобрување или до локални јавни услуги од висок квалитет**. Притоа, не го мериме квалитетот на локалните јавни услуги (на пример, **индекс за одржлив општински развој**), туку посочуваме кон одредени достигнувања во обезбедувањето јавни локални услуги.

### 1.2. Што се позитивни отстапувања?

Општата јавност често е преоптоварена со негативниот дискурс за проблемите во локалните финансии: слаба наплата на данокот на имот, ниски фискални напори, ограничени фискални капацитети, презадолжени општини, недоволни меѓувладини дотации, незадоволителна испорака на локални јавни услуги. **Лошите вести лесно ги заменуваат добрите приказни за општините кои се финансиски разумни.**

Сепак, постојат и општини со забележителен напредок во бројни области на финансиско управување насочено кон граѓаните. Тие општини ги нарекуваме општини што **позитивно отстапуваат**. Тие се одличен пример во националниот контекст со приказни што може да се реплицираат, но и да инспирираат.

Кои се тие општини и што е заедничко кај нив (општините што позитивно се издвојуваат од другите)? Што можат да научат другите општини од нивните искуства и како можат да ги реплицираат најдобрите практики?

### 1.3. Методологија заснована врз податоци за позитивно отстапување

Методолошкиот пристап го следи методот на позитивно отстапување засновано врз податоци (DPPD), којшто е широко користен низ мрежата на акцелераторски лаборатории на УНДП, GIZ Data Lab, UN Global Pulse Lab Jakarta и на Центарот за дигитален развој на Универзитетот во Манчестер.

**Позитивно отстапување** е пристап со којшто се идентификуваат најуспешните за да се разберат и да се реплицираат нивните стратегии и практики во рамки на заедницата (DPPD Handbook, 2021).

**Позитивно отстапување засновано врз податоци** е метод со којшто се комбинираат нетрадиционални дигитални податоци и традиционални податоци за да се идентификуваат и да се карактеризираат најуспешните општини во однос на предизвиците во развојот.

**Големината е важна.** Би било методолошки несоодветно сите општини да се споредуваат како да припаѓаат на иста категорија – да речеме, Општина Зрновци со Општина Центар. Тие се разликуваат по големината, по густината на населението и по погодностите; првата е рурална, а втората – урбана општина. Тие, исто така, значително се разликуваат во поглед на својот фискален капацитет и капацитет за обезбедување локални јавни услуги. Од таа причина, направивме категоризација на 81 општина во три посебни групи: мали, средни и големи. Малите општини имаат број на население помал од 10.000 жители, општините со средна големина имаат помеѓу 10.001 и 50.000 жители, а големите општини имаат повеќе од 50.000 жители. Од 81 општини, 33 се мали општини, 35 се општини со средна големина и 13 се големи општини (вклучително и главниот град, Град Скопје). Секоја група е посебна категорија или потпримерок. Или, со други зборови, ги идентификуваме позитивните отстапувања во секоја категорија на големина на општина.

**Разлики меѓу урбаните и руралните општини.** Разликите меѓу руралните и урбаните општини се прифаќаат како многу важен почетен услов за разумно финансиско управување. Општините во рамките на Град Скопје имаат предност што главниот град ги собира локалните даноци и такси и ги распределува низ десетте општини. Со оглед на тоа, општините во Скопје имаат повеќе време, ресурси и енергија за да се фокусираат врз подобрувањето на другите аспекти на финансиско-то управување. Затоа, спецификите на двостепениот систем во Град Скопје мора соодветно да се препознаат.



#### 1.4. Области на финансиско управување на локално ниво, насочено кон граѓаните

Фокусот е ставен врз следниве области на локалното управување со јавни финансии, насочено кон граѓаните.

**Партиципативно буџетирање.** Кога граѓаните би можеле да ги изнесат своите потреби и да бараат одговорност од јавните институции, јавните ресурси најверојатно ќе се искористат поефикасно за испорака на јавни добра и услуги што се подобро усогласени со потребите на граѓаните (Fölscher, 2007). Граѓаните имаат бројни придобивки од процесот на партиципативно буџетирање: вклученост во финансиското планирање, можност за изразување на нивните потреби и ставови, можност за зајакнување на одговорноста, на транспарентноста и на отчетноста на локалните власти, механизам за подобрување на локалното управување и, најпосле, нивниот квалитет на живот. Потенцијалните ризици се дека може да се земаат предвид само интересите на најгласните и локалните лоби групи (посебни интереси наспроти интересите на локалната заедница). Ако локалните чинители не се добро информирани за достапните износи за дискреционо трошење на локалната власт (финансиски пакет за нови предлози и иницијативи), постои и ризик партиципативното буџетирање да се претвори во составување листи на желби. Ако се импровизира, партиципативното буџетирање лесно може да доведе до разочарување и до обесхрабрување на локалните граѓани и граѓански организации (ГО) за идно учество, како и до ерозија на довербата.

Постои помал консензус за тоа какво ниво на ангажман е пожелно и каква форма треба да има. Тоа може да биде во форма на: (а) јавни повици за консултации со заинтересирани граѓани, граѓански организации, или локални бизниси во врска со буџетот за следната година; (б) постојани буџетски форуми или советодавни групи (буџетски совети), (в) средби со урбани и месни заедници, (г) онлајн прашалници, (д) неформални разговори со граѓани, итн. Активностите во однос на партици-

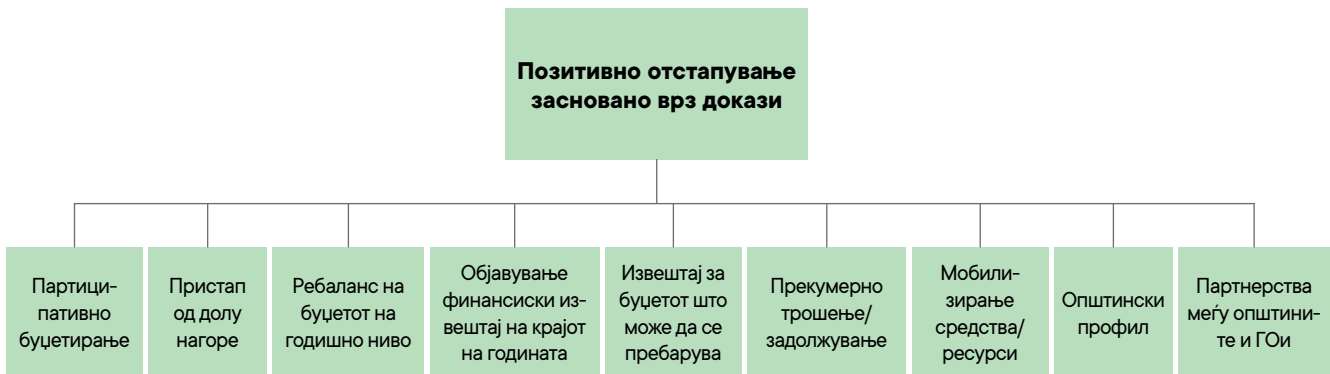
пативното буџетирање можеби не се целосно споредливи во периодот 2017 – 2020 година, бидејќи партиципативното буџетирање во пандемијската 2020 година беше силно ограничено и главно се изведуваше преку онлајн прашалници (извор: Интервјуа со локални јавни службеници во 81 општина, 2021 година). Учеството на граѓаните е пропишано со закон за да се обезбеди поголемо учество, вклученост и придонес од страна на граѓаните и граѓанските организации. Член 2 од Законот за локална самоуправа предвидува „директно учество на граѓаните, односно индивидуална или колективна вклученост на локалните граѓани во работи од локално значење на различни нивоа на одлучување“. Покрај тоа, во Поглавјето IV од Законот за локална самоуправа (член 25–30) се наведени очекуваните форми на вклученост на граѓаните. Со член 21 (Граѓанска иницијатива) од новиот Закон за буџетирање (во фаза на второ читање од собраниската процедура, којшто треба да биде усвоен до крајот на декември 2021 година или почетокот на јануари 2022 година) се бара од „единиците на локалната самоуправа да воспостават механизми за учество на граѓаните во процесот на предлагање нови иницијативи, во изготвувањето на стратешките планови и фискалната стратегија“. Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа нема одредби со кои се уредува учеството на граѓаните во постапките за спроведување на одлуките од локално значење. Покрај тоа, не постојат административни санкции за невклучување на граѓаните во процесите на донесување одлуки и за необјавување информации.

**Пристап оддолу нагоре.** Граѓани активисти, граѓански организации и локални бизниси често предлагаат активности и иницијативи. Сепак, само дел од нив ќе бидат вклучени во буџетот на соодветната општина. Според Законот за локална самоуправа, постојат бројни канали за унапредување на иницијативите оддолу нагоре: граѓански иницијативи, собир на граѓани, референдуми, предлози и/или поплаки, јавни дебати, анкети и дискусии за предлози.

Други облици на граѓански ангажман се писмени предлози, е-пошта, адресирање на одредено лице, изразување иниција-



Слика 1. Илустрација на областите на финансиско управување насочено кон граѓаните



тиви на општинскиот профил на социјалните мрежи, барања за средба со градоначалникот, барања за присуство на состаноци на Општинскиот совет, буџетски форуми и сл. Овој показател се мери преку спроведување анкета низ сите општини и ги прашуваме општинските службеници: „Од ваша гледна точка, колку граѓаните, локалните граѓански организации и локалните бизниси беа важни и корисни во процесот на подготовка на буџетот?“ Собраните одговори се во опсег помеѓу 1 и 10 (1 = незначајно, 10 = многу значајно).

**Ребаланс на буџетот на годишно ниво.** Честото правeње ребаланс на буџетот (дополнителни буџети) во текот на целата фискална година укажува на тешкотии/ проблеми со финансиското управување на јавните локални финансии и на буџетскиот процес. Проблемите со финансиското управување може да се појават поради нереалното планирање на приходите (обично пред почетокот на фискалната година, но и до последниот квартал од годината) и/или нискиот административен капацитет за предвидување на расходите во локалниот буџет. Најчести причини за ребаланс на општинските буџети (донесувањето дополнителни буџети) во текот на целата година се несоодветното или нереалното планирање на приходите (а последователно на тоа, и на расходите), потребата од пренамена на средства за други цели или доделување нови дотации (донации) на општината.

**Објавување финансиски извештаи на крајот од годината** на општинската веб-страница е клучен предуслов за финансиска транспарентност и отчетност. Праксата покажува дека неретко може да се најде делумна, па дури и никаква финансиска документација во врска со претходните фискални години.

**Извештај за буџетот што може да се пребарува.** Објавените извештаи што се лесно достапни на веб-страниците на институциите се важни за да се најдат клучни буџетски податоци. Понекогаш буџетските извештаи (годишни сметки, буџети, ребаланс на буџетот, годишни финансиски извештаи) може да се најдат на веб-страницата со големи тешкотии. Во други случаи, извештаите за буџетот лесно се наоѓаат, но не се објавуваат во формат што може да се пребарува (на пример, скенирани фотографии или формат што не може да се пребарува, .pdf). Во многу случаи, извештаите за буџетот лесно се наоѓаат, се пребаруваат и се добро разработени.

**Прекумерното трошење (задолжување)** може да се разгледува низ две компоненти: (1) законски дозволено прекумерно трошење/задолжување, и (2) натрупување доспееани долгови по

истек на 60 дена. Законското прекумерно трошење (задолжување) од страна на локалните власти може да се пресмета како сооднос помеѓу расходите на локалната власт и приходите во локалниот буџет. За општините со прекумерни расходи/задолжување (повисоки расходи за ЕЛС) вредноста за овој сооднос е над 1, додека за општините со финансиски вишок вредност е под 1 во овој сооднос. За општините со избалансирани локални буџети вредноста е 1 во овој сооднос. Вториот показател е прикажан со општинските заостанати долгови на различни датуми.

**Мобилизирање средства (ресурси).** Клучниот показател се однесува на вредноста на дотациите (донациите) во денари, регистрирани на општинските сметки во периодот 2017 – 2020 година. Бидејќи големината на дотациите може да биде засегната и од големината на општината, од таа причина ги нормализираме податоците. На пример, дотација од 50.000 евра може да направи голема разлика за една мала општина, но не многу за една многу голема општина. Пресметуваме: (а) мобилизирани дотации (во проценти од вкупните приходи на општината), и (б) мобилизирани дотации по глава на жител. Распределбата на општините што мобилизирале средства/ресурси (во категории од 1 = најнеуспешна до 5 = најуспешна) е направена по пат на кластеризација со *K-means* во пет релативно различни групи.

**Општинскиот профил** опфаќа широк спектар показатели: големина на општината (број на жителите, вкупна површина и број на населени места), вкупен буџет (приходи на ЕЛС и расходи на ЕЛС во номинален износ и по глава на жител), број на вработени во администрацијата (вкупен број или на 1.000 жители), број на вработени во одделот за финансиски прашања, општински заостанати долгови по глава на жител, општински фискален капацитет, општински фискален напор и многу други показатели.

**Партнерство со локални граѓански организации.** Градењето легитимни коалиции со други граѓански организации, според локалните принципи, е многу важен столб на локалното управување. Еден податок за овој показател е вкупната вредност на трансферите кон граѓанските организации од општинските буџети, изразена и по глава на жител и како процент од вкупните буџетски расходи на локалната власт. Сите општини не располагаат со регистар на сите меморандуми и договори за соработка со локалните граѓански организации, што оневозможува да се направи споредба меѓу општините.



## 1.5. Избор на показатели и стандардизирање на податоците

**Избор на показатели.** Показателите беа земени предвид под услов да ги исполнуваат следниве критериуми: споредливост меѓу единиците на локалната самоуправа и споредливост со текот на времето, пристапност и објавување на редовна основа, сеопфатност и (релативно) лесно толкување и релевантност за локалното управување. Индикацијата, или насоката на толкување на показателите, треба да биде хомогена, така што повисоките вредности би укажале дека се поблиску до „пожелната ситуација“ или до општините со најдобри перформанси (најуспешни општини).

**Мултиваријантна анализа и стандардизирање.** Податоците добиени од истражување за сложени појави често имаат различни мерни единици, поради што е потребен некаков метод на стандардизирање за да се отстрани ефектот на скалило. Можна опција е да се стандардизираат податоците со примена на минимално-максималниот пристап за да се направат податоците споредливи во идентичниот опсег [0, 1]. Мин-макс ги стандардизира показателите за да бидат во идентичен опсег [0, 1] со одземање на минималната вредност и со делење со опсегот на вредности на показателите. Стандардизацијата (или z-скор) ги претвора показателите до обично скалило со средна вредност нула и стандардно отстапување од еден. Така показателите со екстремни вредности имаат поголем ефект.

## 1.6. Избор на општини

Врз основа на широка лепеза од показатели низ различните полиња на финансиско управување насочено кон граѓаните, ги идентификувавме следниве општини како најуспешни во повеќето аспекти и во соодветните категории на големина на општина:

- **Мали општини:** Маврово и Ростуше и Росоман (од 33 општини);
- **Општини со средна големина:** Штип, Центар, Бутел, Струмица и Кавадарци (од 35 општини);
- **Големи општини:** Куманово и Прилеп (од 13 општини).

Избраните општини не се единствените кои позитивно се издвојуваат од останатите општини. На почетокот беа одбрани поголем број општини, но потоа се одлучивме да избереме неколку од нив за да ги интервјуираме и да ги вклучиме во истражувањето со помал примерок.

**Посебен случај.** Се чини невообичаено Општината Шуто Оризари да биде вклучена меѓу општините со финансиска разумност. И покрај многу нискиот фискален капацитет и лошата комунална инфраструктура, напорите на општината и разумниот финансиски пристап се за восхит. Од тие причини, во анализата е вклучена и Општина Шуто Оризари, општина со средна големина во рамките на Град Скопје, која бележи извонреден напредок, со оглед на сериозните финансиски ограничувања.

## 2. ШТО МОЖЕ ДА НАУЧИМЕ ОД ПОЗИТИВНИТЕ ОТСТАПУВАЊА?

Врз основа на методологијата за позитивно отстапување засновано врз податоци и врз анализата на кластерите, ги поделивме сите општини во три пошироки категории според големината на населението (мала, средна и голема) за да се подобри споредливоста во рамките на групата. Големината на општините се темели врз податоците од Пописот на населението спроведен во 2021 година, на следниов начин:

- **Мали општини:** население под 10.000 жители;
- **Општини со средна големина:** население помеѓу 10.001 и 50.000 жители;
- **Големи општини:** население над 50.000 жители.

Надоврзувајќи се на отворените и официјални податоци, други собрани основни податоци и квалитативна анализа, направивме избор на следните општини како општини кои се најуспешни во бројни аспекти на доброто финансиско управување насочено кон граѓаните:

- **Мали општини:** Росоман и Маврово и Ростуше;
- **Општини со средна големина:** Валандово, Крива Паланка, Кавадарци, Бутел, Штип, Центар и Велес;
- **Големи општини:** Прилеп и Куманово.

Потребно е да се посочи дека успешноста во различни фази од процесот на финансиско планирање не треба да се меша со квалитетот на локалните јавни услуги што ги дава одредена општина. Иако е тоа важен предуслов, доброто финансиско управување не е доволно за висококвалитетно локално управување.

### 2.1. Позитивни отстапувања кај малите општини

#### Општина Росоман

**Општински профил.** Росоман е мала и рурална (земјоделска) општина во централниот дел од земјата. Во општината има 3.796 граѓани опслужувани од само 10 општински службеници (или 2,6 државни службеници на 1.000 жители). Општината има висок фискален капацитет којшто се совпаѓа со соодветно извршување на буџетот, со реализација на буџетските приходи од 82,2 % и реализација на буџетските расходи од 75,5 %. Покрај тоа, општината бележи само буџетски вишок на финансиска основа. Во 2019 година, добрите финансиски резултати беа поткрепени со дополнителни средства од надворешни ресурси. Генерално, 0,43 проценти од вкупните буџетски расходи се распределуваат како трансфери на локалните ГОи. Општината има одлично ниво на партиципативно буџетирање проследено со многу значаен пристап одолу нагоре. Од друга страна, сите финансиски документи релевантни за буџетскиот процес не се објавени во лесно достапен формат со овозможено пребарување. Со оглед на овие околности, во општината има делумна усогласеност со принципите на транспарентност и отчетност.



**Голем позитивен пресврт во 2008.** Во 2007 година, трансакциската сметка на Општина Росоман беше блокирана поради пропуштени рокови за плаќање на заостанатите обврски. Следната година, Општинскиот совет одлучи да ја зајакне базата на сопствени приходи. Со посета на секоја куќа и деловна просторија на територијата на Росоман, тројца проценители – ангажирани на договор – изработија сеопфатна база на податоци за даночни цели. Податоците ги споредија со податоците од Катастарот на недвижности на територијата на Росоман. Обврските за плаќање на данок на имот за неколку години се зголемија десеткратно. Росоман ја зајакна својата приходна основа, што овозможи поамбициозни програми за расходи и поквалитетна локална испорака на јавни услуги.

**Благодетот на географската поставеност.** Малку општини – како што е Росоман – имаат ресурси на својата територија, за кои има голема побарувачка од страна на индустријата. Општината остварува приходи од надоместоците за експлоатација на песок и камен. Тоа е исто така значителен приход од сопствени извори.

**Реално планирање на приходите.** Реалното планирање на приходите, дури и кога тоа не се бара изречно од страна на Министерството за финансии, овозможи добро финансиско управување. Во некои години, наплатата на даночните приходи е дури за 20 проценти повисока од планираните износи.

**Политика за незастареност на долговите.** Дури и во ноември 2018 година, кога беше усвоена владината програма за финансиска помош и посебен закон, Општина Росоман имаше само незначителен износ на општински заостанати долгови. Таа политика продолжува со строга контрола на обврските за плаќање дури и во денешно време. Општината има многу мал износ на општински заостанати долгови со намера да ги сведе на нула до крајот на септември 2022 година.

**Способност за работа во услови на строги ограничувања.** Општината функционира со една од најмалите администрации (само 11 вработени, ако се вклучи и градоначалникот). Сегашниот Општински совет работи без мнозинство (двете големи политички партии имаат еднаков број претставници), така што за повеќето одлуки има потреба од политичко преговарање. Општината има само двајца финансиски службеници (еден за оданочување и еден за јавни набавки). Најблиската канцеларија на трезорот се наоѓа во Велес, и тоа создава трошоци за превоз за секојдневна испорака на налозите за плаќање. Пред неколку години, најблиската канцеларија на трезорот беше во соседно Кавадарци, но беше затворена како дел од „програма-та за рационализација на трошоците“.

**Справување со повисоките цени на струјата.** Последното нагло зголемување на цената на струјата ги зголеми и расходите за комуналните претпријатија. Месечната сметка од 150.000 денари во 2021 година сега се очекува да се искачи на 350.000 денари во втората половина на 2022 година. За среќа, уделот на трошоците за електрична енергија во вкупните општински трошоци беше низок и се зголеми од 2,2 на 5,2 проценти. Општината планира да ги намали другите тековни трошоци за да се приспособи кон неповолниот шок.

**Проблем со намалените меѓувладини трансфери (блок-дотации).** Друга пречка за добро финансиско управување е намалувањето на вредноста на меѓувладините трансфери

од Министерството за труд и социјална политика и од Министерството за образование. Дури и неколку години претходно, овие блок-дотации не беа доволни за да се покријат реалните трошоци. Со користење на приходите од сопствени извори, општината активно им помага на градинката, на основните училишта и на јавното претпријатие „Комуналец“. Ова е системски проблем за којшто треба да се разговара меѓу ЗЕЛС и надлежните министерства.

**Општинските инвестиции не смее да страдаат.** Амбицијата на Општинскиот совет и на градоначалникот е да се зачува и да се зголеми финансискиот пакет за инфраструктурни проекти од локално значење. Клучни приоритети се одвојување на општинските отпадни води (фекална канализација) и површинските води (дождовница), познато и како атмосферска канализација.

**Комбинирано финансирање.** Општината е горда на комбинираното финансирање на важни инфраструктурни проекти, делумно со средства од Министерството за животна средина, заеми или грантови на Светска банка, како и со сопствени приходи на општината.

**Соработката со централната влада може да даде дополнителни придобивки.** Многу можности за поефикасно локално управување зависат од зајакнувањето на координацијата и на соработката со централната власт. Постои континуирана потреба за поволна рамка, што ќе овозможи за локалните самоуправи да функционираат ефективно во исполнувањето на нивната улога во јавниот сектор. Меѓу вообичаените проблеми во меѓувладините односи спаѓаат, но не се ограничени на доделени надлежности со недоволно финансирање, недостиг од координација помеѓу централното и локалното ниво, ограничена фискална автономија која ја создава централната власт итн. Реалната имплементација на децентрализацијата е одложена поради ограничувања во административниот капацитет, финансиски ограничувања и недостиг од инспекциски надзор. И покрај бројните проблеми, Општина Росоман генерално е задоволна од соработката со централната власт.

## Општина Маврово и Ростуше

**Општински профил.** Маврово и Ростуше е мала и рурална општина која се наоѓа во западниот дел на земјата. Општината е дел од Полошкиот статистички регион. Има население од 5.042 жители, според пописот на населението од 2021 година. Општинската администрација има 36 вработени лица. Во одделот за финансиски прашања има пет финансиски службеници со полно работно време и еден вработен на договор. Општината има висок фискален капацитет, особено во однос на пазарната вредност на имотите на сопственици кои не се жители на општината, лоцирани околу Мавровското Езеро. Реализацијата на буџетот е висока, иако донекаде е влошена од 2017 година, кога процентите на остварени приходи и расходи изнесуваа 91,7 %, односно 88,7 %. Во 2020 година, општината имала подобро извршување на буџетот во однос на приходите и расходите од 83,6 % и 79,2 %, соодветно. Понискиот процент на реализација на буџетот беше придружен со скромно прекумерно трошење/задолжување.



Општината е ограничено успешна во однос на мобилизирањето финансии од други извори. Локалните ГО имаат добиено само 0,28 проценти од вкупните буџетски расходи. Од друга страна, граѓаните, локалните бизниси и граѓанскиот сектор се активно вклучени во процесот на подготовка на буџетот и општината вложува силни напори за да се разгледаат најважните предлози и идеи. Буџетот се ревидира еднаш до двапати годишно. Во однос на транспарентноста и отчетноста, општината редовно објавува буџети што може да се пребаруваат и извештаи на крајот од годината.

**Фискални предизвици во однос на обезбедувањето услуги на голема територија со мало население.** Општина Маврово и Ростуше има многу ниска густина на населеност. Големата територија и бројните населени места со мал број жители се вистински предизвик во однос на обезбедувањето на локалните јавни услуги. Тоа создава силен притисок врз трошоците за услугите и врз финансиската положба на општината.

**Нацрт-буџетот се дискутира пред да се поднесе предлог-буџетот.** Вработените во одделот за финансиски прашања ја ценат праксата да се дискутира нацрт-буџетот со локалните чинители пред да се достави формален предлог-буџет за усвојување.

**Буџетските форуми се важни!** Практиката да се организираат буџетски форуми во различни населени места се смета за една од најуспешните форми на партиципативно буџетирање во Општина Маврово и Ростуше.

**Моќта на нетехничките резимеа<sup>1</sup>.** Една поголема предност на одделот за финансиски прашања е можноста да обезбеди нетехничко резиме на буџетите и други финансиски документи. Тоа е гаранција дека членовите на Општинскиот совет можат да придонесат за дебатата, покрај тоа што тие им даваат предност на одредени локални инфраструктурни проекти.

**Потреба за реално планирање на буџетот.** Високиот процент на реализација на буџетот, и на приходната и на расходната страна, се смета дека се должи на реалното планирање. Не е ретка пракса во септември или во октомври да се направи ребаланс на локалниот буџет за да се отсликаат новите околности.

**Одлична соработка во планирањето на јавните набавки.** Дел од успехот се должи на извонредната соработка со одделението за јавни набавки. Синхронизираните процеси помеѓу одделот за финансиски прашања и одделот за јавни набавки доведуваат до непречено финансирање на општинските иницијативи.

**Намалување на потенцијалот за остварување приходи.** Големата емиграција од Маврово и Ростуше – како внатрешна така и во странство – доведува до ерозија на фискалниот капацитет на општината. Само во последните две децении, општината изгуби 41,5 отсто од своето население, главно поради емиграцијата во Италија и во Германија. Како последица на тоа, локалните приходи од сопствени извори се предвидува да бидат многу помали. Дотолку повеќе што тоа го намалува и човечкиот капитал, квалитетот на животните околности, како и економскиот развој на општината.

<sup>1</sup> Нетехничко резиме (НТР) е концизен документ што дава опис на процесот и на главните наоди, а е претставен на начин којшто е привлечен за читање и е лесно разбирлив за пошироката јавност.

**Борба за дополнително мобилизирање на приходи.** Општинската администрација е горда на неколкуте успешни апликации за грантови за прекугранична соработка, како што е проектот за „адреналински велосипедски патеки“. Со тоа се обезбедуваат нови приходи за општината.

**Родово сензитивно буџетирање.** Одделот за финансиски прашања, исто така, е вклучен во различни иницијативи за промовирање на родово сензитивно буџетирање, како што се оние што ги обезбедува канцеларијата на UN Women во земјата.

**Успешно управување со кризи.** Во еден несреќен настан, општината ги изгуби сите дигитални записи за имотите и даноците. Како резултат на вложени исклучителни напори за кус период, сите електронски записи за имоти и даночни обврски беа вратени и преземени од архивата на хартија.

**Иницијативи за општествена одговорност.** Општината внимателно прави избор за финансирање иницијативи од граѓанскиот сектор. Финансирањето на еден од најистакнатите национални културни настани – Галичка свадба – се обезбедува од локалниот буџет.

**Неискористен потенцијал на имоти околу Мавровското Езеро што се во сопственост на лица кои не се жители.** Во текот на целата година, но најмногу во пролет, лето и есен, голем број туристи од Скопје, Гостивар и други соседни градови поминуваат време на своите имоти (вила, викенд-куќи, куќи итн.). Тие ги користат локалните патишта, редовно оставаат отпад и градежен шут и бараат основни локални јавни услуги. Сепак, многу записи за тие имоти не се вклучени во општинската база на податоци за целите на оданочување. Причината за тоа е високата цена што треба да ја плати една мала општина како што е Маврово и Ростуше за да направи проценка на вредноста на имотот. Како резултат на тоа, незадоволството е двострано: општината е насочена кон обезбедување локални јавни услуги во трајно населените населби, додека нерезидентите се жалат на многу слабото обезбедување услуги во туристичките и во резиденцијалните области.

**Други закани.** Една од согледаните закани за одделот за финансиски прашања е недостигот од можности за обуки за финансиско управување и напредок во кариерата. Тоа би можело да го попречи успехот на општината на среден и долг рок.

## 2.2. Позитивни отстапувања кај општини со средна големина

### Општина Бутел



**Општински профил.** Како урбана општина со 37.968 жители, Бутел е една од десетте општини во рамките на Град Скопје. Општинската администрација има само 67 вработени, што е еднакво на 1,85 државни службеници на 1.000 граѓани. Општината силно се потпира врз пристапот одолу нагоре (оценка 9 од 10). Реализацијата на буџетските приходи и расходи е над просекот во државата, односно 85 % реализирани приходи и 82,9 % реализирани расходи. По финансиската помош добиена од централната власт, општината забележа мал буџетски суфицит од 4,3 проценти од буџетските приходи. Капацитетот за мобилизирање финансии од дополнителни ресурси е ограничен. Во просек, 0,63 % од вкупните расходи се распределуваат како трансфери на локалните ГОи.

**Интегритет.** Одделот за финансиски прашања е посветен на интегритетот. Тој инсистира на придржување до правилата и процедурите и одбрана на законитоста. Доколку е потребно да се одбрани интегритетот, одделот за финансиски прашања влегува во спорови со членовите на Општинскиот совет или со градоначалникот.

**Искусно лидерство.** Раководителот на одделот за финансиски прашања е искусен професионалец со над 13 години јавна служба во локалното финансиско управување.

**Управување со човечки ресурси.** Во одделот за финансиски прашања има 11 финансиски службеници и нема значителни флукуации на човечките ресурси. Тие ја минимизираат партиската припадност и соработуваат како тим.

**Висококвалитетен и навремен буџетски циклус.** Дел од успехот се должи на раното отпочнување со подготовка на буџетот во месец април за следната фискална година. Така се обезбедува доволно време за поаналитички подготовки на општинскиот буџет. Од одделот за финансиски прашања се горди на тоа што не добиваат негативни забелешки од Државниот завод за ревизија.

#### Поле број 1: Извадок од последниот Извештај за финансиска ревизија на Државниот завод за ревизија (18.01.2016)

„Општина Бутел спроведе активности за воспоставување соодветна контролна средина која придонесува за воспоставување ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола [...] Воспоставените канали за информирање и комуникација на сите нивоа обезбедуваат сигурни, навремени и релевантни информации кои имаат важна улога во донесувањето на одлуките од страна на општинското раководство.“

**Непостоење конфликти помеѓу одделите.** Во рамките на општината нема конфронтирање со другите оддели во однос на внатрешната распределба на буџетските износи.

**Одлична соработка со Општинскиот совет.** Одделот за финансиски прашања има за цел да ги олесни нетехничките дискусии за финансиските прашања за да можат повеќе членови на Советот да ги разберат и да придонесат во процесот на донесување одлуки.

**Користење специјализиран софтвер за финансиско управување.** Постои специјализиран софтвер за финансиско управување за 30 општини. Овој софтвер им помага на општините да направат големи промени, да ги подобрат резултатите од работата и да ја поттикнат финансиската ефикасност со тоа што се обезбедени пет модули за финансиско работење<sup>2</sup>.

**Флексибилност.** Општина Бутел веднаш ја искористи можноста што произлезе од владините антикризни мерки во февруари 2021 година. Владата дозволи неискористените средства во висина од 37 милиони денари да се искористат за општински капитални расходи. Беше направена пренамена на неискористените средства од блок (наменски) дотациите во 2020 и во 2021 година и тие беа насочени кон капитални расходи. Покрај тоа, со оглед на ненадејниот пораст на сметките за електрична енергија и на сметките за централно греење, Општина Бутел директно преговараше за плаќањата да се вршат на месечни рати за да се намали притисокот врз ликвидноста.

**Мерки за заштеда.** Општина Бутел ги заменува класичните светилки со LED светилки, со цел намалување на трошоците за улично осветлување.

**Став за гледање кон иднината.** Општината посветува големо внимание на младите генерации. Формиран е Младински совет, се спонзорираат млади спортски таленти и обезбедени се 33 паметни табли за училиштата. Општината најави отворање ново основно училиште на почетокот на учебната 2023/24 година.

**Успехот не е гарантиран: нови финансиски предизвици.** Еден од главните непосредни предизвици за Општината Бутел е неможноста да ги плати последните сметки за електрична енергија. За само една година, забележан е пораст на заостанатите долгови на општината од 0,4 милиони денари, на крајот од март 2021 година, на 41,8 милиони денари, на крајот од март 2022 година. Месечната сметка за електрична енергија е зголемена од 1,2 на 4,6 милиони денари, со голема веројатност да достигне околу 6,7 милиони денари од јули 2022 година и понатаму. Околу 30 милиони денари од новосоздадените заостанати долгови се кон компанијата за електрична енергија EVN Home. Проблемот се планира да се надмине со основањето на новото јавно претпријатие за управување, поставување и одржување на јавното осветлување за Бутел на 12 април 2022 година.

<sup>2</sup> Продлабоченото истражување на потпирањето на специјализиран општински софтвер откри дека 65 општини ги користат услугите на Едусофт: Аеродром; Арачиново; Берово; Битола; Богданци; Боговиње; Босилово; Брвеница; Бутел; Валандово; Вевчани; Велес; Винаца; Гевгелија; Ѓорче Петров; Гостивар; Градско; Дебар; Делчево; Демир Капија; Демир Хисар; Долнени; Желино; Зелениково; Илиден; Јегуновце; Карбинци; Карпош; Кисела Вода; Кичево; Конче; Кратово; Крива Паланка; Кривогаштани; Крушево; Куманово; Лозово; Маврово и Ростуше; Македонска Каменица; Македонски Брод; Могила; Новаци; Ново Село; Петровец; Пехчево; Пласница; Прилеп; Пробиштип; Радовиш; Ранковце; Росоман; Сарај; Свети Николе; Сопиште; Старо Нагоричане; Струмица; Студеничани; Теарце; Центар Жупа; Центар; Стол; Чешиново и Облешево; Чучер Сандево; Штип и Шuto Оризари.

## Општина Центар



**Општински профил.** Општина Центар е густо населена урбана општина, што покрива територија од 10 km<sup>2</sup> и е населена со 43.893 жители во централниот дел на главниот град на земјата, Град Скопје. Според последниот попис на населението во 2002 година, во општината има 45.000 жители, што посочува на нето емиграција, веројатно поради повисоките трошоци за живот, загадувањето на воздухот, бучавата и/или одливот на мозоци. Општината е пионер во локалните иницијативи и практики на високопартиципативно буџетирање со умерен до висок удел на придонесот од граѓаните, бизнисите и ГО (оценка 7 од 10). Ревизиите на буџетот се чести (најмалку три) во текот на целата година. Мобилизацијата на надворешното финансирање е многу мала, но финансиската поддршка за локалните партнерства со ГО е релативно висока (околу 2,5 % од вкупните буџетски трошоци). Постои забележително подобрување во реализацијата на буџетот во последните години, со најдобри остварувања во 2019 година, со 98,2 % во 2019 година на приходната страна и 89,6 % на расходната страна. Во општината има умерено задолжување со силна зависност од кредити како форма на локално задолжување, особено во 2017 и во 2018 година, кога локалните расходи ги надминаа локалните приходи за 25,4 %, и 22,2 %, соодветно.

**Реално, а не формално партиципативно буџетирање.** Во однос на партиципативното буџетирање, Општина Центар организира тет а тет средби со засегнатите страни и избира проекти по пат на гласање. Ова искуство со партиципативното буџетирање не е неодамнешно, туку се спроведува од 2001 година.

**Да се научи да се каже „не“.** Вработените во одделот за финансиски прашања се почитувани од градоначалниците и од членовите на општинските совети со различна партиска припадност. Тие одржуваат висок степен на професионализам. Клучно е да се знае кога да се каже „не“ на неостварливите иницијативи, или барем да се каже „не сега“. Тоа е важно за подготовка на веродостоен локален буџет, избегнување на нагрупувањето заостанати долгови на општината и влегување во непозната финансиска територија. Тоа е исто така поврзано со потребата за реално планирање и за придржување до фискалните ограничувања.

### Поле број 2 Извадок од последниот Извештај за финансиска ревизија на Државниот завод за ревизија (29.03.2019)

*„Ревизијата на спроведувањето на препораките презентирани во завршниот извештај од страна на сертифицираниот државен ревизор за извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизијата на усогласеност за 2012 година на Општина Центар е извршена во 2015 година. Заклучуваме дека има значителен напредок во спроведувањето на препораките.“*

**Реално планирање!** Во однос на тоа кога треба да се каже „не“, реалното планирање на локалните приходи и расходи е основен двигател за добро управување со локалните јавни финансии. Вообичаено, со еден до два ребаланси на буџетот во една фискална година се прави усогласување на општинските расходи со општинските приходи. Одделот за финансиски пра-



шања со воодушевување ја прими веста дека Министерството за финансии стави лимит од 10 проценти на растот на приходите од сопствени извори за претстојната година, во споредба со просекот од изминатите три години.

**Соодветна екипираност на одделот за финансиски прашања.** Во одделот за финансиски прашања работат 12 финансиски службеници (11 службеници од јули 2022 година). Повеќето од нив се вработени на неодредено време и имаат долго работно искуство во одделот.

**Одлична соработка со Општинскиот совет.** И членовите на Општинскиот совет и вработените во одделот за финансиски прашања се убедени дека соработката е предуслов за добро управување со локалните јавни финансии.

**Не е популарен, но ужива почит.** Одделот за финансиски прашања не ужива голема популарност кај другите оддели во општина Центар. Одделот за финансиски прашања се фокусира врз ликвидноста и солвентноста, а тоа честопати е спротивно на финансиските потреби на другите оддели. Сепак, соработката не е попречена.

**Финансиски ограничувања на приходната страна.** Одделот за финансиски прашања на Општина Центар смета дека формулата за распределба на локалните приходи помеѓу општината и Градот Скопје треба да се ревидира. На пример, надоместоците за уредување на градежното земјиште се поделени во сооднос 60% : 40% во корист на Град Скопје. Доколку таквиот товар биде споделен со Градот Скопје на поправичен начин, се смета дека тоа ќе донесе повеќе локални приходи за општината.

**Посебен притисок врз локалните расходи: илјадници возила на секојдневна основа сообраќаат низ Општина Центар.** Илјадници возила (автобуси, автомобили, комбиња итн.) секојдневно сообраќаат во Општина Центар. Тоа подразбира и многу брза амортизација на улиците и потреба од нивна континуирана реконструкција. Уличните површини значително се користат секој ден. Оттаму, голем дел од локалните расходи мора да се распределуваат за реконструкција и за одржување на улиците. Имајќи го предвид овој посебен притисок, се чини дека Општина Центар веројатно е многу поуспешна финансиски.

**Општествена одговорност.** Локалните приходи се користат на одговорен начин. Општинската администрација работи во супстандардни дрвени бараки. Градоначалниците и членовите на Општинскиот совет можеа да одлучат да изградат нова административна зграда, но наместо тоа, тие избраа да финансираат бројни проекти од локално значење во текот на годините. Висококвалитетни здрави оброци и редовни систематски здравствени прегледи за учениците, финансирање на центар за грижа за стари лица, субвенции за велосипеди, изградба на градинка итн. се дел од општествено одговорните активности со кои Општина Центар се гордее.

**Специјализиран софтвер за финансиско управување.** Општина Центар испреговара бесплатно да набави лиценциран специјализиран софтвер за финансиско управување. Финансискиот интерес на давателот произлегува од надоместокот што ќе го наплаќа за годишно одржување на софтверот. Како и во другите успешни општини, софтверот го олеснува процесот на донесување одлуки и придонесува за добро финансиско управување.

**Влијанието на економското опкружување врз финансиските резултати.** Зголемувањето на цените на енергијата во 2022 година придонесе за исклучително високи сметки за електрична енергија. Целиот буџетски износ за сметките за електрична енергија е веќе потрошен до средината на јуни 2022 година. Ако ланската месечна сметка за струја за улично осветлување изнесуваше 2,5 милиони денари, оваа година таа изнесува близу 5 милиони денари. Општината ќе бара средства за помалку скапи решенија на либерализираниот пазар на електрична енергија. Речиси сигурно е дека со тоа ќе се намали износот на финансирање на општинските проекти. Општина Центар одлучи да подготви среднорочни мерки со цел да обезбеди финансирањето на уличното осветлување да биде поотпорно и пофлексибилно за да се издржат идните зголемувања. **Заклучокот е дека бројни фактори од општественото и економското опкружување силно влијаат врз финансиските резултати, покрај самото финансиско управување.**

## Општина Струмица



**Општински профил.** Струмица е урбана општина во југоисточниот дел од земјата, со околу 50.000 жители и 200 вработени во општинската администрација. Општината спаѓа во горната средна група според приходите по глава на жител и според општинскиот фискален капацитет. Општината се карактеризира со силни практики за партиципативно буџетирање и ефективен пристап одолу нагоре (просечна оценка 8,3 од 10). Постои придржување до високите стандарди за извештаи, бидејќи документите поврзани со буџетот се лесно достапни и може да се пребаруваат. 23 финансиски службеници се задолжени за локалниот буџет, којшто, пак, има реализација од 83,5 проценти, односно 81,4 проценти на приходната и расходната страна. Освен за 2018 година, кога општината се потпираше на владината помош од 2 милиони евра, финансиското управување се спроведува разумно. Општинскиот капацитет за мобилизирање на надворешни средства (грантови) е ограничен, но финансиската поддршка за градење партнерства со локалните ГО е силна.

**Реално партиципативно буџетирање** Струмица има традиција во партиципативното буџетирање. Директниот придонес од месните и урбаните заедници се смета за особено важен за буџетскиот процес. Буџетските форуми со граѓаните обично се составени од пет сесии. Уште поважно, голем дел од предлозите на граѓаните се вклучени во фазата на планирање на буџетот.

**Реално планирање на буџетот.** Како и во сите случаи на позитивни отстапувања, Струмица следи претпазлив пристап со реално планирање на буџетските приходи и расходи.

**Разумна наплата на приходите.** Општината ги испраќа пресметките за данок на имот и обврските за плаќање во месец март. Неколку месеци подоцна, даночните обврзници благо се потсетуваат на обврските, а подоцна им се испраќаат предупредувања. Даночниот морал се смета дека е висок. Затоа не е за изненадување што наплатата на даноците на имот изнесува над 90 проценти.

**Наплата на приходи на рати.** Општина Струмица овозможува наплата на одредени приходи (како комунални такси) на рати во текот на фискалната година.

**Доволен број на финансиски службеници.** Одделот за финансиски прашања е соодветно екипиран со 22 вработени, а човечките ресурси се смета дека се со висок квалитет.

**Апсорпциски капацитет за странски грантови.** Општината е особено горда на својот оддел за прекугранична соработка, којшто е во можност да подготвува апликации за проекти што се успешни. Мобилизацијата на надворешни средства овозможува реализација на важни општински проекти. Преку четири тековни странски грантови, вкупниот буџет е зголемен за околу 700.000 евра.

**Политика за незастареност на долговите.** Општината следи политика на располагање со значителни амортизери на ликвидноста (резерви од 200 милиони денари) и политика на немање заостанати долгови кон надворешни лица.

**Правилна комуникација со Општинскиот совет.** И покрај политичките разлики, одделот за финансиски прашања известува за коректни односи со членовите на Општинскиот совет.

**Меѓуопштинска солидарност.** Струмица е една од оние општини кои покажуваат солидарност во рамките на меѓуопштинската соработка. Техничка помош им се обезбедува на Дојран, Ново Село, Василево и Демир Капија, главно во делот на комуналната инспекција.

**Високо ниво на транспарентност.** Општинската веб-страница содржи мноштво од лесно достапни информации за завршни сметки, тековни активности, тековни јавни повици, прописи, соопштенија за јавни набавки итн.

**Општествена одговорност.** Во однос на финансиското управување насочено кон граѓаните, општината е многу горда на тоа што има доволно средства за финансирање на граѓанските организации (прифатилиште за жртви на родово базирано насилство во соработка со УНДП). Се одвојуваат и околу 10 милиони денари за поттикнување на локалниот економски развој. Општината отвора Младински културен центар со буџет од 2 милиони денари и се има пријавено да биде домаќин на Младинската конференција за Европа за 2025 година.

**Нови предизвици.** На општинскиот буџет за 2022 година трипати беше направен ребаланс за да се образложи значителното зголемување на сметките за електрична енергија и на трошоците за водоснабдување.

**Неискористени можности.** Општината смета дека поголема соработка и координација со централната власт може да го подобри финансиското управување насочено кон граѓаните и притоа да се извлече максимум од социјалното влијание врз локалната заедница. Во моментов, оваа синергија се чини дека е неискористена.

## 2.3. Позитивни отстапувања кај големите општини

### Општина Куманово



**Општински профил.** Куманово е најголемата урбана општина која се наоѓа во северниот дел на земјата. Населението се проценува на околу 98.000 жители. Во општинската администрација има 36 вработени лица. Иако бројот на финансиски службеници во одделот за финансиски прашања се намали од 14 службеници во 2017 година на само 8 во 2020 година, општината има забележителен процент на реализација на буџетот од 87,8 %. Добрите остварувања на приходите беа олеснети од финансиската помош на централната влада и од скромните надворешни фондови. Во анализираниот период (2017 – 2022), во општината немало значителни задолжувања (ниту на готовинска основа, ниту во заостанати долгови). Во просек, само 1 % од вкупните буџетски расходи се дадени како финансиска поддршка на локалните ГОи. Партиципативното буџетирање и пристапот оддолу нагоре се во корелација, бидејќи граѓаните, локалните бизниси и ГО се особено вклучени во процесот на креирање на буџетот и нивното учество се цени. Иако со сериозна недоволна екипираност (со еден финансиски службеник на 13.750 граѓани), одделот за финансиски прашања подготвува реални буџети, редовно ги објавува на општинската веб-страница и тие се лесно достапни.

**Силно лидерство.** Општина Куманово со години имаше делумно блокирана трансакциска сметка, во периодот 2013 – 2020 година. Од тековниот прилив на приходи беа дозволени само исплати на плати и надоместоци и други основни трошоци. До март 2020 година, општината не можеше да ги исполни големите доспеани обврски за плаќање, кои произлегуваа од правосилни судски одлуки. Општината сега буквално нема заостанати долгови. Направена е забележителна трансформација од финансиски кривка општина во финансиски силна општина. Многу чинители го истакнуваат силното општинско раководство.

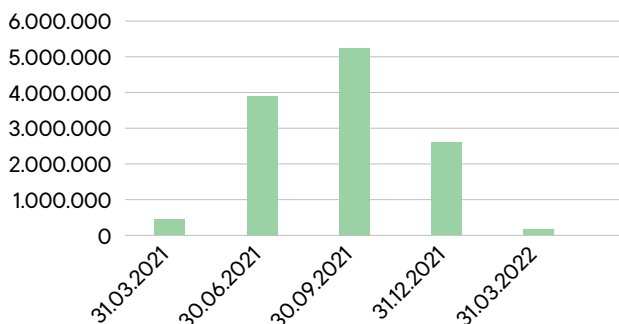
**Реално планирање.** Како и во сите други општини со разумно финансиско управување, реалното планирање е клучен предуслов за стабилно финансиско управување насочено кон граѓаните. Важно е приходите да се планираат реално за да може општината да избегне генерирање заостанати долгови и доцнење на проектите.

**Значителен пораст на општинските приходи во последните четири години.** Општината посвети исклучителни напори за наплата на даночните приходи и за остварување значителни други приходи од сопствени извори (како што се приходите од приватизација). „Сите даночни извори се добро искористени“, вели шефот на одделот за финансиски прашања. Новиот воспоставен режим беше поткрепен со строги и непристрасни правила. Општината ќе побара замрзнување на банкарските сметки на даночните обврзници кои не ги исполнуваат даночните обврски за заостанати долгови повисоки од 15.000 денари.

**Кога ќе тргне на добро, не застанува.** Откако се зголемија локалните приходи, општината успеа да го намали бројот на заостанати општински долгови на речиси нула (Слика 1). „Секоја фактура или сметка се плаќа веднаш“, истакнува шефот на одделот за финансиски прашања.



Слика 2 Заостанати долгови на Општина Куманово (2021–2022)



Извор: Министерство за финансии (јули 2022).

**Патерналистички став.** Дали е финансиски разумно ако општината преземе чекори за помош на основните и на средните училишта, како и на локалните јавни претпријатија? Меѓувладините трансфери (блок-дотации) за образование се засноваат врз историски трошоци. Притоа, во износот на дотациите не е земен предвид спектакуларниот пораст на цените на енергијата (гас, електрична енергија, бензин) на почетокот од 2022 година. За да се избегне акумулација на заостанати долгови и проблеми со испораката на услуги, Општина Куманово финансиски поддржа неколку училишта и локалното јавно претпријатие за водоснабдување „Водовод“ Куманово во врска со финансиските тешкотии. Спречувањето на финансиските проблеми се смета дека е подобро од подоцнежното поправање на ситуацијата, односно од задоцнетото плаќање казнени камати.

**Проширување на развојната програма.** Во 2017 година, финансискиот пакет за развојната програма изнесуваше 17 милиони денари. Во првичниот буџет за 2022 година, беше достигнат износ од 400 милиони денари. Големiot пораст во приходите овозможува на општината да го поддржи локалниот економски развој (ЛЕР), со што инвестира во побогата иднина.

## Општина Прилеп

**Општински профил.** Прилеп е голема урбана општина која се протега во централниот и јужниот дел на земјата, и го зафаќа северниот дел на Пелагонискиот Регион. Општината се протега на територија од 1,195 km<sup>2</sup> и е најголема општина во однос на територијата што ја покрива. Во склоп на општината има 59 населени места. Општината има воспоставена пракса на партиципативно буџетирање што служи за пример и многу силен и ефикасен пристап одолу нагоре (оценка 10 од 10). 27 финансиски службеници се придржуваат до високите стандарди за буџетски извештаи, како и во однос на транспарентноста и релативно високото извршување на буџетските приходи (83 %) и расходите (80 %), според националните стандарди. Богатата содржина на општинската веб-страница ја зајакнува перцепцијата за позитивно отстапување и успешност во однос на транспарентноста. Општината бележи мали буџетски вишоци, иако во 2018 година аплицираше за владина помош во износ од 50 проценти од заостанатите долгови во висина од 10 милиони денари. Капацитетот за мобилизирање на надворешни средства е многу скромно, во најдобар случај. Кредити не се користени како начин на задолжување во периодот 2017



– 2020 година. Општинската администрација на 1.000 жители се чини дека е под просекот во земјата. Во просек, Прилеп одвојува 0,9 проценти од вкупните буџетски расходи како финансиска поддршка за градење партнерства со локалните ГОи.

**Секогаш подготвени за партиципативно буџетирање.** Двете раководни структури на општината се подготвени за јавни консултации и директни средби со граѓаните. Општинскиот совет, исто така, е многу транспарентен во својата работа и седниците се пренесуваат во живо.

**Политика и финансиско управување.** Периодот што се разгледува се однесува на двајца градоначалници и два различни состави на Општинскиот совет, со различна партиска припадност. Не е за изненадување што новоизбраните членови на Општинскиот совет инсистираат на тоа дека „не сме толку добри“, додека претходните членови на советот се чувствуваат горди на постигнувањата. Политичката поларизација понекогаш создава спротивставени гледања на она што Општина Прилеп го постигна во текот на 2017 – 2020 година. До најдобар можен степен, се повикуваме на сигурни и квантитативни податоци за да ја „лоцираме“ вистината.

**Одделот за финансиски прашања е соодветно кадровски екипиран.** Службеникот за финансии и членот на Општинскиот совет сметаат дека одделот за финансиски прашања е со соодветна големина и финансиските службеници располагаат со потребната стручност.

**Висока стапка на наплата на приходи од данок на имот.** Општина Прилеп е особено горда на високата стапка на наплата на данокот на имот (помеѓу 93 % и 102 % од планираните износи).

**Благодетот на географската поставеност.** Општината располага со многу природни ресурси на својата територија, за чија експлоатација (преку концесија) се наплаќаат значителни надоместоци во општинскиот буџет.

**Недостиг од реален придонес за финансиското планирање.** Најголем дел од разликата помеѓу планираните и остварените приходи доаѓа од нереалното планирање на даноците на конкретни услуги. Одделението за урбанизам амбициозно планира околу 60 милиони денари, но реалната наплата е исклучително ниска. Оваа фрикција помеѓу одделот за финансиски прашања и одделението за урбанизам се смета за една од слабостите во процесот на финансиско планирање. Кога предвидувањата се нереални, расходите исто така страдаат.

**Искусен финансиски службеник.** Финансиското управување во голема мера се сведува на работата на искусниот финансиски раководител.

**Нема нови заостанати долгови.** Со оглед на големиот број на следени заостанати долгови, политиката на сегашното раководство е да нема нови заостанати долгови. Единствениот пораст на заостанатите обврски се должи на вклучувањето на претходно пропуштените заостанати обврски за градинката.

**Сигурен снабдувач со електрична енергија.** Општината имаше среќа да има сигурен снабдувач со електрична енергија. Трошоците за електрична енергија се до десетпати помали од оние што би се добиле на либерализираниот пазар на електрична енергија.

**Општествена одговорност.** Општината обезбедува субвенции за набавка на велосипеди и инвестира во фотоволтаици за домовите за стари лица. Изградбата на градинка е еден од најважните инвестициски проекти, којшто се очекува да се реализира за три години со проценета вредност од 133 милиони денари.

### Поле број 3 Посебниот случај на Општина Шуто Оризари



**Општински профил.** Шуто Оризари е една од општините со најниски примања во рамките на главниот град, Град Скопје. Практиката на партиципативно буџетирање е слаба (оценка 2 од 5), но постојат високо ценети локални иницијативи, што особено се разгледуваат преку пристапот оддолу нагоре (оценка 8 од 10). Во општината има само тројца – но висококомпетентни – финансиски службеници задолжени за локалниот буџет во износ од 260–286 милиони денари. Просечната реализација на буџетот е во согласност со просеците во земјата. Општината се потпира на умерени локални задолжувања, практикувајќи разумно финансиско управување и мала зависност од владината помош во 2018 година. Од 2019 година, општината започна да ги користи надворешните фондови преку воспоставување соработка со меѓународните партнери за развој. Таа соработка треба дополнително да се прошири, бидејќи општинските приходи по глава на жител и фискалниот потенцијал се слаби. Општинската администрација составена од 17 државни службеници е едноставно несоодветна за задоволување на потребите за локалните јавни услуги за 25.726 жители.

**Зошто Шуто Оризари?** Се чини невообичаено Општината Шуто Оризари да биде вклучена меѓу финансиски разумните општини. На крајот од краиштата, дури и кога некој ќе се приближи до општинската зграда, не може да се игнорира несобраното улично ѓубре и силно уништените улици. И покрај многу ограничениот фискален капацитет и лошата комунална инфраструктура, напорите на општината и разумниот финансиски пристап се за восхит.

**Висококвалификуван финансиски кадар.** Голем дел од успехот на Шуто Оризари во процесот на финансиско управување се должи на особено искусниот финансиски професионалец, кој работи во областа на локалните финансии од 2004 година. За жал, тој е вклучен и во работата во други области (правни прашања, образование, детска заштита, здравство, подготовка на состаноци на Советот итн.).

**Конзервативен пристап во предвидувањето на приходите.** Одделот за финансиски прашања следи многу конзервативен пристап (понекогаш дури и најлошо сценарио) во планирањето на приходите, за да се обезбедат непотребни обврски на расходната страна и/или натрупување на заостанатите општински долгови.

**Одлична соработка со градоначалникот и со Општинскиот совет.** Покрај различното потекло и заднина на членовите на Советот (понекогаш дури и со ниско образование), соработката со одделот за финансиски прашања е професионална. Мислењето и предлозите на одделот за финансиски прашања се високо ценети.

**Коректни релации со другите општински оддели.** Административниот капацитет се гради постепено, со етапно унапредување на вработените. Тоа овозможува коректни професионални односи со другите општински оддели.

**Политика на незастареност на долговите.** Општината има политика да се избегнува натрупување на општински заостанатите долгови и да се исполнат сите рокови за плаќање. За добро управување со ликвидноста неопходни се доволно амортизери и резерви.

**Разумен став кон буџетските корисници од втора линија.** Општината, исто така, прави најдобри заложби да се воведат фискална претпазливост за буџетските корисници од втора линија, како што е основното училиште. Кога доаѓаат скапи предлози од училиштата, општината бара да се спроведат голема ревизија.

**Лоша заднина, богата населба.** Општина Шуто Оризари е во рамките на Град Скопје и, како таква, нема право на средства за рамномерен регионален економски развој. Ова територијално решение – двостепениот систем на локалната власт во Град Скопје – ја става општината во неповолна положба. Меѓутоа, клучниот кадар е прилично ентузијастички настроен, посветен и подготвен да испорача локално управување од висок квалитет.

### 3. ЗАКЛУЧОЦИ

На листата на најуспешни општини или општини кои позитивно се издвојуваат од другите, доминантно место имаат општините со средна големина во однос на бројот на населението. Се чини дека овие општини имаат динамично локално економско опкружување и доволно локални расходи за ги покријат сопствените и делегираните надлежности. На пример, Кавадарци е општина со најниска стапка на невработеност во државата и со силен фискален капацитет. Овие општини истовремено можат да ги искористат економиите од обем и да обезбедат административни услуги за локална заедница со средна големина. Додека големината на населението е важна, сепак, постојат бројни карактеристики кои општините со позитивни отстапувања ги споделуваат.

За целите на презентацијата, клучните наоди се претставени преку рамката на SWOT-анализа (Силни страни, Слабости, Можности и Закани).

#### 3.1. Силни страни

##### Луѓе

**„Лидерството го дефинираат резултатите, а не атрибутите“** (Питер Друкер). Како и во секоја организација, лидерството е клучно за успешноста. Во некои случаи, силен градоначалник успева да ја трансформира општината со блокирана сметка во финансиски разумна општина. Лидерот е оној кој инспирира и мотивира. Лидерот ангажира висококвалитетни професионалци и ја забрзува приоритетната трансформација. Како што вели Џон Максвел, „лидер е оној кој го знае патот, оди по патот и го покажува патот“.

**Институционализација на харизмата.** Идентификуваме случаи на силно општинско раководство и силно раководство во областа на финансиите. И силниот градоначалник и/или силниот шеф на одделот за финансиски прашања придонесуваат за финансиско управување насочено кон граѓаните, на локално ниво. Со речникот на Вебер, тоа се квалификува како харизматично лидерство. Овој тип на лидер поседува моќ на харизмата (вклучувајќи искуство и сигурност) за да поведе различни луѓе склони кон конфликти да тргнат по него. Неговата моќ доаѓа од огромната доверба и верба што луѓето ја имаат во него. Искрено се надеваме дека таквиот харизматичен авторитет ќе се трансформира во авторитет за законитост и рационалност, односно во авторитет што се темели врз јасно дефинирани закони и кариера базирана врз заслуги.

**Висок степен на интегритет и професионализам.** Раководителите на одделите за финансиски прашања (одделенијата) на успешните општини се почитувани од страна на градоначалниците и од членовите на општинските совети со различна партиска припадност. Клучно е да се знае кога да се каже „не“ на неостварливите иницијативи, или барем да се каже „не сега“. Ова е важно за подготовката на веродостоен локален буџет, избегнување на натрупувањето заостанати општински долгови и влегување на непозната финансиска територија.

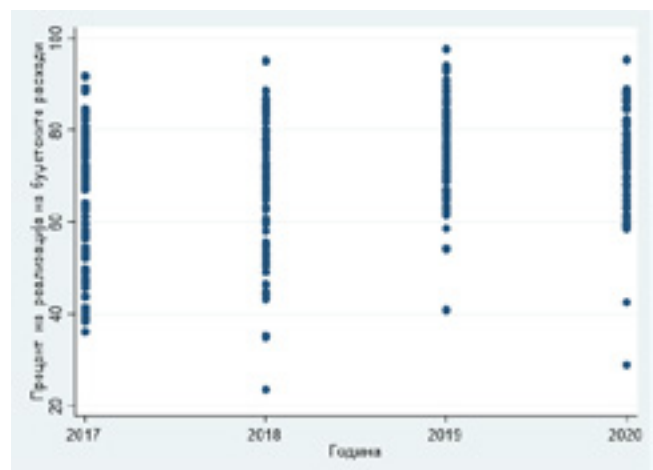
**Интегритет.** Одделите за финансиски прашања се посветени на интегритетот. Тие инсистираат на придржување до прави-

лата и процедурите и одбрана на законитоста. Доколку е потребно да се одбрани интегритетот, одделот за финансиски прашања влегува во спорови со членовите на Општинскиот совет или со градоначалникот.

##### Алатки и методи

**Реално (не само формално) партиципативно буџетирање.** Партиципативното буџетирање во финансиски разумните општини (кои позитивно отстапуваат) не е само формално, или само заради задоволување на законските барања. Најуспешните општини организираат чести и лични (формални и неформални) средби со сите засегнати страни и избираат важни општински проекти преку јавни консултации, па дури и по пат на гласање. Праксата да се организираат буџетски форуми во различни населени места се смета дека е една од најуспешните форми на партиципативно буџетирање. Колку е подолго искуството со партиципативното буџетирање, толку е поголема веројатноста за задоволство кај граѓаните.

**Реално планирање на буџетот.** Реалното планирање на локалните приходи и расходи е основен двигател за добро управување со јавните финансии насочено кон граѓаните. Сите оддели за финансиски прашања искажуваат пофалби за владиниот лимит од 20 и 30 проценти на планираното зголемување на приходите од сопствени извори за следната фискална година, во зависност од реализацијата на планираните приходи во првите три квартали. Поставувањето лимит на зголемувањето на приходите од сопствени извори за следната година овозможува пореално планирање на расходите и го спречува натрупувањето нови заостанати општински долгови. Во некои случаи, знаејќи ги изборните ветувања и амбициите на Општинскиот совет, одделите за финансиски прашања следат конзервативен пристап кон планирањето на приходите. „Полесно е да се справиме со готовински суфицит, отколку со дефицит“, потенцираа шефовите на одделите за финансиски прашања.



**Навремен буџетски циклус.** Дел од успехот се должи на раното отпочнување со подготовки на буџетот во месец април за следната фискална година. Вработените во одделите за финансиски прашања ја ценат праксата за расправа за нацрт-буџетот со локалните чинители пред да се достави формален предлог-буџет за усвојување. Така се обезбедува доволно време за позначајни јавни консултации и за длабоки аналитички подготовки на локалниот буџет.

**Родово одговорно буџетирање.** Одделите за финансиски прашања во општините со позитивни отстапувања се горди што се вклучени во различни иницијативи за промовирање на родово одговорно буџетирање, како што се оние што ги обезбедуваат канцелариите на УНДП и на UN Women во земјата.

**Моќта на дигиталните решенија.** Повеќето финансиски разумни општини (општини со позитивни отстапувања) користат специјализиран софтвер за финансиско управување. Овој софтвер им помага на општините да испорачаат големи промени, да ги подобрат резултатите од работата и да ја поттикнат финансиската ефикасност преку обезбедените пет модули за финансиско работење.

**Менторство на нови вработени.** Одделите за финансиски прашања на најуспешните општини вложуваат многу енергија и време во менторство на новите вработени. Тие се водат од една подолгорочна перспектива и ги подготвуваат за да се обезбеди континуитет во работењето.

## Воспоставени системи и процедури

**Изградба на посеопфатна база на податоци за даночните евиденции.** Одделите за финансиски прашања вложуваат извонредни напори да изградат посеопфатна и посигурна база на податоци за недвижности за даночни цели. Овој одговорен долгорочен пристап ги прави приходите од сопствени извори постабилни и посигурни и создава простор за реално буџетско планирање.

**Предупредувања и наплата на локални приходи.** Повеќето општини со позитивни отстапувања вложуваат многу труд во испраќање благи потсетувања и предупредувања до даночните обврзници кои не ги исполнуваат обврските. Една општина често бара замрзнување на банкарските сметки на даночните обврзници кои не ги исполнуваат даночните обврски за заостанати долгови повисоки од 15.000 денари. Оваа практика е истовремено комбинирана со сериозни инвестициски проекти на локално ниво, со цел да се подигне свеста на даночните обврзници за придобивките од сопствените приходи и од високиот даночен морал.

**Флексибилност и приспособливост.** Општините со позитивни отстапувања веднаш ги искористуваат можностите финансирани од буџетот и од донаторите, или можностите произлезени од законските измени. Тоа се однесува на различни повици за капитални трансфери или за надворешни грантови. Тие бараат енергетски ефикасни решенија и се обидуваат да ја надградат застарената комунална инфраструктура.

**Релативно висока реализација на локалниот буџет.** Општините со позитивни отстапувања (успешни приказни) имаат годишна реализација на приходите и расходите на ЕЛС што е над националниот просек за 81 општина.

**Успешно управување со кризи.** Во еден несреќен настан, една општина ги изгуби сите дигитални имотни и даночни записи. Поради исклучителни напори за краток период, сите електронски имотни записи и даночни обврски беа пронајдени од архивата на хартија. Базата на податоци на даночните обврзници е обновена за краток период.

**Повеќе од финансиски успех.** Доброто финансиско управување не е цел сама по себе, туку начин да се обезбедат сигурни

и доволни средства за повисок квалитет на локалните јавни услуги. Оттаму, ја истакнуваме важноста на **финансиското управување на локално ниво насочено кон граѓаните**. Непостојењето заостанати општински долгови или градењето мали амортизери за непредвидени настани се навистина карактеристики на доброто финансиско управување. Но, крајната цел е да се обезбедат средства за подобрување на локалното управување. На пример, администрацијата на Општина Центар работи во супстандардни дрвени бараки. Градоначалниците и членовите на Општинскиот совет можеа да одлучат да изградат нова административна зграда, но наместо тоа, тие избраа да финансираат бројни проекти од локално значење во текот на годините. Висококвалитетни здрави оброци и редовни систематски здравствени прегледи за учениците, финансирање центар за грижа за стари лица, субвенции за велосипеди, изградба на градинка итн. се дел од општествено одговорните активности со кои Општина Центар се гордее.

**Воспоставени системи за рано предупредување.** Општините кои позитивно отстапуваат од останатите општини, исто така, имаат системи за рано предупредување. Тоа не е ограничено само на внатрешната контрола или ревизија. Заинтересираните граѓани или невладини организации можат преку објавените податоци или извештаи да забележат загрижувачки случувања и да побараат корективни мерки.

**Добро управување со човечките ресурси.** Општините кои позитивно отстапуваат имаат долгорочен стратешки фокус на вработувањето. Тие ангажираат доволно кадар во нивниот оддел за финансиски прашања. Во повеќето случаи, бројот на вработени во одделот за финансиски прашања се смета за „соодветен“. Општините со позитивни отстапувања се многу внимателни во постапките за вработување, посветуваат време и напори за задржување квалитетни кадри и инвестираат во нивното образование и обука. И покрај финансиските ограничувања, тие даваат сè од себе за да ги подобрат перспективите за кариера на квалификуваните и посветени финансиски службеници.

## Опкружување

**Отворени податочни сетови.** За добро финансиско управување, неопходен е висок степен на транспарентност и отчетност пред сите засегнати страни (локални граѓани, владата, доверителите итн.). Општините со позитивни отстапувања имаат големи и лесно достапни податоци на својата веб-страница. Тие, исто така, објавуваат придружни објаснувања на бројките, така што дури и лице без техничка заднина може да ги сфати главните достигнувања и пречки.

**Одлични односи со јавноста.** Соопштувањето на општинските резултати од работата, како и на клучните предизвици, е исто така важно за финансискиот успех. Општините со позитивни отстапувања имаат многу добар пристап, или одлични односи со јавноста, што им овозможува да комуницираат со поголема публика.

**Задоволителна соработка со одделението за јавни набавки.** Дел од успехот на општините со позитивни отстапувања се должи на извонредната соработка со одделението за јавни набавки. Синхронизираните процеси помеѓу одделот за финансиски прашања и одделението за јавни набавки доведуваат до непречено финансирање на општинските иницијативи.



**Непопуларен, но почитуван.** Одделот за финансиски прашања не ужива голема популарност кај другите оддели во општината. Одделот за финансиски прашања во општините со позитивни отстапувања често има непријатна должност да ги одбие нереалните програми за трошоци или да предупреди за нереалните планови за наплата на приходите (особено во однос на надоместоците за уредување градежно земјиште или за продажба на градежно земјиште). Односите помеѓу одделот за финансиски прашања и одделот за урбанизам може да биде непријателски.

**Моќта на добрите нетехнички резимеа.** Една од силните предности на одделите за финансиски прашања е нивната способност да обезбедат и да споделат нетехнички резимеа на локалниот буџет (првичен или дополнителен буџет) и други финансиски документи. Тоа им овозможува на членовите на Општинскиот совет да придонесат за дебатата, покрај нивното претпочитање на одредени локални инфраструктурни проекти.

### 3.2. Слабости

**Почетни услови (или клетва од претходникот).** Некои општини имаат наследено лоши практики на финансиско управување (висок процент од заостанати општински долгови, нерегистрирани долгови итн.). Првичните услови се многу важни и го одредуваат успехот на следното локално раковоство. Во услови на неказивост за слаба финансиска дисциплина, се чини дека е чиста среќа да се има пристоеен претходник.

**Нема (сертифицирани) внатрешни ревизори.** Државниот завод за ревизија (ДЗР) често во своите финансиски ревизии и ревизии на успешноста на единиците на локалната самоуправа заклучува дека во многу општини нема (сертифицирани) внатрешни ревизори. Го потврдиме и тоа согледување. Во многу случаи, општините немаат внатрешни ревизори, а да не зборуваме за сертифицирани внатрешни ревизори. Оваа ситуација ја зголемува веројатноста за (не)намерни грешки во финансиското управување.

**Тешкотии во меѓувладината координација.** Една од најпознатите анегдоти е дека познатиот дипломат Хенри Кисинџер има кажано: „Кому да се јавам ако сакам да се јавам во Европа?“ Слично на тоа, општините имаат проблеми во пронаоѓањето соодветен контакт и во консултациите со институциите на централната власт. Често им се потребни итни совети или појаснувања од централната власт, но тоа функционира само преку силни неформални канали за комуникација.

**Наплата на приходи по која било цена?** Не се препорачува дополнително остварување општински приходи по секоја цена, особено не за сметка на жртвување на урбаниот животен стандард, зелените простори, квалитетот на воздухот, прифатливите нивоа на бучава, безбедноста во сообраќајот итн. Затоа, наплатата на приходите по секоја цена не се смета за силна страна на општините.

**Недоволно извршување на планираниот буџет.** Долгите и опсежни процедури за јавни набавки се мотивација за некои општини да ги планираат расходите на ЕЛС на нереално високо ниво. Иако расходите нема да се реализираат во тековната година, тие сепак сакаат да буџетираат одреден износ, да ја завршат процедурата за јавна набавка, да го изберат најповолниот економски оператор и да се подготват за реалната набавка (и трошење) во следната фискална година. Тоа е системска слабост која влијае

врз многу општини, вклучувајќи ги и некои од општините кои имаат позитивни отстапувања.

### 3.3. Можности

**Неискористени можности од донатори.** Општините со позитивни отстапувања се целосно свесни за потребата од надградба на капацитетите на човечките ресурси за идентификација на можностите за грантови и на апликациите за проекти.

**Благодетот од географската поставеност.** Малку општини имаат минерали и други природни ресурси на нивната територија, за кои има голема побарувачка. Општините би можеле да остварат поголеми приходи од надоместоците за експлоатација на минерали и други природни ресурси. Тоа, исто така, би можело да биде значителен приход од сопствени извори, сè додека се води сметка за еколошките барања.

**Управување со човечки ресурси.** Општините со средна големина и големите општини имаат доволно ресурси да инвестираат во квалификуван кадар и да обезбедат континуитет во стратешкото одлучување и секојдневното работење на локално ниво. Инвестирањето во човечкиот капитал е клучно за долгорочен успех на финансиското управување насочено кон граѓаните.

### 3.4. Закани

**Флукација на кадар.** Висококвалификувани и искусни професионалци од одделите за финансиски прашања ја напуштаат општинската администрација за да работат на повисоко платени позиции во државните институции или дури и во приватниот сектор. Општина со добри резултати во однос на доброто финансиско управување наеднаш го губи клучниот кадар и се враќа на почеток.

**Голема зависност од клучен вработен.** Поврзано со претходното согледување, преголемата зависност од едно лице кое е искусен и сигурен професионалец претставува закана за работењето на одделот за финансиски прашања. Некои општини не сметаат дека губењето на клучниот вработен може лесно да ги избрише претходните достигнувања.

**Значителни генерациски промени.** Во над половина од анкетираните општини, клучниот кадар од одделот за финансиски прашања или се пензионирал годинава, или ќе се пензионира во следните години. Преку политиката за вработување мора да се обезбеди континуирано и висококвалитетно работење на одделот за финансиски прашања. Клучно за долгорочен успех е да се вработуваат млади професионалци кои ќе работат заедно со искусните и ќе учат од нив.

**Намалување на потенцијалот за приходи.** Емиграцијата од големи размери од општините – како внатрешна, така и во странство – го еродира фискалниот капацитет на општината. Иако е тоа национален демографски предизвик, постојат и бројни можности за локален економски развој за подобрување на квалитетот на животните услови и за одржливоста на локалните заедници.

**Недостиг од можности за обука.** Една од согледаните закани за одделите за финансиски прашања е недостигот од можности за обука за финансиско управување и напредок во кариерата. Тоа би можело да го попречи успехот на општината на среден и долг рок.

## 4. ПАТОТ ЗА ПОНАТАМУ

За да се создаде и/или да се одржува доброто финансиско управување насочено кон граѓаните, даден е патоказот заедно со клучните аспекти во процесот. Општините и понатаму остануваат кривки, и тоа е уште понагласено во време на кризи. Повеќедимензионалната криза ги разоткри структурните слабости што експоненцијално може да бидат ограничувачки фактори за финансиското управување на локално ниво насочено кон граѓаните. Во оваа студија се осврнуваме на преткризните капацитети за финансиско управување со релативно ниски ризици. Овој преглед ја опфаќа само почетната фаза на пандемијата од КО-ВИД-19 во 2020 година, што резултираше со бран од ребаланси на буџетот, пренамена на буџетот, како и на вкупните расходи. Сепак, идентификувавме многу ранливости кои беа уште поизразени за време на повеќедимензионалната криза.

### Партиципативно буџетирање

- **Сите форми на партиципативно буџетирање се корисни.** Вклучувањето на граѓаните, локалниот граѓански сектор, локалните бизниси и другите чинители во процесот на донесувањето одлуки треба да се практикува во сите можни форми. Дури и ако партиципативното буџетирање не е законски услов, придобивките за локалното управување ќе имаат поголема тежина од трошоците, времето и енергијата за организирање на партиципативни настани.
- **Рано вклучување.** Раното вклучување на овие чинители во циклусот на буџетско планирање обезбедува доволно време за да се вклучат значајни иницијативи во локалните буџети.
- **Родово одговорно буџетирање.** Родово одговорното буџетирање заслужува да се нагласи многу повеќе во следните години. Родовата нееднаквост е често поголема кај сиромашните, како во рамките на општините, така и низ општините. Постојат неколку причини за промовирање на практиките за родово одговорно буџетирање. Прво, пандемијата во 2020 година и повеќедимензионалната криза во 2022 година несразмерно ги погодија жените, особено саможивите родители. Второ, постојат убедливи докази дека учеството на жените во економските и политичките активности (претходно преземени речиси целосно од мажите) го подобрува просперитетот. Трето, намалувањето на родовата нееднаквост не води само до подобро почитување на основните човекови права, туку и до побрз економски развој<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> „Ниту економскиот развој, ниту зајакнувањето на жените не се волшебниот куршум што понекогаш се прави. Со цел да се постигне еднаквост меѓу мажите и жените, според мое мислење, многу посакувана цел сама по себе, ќе биде неопходно да се продолжи со преземање политички активности кои ги фаворизираат жените на сметка на мажите, и можеби е неопходно да се продолжи да се прави така за многу долго време“ (Дуфло, 2012).  
Дуфло, Естер, 2012 година, „Зајакнување на жените и економски развој“, весник за економска литература, 50 (4): 1051-1079.

### Поле 4. Кога е ефективна локалната демократија?

„Локалната демократија е ефективна кога се обезбедени следниве услови:

- (1) Жителите активно учествуваат во изборите за локална власт.
- (2) Жителите вршат надзор над тоа како членовите на Општинскиот совет ги исполнуваат своите ветувања, барајќи одговорност од нив на овој начин.
- (3) Жителите активно се залагаат додека расправаат за важни решенија на Советот и даваат конструктивни предлози.
- (4) Институциите на локалната власт донесуваат одлуки земајќи го предвид мислењето на жителите.
- (5) Жителите имаат право директно да учествуваат во донесувањето одлуки преку локални референдуми.

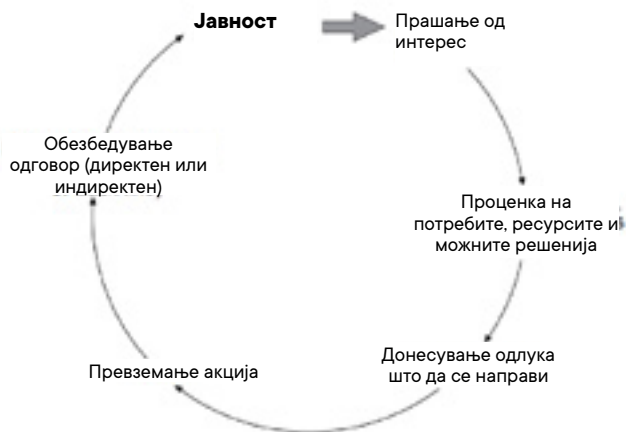
Извор: Guogis, Arvydas & Gudelis, Dangis & Stasiukynas, Andrius. 2008  
Важноста на релациите помеѓу НВО и општината за развојот на локалната демократија. Студија на случај на две литвански општини. Меѓународен преглед за јавен и непрофитен маркетинг. 5. 15 /33%

- **Навремен буџетски циклус.** Вработените во одделите за финансиски прашања треба да развиваат пракса за водене расправа за нацрт-буџетот со локалните чинители пред да се достави формален предлог-буџет за усвојување.

### Пристап оддолу нагоре

- **Појаснување за фискалниот простор.** Многу иницијативи на локалните чинители можеби не се остварливи, поради недоволна информираност за достапниот финансиски пакет. Известувањето за тоа колку приближно изнесува буџетот за дискреционо трошење (т.н. фискален простор на општината) ќе го олесни влезот на позначајни иницијативи оддолу нагоре.
- **Потреба за поставување приоритети.** Поднесените предлози за локални јавни инвестиции треба да се рангираат и ако е потребно, да се изгласаат. Некои инвестициски проекти им служат на поширок дел од локалните заедници, имаат повисок приоритет и имаат потенцијал да се мобилизира дополнителна финансиска поддршка од меѓународните партнери за развој или од централната влада.
- **Балансиран пристап кон локалните заедници.** Зголемењата чувствителност и одсвн на приоритетите на локалните заедници (на пример, села или предградија) во рамките на општината обезбедува правичност и еднаквост и ги зголемува шансите за повторен избор.
- **Внимателно разгледување.** Локалните чинители имаат голем капацитет за поместување на границите и развивање нови начини на работа за општината. Давањето на потребното внимание на сите предлози е клучно за градење и зајакнување на довербата помеѓу граѓаните и општината.

Слика 1. Синџир од услуги.



Извор: Гастер (1996).

## Ребаланс на буџетот во фискалната година

- **Лошото планирање ја поткопува финансиската стабилност.** Честото правење ребаланс на буџетот генерално укажува на слаб капацитет за планирање. Лошото планирање на буџетските приходи има влијание врз премногу амбициозните програми за расходи. Исто така, тоа ја поткопува финансиската стабилност на општината.
- **Реално планирање на буџетот.** Нереалното планирање на повисоките буџетски приходи секогаш доведува до лошо управување со расходите и до натрупани заостанати долгови на општините. Планирањето на порастот на приходите од сопствени извори за максимум 10 %, или дури за 15 %, за следната фискална година е многу поразумна опција, отколку скратувањето на трошоците или акумулирањето заостанати долгови на општината во текот на годината. Дури и ако се предвиди дека приходите ќе стагнираат (поради влошениот макроекономски контекст), сепак е подобро, од истите причини, да не се планира зголемување на приходите.
- **Пореален придонес во финансиското планирање.** Најголемата разлика помеѓу планираните и остварените приходи се должи на нереалното планирање на даноците на конкретни услуги. Одделот за урбанизам амбициозно планира повисоки приходи, но реалната наплата е мала. Оваа фрикција помеѓу одделот за финансиски прашања и одделот за урбанизам се смета за една од слабостите во процесот на финансиско планирање. Кога предвидувањата се реални, попрецизна е и распределбата на расходите.
- **Манипулативен буџетски ребаланс.** Долгите и опсежни процедури за јавни набавки се мотивација за некои општини да ги планираат расходите на ЕЛС на нереално високо ниво. Иако расходите нема да се реализираат во тековната фискална година, тие сепак сакаат да буџетираат одреден износ, да ја завршат постапката за набавка, да го изберат најповолниот економски оператор и да се подготват за самата набавка (и трошење) во следната фискална година.

на. Тоа е системска слабост која влијае врз многу општини, вклучувајќи и некои од општините со позитивни отстапувања. Бирото за јавни набавки треба да ја преиспита оваа системска слабост во праксата и да предложи поправка.

- **Ребалансот на буџетот е понекогаш неизбежен.** Ребалансот на буџетот, сам по себе, не мора да биде нешто лошо, доколку е неопходно да се направи поради успешна апликација за грант или разумна прераспределба на приоритетите за расходите.

## Објавување финансиски извештај на крајот од годината

- **Придобивки од фискалната транспарентност.** Финансиските извештаи треба веднаш да се објават на општинската веб-страница, во моментот кога ќе бидат одобрени или усвоени. Финансиската транспарентност ја зголемува веројатноста дека загрижен граѓанин, истражувач или невладината организација би можеле да забележат неповолен развој и да предложат корективни мерки. Претставници од многу општини потврдија дека превенцијата е подобра од лекот.
- **Споредливост со текот на времето.** Покрај тоа, добро е да се претстави историски просек (од три, од четири или од пет години) за да се види дали актуелните случувања значително се разликуваат од минатата евиденција.
- **Извештаи засновани врз заостанати долгови.** И покрај тоа што повеќето финансиски извештаи се засновани врз готовинската состојба, вклучувањето на делот за заостанатите долгови на општините ја подобрува транспарентноста и отчетноста на локалните јавни службеници. Дури и ако има пораст во заостанатите долгови, можеби некои од факторите се надвор од контрола на општината. Дури и ако се под контрола на општината, Министерството за финансии, меѓународните партнери за развој (како што е УНДП) или локалните невладини организации може да предложат начини за да се запре акумулацијата на долговите.

## Извештај за буџетот што може да се пребарува

- **Сеопфатност и јасност.** Финансиското известување треба да биде сеопфатно, концизно и јасно.
- **Читливи и пристапни документи во коишто може да се пребарува.** Документите треба да бидат во читлив формат што може да се пребарува (.pdf, .doc, и .xls) за полесно наоѓање и анализа на деловите од интерес за читателите. Преку аудiodатотеките со дадено резиме на главните финансиски извештаи, исто така ќе се овозможи да се зголеми пристапот за граѓаните со оштетен вид, но и за другите заинтересирани страни.
- **Придружни појаснувања.** Одредено поограничено објаснување на главните промени е неопходно и за граѓаните кои немаат доволна финансиска писменост, но можат да ги разберат клучните случувања и клучните извлечени поуки.



➤ **Корисни резимеа.** PowerPoint-презентација со клучни пораки, во прилог на финансиското управување, исто така ќе се смета за најдобра практика во финансиската транспарентност и отчетност.

## Прекумерно трошење/задолжување

➤ **Доспеаните неплатени обврски се исто така долг.** Постои разлика помеѓу законското прекумерно задолжување и прекумерното задолжување во сенка (акумулација на заостанати ненаплатени побарувања). Двата вида долгови ќе бидат финансирани од идните општински приходи и треба еднакво да се третираат со претпазливост.

➤ **Разумен став кон задолжувањето.** Кога се земаат заеми, потребно е да се обезбеди колку што е можно поширока поддршка од Општинскиот совет. Заемите треба да се засноваат врз темелна анализа на исплатливоста на инвестициските проекти што се финансираат.

➤ **Намалување на долгот.** Силно се препорачува во распределбата на буџетот за следната година да се одвојат (на пример, 5 %) за расчистување на заостанатите долгови на општините. Со текот на времето се зголемува и веројатноста дека подмирувањето на овие општински долгови ќе биде направено по судски пат.

➤ **Надворешна ревизија.** Важен чекор во зајакнувањето на приходите и во избегнувањето на прекумерното задолжување е да се земе предвид последниот извештај од државната ревизија за општината, или пак одредени аспекти од системот за локални финансии.

➤ **Внатрешна ревизија.** Потребни се сертифицирани внатрешни ревизори во општините за зајакнување на локалната јавна финансиска дисциплина.

➤ **Зголемена мобилизација на приходи.** Прекумерното задолжување може да се намали со текот на времето со поголема мобилизација на приходи од сопствени извори. На пример, општините со позитивни отстапувања ги наплаќаат даноците со посветеност што заслужува восхит. Тие ги потсетуваат и ги предупредуваат даночните обврзници за пропуштените рокови за плаќање. Пред сè, општините мора да знаат дека дел од меѓувладините трансфери (до 0.75 % од наплатениот (нето) приход од ДДВ од претходната година) од 2023 година ќе се распределува во форма на дотации засновани врз остварени резултати. Тие ќе бидат насочени кон општините кои покажуваат подобрување во наплатата на приходите во споредба со просекот за изминатите три години.

- **Изградба на посеопфатна база на податоци за даночна евиденција.** Многу општини имаат огромна потреба за изградба и надградба на бази на податоци за имотите и бази на податоци за даночната евиденција на ниво на целата општина. Одделите за финансиски прашања треба да изградат посеопфатна и посигурна база на податоци за недвижности за даночни цели. Некои општини – како Арачиново – мора да ја искористат меѓуопштинската соработка за наплата на данок на имот (како што беше претходно со Општина Бутел). Овој одговорен долгорочен пристап ги прави приходите од

сопствените извори постабилни и посигурни и создава простор за нови проекти од локално значење.

- Формирањето специјална комисија за **проценка на пазарната вредност на имотот** исто така дава придобивки на среден и долг рок во однос на локалната фискална автономност.

- **Намалувањето на даночното затајување и даночното избегнување** кај поединците го подобрува даночниот морал и ја зајакнува наплатата на локалните приходи.

➤ **Замена на застарената инфраструктура и енергетски интензивните капацитети.** Општините, буџетските корисници од втора линија и локалните јавни претпријатија треба да го прифатат нискоенергетското LED осветлување и да се зафатат со реновирање на зградите со цел подобрување на изолацијата и надградба на опремата за греење и ладење. Овој процес може да биде поддржан преку програмата за капитални грантови на централната влада.

➤ **Поголема контрола на локалните јавни претпријатија.** Локалните јавни претпријатија што се во загуба не само што даваат лоши јавни услуги туку и вовлекуваат многу општини во заостанати доспеани обврски и долгови. На пример, Државниот завод за ревизија идентификуваше до 85 отсто истекување (загуби) на вода за пиење во неколку локални јавни претпријатија за водоснабдување. Лошото управување со локалните јавни претпријатија сериозно ја загрозува финансиската стабилност на општините. Воспоставувањето силна контрола врз јавните претпријатија е *императив* за создавање финансиски разумна општина.

➤ **Повторно создавање амортизери** за справување со идни кризи е важен предуслов за стратешко управување насочено кон граѓаните. Во локалните буџети мора да се обезбедат резерви (амортизери) за непредвидени настани и околности. Времето што е потребно за да се донесат одлуките на централната власт за евентуална финансиска поддршка би можело да ја доведе општината во финансиска нестабилност.

## Мобилизирање надворешни средства (ресурси)

➤ **Успешни и остварливи апликации за грантови.** Пишувањето апликација за грант и спроведувањето проект се два различни успеси. Општините треба да инвестираат во обука на својот кадар за подготовка на апликации за грантови и за спроведување проекти што се спонзорирани или кофинансирани од донатори. Придобивките се видливи речиси веднаш.

➤ **Ангажирање надворешни лица.** Ако административните капацитети за подготовка на апликациите за грантови се мали, општината би можела да ангажира надворешни лица, односно да побара помош од невладините организации или од експертските групи за подготовка на апликациите. Сепак, сопственоста на проектот финансиран од надворешни фондови мора да остане на општината.

## Партнерства со граѓанскиот сектор

- **Институционализираната соработка е важна.** Поврзаноста на општините со граѓанскиот сектор е преку: а) финансиска поврзаност (грантови, субвенции, заеднички простории) и б) нефинансиска поврзаност (партиципативни тела врз доброволна основа на локално ниво (како што се младински совети) и други форми на заедничка работа (договори за партнерство или меморандум за разбирање). Генерално, кога постои висок степен на институционализирана соработка, релациите помеѓу невладините организации и општините се постабилни.
- **Диверзификацијата е корисна.** Постоечките докази посочуваат дека општините во многу поголема мера ги поддржуваат локалните спортски клубови и локалните спортски организации, наспроти другите видови „грас-рут“ невладини организации. Поддршката на поширок спектар од локални невладини организации (диверзификација) може да има посилен отпечаток врз социоекономскиот и културниот развој на општината. Исто така, тоа е корисно за да се избегне зависноста на невладините организации од ресурси и за да се спречат потенцијално коруптивни практики.
- **Конкурентна основа.** Најдобрите практики укажуваат дека доделувањето грантови на граѓанскиот сектор треба да се спроведува врз конкурентна основа, со јавен повик за предлози и со внимателно рангирање на добиените апликации за грантови.
- **Ex post евалуација.** Спонзорирањето на ex post оценките на влијанието на грантовите е исто така корисно во насока на идните одлуки за поддршка преку грантови во области од висок приоритет.

## Други нефинансиски фактори

- **Користење специјализиран софтвер за финансиско управување.** Постои комерцијален софтвер за финансиско управување (сметководство) што може да им помогне на општините да испорачаат големи промени, да го следат напредокот, да ги подобрат резултатите од работата, да ја поттикнат финансиската ефикасност и ефективност. Сепак, неговиот потенцијал е ограничен. Потребен е сеопфатен софтвер за финансиско управување, направен за потребите на локалната и на централната власт. Во моментот, софтверот на централната власт (Интегриран информациски систем за финансиско управување, ИФМИС) е дизајниран за Министерството за финансии во согласност со новодонесениот Закон за буџет. Посебен, но сеопфатен софтвер за финансиско управување, наменет за локалната самоуправа, треба да биде дизајниран и интегриран со ИФМИС. Иницијативата предводена од ЗЕЛС во оваа насока би била повеќе од добредојдена.
- **Финансии и управување со човечки ресурси.** Општините со позитивни отстапувања имаат долгорочен стратешки фокус врз вработувањето. Тие имаат вработено доволно кадар во одделот за финансиски прашања. Во повеќето случаи, бројот на вработени во одделот за финансиски прашања се смета за „соодветен“. Одржувањето соодветен

број на финансиски службеници и обезбедувањето континуитет во нивната работа (заедно со кариерата) е секогаш добра инвестиција. Во оваа студија, финансиските службеници во општините со позитивни отстапувања даваат силно водство. Сепак, 50 проценти од нив само што се пензионирале или ќе се пензионираат, што ја нагласува потребата за систематско градење на вештините и на човечкиот капитал за да се обезбеди континуитет на добрите практики.

- **Подобрување на меѓуопштинската соработка.** Секогаш кога постои можност, општината треба да ги искористи придобивките од меѓуопштинската соработка. Наплатата на даноците на имот и на локалните такси, управувањето со отпадот и противпожарните служби се само неколку примери за потенцијална добра меѓуопштинска соработка. Како опција на тоа, одредена служба (и соодветната институција) може да паднат во надлежност на централната власт, а управувањето и финансирањето на институцијата треба да го обезбеди централната власт (Јонеску и Белчева, 2019). Пожарникарските служби се добар пример за втората опција, бидејќи тие треба да бидат вклучени во службата за одговор при катастрофи на националната влада.

# Прилог 1.

## Методолошки белешки

## 1. Партиципативно буџетирање

### 1.1. Проценет напредок во партиципативното буџетирање

**Опис:** Кога граѓаните би биле во можност да се изјаснат за своите потреби и да бараат одговорност од јавните институции, јавните ресурси најверојатно ќе се искористат поефикасно за испорака на јавни добра и на услуги што се подобро усогласени со потребите на граѓаните (Fölscher, 2007). Граѓаните имаат бројни придобивки од процесот на партиципативно буџетирање: вклученост во финансиското планирање, можност за изразување на своите потреби и ставови, можност за зајакнување на одговорноста, транспарентноста и отчетноста на локалните власти, механизам за подобрување на локалното управување и, конечно, за подобрување на квалитетот на животот. Притоа, потенцијален ризик е дека само интересите на најгласните и локалните лоби групи се земаат предвид (посебни интереси наспроти интересите на локалната заедница). Ако локалните чинители не се добро информирани за достапните износи за дискрециони трошоци на локалната власт (финансискиот пакет за нови предлози и иницијативи), се јавува и ризикот партиципативното буџетирање да се претвори во собирање листи на желби. Ако се импровизира, партиципативното буџетирање лесно може да доведе до разочарување и до обесхрабрување на локалните граѓани и на локалните граѓански организации (ГО) за идно учество, како и до ерозија на довербата.

Постои помал консензус за тоа какво ниво на ангажман е пожелно и во каква форма треба да биде. Тоа може да биде во форма на: (а) јавен повик за консултации со заинтересирани граѓани, граѓански организации или локални бизниси во врска со буџетот за следната година; (б) постојани буџетски форуми или советодавни групи (буџетски совети), (в) средби со урбаните и месните заедници, (г) онлајн прашалници, (д) неформални разговори со граѓаните, итн. Активностите во однос на партиципативното буџетирање можеби не се целосно споредливи во периодот 2017 – 2020 година, бидејќи партиципативното буџетирање во пандемијата 2020 година беше силно ограничено и главно се изведуваше преку онлајн прашалници. Партиципативното буџетирање е пропишано со закон за да се обезбеди поголемо учество, вклученост и придонес од страна на граѓаните и на граѓанските организации. Член 2 од Законот за локална самоуправа предвидува „директно учество на граѓаните, односно индивидуална или колективна вклученост на локалните граѓани во работи од локално значење на различни нивоа на одлучување“. Покрај тоа, во Поглавјето IV од Законот за локална самоуправа (членови 25–30) се наведени очекуваните форми на вклученост на граѓаните. Со членот 21 (Граѓанска иницијатива) од новиот Закон за буџетирање (во фаза на второ читање од собраниската процедура, кој треба да биде усвоен до крајот на декември 2021 година или до почетокот на јануари 2022 година) се бара од „единиците на локалната самоуправа да воспостават механизми за учество на граѓаните во процесот на предлагање нови иницијативи, во изготвувањето на стратешките планови и фискалната стратегија. Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа нема одредби со кои се уредува учеството на граѓаните во постапките за спроведување на одлуките од локално значење. Покрај тоа, не постојат административни санкции за невклучување на граѓаните во процесите на донесување одлуки и за необјавување информации.

Посакуваната ситуација (оценка 5) опфаќа активности, како што се онлајн прашалници, средби со претставници на локалните заедници, средби со локални заедници, со граѓани и со локални граѓански организации, постојани буџетски форуми и советодавни групи (совети за буџетирање) итн. Повеќето општини имаат само некои од овие форми на партиципативно буџетирање.

Предложената скала за оценување е следнава:

Табела 1. Проценет напредок во партиципативното буџетирање

Скало на напредок	Оценка
Нема активности поврзани со партиципативното буџетирање	1
Ограничен напредок	2
Одреден напредок	3
Умерен напредок	4
Силен напредок	5

**Извор на податоци:** Телефонска анкета со финансиски службеници од сите општини (спроведена во ноември и декември 2021 година, со осврт на периодот 2017 – 2020 година).

## 2. Пристап оддолу нагоре

### 2.1. Согледана важност и корисност на локалните чинители во обезбедувањето активности, предлози и иницијативи

**Опис:** Граѓаните активисти, граѓанските организации и локалните бизниси често предлагаат активности и иницијативи. Сепак, само дел од нив ќе бидат вклучени во буџетот на соодветната општина. Според Законот за локална самоуправа, постојат бројни канали за унапредување на иницијативите оддолу нагоре: граѓански иницијативи, собир на граѓани, референдуми, предлози и/или поплаки, јавни дебати, анкети и дискусии за предлози. Други облици на граѓански ангажман се писмени предлози, е-пошта, адресирање на одредено лице, изразување иницијативи на општинскиот профил на социјалните мрежи, барања за средба со градоначалникот, барања за присуство на состаноци на Општинскиот совет, буџетски форуми и сл. Овој показател го мериме со спроведување анкета низ сите општини и ги прашуваме општинските службеници: „Од ваша гледна точка, колку граѓаните, локалните граѓански организации и локалните бизниси беа важни и корисни во процесот на подготовка на буџетот?“ Собраните одговори се во опсег помеѓу 1 и 10 (1 = незначајно, 10 = многу значајно).

Табела 2. Согледана важност и корисност на локалните чинители во процесот на подготовка на буџетот

#	Локални чинители	0 - незначајно									Многу значајно
A.	Граѓани	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
B.	Граѓански организации	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
B.	Локални бизниси	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Пристап оддолу нагоре (A+B+C) / 3										

*Извор на податоци:* Телефонска анкета со финансиски службеници од сите општини (спроведена во ноември и декември 2021 година, со осврт на периодот 2017 – 2020 година).

Исто така, се осврнуваме и на примери за општините каде што граѓаните или граѓанскиот сектор предложиле активности/дале сугестии.

## 3. Ребаланс на буџетот за фискалната година

### 3.1. Ребаланс на буџетот за фискалната година

Честото правење ребаланс на буџетот (дополнителни буџети) во текот на целата фискална година укажува на тешкотии/проблеми со финансиското управување на јавните локални финансии и на буџетскиот процес. Проблемите со финансиското управување може да се појават поради нереалното планирање на приходите (обично пред почетокот на фискалната година, но и до последниот квартал од годината) и/или нискиот административен капацитет за предвидување на трошењето на локалниот буџет. Најчести причини за ребаланс на општинските буџети (за донесување дополнителни буџети) во текот на целата година се несоодветното или нереалното планирање на приходите (а, последователно на тоа, и на расходите), потребата од пренамена на средства за други цели или доделување нови дотации (донации) на општината.

Скалата за оценка е поставена да го отсликува напредокот, односно оценката е толку повисока колку што помалку е правен ребаланс на буџетот. Предложената скала за оценување е следната:

Табела 3. Зачестеност на ребаланс на буџетот

Ребаланс на буџетот во фискалната година	Оценка
Шест или повеќе ребаланси за една година	1
Четири или пет ребаланси во една година	2
Два или три ребаланси во една година	3
Еден ребаланс во годината	4
Нема ребаланс	5

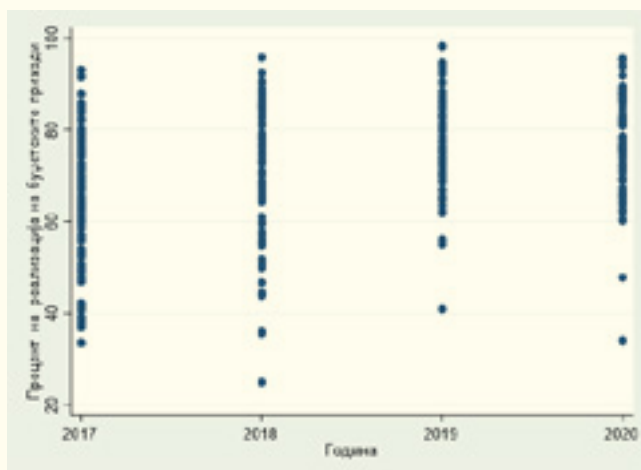
*Извор на податоци:* Општински веб-страници за фискалните години 2017, 2018, 2019 и 2020.

### 3.2. Дополнителен показател: Процент на реализација на буџетот

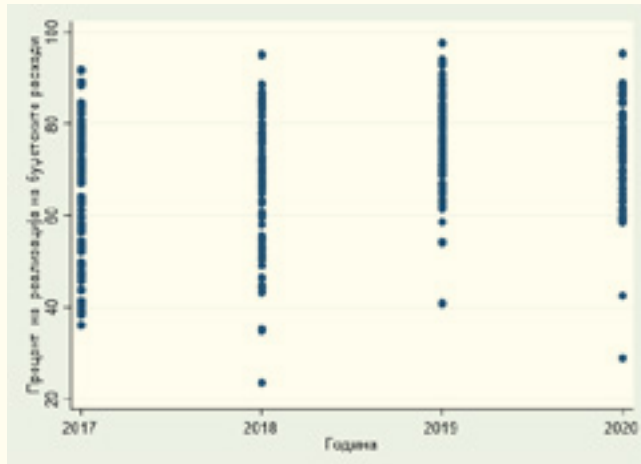
**Опис:** Друг показател за квалитетот на финансиското планирање и на буџетскиот процес е процентот на реализација на вкупните буџетски приходи. Праксата покажува дека многу општини нереално планираат повисоки буџетски приходи за претстојната година, а потоа ги зголемуваат расходите во локалните буџети. Буџетите со нереално испланирани високи буџетски приходи завршуваат со значителни заостанати општински долгови (неплатени долгови кон приватни или кон јавни субјекти во период од 60 дена). Процентот на реализација на буџетските приходи варира во голема мера и е во опсег помеѓу 24,9 % и 98,2 %. Просечниот процент на реализација на планираните буџетски приходи изнесува 72,5 % во периодот 2017 – 2020 година.

*Извор на податоци:* Министерство за финансии (2017, 2018, 2019, 2020).

Процент на реализација на буџетските приходи			
перцентил	најмала вредност		
1%	35.5	24.9	
5%	44.5	33.5	
10%	52.8	34	Obs
25%	65	35.5	Sum of Mgt.
50%	74.75		Mean
	најголема вредност		Std. Dev.
75%	82.9	95.6	
90%	88.1	95.8	Variance
95%	91.9	98.2	Skewness
99%	95.6	98.2	Kurtosis



Процент на реализација на буџетските расходи			
перцентил	најмала вредност		
1%	35.2	23.5	
5%	44.3	28.8	
10%	51.6	34.9	Obs
25%	63.15	35.2	Sum of Mgt.
50%	72.25		Mean
	најголема вредност		Std. Dev.
75%	80.3	94	
90%	86.2	95	Variance
95%	88.5	95.3	Skewness
99%	94	97.6	Kurtosis



## 4. Објавување финансиски извештај на крајот од годината

### 4.1. Објавен финансиски извештај на крајот од годината

**Опис:** Објавувањето финансиски извештаи на крајот од годината (годишни завршни сметки) на општинската веб-страница е клучен предуслов за финансиска транспарентност и отчетност. Неретко може да се најде делумна, па дури и никаква финансиска документација во врска со претходните фискални години. Скалата за оценка е бинарна, како што следува:

**Табела 4.** Бинарен избор (објавен или необјавен)

Објавување	Оценка
Нема објавен извештај за буџетот на крајот од годината	0
Објавен извештај за буџетот на крајот од годината	1

*Извор на податоци:* Општински веб-страници за фискалните години 2017, 2018, 2019 и 2020.





## 6.2. Буџетски баланс на ЕЛС како удел од вкупните расходи од локалниот буџет

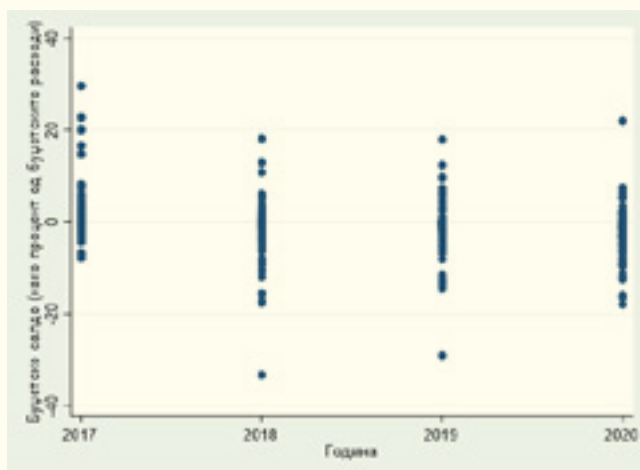
**Опис:** Друг начин да се прикаже прекумерното трошење/задолжување е да се пресмета соодносот помеѓу буџетскиот баланс на единицата на локална самоуправа (дефицит или суфицит) и вкупните расходи во локалниот буџет. Овој показател ќе открие до колкав степен општините се потпираат врз задолжувањата за да се финансираат дел од расходите на ЕЛС.

*Извор на податоци:* Министерство за финансии (2017, 2018, 2019, 2020).

$$\text{Удел во } \frac{\text{дефицит}}{\text{суфицит}} \text{ на локалниот буџет} = \frac{(\text{Приходи на ЕЛС} - \text{расходи на ЕЛС})}{\text{Вкупно расходи на ЕЛС}} * 100$$

Буџетско салдо (како процент од буџетските расходи)

перцентил	најмала вредност	најголема вредност		
1%	-17.63405	-33.34135	Obs	324
5%	-11.96772	-29.08679	Sum of Wgt.	324
10%	-7.822196	-17.95737	Mean	-0.9799123
25%	-2.991967	-17.63405	Std. Dev.	6.465312
50%	-0.6491876		Variance	41.80025
75%	0.9985635	20.2256	Skewness	0.0545761
90%	5.303891	22.012	Kurtosis	8.757306
95%	7.989084	22.69119		
99%	20.2256	29.62855		



## 6.3. Дополнителен показател: Заостанати општински долгови

**Опис:** Друг силен показател за прекумерно трошење/задолжување е износот на заостанатите општински долгови (неплатени обврски кон приватни и/или јавни субјекти повеќе од 60 дена) на крајот од фискалната година. Овие општински долгови би можеле да се искачат до 24 милиони евра, што е значителен износ со оглед на вкупниот износ на локалните буџети.

*Извор на податоци:* Министерство за финансии (2017, 2018, 2019, 2020).

## 6.4. Финансиска помош од централната влада (во денари)

Според анализите на Министерството за финансии, на национални и на странски експерти за децентрализација, главната причина за брзото натрупување на заостанатите долгови на општините се должи на можноста за планирање нереално високи приходи на локалната власт (дури и до 50 проценти повеќе од тековната фискална година). Во согласност со Законот за измена и дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија” бр. 209/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија” бр. 244/19), предвидени се лимити во однос на планирањето на сопствените приходи, односно сопствените приходи во основниот буџет на општината може да се планираат со зголемување до 30 % од просекот на приходите во последните три години, според податоците во евиденцијата на секторот трезор. Сопствени приходи во основниот буџет на општината се приходи од локалните даноци, неданочни приходи, капитални приходи и дотации без дотацијата од ДДВ (Извор: *Основни насоки за подготовка на буџетите на единиците на локалната самоуправа во 2021*, Министерство за финансии).

**Опис:** Во ноември 2018 година, централната власт одлучи да обезбеди еднакратна финансиска поддршка за исплата на 51 % од вкупните заостанати општински долгови, заклучно со септември 2018 година. Вкупниот износ изнесуваше 3,032,383,086 денари (што е еднакво на 49,307,042 евра). Финансиската поддршка е во согласност со Законот за финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа и на единиците корисници утврдени од единиците на локалната самоуправа за финансирање на заостанатите ненаплатени обврски (заостанати долгови), донесен на 15 ноември 2018 година (Службен весник 209/2018). Како исклучок, уште еден круг на финансиска поддршка беше обезбеден само за Општина Арачиново на 11 декември 2020 година.

**Методолошка забелешка:** Овој показател лесно може да се нормализира ако владината финансиска помош се подели со општинското население, или со вкупните приходи од буџетот на локалната власт во конкретната година.

*Извор на податоци:* Закон за финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа и буџетските корисници формирани од единиците на локалната самоуправа за финансирање на доспеани, а неплатени обврски (Службен весник 209/2018).

<https://vlada.mk/node/23516>

## 7. Мобилизирање средства/ресурси

### 7.1. Мобилизирање средства/ресурси

**Опис:** Клучниот показател е вредноста на дотациите (донациите) во денари, регистрирани на општинските сметки во периодот 2017 – 2020 година. Бидејќи големината на дотациите може да биде засегната и од големината на општината, од таа причина ги нормализираме податоците. На пример, дотација од 50.000 евра може да направи голема разлика за една мала општина, но не многу за една многу голема општина. Пресметуваме: (а) мобилизирани дотации (во проценти од вкупните приходи на општината) и (б) мобилизирани дотации по глава на жител. Распределбата на општините што мобилизирале средства/ресурси (во категории од 1 = најнеуспешна до 5 = најуспешна) е направена по пат на кластеризација со *K-means* во пет релативно различни групи.

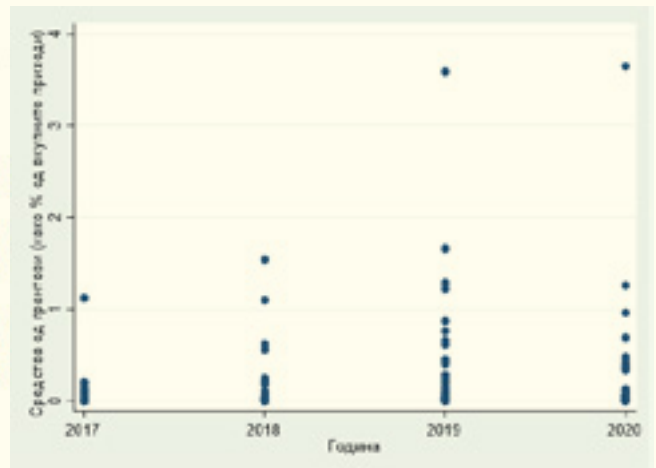
*Извор на податоци:* Министерство за финансии на Република Северна Македонија (2017, 2018, 2019, 2020, декември 2021).

$$\text{Удел на мобилизирани дотации во приходите} = \frac{\text{Мобилизирани дотации}}{\text{Вкупно приходи на ЕЛС}}$$

$$\text{Мобилизирани дотации по глава на жител} = \frac{\text{Мобилизирани дотации}}{\text{Општинско население}}$$

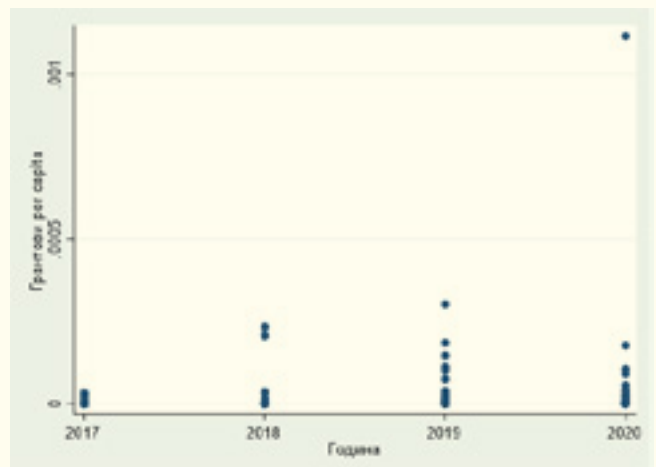
Средства од грантови (како % од вкупните приходи)

перцентил	најмала вредност	најголема вредност		
1%	0	0	Obs	324
5%	0	0	Sum of Ngt.	324
10%	0	0	Mean	.0997784
25%	0	0	Std. Dev.	.3617393
50%	0		Variance	.1308553
75%	.0267123	1.542763	Skewness	6.745938
90%	.2213659	1.660294	Kurtosis	59.16213
95%	.5627174	3.59178		
99%	1.542763	3.64582		



Грантови per capita

перцентил	најмала вредност	најголема вредност		
1%	0	0	Obs	324
5%	0	0	Sum of Ngt.	324
10%	0	0	Mean	18.64376
25%	0	0	Std. Dev.	91.42941
50%	0		Variance	8359.336
75%	4.286517	234.8955	Skewness	12.83547
90%	32.02189	264.274	Kurtosis	198.7689
95%	87.23829	322.3943		
99%	234.8955	1470.431		



## 8. Општински профил

Општинскиот профил опфаќа широк спектар од показатели: големина на општината (број на жители, вкупна површина и број на населени места), вкупен буџет (приходи на ЕЛС и расходи на ЕЛС, номинално и по глава на жител); број на вработени во администрацијата (вкупен број или на 1.000 жители), вкупен број на вработени во одделот за финансиски прашања, доспеани и неплатени обврски по глава на жител, фискален капацитет на општината и многу други показатели.

### 8.1. Големина на општината (број на жители)

**Опис:** Дадени се податоци за вкупниот број на жители по општина според Пописот на населението од 2002 и според најновите проценки за бројот на населението на Државниот завод за статистика за 2019 година (според податоците од Министерството за внатрешни податоци).

*Извор на податоци:* Државен завод за статистика (2002 и 2021)

Попис на населението 2002				
	перцентил	најмала вредност		
1%	2086	2086		
5%	2725	2086		
10%	3420	2086	Obs	324
25%	5471	2086	Sum of Wgt.	324
50%	13585		Mean	29175.49
		најголема вредност	Std. Dev.	60408.87
75%	37968	526502		
90%	62586	526502	Variance	3.65e+09
95%	77735	526502	Skewness	6.953082
99%	526502	526502	Kurtosis	57.13047

*Забелешка:* Со исклучок на главниот град, Град Скопје.

### 8.2. Урбани наспроти рурални општини

**Опис:** Врз основа на податоците од Државниот завод за статистика, општините се поделени во категории на урбани и рурални општини.

*Извор на податоци:* Државен завод за статистика (2017, 2018, 2019, 2020).

**Слика 1.** Апсолутен број на урбани и рурални општини (вкупно 81)

Урбани, 44

Рурални, 37

### 8.3. Општинска површина (во км<sup>2</sup>)

**Опис:** Врз основа на податоците од Државниот завод за статистика, обезбедени се и податоци за територијата, односно за површината на општината дадена во квадратни километри. Постојат значителни територијални отстапувања во однос на достапноста и квалитетот на локалните услуги, особено во врска со водоснабдувањето и канализацијата, управувањето со отпадот, патната мрежа, социјалните услуги (образование и социјална заштита), централното греење и снабдувањето со гас, културата и пожарни-карските служби. Помеѓу урбаните и руралните заедници постои значајно отстапување, што се одразува преку поголемиот број на население што добива локални услуги (само 33 % во руралните, наспроти 45 % во урбаните населби) (Адријан Јонеску, Документ за политики за децентрализацијата во Северна Македонија, УНДП, септември 2018).

*Извор на податоци:* Државен завод за статистика (2017, 2018, 2019, 2020).

површина во км <sup>2</sup>				
перцентил	најмала вредност			
1%	4	4		
5%	25	4		
10%	49	4	Obs	324
25%	138	4	Sum of Wgt.	324
50%	242		Mean	326.6385
		најголема вредност	Std. Dev.	264.684
75%	480	1194	Variance	70057.64
90%	682	1194	Skewness	1.250349
95%	825	1194	Kurtosis	4.393777
99%	1194	1194		

### 8.4. Број на населени места

**Опис:** Бројот на населени места е исто така важен показател за подготовката на дотацијата од ДДВ за општините. Поголемиот број населени места создава поголема побарувачка за локални јавни услуги.

*Извор на податоци:* Државен завод за статистика (2017, 2018, 2019, 2020).

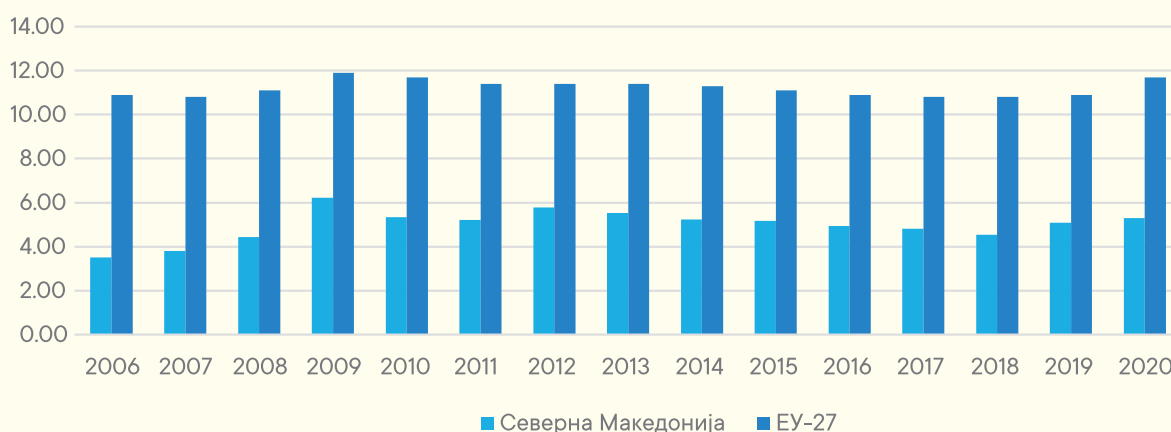
Број на населби				
перцентил	најмала вредност			
1%	1	1		
5%	1	1		
10%	4	1	Obs	324
25%	12	1	Sum of Wgt.	324
50%	18		Mean	22.7284
		најголема вредност	Std. Dev.	16.46237
75%	33	79	Variance	271.0096
90%	44	79	Skewness	.9777556
95%	52	79	Kurtosis	3.770428
99%	79	79		

## 8.5. Општински буџети

### Расходи во локалниот буџет, и во номинална вредност и по глава на жител

Опис: Податоците за вкупните расходи од буџетот на локалната власт се дадени и во номинална вредност (во денари) и во износ по глава на жител. За да добиеме претстава за важноста за локалната самоуправа, подвлекуваме дека расходите на локалната власт во Северна Македонија се зголемија од 3,5 % од БДП во 2006 година на 5,3 % од БДП во 2020 година. Тоа е сè уште многу ниско ниво според европските стандарди, бидејќи просекот на ЕУ27 е повеќе од двојно повисок (11,7 отсто од БДП). Горното ниво на власта (централната власт) вработува 51.072 државни или јавни службеници, додека долното ниво (единиците на локалната самоуправа, (ЕЛС) вработува 35.208 вработени (заклучно со 30 јуни 2021 година). Доколку се исклучат вработените од институции во образованието, во културата, во детската и социјалната заштита во надлежност на локалната власт, тогаш бројот на вработени во единиците на локалната самоуправа се намалува на 5.551 (извор: МИОА, 2020).

Слика 2 Расходи на локалната власт во Северна Македонија и ЕУ-27 (просек), 2006 – 2020 (во проценти од БДП)



Извор: Евростат и Министерство за финансии (октомври 2022).

Табела 1. Број на вработени на различни нивоа на власта

Година	Централно ниво		Вонбуџетски средства		Локално ниво		Централна влада	
	Број на вработени	Вкупно Закон за плати	Број на вработени	Вкупно Закон за плати	Број на вработени	Вкупно Закон за плати	Број на вработени	Вкупно Закон за плати
2015	51.282	23.942.734.280	1.996	744.164.543	33.910	11.763.006.984	87.188	36.449.905.807
2016	51.347	25.178.849.049	2.088	777.979.022	34.191	12.018.106.602	87.626	37.974.934.673
2017	50.602	25.438.142.441	1.989	766.438.453	34.246	10.923.668.156	86.837	37.128.249.050
2018	50.722	25.610.020.222	2.036	745.372.562	34.842	12.563.760.680	87.600	38.919.153.464
2019	51.331	26.964.013.443	1.956	788.067.237	35.146	13.159.252.700	88.433	40.911.333.380
2020	51.406	28.927.448.605	1.963	846.909.137	35.198	15.145.933.696	88.567	44.920.291.438
2021	51.072	30.703.896.000	1.977	892.930.000	35.208	n/a	88.257	31.596.826.000

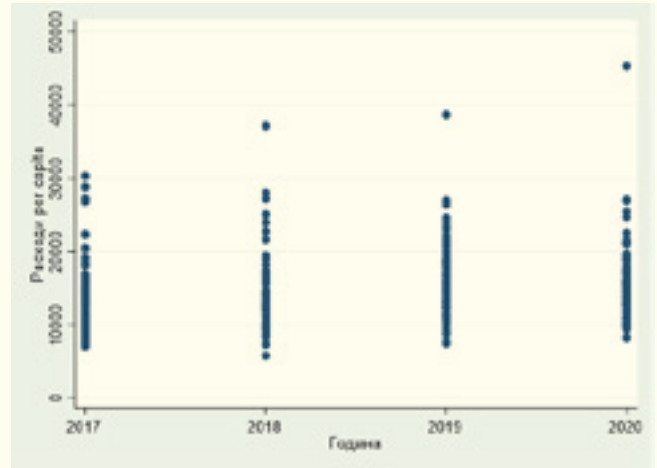
Извор: Министерство за финансии (септември 2021).

Извор на податоци: Министерство за финансии (2017, 2018, 2019 и 2020).

$$\text{Расходи по глава на жител од буџетот на локалната власт} = \frac{\text{Расходи во буџетот на локалната власт}}{\text{Општинско население}}$$

Општински буџети: Расходи per capita

перцентил	најмала вредност		
1%	7317.009	5744.019	
5%	8591.39	7024.643	
10%	9508.019	7211.882	Obs
25%	11469.46	7317.009	Sum of Wgt.
			324
50%	14098.4		Mean
			14760.3
		најголема вредност	Std. Dev.
75%	16760.76	30224.41	5078.781
90%	21030.04	37048.68	Variance
95%	24559.29	38622.57	Skewness
96%	30224.41	45224.55	Kurtosis
			1.768804
			8.875641

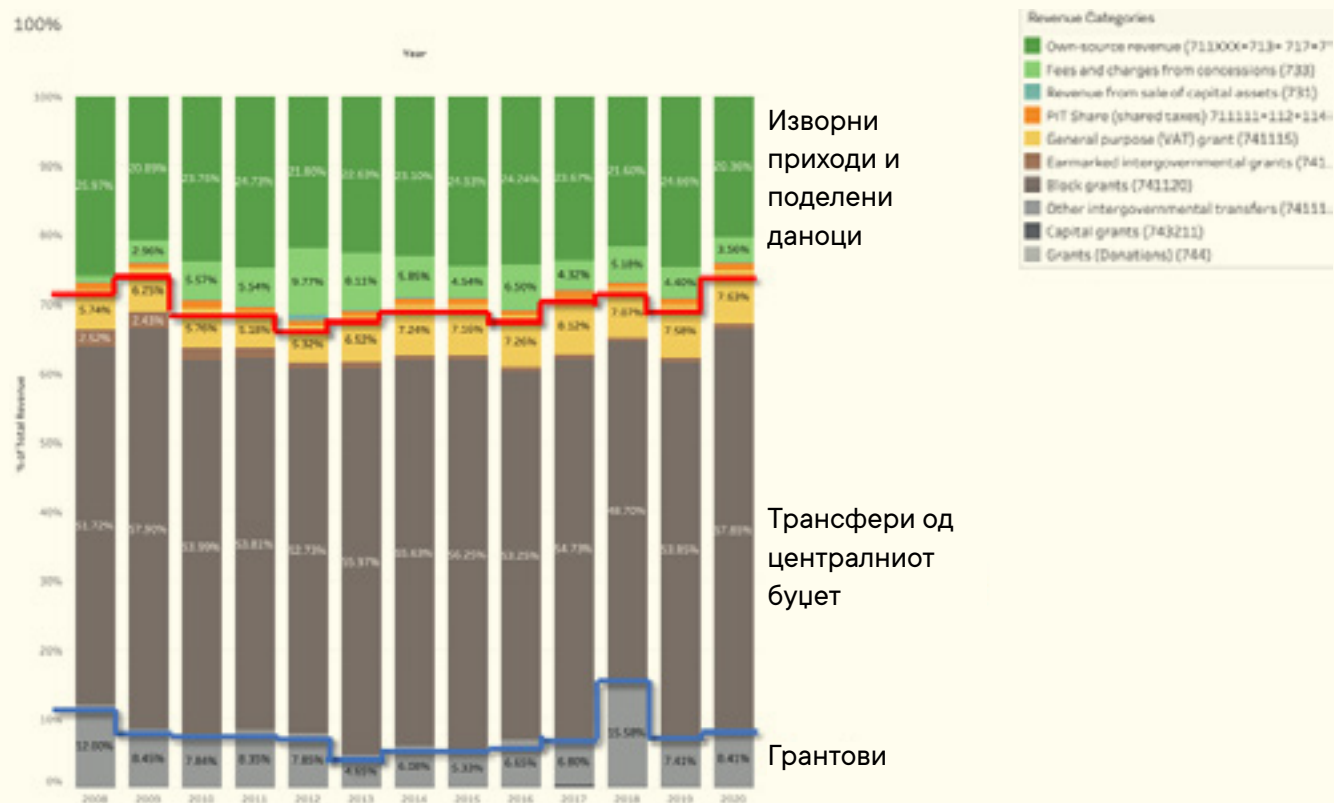


### Приходи во локалниот буџет, во номинален износ и по глава на жител

**Опис:** Податоците за вкупните приходи во буџетот на локалната самоуправа се дадени и во износ на номинална вредност (денари) и во износ по глава на жител. Важно е да се истакне ограничената автономија во одредувањето на сопствените приходи, со малку стимулации за подобрување на наплатата на даноците. Сопствените приходи на општините се состојат од данок на имот, локални такси и локални надоместоци, и тие претставуваат околу 34 проценти од вкупните приходи на локалната власт, додека останатите се претежно државни трансфери (64 проценти) и други (2%). Данокот на имот, којшто се зголеми за 0,5 отсто од БДП, претставува околу 35 проценти од локалните даночни приходи и бележи мало намалување во текот на изминатите 5 години. Данокот на имот има најголем потенцијал за раст, најмалку двојно ако се спореди со меѓународните искуства и со соседните земји (Јонеску, 2018). Ниската автономија во однос на приходите е поврзана со пониската буџетска дисциплина, помалите напори за наплата на локалните даноци и очекувањето за финансиска помош од централната власт, што е симптоматично во Северна Македонија.

Високиот степен на фискална зависност од дотациите на централната власт е една од клучните карактеристики на системот за финансирање на локалната самоуправа. Меѓувладините фискални трансфери изнесуваат близу две третини (64 %) од приходите на локалната власт, и тие се клучни за способноста на локалните власти да ги извршуваат поголемиот дел од своите надлежности (Слика 2). Системот на финансирање на доделените надлежности на општините не се заснова врз принципот на финансирање на функциите, туку врз принципот на финансирање на институциите во образованието, детската и социјалната заштита и културата. Затоа, сите општини не можат да ги уживаат придобивките од процесите на децентрализација.

Слика 3. Структура на приходите на ЕЛС (2008 – 2020, во проценти)



Извор: Според податоците од Министерството за финансии (2021).

**Значителен вертикален и хоризонтален фискален дебаланс.** За меѓувладиниот систем за трансфери се користат различни видови на инструменти преку кои централната власт обезбедува средства за локалните власти: заеднички даноци (персонален данок на доход), трансфери за општа намена (дотации), условни (блок или наменски) дотации и капитални дотации/трансфери. Трансферите се даваат за неколку цели: да се подобри вертикалниот фискален баланс, овозможувајќи доволно средства за исполнување на локалните функции; да се подобри хоризонталниот фискален баланс помеѓу единиците на локалната самоуправа преку давање поддршка на посиромашните заедници за воедначување; да се финансираат националните приоритети (за делегирани или споделени услуги, како што се образованието, социјалната заштита, здравството, службите за итен одговор, итн.) и/или да се надомести за надворешните фактори во обезбедувањето јавни локални услуги помеѓу општините (на пр., кога противпожарната служба дава услуги во соседна општина).

**Дотации од ДДВ за општа намена.** Постојната формула за распределба на 4,5 % од просечната наплата на ДДВ (нето) приходите во изминатите три години е еден вид на дотација за воедначување, иако со скромен ефект. Од овој фонд на средства најпрво се доделува фиксен износ (3 милиони МКД) на секоја општина. Преостанатиот варијабилан износ е поделен во следниот сооднос: 88 % се распределуваат на општините надвор од Скопје и 12 % на Град Скопје и општините во рамките на Град Скопје. 88 % се распределуваат на општините надвор од Скопје со примена на формула за распределба врз основа на пондерирани фактори: 65 % за население, 27 % за (земјишна) површина, 8 % за број на населени места. 12 % се делат така што 40 % се наменети за Град Скопје, а 60 % за 10-те скопски општини пропорционално на нивното население. Со оваа формула се постигнува одреден степен на воедначеност, бидејќи таа користи прифатлива мерка за потребите за расходи (население, земјиште, број на населени места), но не ги решава разликите во економските услови. Последните реформи вклучуваат и воведување дел од нето приходите од ДДВ (0.25 % во 2022, 0.5 % во 2023 и 0.75 % во 2024) за дотациите за воедначување врз основа на фискалниот капацитет и истиот процент од (нето) приходите од ДДВ за дотации засновани врз резултатите од работата. Оваа нова реформа е добар пример за успешна координација на централно ниво (Министерство за финансии) и на локално ниво (ЗЕЛС и општините).

**Блок-дотациите** се користат за финансирање на институциите во образованието, во културата, во детската заштита и во областа на заштита на постарите лица. Системот за финансирање на доделените надлежности не се заснова врз принципот на финансирање функции, туку финансирање институции од образованието, детската заштита, социјалната заштита и културата.



Табела 3. Големина на меѓувладините трансфери во Дополнителниот буџет за 2021 година (во денари и во проценти од вкупните трансфери)

Вид на меѓувладини трансфери	во денари	Удел (во %)
1. Дотација од ДДВ со општа намена	2.238.000.000	10.5
2. Наменски дотации	406.700.000	1.9
Наменски дотации за основно образование*	3.200.000	0.0
Наменски дотации за противпожарните служби	403.500.000	1.9
3. Блок-дотации	18.684.331.000	87.6
Блок-дотации за основно образование	11.220.800.000	52.6
Блок-дотации за средно образование	5.026.000.000	23.6
Блок-дотации за култура	352.330.000	1.7
Блок-дотации за детска заштита	2.034.834.800	9.5
Блок-дотации за грижа за стари лица (домови за стари лица)	50.366.200	0.2
<b>Вкупно (1+2+3)</b>	<b>21.329.031.000</b>	<b>100</b>

Напомена: \*Се однесува само на Општина Пласница. Извор: Министерство за финансии (септември 2021).

За време на периодот од 2017 – '20 година, во просек околу 1 милијарда денари (еднакво на 16.5 милиони евра) беа капитални трансфери од централната влада за општините. Овие владини програми и потпрограми за развој беа финансирани од Владата, Министерството за одбрана, Министерството за финансии, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за транспорт и врски, Министерството за култура, Министерството за локална самоуправа, Бирото за регионален развој и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој (ДЗР, 2021).

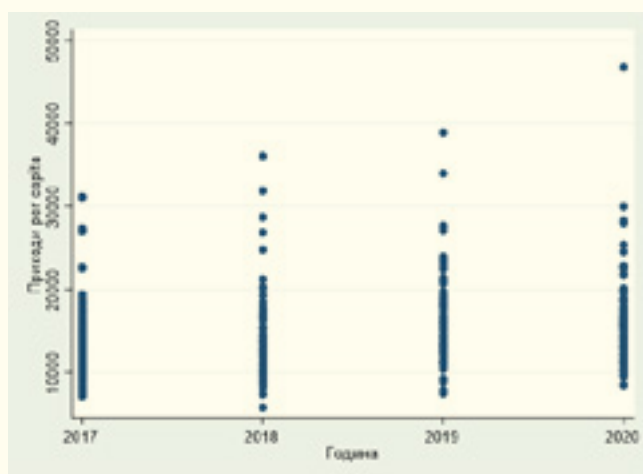
Како заклучок, иако општините и ЗЕЛС инсистираат на законска можност за планирање на буџетските приходи на ЕЛС со максимум 50 % зголемување на ниво на година за наредната фискална година, тоа би било несоодветно решение. Многу општини планираат нереално високи приходи, соодветно ги зголемуваат своите буџетски расходи и генерираат нови заостанати долгови (општински долгови). Нововедениот систем на дотации базиран врз перформанси, којшто ги наградува општините кои ја зголемиле наплатата на приходите од сопствени извори, делумно ќе го ублажи проблемот. Министерството за финансии и ЗЕЛС треба заедно да го преиспитаат прагот од 30 % за повисоки планирани приходи и да го ревидираат во надолна линија за да промовираат култура на реално буџетско планирање и фискална дисциплина.

Извор на податоци: Министерство за финансии (2017, 2018, 2019 и 2020).

$$\text{Приход во буџетот на локалната власт по глава на жител} = \frac{\text{Приход во буџетот на локалната власт}}{\text{Општинско население}}$$

Општински буџети: приходи per capita

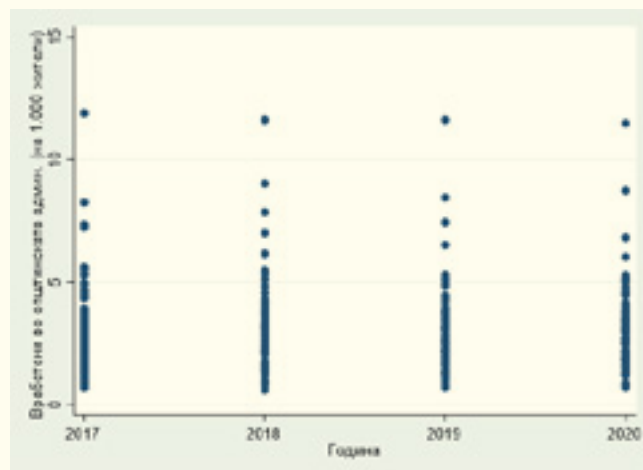
перцентил	најмала вредност	најголема вредност		
1%	7379.784	5727.119		
5%	8719.171	7885.361		
10%	9641.457	7289.634	Obs	324
25%	11835.72	7379.784	Sum of Ngt.	324
50%	14297.5		Mean	15164.8
75%	17152.91	33945.58	Std. Dev.	5325.568
90%	21433.52	36026.82	Variance	2.84e+07
95%	25337.93	38851.15	Skowness	1.763149
99%	33945.58	46758.32	Kurtosis	8.543854





Вработени во општинска администрација (на 1.000 жители)

перцентил	најмала вредност	најголема вредност		
1%	.69	.6	Obs	324
5%	1.18	.6898396	Sum of Mgt.	324
10%	1.34	.69	Mean	2.996816
25%	1.838351	.69	Std. Dev.	1.745156
50%	2.645		Variance	3.04557
75%	3.525604	11.48299	Skewness	2.18553
90%	4.93	11.62	Kurtosis	10.13692
95%	6.032818	11.62		
99%	11.48299	11.9		



### Вработени во општинската администрација и во сите институции основани од општините (на 1.000 жители)

**Опис:** Покрај за вработените во општинската администрација (на 1 000 жители), Министерството за информатичко општество и администрација исто така има објавено посебни податоци за 2017, а 2018 и за 2019 за сите вработени лица во локалните институции. Вкупниот број на вработени се однесува на вработени на неопределено време, со исклучок на оние кои се вработени со краткорочни договори. За жал, Министерството за информатичко општество и администрација престана да ги објавува овие податоци за 2020 година, така што постојат само податоци за периодот 2017 – 2019 година.

*Извор на податоци:* Министерство за информатичко општество и администрација (2017, 2018, 2019, 2020).

$$\text{Вработени во општ. администрација и сите локални инстит. (на 000)} = \frac{\text{Вработени во општ. админ. и сите локал. институции}}{\text{Општинско население}} * 1000$$

### Вработени во општинската администрација (на 1.000 жители) во споредба со просекот на групата

**Опис:** Тоа е добиен показател со којшто се прави споредба на вредноста со просекот за групата на општини со слична големина на население.

*Извор на податоци:* Министерство за информатичко општество и администрација (2017, 2018, 2019, 2020).

$$\text{Сооднос} = \frac{\text{Вработени во општинска администрација. (на 000)}}{\text{Просек за групата за вработени во општ. администрација (на 000) во општини со слична големина}}$$

### Вработени во општинската администрација и во сите институции основани од општините (на 1.000 жители) во споредба со просекот на групата

**Опис:** Ова е добиен показател што ја споредува вредноста со просекот за групата на општини со слична големина на населението. За жал, Министерството за информатичко општество и администрација престана да ги објавува овие податоци за 2020 година, така што постојат само податоци за периодот 2017 – 2019 година.

*Извор на податоци:* Министерство за информатичко општество и администрација (2017, 2018, 2019, 2020).

$$\text{Сооднос} = \frac{\text{Вработени во општ. админ. и сите локални институции (на 000)}}{\text{Просек за групата за вработени во општ. администрација и сите локални институции (на 000) во општини со слична големина}}$$

### Број на вработени во секторот за финансиски прашања на општината

**Опис:** Овој показател е тесно поврзан со административниот капацитет за локално управување со јавните финансии. Секторот за финансиски прашања вообичаено се состои од оддел за финансиски прашања и оддел за локални даноци и такси, а честопати и оддел за внатрешна ревизија.

*Извор на податоци:* Интервјуа со раководители (во неколку наврати и со државни службеници) од одделите за финансиски прашања на секоја општина во врска со периодот 2017 – 2020 година.

## 9. Партнерства со локални граѓански организации

### 9.1. Партнерство со локални граѓански организации

**Опис:** Градењето легитимни коалиции со други граѓански организации, според локалните принципи, е многу важен столб на локалното управување. Еден податок за овој показател е вкупната вредност на трансферите кон граѓанските организации од општинските буџети, изразено и по глава на жител и како процент од вкупните буџетски расходи на локалната власт. Сите општини не располагаат со регистар на сите меморандуми и договори за соработка со локалните граѓански организации, што оневозможува да се направи споредба меѓу општините.

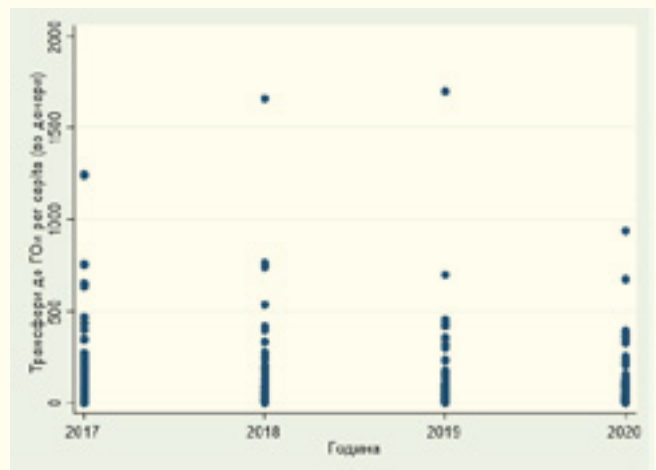
*Извор на податоци:* Министерство за финансии (2017, 2018, 2019, 2020).

$$\text{Трансфери за ГОи по глава на жител} = \frac{\text{Трансфери за ГОи}}{\text{Општинско население}}$$

$$\text{Удел на трансфери за ГОи} = \frac{\text{Трансфери за ГОи}}{\text{Вкупно расходи во буџетот на локалната власт}}$$

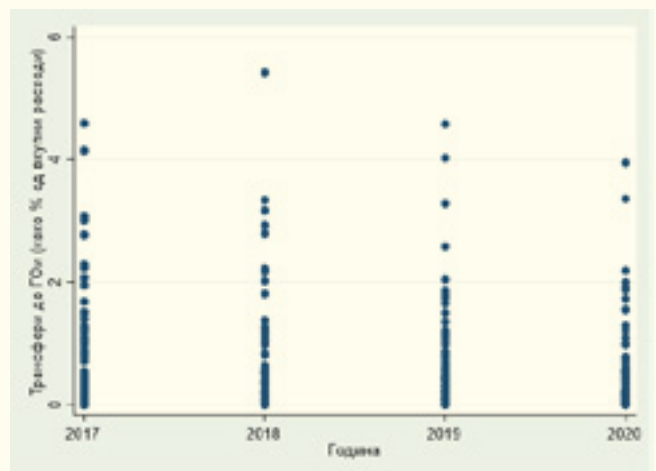
Трансфер до ГОи per capita (во денари)

перцентил	најмала вредност	најголема вредност		
1%	0	0	Obs	324
5%	0	0	Sum of Wgt.	324
10%	0	0	Mean	106.7303
25%	13.03448	0	Std. Dev.	166.9936
50%	52.03252		Variance	27886.87
75%	122.3115	717.9529	Skewness	3.478169
90%	295.9425	926.0977	Kurtosis	19.07341
95%	395.6412	1238.029		
99%	717.9529	1267.72		



Трансфер до ГОи (како % од вкупни расходи)

перцентил	најмала вредност	најголема вредност		
1%	0	0	Obs	324
5%	0	0	Sum of Wgt.	324
10%	0	0	Mean	.6778084
25%	.1031997	0	Std. Dev.	.8859817
50%	.3808855		Variance	.7849635
75%	.9672832	4.150961	Skewness	2.338023
90%	1.795902	4.580264	Kurtosis	9.274959
95%	2.76755	4.588289		
99%	4.150961	5.422782		



## Благодарност

Тимот искажува особено голема благодарност за огромниот придонес и за одвоеното време на:

- г-н м-р Андреј Димов, раководител на Одделот за финансиски прашања, Општина Бутел
- г-ѓа Суада Мавмути, буџетски координатор, Оддел за финансиски прашања, Општина Маврово и Ростуше
- г-ѓа Ирена Стерјоска-Локвенец, член на Општински совет и заменик-градоначалник на Општина Прилеп
- г-н Драге Свездакоски, раководител на Сектор за финансиски прашања, Општина Прилеп
- г-ѓа Белмира, раководител на Оддел за финансиски прашања, Општина Центар
- г-н Гордан Симоновски, член на Општински Совет, Општина Центар
- г-ѓа Александра Лазаревска, член на Општински Совет, Општина Куманово
- г-ѓа Валентина Младеновска, претседател на Комисија за буџет, член на Општински совет, Општина Куманово
- г-ѓа Ирена Илиевска, раководител на Оддел за финансиски прашања, Општина Куманово
- г-н Тодор Ефремов, секретар, Општина Кавадарци
- г-ѓа Цанка Јовановска, раководител на Оддел за финансиски прашања, Општина Кавадарци
- г-н Стојанче Николов, градоначалник на Општина Росоман
- г-н Ратко Стаменов, раководител на Оддел за финансиски прашања, Општина Росоман
- г-н Данчо Арсов, раководител на Оддел за финансиски прашања, Општина Шуто Оризари
- г-н Садат Арифџи, раководител на Оддел за финансиски прашања, Општина Гостивар
- г-н Тиме Комаров, раководител на Оддел за финансиски прашања, Општина Струмица
- г-ѓа Александра Петкановска Трпеска, советник за анализа на буџетите на локалната самоуправа (Министерство за финансии).





