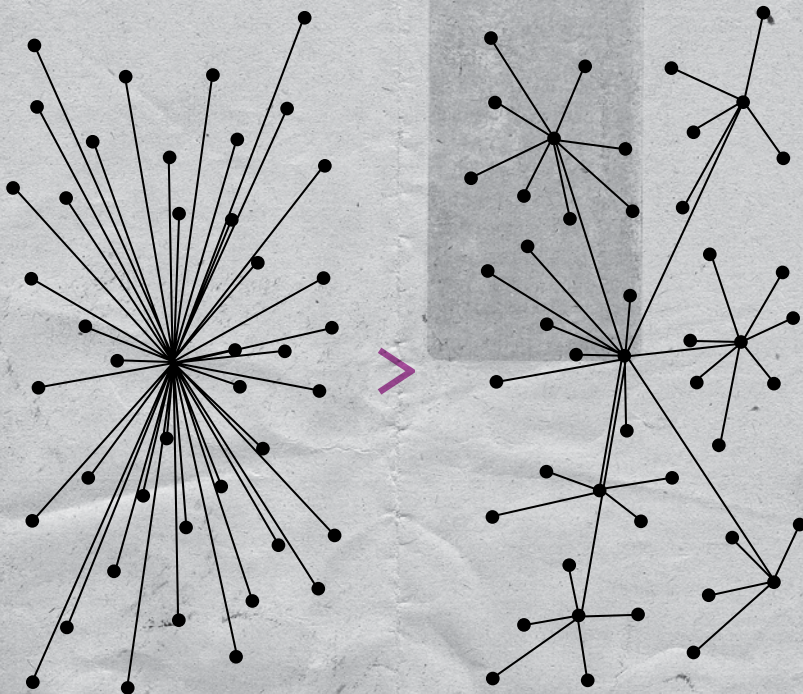


# ФИСКАЛНАТА децентрализација ВО РМ: ПРОГРЕС ИМА, НО СÈ УШТЕ СМЕ ДАЛЕКУ

Мониторинг и анализа  
на фискалната децентрализација во РМ  
Извештај 2012







# **ФИСКАЛНАТА** **децентрализација** **ВО РМ: ПРОГРЕС** **ИМА, НО СÈ УШТЕ** **СМЕ ДАЛЕКУ**

**Мониторинг и анализа**  
**на фискалната децентрализација во РМ**  
**Извештај 2012**

Скопје, мај 2013

**Издава:**

Фондација Отворено општество – Македонија

**За издавачот:**

Владимир Милчин, Извршен директор

**Автори:**

Георги Христов, Наташа Илијева-Ацевска, Марина Наумовска и Јане Вртески

**Уредници:**

Сунчица Костовска - Петровска

Катерина Николова

**Лектура:**

Бобан Карапејовски

**Ликовно - графичко обликување:**

Кома

**Печат:**

Бато и Дивајн

**Тираж:**

200 примероци

**Бесплатен/некомерцијален тираж**

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352.073.52:005.584.1(497.7)"2013"(047)

ФИСКАЛНАТА децентрализација во РМ : прогрес има, но се уште сме далеку : мониторинг и анализа на фискалната децентрализација во РМ : извештај 2012 / [автори Георги Христов ... и др.]. - Скопје : Фондација отворено општество - Македонија, 2013. - 62, 61 стр. : граф. прикази ; 24 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Fiscal decentralization in the RM : progress is achieved, but much but remains to be done : monitoring and analysis of fiscal : decentralization in the Republic of Macedonia : 2012 report / Georgi Hristov ... [и др.]. - Обата текста меѓусебно печатени во обратни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Автори: Георги Христов, Наташа Илијева-Ацевска, Марина Наумовска и Јане Вртески

ISBN 978-608-218-181-3

1. Христов, Георги [автор]

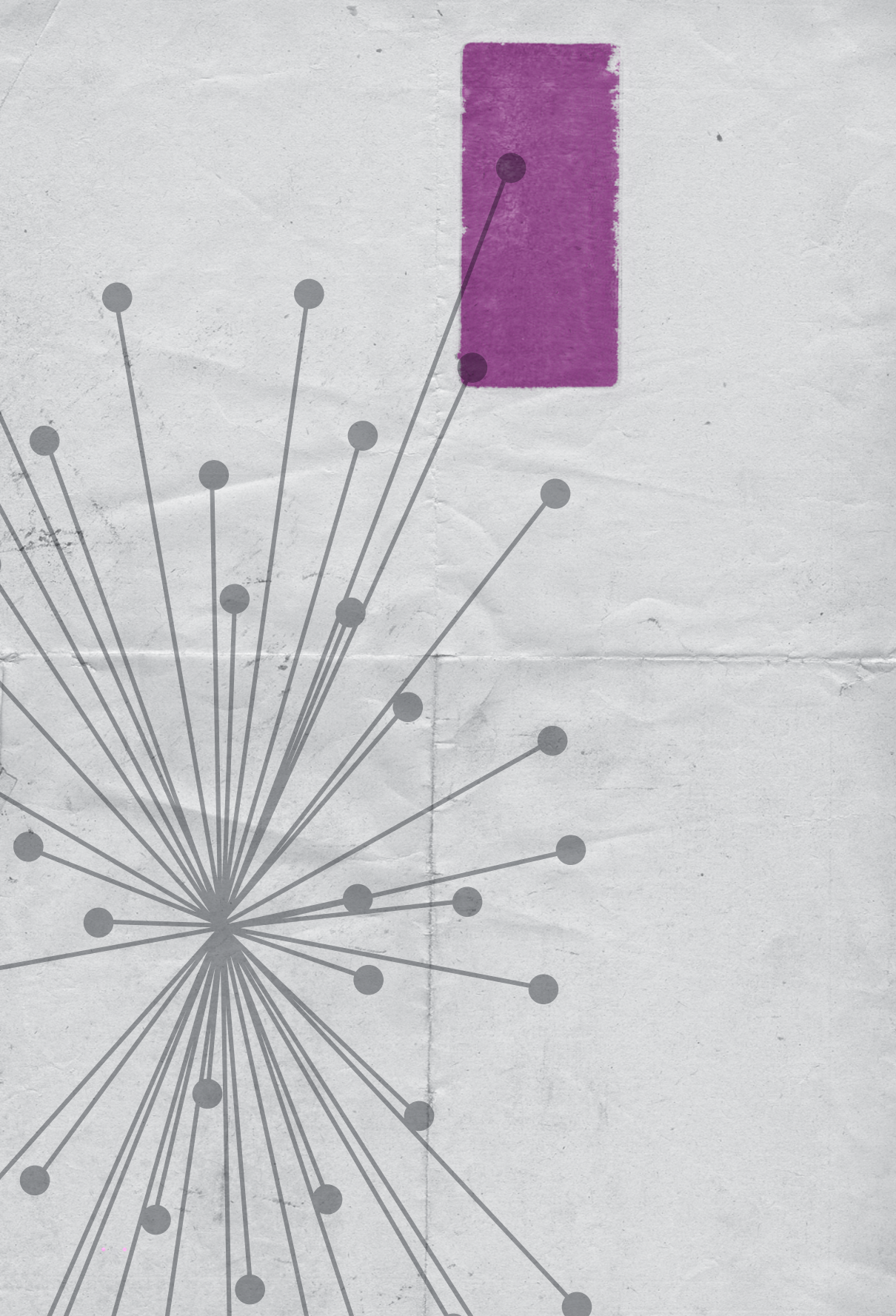
а) Локална самоуправа - Финансирање - Мониторинг - Македонија - 2013 - Извештаи

COBISS.MK-ID 94794762

*Овој извештај е овозможен со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско оштество. Содржината на публикацијата е одговорност на авторите и на Фондацијата Отворено оштество - Македонија и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.*

# СОДРЖИНА

<b>ИЗВРШНО РЕЗИМЕ</b>	<b>5</b>
<b>ВОВЕД И КЛУЧНИ НАОДИ</b>	<b>7</b>
<b>1. Анализа на резултатите од мониторингот на фискалната децентрализација во РМ за 2012 година</b>	<b>11</b>
2.1. Методолошки пристап	11
2.2. Индекс на фискалната децентрализација (ИФД)	14
2.2.1. Подиндекс на имплементација на политиките	18
2.2.2. Подиндекс на финансиската состојба на ЕЛС	22
2.2.3. Подиндекс на општата економска состојба во општината	27
2.2.4. Подиндекс на транспарентност и отчетност	30
<b>2. Анализа на локалните финансии во Република Македонија</b>	<b>34</b>
3.1. Учество на локалните финансии во БДП и во јавните приходи (расходи)	34
3.2. Основен и вкупен буџет	38
3.3. Трансфери и донации во локалните буџети	41
3.4. Структура на приходи во вкупен и основен буџет	45
3.5. Структура на расходи во вкупен и основен буџет	47
3.6. Капитални инвестиции по жител на локално ниво	50
3.7. Задолженост на општините	52
<b>3. Фискалната децентрализација и процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ</b>	<b>55</b>
<b>4. ПРЕПОРАКИ</b>	<b>59</b>



---

# Извршно резиме

---

**Овој извештај** е изработен како дел од мониторингот на децентрализацијата, кој од април 2012 година се одвива во рамките на Проектот на УСАИД (Американската агенција за меѓународен развој) за граѓанско општество, а кој го спроведува Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ). Во процесот на мониторинг се вклучени 12 општини-партнери<sup>1</sup> на ФООМ, во кои, во соработка со Центарот за развој на локалната демократија (ЦРЛД) од Скопје, а во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализација“, активно се набљудуваше спроведувањето на децентрализацијата во повеќе области (образование, финансии, урбанизам, локален економски развој и комунални дејности) преку постигнувањата на партнер-општините, почнувајќи од 2008 година. Наодите од мониторингот во делот на фискалната децентрализација од 2008 година наваму се користени за компаративна анализа и во овој извештај.

Целта на активностите, преку постојано набљудување на имплементацијата на децентрализацијата, е да се стимулира ефикасен, транспарентен и отворен процес на спроведување на децентрализацијата преку следење, известување и јавно информирање за фискалната децентрализација во Република Македонија (РМ).

Во овој извештај се сублимирани резултатите од набљудувањето на спроведувањето на фискалната децентрализација во текот на 2012 година. По воведот и презентирањето на клучните (главните) наоди од истражувањето, во глава 2 пресметан е Индексот на фискалната децентрализација (ИФД) во РМ за 2012 година. Најпрво, се дава краток преглед на користената методологија што ЦРЛД и ФООМ ја употребуваат во изминативе години за мониторинг на децентрализацијата во РМ, а потоа се презентирани деталните резултати со вклучени анализи на ниво на поиндекси и индикатори што се користени во методологијата за мониторинг<sup>2</sup>. Во глава 3 претставена е детална анализа

---

1 Боговиње, Велес, Гостивар, Дебар, Илинден, Карпош, Куманово, Неготино, Охрид, Старо Нагоричане, Струмица и Тетово

2 Детален опис на користената методологија е дадена во првиот извештај „Следење на

на локалните финансии во 12-те општини-партнери и онаму каде што беше можно се направи споредба на резултатите со земјите од Југоисточна Европа. Краток осврт на извештаите на Европската комисија (ЕК) од 2008 до 2012 година во делот што се однесува на децентрализацијата (со акцент на фискалната децентрализација) е даден во глава 4. Извештајот се комплетира со некои основни препораки за стимулирање на фискалната децентрализација, кои се дадени во глава 5. Голем дел од препораките дадени во претходните извештаи сè уште се актуелни, што укажува на фактот дека во фискалната децентрализација процесите се одвиваат бавно и уште многу пречки треба да се надминат за да се постигне суштинска фискална децентрализација.

Сите податоци и анализи презентирани во овој извештај се однесуваат на средните вредности/оценки што ги постигнале општините-партнери во 2012 година и се компаративно согледани во однос на наодите од набљудувањата 2008-2011. Токму затоа, заедно со претходно изработените извештаи за фискалната децентрализација во РМ (публикувани од страна на ФООМ<sup>3</sup>), може да се користат од страна на Министерството за локална самоуправа (МЛС) и на Министерството за финансии (МФ) во процесот на имплементирање на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014<sup>4</sup>, посебно во програмските области за развивање индикатори за мерење на квалитетот на услугите и редизајнирање на системот за мониторинг и евалуација на спроведувањето на политиките за развој на локалната самоуправа.

Повторно сакаме да нагласиме дека и во овој мониторинг важен принцип е објективноста. За да се постигне максимално ниво на објективност во истражувањето, собирањето и обезбедувањето на примарните податоци беше извршено преку прашалници во 12-те општини-партнери, а дополнително од страна на ФООМ беа обезбедени преписи од завршните сметки на општините-партнери од Централниот регистар на РМ. Дополнително, беа користени и други извори на податоци, какви што се: правни прописи, службени гласници на општините, статистички показатели и анализи и извештаи изработени и публикувани од релевантни институции и организации.

**процесот на децентрализација во РМ“, извештај** 2008 – 2009 (<http://soros.org.mk/default.asp?lang=mak&menuid=2061>).

3 Извештаите можете да ги најдете на Интернет-страницата на ФООМ <http://soros.org.mk/default.asp?lang=mak&menuid=2061>

4 <http://mls.gov.mk/index.php?news=462>



---

# 1. Вовед и клучни наоди

---

Нововоспоставениот систем на локални јавни финансии со реформите на системот на локалната самоуправа во Република Македонија, покрај објективноста, транспарентноста, стабилноста и правичноста, нужно треба да им обезбеди автономност на општините и право на водење сопствена политика во рамките на овластувањата. Впрочем, развиеноста на локалната самоуправа се цени според степенот на учеството на општинските во вкупните јавни расходи или преку процентуалното учество на локалната јавна потрошувачка во бруто домашниот производ. Особено е значајно колкав процент од вкупните приходи на општините е од сопствени извори, за чие трошење локалните власти имаат дискреционо право на одлучување. Колку е повисоко учеството на сопствените извори на приходи, толку е поавтономна и независна локалната власт, затоа што не зависи многу од трансферите од централната власт. Но, од друга страна, колку се поголеми јавните расходи на локално ниво, без разлика дали се добиени како трансфери од централната власт, исто така придонесува кон поголема (барем) фискална независност на локалните власти.

Една од темелните определби од чл. 9 на Европската повелба за локална самоуправа на Советот на Европа е: изворите на средства да бидат соодветни на новите должности; еден дел од изворите да потекнува од локални такси и надоместоци, за кои во рамки на законот тие сами ја одредуваат стапката, и изворите на средства да бидат доволно бројни и еластични. Затоа, за ефикасна децентрализација на надлежностите во однос на приходите треба да се обезбедат барем минимум основни критериуми:

- доволно ресурси за локалните власти за да ги извршуваат надлежностите што им се доделени со закон;
- распределбата на приходите да овозможи одреден степен на автономија во прибирањето на приходите од локалните власти;
- добро поставен систем на локални даноци, кој ќе обезбеди врска меѓу општината и областа во која се финансираат услугите од тој данок;
- дизајнот на механизмот за трансфери и методот за распределба, иако претставуваат политички избор, треба да почиваат на здрави економски начела.

## 1.1 Клучни (главни) наоди

Еден сублимиран генерален заклучок за фискалната децентрализација во РМ набљудувана во периодот 2008-2012 година го сугерира следново:

- (1) има подобрување;
- (2) доколку се продолжи со сегашниот тренд, ќе биде потребен долг временски период за да се постигнат целите на фискалната децентрализација и заложбите за поголема финансиска независност;
- (3) РМ заостанува во однос на земјите во регионот и во ЕУ во фискалната децентрализација.

### Конкретните заклучоци од мониторингот на фискалната децентрализација во РМ во периодот 2008-2012 се:

- Се забележува постојано зголемување на учеството на општинските приходи во вкупните јавни приходи на РМ, достигнувајќи 15,6% во 2012, и 5% во БДП. Сепак, општините во РМ, реално (без платите на наставниците), учествуваат со 6-7% во консолидираниот јавен буџет во РМ.
- Фискалните перформанси на руралните општини се за околу 50% послаби од оние на урбаните, а за повеќе од 100% од општините во или во непосредна близина на градот Скопје; најголем дел од општините, особено руралните општини и голем дел од урбаните општини, сè уште финансиски зависат од централната власт.
- Учеството на основниот буџет во вкупниот буџет во 2012 година во просек изнесува околу 40%. Останатите 60% се приходи добиени во најголем дел од дотации или самофинансирачки активности, т.е. приходи / расходи врз кои општините не можат директно да влијаат.
- Доминантна улога во приходите на вкупниот буџет имаат трансферите, што значи дека општините се финансиски зависни од централната власт. Генерален заклучок е дека сите општини немаат можности да ги зголемат сопствените приходи.
- Постои голема разлика меѓу висината на приходите (расходите) по жител во општините во РМ и не зависи од тоа дали општините се урбани или рурални;
- Капиталните инвестиции на локално ниво во најголем дел се финансираат од сопствени средства на општините.
- Во последните четири години намален е износот добиен од трансфери за кои општините можат самостојно да одлучуваат како ќе бидат потрошени, т.е., де факто, сè повеќе средства добиени од трансфери стануваат еден вид „наменски“ средства, иако, де јуре, голем дел од нив се блок-дотации.

- Во континуитет општините вложуваат сè повеќе дополнителни сопствени средства за финансирање на општинските надлежности, но треба да се има предвид фактот дека не сите општини имаат можност да издвојуваат значителни дополнителни сопствени средства за финансирање на локалните надлежности и, за најголемиот број општини, трансферите од централната власт сè уште претставуваат главен (а некаде и единствен) извор за финансирање на делегираните надлежности.
- Учеството на платите на наставниците значително ја менува распределбата на расходите во вкупниот буџет, т.е. општините немаат бенефит од блок-дотациите за образование, кои, де факто, како да се наменски дотации;
- Односот на приходите меѓу централните и локалните власти во РМ изнесува 6,3 (во просекот на ЕУ овој однос е 3,8).
- Најголема невработеност има во руралните општини, помала во урбаните, а најмала во општините во Градот Скопје; средната вредност на степенот на сиромаштија во анализираниите општини изнесува 40% и е во рамките на средната вредност за урбаните општини во РМ; најмали приходи по домаќинство има во руралните општини, поголеми се приходите во урбаните општини, а најголеми приходи по домаќинство имаат општините во Град Скопје.
- Од 2008 година наваму, транспарентноста и отчетноста на општините во континуитет се намалува, а општините се фокусирани, пред сè, на задоволување на законските барања, т.е. го преферираат легалистичкиот принцип, наместо принципите за добро владеење.
- Република Македонија, заедно со Косово и со Албанија, имаа најмали локални инвестиции по жител во Југоисточна Европа, кој е далеку помал од просекот на ЕУ и, истовремено, локалните власти во овие држави се убедливо најмалку задолжени.
- Сите годишни извештаи на Европската комисија за напредокот на РМ од 2008 до 2012 година недвосмислено укажуваат на недоволните финансии со кои располагаат општините за извршување на своите надлежности, а главната препорака за 2012 експлицитно сугерира дека треба да се забрза процесот на децентрализација и тоа посебно во однос на финансиската рамка.

**Конкретни заклучоци што се однесуваат на фискалната децентрализација во РМ мерена преку постигнувањата на 12-те општини-партнери за 2012 се:**

- Општините трошат околу 7 пати помалку пари по жител во однос на државата;
- Општините можеле самостојно да одлучуваат за трошењето на само 38% од средствата во вкупниот општинскиот буџет, а за преостанатите 62% од

средствата само ги насочуваат средствата до соодветните институции, т.е. се ставени во улога на „свртничари“.

- И покрај тенденцијата на подобрување, општините во 2012 самостојно можеле да одлучуваат за висината на тарифите и на надоместоците за околу 30% од вкупните приходи.
- Над 80% од вкупните буџети на анализираниите општини, во просек, се трошат за тековни трошоци (расходи за плати и придонеси, стоки и услуги), а капиталните инвестиции учествуваат со помалку од 20%.
- Во 2012 година општините подобро ги планирале приходите и расходите во споредба со претходните години, т.е. фискалните капацитети на општините за планирање и за управување со локалните финансии бежлат тренд на подобрување. Во просек, околу 2% приходите ги надминале расходите во 2012.
- Капиталните инвестиции по жител во анализираниите општини, во просек, биле четирипати помалку од капитални инвестиции од државниот буџет и постои голем диспарат во капиталните инвестиции меѓу општините, кои се движат од 7.663 денари/жител до 472 денари/жител.
- Во просек, развојните расходни ставки во вкупните буџети за 2012 година се значително зголемени во споредба со претходните години, но општините сè уште најголем дел од буџетот (60-70%) го трошат на тековните оперативно-административни потреби.
- Иако сè поголем број општини имаат усвоени процедури за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и со реализирањето на општинскиот буџет, сепак, општините најчесто користат една форма (локални медиуми, јавни трибини, Интернет-страница итн.) за информирање на граѓаните за прашања поврзани со буџетот и со завршната сметка на општината.
- Генерално, општините не ги објавуваат извештаите од ревизиите направени од страна на Државниот завод за ревизија на своите Интернет-страници и упатуваат на фактот дека тие се јавно достапни на Интернет-страницата на Државниот завод за ревизија.

---

# 2. Анализа на резултатите од мониторингот на фискалната децентрализација во РМ за 2012 година

---

## 2.1 Методолошки пристап

Со цел да се обезбеди континуитет и унифицираност на резултатите, истражувањето за фискалната децентрализација го задржува истиот методолошки пристап<sup>5</sup> и специфичната методологија, кои се користени во претходните истражувања во рамките на проектот на ФООМ - „Транспарентна и ефикасна децентрализација“:

Имено, следејќи го моделот прикажан на слика 1, во предвид се земени: 1) националните политики преку кои се децентрализира надлежноста; 2) финансиската независност и капацитетот на општината за имплементација на надлежноста; 3) перформансите на општината при давањето услуги од конкретната надлежност и 4) степенот на транспарентноста и отчетноста на општината во имплементацијата на соодветната надлежност.



<sup>5</sup> За подетални информации за методолошкиот пристап и методологијата користена во истражувањето може да се консултира „Извештајот од следењето на процесот на децентрализацијата: Перформанси на општините во РМ 2008-2009“, ФИООМ (2010), достапен на македонски, на албански и на англиски јазик на <http://www.soros.org.mk/default.asp?lang=mak&menuid=430>

## Врски помеѓу индикаторите за мониторинг

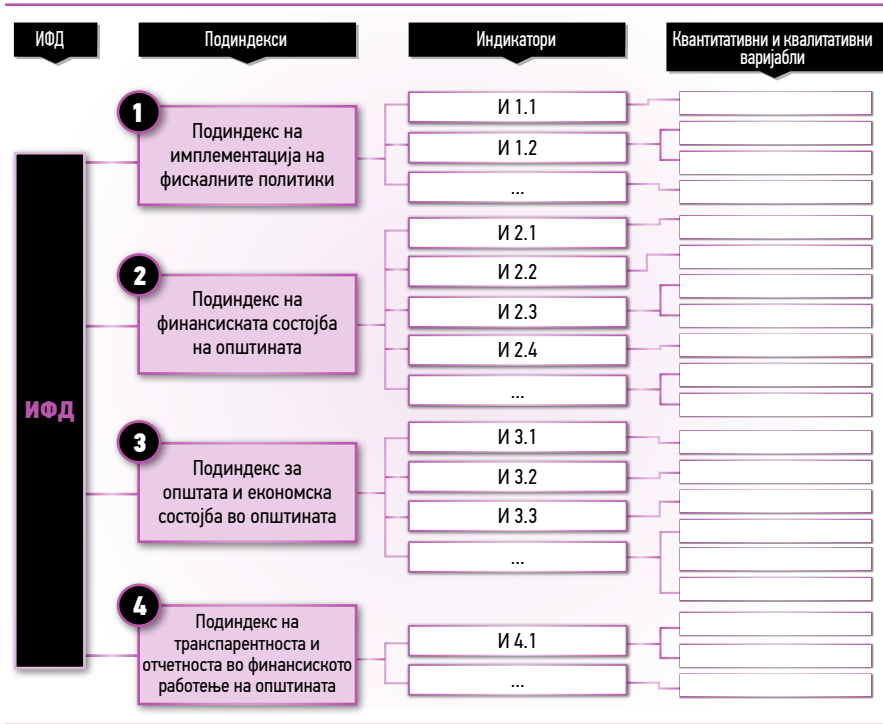


Слика 1: Модел за мониторинг на спроведувањето на децентрализацијата

Моделот за мониторинг на фискалната децентрализацијата поставен вака вклучува воспоставување и мерење на индексот на фискалната децентрализација (ИФД) на општината, кој се добива како резултат на четири посебни подиндекси, и тоа (слика 2):

- 1. Подиндекс на имплементацијата на фискалните политики** – се формира од индикаторите што се однесуваат на имплементацијата на националните фискални политики за децентрализација во секоја од општините.
- 2. Подиндекс на финансиската состојба на општината** – се формира од индикаторите што се однесуваат на финансиската состојба на ЕЛС, т.е. приходите и расходите на општинскиот буџет.
- 3. Подиндекс за општата економска состојба на општината** – се формира од индикаторите што се однесуваат на општата економска состојба во општината и врз кои работењето на ЕЛС не секогаш има доминантно влијание, како, на пример, степенот на вработеноста/невработеноста, степенот на сиромаштијата, приходите по домаќинство, итн.
- 4. Подиндекс на транспарентноста и отчетноста во финансиското работење на општините** – се формира од индикаторите што се однесуваат на транспарентноста и отчетноста на локалната власт за начините на кои ги

информира и ги консултира граѓаните при собирањето и трошењето на парите од општинскиот буџет.



**Слика 2: Методолошки пристап за пресметување на ИФД**

На сликата, всушност, даден е графички приказ на системот на мониторинг, кој вклучува варијабли/податоци, индикатори, подиндекси и, на крајот, индексот на фискалната децентрализација, како и начинот на нивната логична поврзаност. Вредностите на оценките за индикаторите, подиндексите и индексот на фискалната децентрализација се движат во интервалот од 1 до 5 и, притоа, повисоките вредности покажуваат повисок степен на имплементација на фискалната децентрализација.

Накратко, одредувањето на ИФД го следи процесот што е претставен на сликата, но, притоа, треба да се предвид дека индексот, подиндексите и индикаторите се дополнително тежински вреднувани, т.е. тие учествуваат со различна тежина (значење) во одредувањето на вкупниот ИФД, а според видувањето на одговорните државни службеници на локално ниво, како и градоначалниците.

## 2.2 Индекс на фискалната децентрализација (ИФД)

Генералниот заклучок за фискалната децентрализација во РМ, набљудувана во периодот 2008-2012 година, е дека: (1) има подобрување, (2) доколку се продолжи со сегашниот тренд, ќе биде потребен долг временски период за да се постигнат целите на фискалната децентрализација и заложбите на локалните власти за поголеми фискални капацитети и финансиска независност, и (3) РМ заостанува во однос на земјите во регионот и во ЕУ во фискалната децентрализација.

Иако во 2010 година се јави еден значителен позитивен тренд во споредба со 2009 година, анализата на фискалните податоци покажа дека овој позитивен тренд не се задржа во 2011 година, а во 2012 има мал напредок. Подиндексите што го формираат ИФД, нивните тежински фактори, како и соодветните оценки за секоја година од 2008 до 2012 се дадени во табелата 1 подолу:

Табела 1: Индекс на фискалната децентрализација во РМ 2008 - 2012

	Подиндекси	тежински фактор	2008	2009	2010	2011	2012	
1.	ПИ 1: Имплементација на политиките за фискална децентрализација	28%	2,84	2,64	2,95	2,81	3,06	
2.	ПИ 2: Финансиска состојба на ЕЛС	37%	2,89	2,64	2,91	2,95	3,23	
3.	ПИ 3: Општа економска состојба во општината	21%	2,97	2,97	2,97	3,03	2,99	
4.	ПИ 4: Транспарентност и отчетност	14%	3,36	3,36	3,28	3,25	3,12	
			<b>ИФД</b>	<b>2,96</b>	<b>2,81</b>	<b>2,99</b>	<b>2,97</b>	<b>3,11</b>

Како што се гледа од табелата 1, главните наоди од мониторингот на фискалната децентрализација во периодот 2008-2012 година можат да се сублимираат во следниве точки:

- Најголем пораст бележи подиндексот за финансиската состојба на ЕЛС пред сè поради (1) зголемувањето на вредноста на индикаторот за финансиски баланс, т.е. во просек општините оствариле вишок приходи од 2% во однос на расходите во вкупниот буџет, што укажува на зголемена ефективност во управувањето со општинските буџети од страна на локалните власти, и (2) поради зголемувањето на развојната компонента во буџетите на ЕЛС.
- Зголемување е забележано и кај подиндексот за имплементација на политиките, но истовремено кај него се забележуваат и најголеми осцилации од година во година. Анализите укажуваат дека овој подиндекс

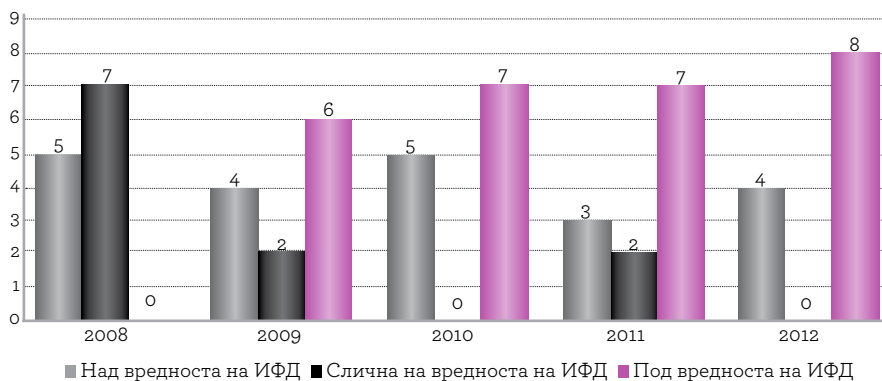


во најголема мера е условен од два параметри: капиталните инвестиции на локално ниво и влијанието на општините врз трансферите што ги добиваат од централната власт. Имајќи предвид дека општините имаат мали можности за финансирање на капитални инвестиции од сопствени средства, како и малото влијание при распределбата на трансферите од централната власт, овој подиндекс директно зависи од однесувањето на централната власт во однос на трансферите до општините секоја година.

- Иако мал, сепак се забележува континуиран напредок на подиндексот за финансиската состојба на ЕЛС, што, пред сè, се должи на зголемувањето на сопствените приходи на општините.
- Примената на фискалната децентрализација во анализираниот период (2008-2012) не придонело за подобрување на општата економска состојба во општините<sup>6</sup>.
- Највисоки оценки се постигнати во однос на транспарентноста и отчетноста на општините, но, сепак, во анализираниот период овие оценки покажуваат тенденција на постојано намалување.

Посебно загрижува фактот што, спротивно на очекувањата за фискална еквиализација (израмнување) на фискалните перформанси на општините, што е една од главните цели на фискалната децентрализација, јазот меѓу „побогатите“ и „посиромашните“ општини во периодот 2008-2012 се зголемува, како што е покажано на графикот 1:

График 1: Распределба на фискалните капацитети на општините во однос на средната вредност на ИФД



Од 12-те анализирани општини, во 2008 година 7 општини имале слична вредност со ИФД; во 2009 и во 2011 година само 2 општини имале слична вредност со ИФД, а во 2010 и 2012 година ниту една општина немала слична

<sup>6</sup> Прецизна анализа на општата економска состојба за секоја општина одделно (стапка на невработеност, степен на сиромаштија, приходи по домаќинство, БДП/жител итн.) е тешко изводлива, бидејќи не постојат официјални ажурирани податоци на ниво на општина. Државниот завод за статистика обезбедува дел од овие податоци, но, најчесто, тие се на ниво на плански (статистички) регион.

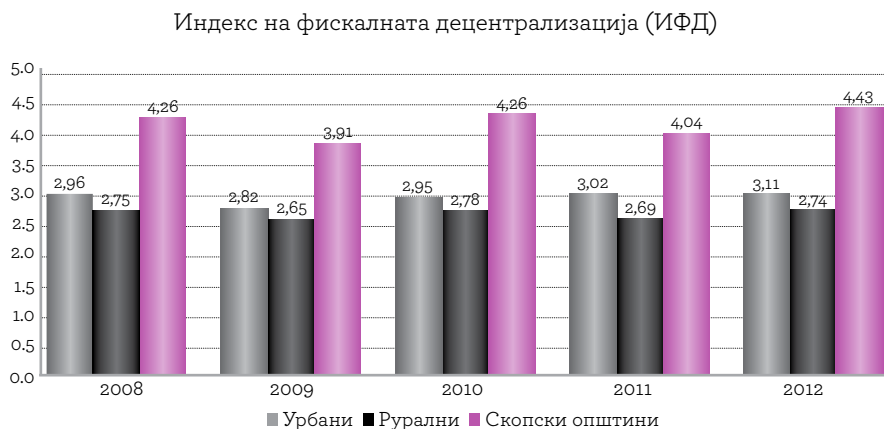
вредност со ИФД, т.е. се поголем е бројот општини што имаат послаби фискални перформанси, за сметка на сè помалиот број општини што имаат сè подобри фискални перформанси. Значи, како што беше споменато во претходните извештаи, ова не треба да се толкува дека богатите општини станале уште побогати, а сиромашните уште посиромашни, туку, прво, дека јазот меѓу нив се зголемил, т.е. дека дури и ако „посиромашните“ општини ги зголемиле нивните фискални перформанси, зголемувањето кај „побогатите“ било уште поголемо. Второ, сè поголем број општини може да се најдат во групата каде што индексот на фискална децентрализација е под средната вредност, што укажува дека меѓу општините нема рамномерна дистрибуција на фискалните перформанси. Практично, ова значи дека просечните вредности треба да се земаат со голема доза претпазливост, бидејќи не ја отсликуваат еднакво реалноста во сите општини. На пример, само една или две општини што имаат добри показатели за фискалната децентрализација може значително да ја зголемат средната вредност (на пример, 7 е средна вредност на збирот на броевите 8 и 6, но и на 12 и 2).

Друг интересен податок е дали фискалната децентрализација придонесува за изедначување на квалитетот на живот на граѓаните без разлика дали се работи за урбана, рурална или општина во градот Скопје. Движењата на ИФД во периодот 2008-2012 за општините-партнери е прикажан во табелата 2 и во графикот 2:

**Табела 2: ИФД на општините-партнери во периодот 2008-2012**

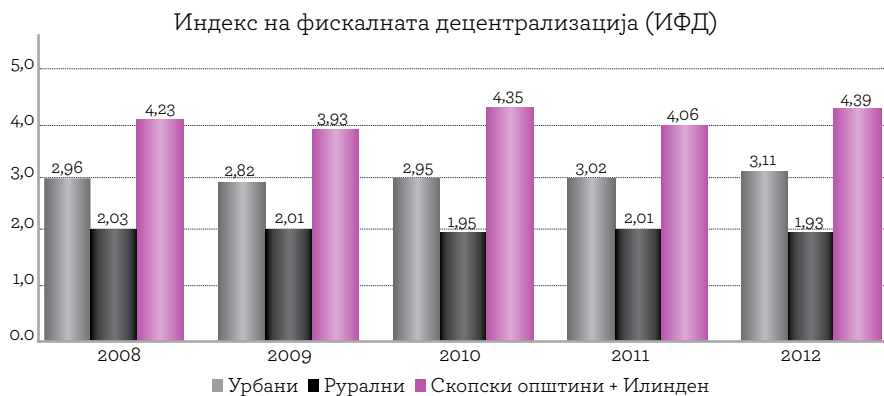
	2008	2009	2010	2011	2012
Куманово	2,78	2,85	2,88	2,70	2,74
Тетово	2,43	2,21	2,27	2,44	2,74
Гостивар	2,40	2,31	2,63	2,98	2,83
Карпош	4,26	3,91	4,26	4,04	4,43
Струмица	3,60	3,27	4,18	4,13	4,26
Велес	2,85	2,75	2,60	2,72	2,71
Охрид	3,75	3,53	3,33	3,50	4,04
Боговиње	1,37	1,60	1,81	2,05	1,79
Дебар	3,14	2,71	2,55	2,72	2,79
Неготино	2,75	2,94	3,15	2,96	2,76
Илинден	4,19	3,94	4,43	4,07	4,35
Ст. Нагоричане	2,69	2,42	2,09	1,96	2,07
<b>Просек – 12 општини</b>	<b>2,96</b>	<b>2,81</b>	<b>2,99</b>	<b>2,97</b>	<b>3,11</b>

График 2: ИФД на општините-партнери во периодот 2008-2012



Како што се гледа од графикот, општините во Градот Скопје<sup>7</sup> во текот на целиот анализиран период имаат значително поголем индекс на фискална децентрализација (ИФД) од урбаните и од руралните општини, а ИФД на руралните општини е најмал, но споредлив со оној на урбаните. Сепак, овде треба да се истакне дека ИФД на руралните општини значително е зголемен поради одличните фискални капацитети на една рурална општина (Илинден). Имајќи ја предвид географската близина на општина Илинден со градот Скопје, ако резултатите на оваа рурална општина се пресметаат заедно со оние на градот Скопје, графикот дава сосема друга слика, како што е прикажано подолу на графикот 3:

График 3:



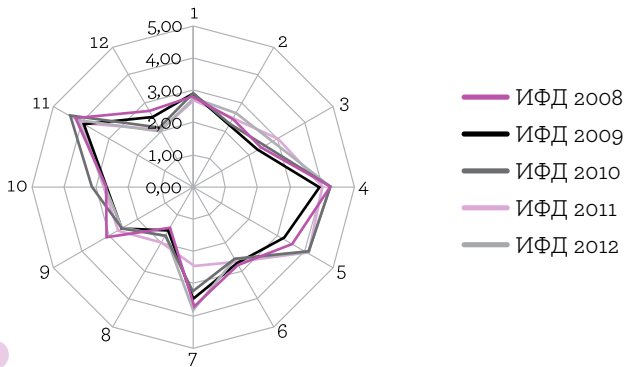
Многу веројатно е дека графикот претставува една пореална слика за фискалните капацитети на општините во РМ во однос на тоа дали се работи за

<sup>7</sup> Просекот за градот Скопје се базира само на една општина (Карпош) и затоа треба да се земе со зголемена доза на претпазливост.

урбани, рурални или општини во Градот Скопје. Генерално, може да се заклучи дека фискалните перформанси на руралните општини се за околу 50% послаби од оние на урбаните, а за повеќе од 100% од општините во или во непосредна близина на градот Скопје.

На графикот 4 сликовито се прикажани вредностите на ИФД за секоја од 12-те општини за периодот 2008-2012 година. Центарот означува вредност 1 на индексот, која се зголемува одејќи кон периферијата до максималната вредност 5.

График 4: Траектории на ИФД за 12 општини по години



Како што се гледа од графикот, во целиот анализиран период траекториите ја следат истата форма, што укажува на тоа дека фискалната децентрализација сè уште не постигнала изедначување на финансиските перформанси на сите општини (во таков случај траекториите би требало сè повеќе да добиваат форма на круг).

Подолу е даден детален опис на секој подиндекс и индикаторите што го формираат тој конкретен подиндекс. Прво е даден опис за секој од индикаторите, а потоа и средната оценка за сите општини за 2012 година, според критериумите дадени во Анекс 1.

### 2.2.1 Подиндекс на имплементација на политиките

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 28/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 28% во вкупната вредност на ИФД. Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени во табелата подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 1.2., кој се однесува на учеството на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи на општината (25%), а најмало значење има индикаторот 1.6. (10%), кој се однесува на учеството на сопствените средства во финансирањето на програмите/областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна заштита, комунални дејности, култура, спорт и др.).

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки за сите анализирани општини за 2012 година, се прикажани во табелата 3. Исто така, за споредба се дадени и средните оценки на секој од индикаторите за периодот 2008-2011 година. Средната оценка на овој подиндекс за 2012 година изнесува 3,06 и е најголема во целиот анализиран период.

Табела 3: Подиндекс за имплементација на политиките

2008 ПИ 1 = 2,84	2009 ПИ 1 = 2,64	2010 ПИ 1 = 2,95	2011 ПИ 1 = 2,81	ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2012 ПИ 1 = 3,06	
средна оценка					средна оценка	средна вредност
3,18	3,09	3,64	3,45	1.1. Учество на општинските расходи во вкупната јавна потрошувачка по жител во РМ / 11%	3,83	0,16
2,45	2,36	2,82	2,45	1.2. Учество на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи на општината / 25%	2,67	0,38
3,09	3,27	3,45	3,64	1.3. Степен на овластувања за самостојно одлучување / 19%	3,92	0,30
3,27	2,55	2,09	1,91	1.4. Локална контрола врз трансферите од централната власт / 12%	2,17	0,18
2,73	2,27	2,64	2,36	1.5. Учество на капиталните расходи во вкупните расходи / 23%	2,67	0,19
2,73	2,55	3,36	3,55	1.6. Учество на сопствените средства во финансирањето на програмите/областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна заштита, комунални дејности, култура, спорт и др.) / 10%	3,50	1,86

*Индикатор 1.1. Учество на општинските расходи во вкупната јавна потрошувачка по жител во РМ.*

Овој индикатор покажува колкави се расходите по жител во општинскиот буџет во споредба со расходите по жител во буџетот на Република Македонија и тој се добива кога вкупните расходи на општината/жител ќе се поделат со вкупните расходи на буџетот на РМ/жител. Колку е поголема оваа вредност, толку е поголема и оценката на индикаторот. Неговиот тежински фактор е 11%.

Во 2012 година вредноста на овој индикатор изнесува 0,16, што значи дека расходите по жител во општините изнесуваат 16%, споредени со расходите по жител во буџетот на РМ. **Во споредба со претходните анализирани години нема значителна промена на вредноста на овој индикатор и таа се движи во опсегот 0,14-0,16, што укажува дека фискалната децентрализација, спротивно на очекувањата, не дава забележителни резултати со оглед на тоа дека вкупниот буџет на РМ во голема мера сè уште се троши од страна на централната власт.** Средната оценка на индикаторот за 2012 година изнесува 3,83 и е најголема во сите анализирани години. Значи, **анализираните општини и натаму трошат околу 7 пати помалку пари по жител во однос на државата.**

*Индикаџор 1.2. Учесџтво на приходиџе во основниот буџет во однос на вкупниџе приходи на општината*

Овој индикатор покажува колкав дел од вкупните приходи на општината се приходи во основниот буџет и се добива како сооднос меѓу приходите во основниот буџет и вкупните приходи. Колку е поголема оваа вредност, толку е поголема и оценката на индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 25% и е со најголема тежина (значење) во одредувањето на вредноста на подиндексот 1 во ИФД.

За 2012 година вредноста на индикаторот е 0,38, што значи дека 38% од вкупните приходи на општината се приходи на основниот буџет. Оваа вредност е слична со претходните години и останува релативно мала. Соодветната оценка на овој индикатор за 2012 година изнесува 2,67.

**Ова значи дека во 2012 година општините можеле самостојно да одлучуваат за трошењето на само 38% од вкупните средства во општинскиот буџет, а преостанатите 62% од средствата само ги насочувале до соодветните институции, т.е. се ставени во улога на „свртничар“. Со голема доза прецизност истиот заклучок може да се изведе и за целиот анализиран период, т.е. општините самостојно одлучуваат за начинот на трошење и намената на само 35-40% од општинските буџети.**

*Индикаџор 1.3. Сџеен на овластувања за самостојно одлучување*

Овој индикатор покажува колку општината е самостојна во одредувањето на висината на тарифите и на надоместоците и се добива како сооднос меѓу приходите за кои општината сама ги одредува тарифите на надоместоците/таксите и вкупните приходи на општината во вкупниот буџет. Колку е поголем соодносот, толку е поголема и оценката на индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 19%.

Вредноста на индикаторот за 2012 година е 0,30, што значи дека анализираните општини, во просек, самостојно одлучуваат и ја одредуваат висината на

надоместоците/таксите и соодветните тарифи за само 30% од вкупните приходи. Вредноста на овој индикатор покажува тенденција на постојан пораст, а следствено на тоа и соодветните средни оценки на овој индикатор се зголемуваат од 3,09 (2008) до 3,92 (2012). **Сепак, и покрај тенденцијата на постојан пораст на вредноста на овој индикатор, општините во моментот можат самостојно да одлучуваат за висината на тарифите и надоместоците за околу 30% од вкупните приходи.**

#### *Индикатор 1.4. Локална контрола врз трансферите од централната власт*

Овој индикатор го покажува степенот на самостојност на општината од аспект на трошењето на средствата што се добиени како трансфери од централната власт и се добива како сооднос меѓу трансферите во основниот буџет и вкупните трансфери. Колку е поголем соодносот, толку е поголема и оценката на индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 12%.

Во 2012 година вредноста на индикаторот е 0,18, што значи дека, во просек, само 18% од вкупните приходи од трансфери се трансфери во основниот буџет. Вредноста покажува зголемување во однос на 2011 (0,13), но, сепак, е помала од 2008 (0,21). Соодветно, и средната оценка на овој индикатор за 2012 (2,17) е поголема од 2011 (1,91), но значително помала од 2008 (3,27).

**Овие податоци недвосмислено покажуваат дека во последните четири години намален е износот добиен од трансфери за кои општините можат самостојно да одлучуваат како ќе бидат потрошени, т.е., де факто, сè повеќе средства добиени од трансфери стануваат еден вид „наменски“ средства, иако, де јуре, голем дел од нив се блок-дотации.**

#### *Индикатор 1.5. Учество на капиталните расходи во вкупните расходи*

Овој индикатор покажува колку од вкупните расходи на општината се наменети за капитални расходи и се добива како сооднос меѓу капиталните расходи и вкупните расходи. Колку е поголем соодносот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 23%.

За 2012 година вредноста на индикаторот е 0,19, т.е. 19% од вкупниот буџет на општините бил наменет за капитални инвестиции. Овој процент е поголем во споредба со претходните години (освен 2008) и, соодветно, средната оценка за 2012 година изнесува 2,67 и е поголема од оценките во претходните години, а слична со 2008 (2,73).

**Практично, ова значи дека над 80% од вкупните буџети на анализираниите општини, во просек, се трошат за тековни трошоци (расходи за плати и придонеси, стоки и услуги), а капиталните инвестиции учествуваат со**

помалку од 20%. Овој процент, со минорни отстапувања, е идентичен низ целиот анализиран период од 2008 до 2012 година.

*Индикатор 1.6. Учество на сопствениите средства во финансирањето на програмите/областите*

Овој индикатор укажува на тоа со колку дополнителни сопствени средства општината учествува во финансирањето на програмите од различни области (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна заштита, комунални дејности, култура, спорт и др.) и се добива како сооднос меѓу вкупните расходи по области/програми и вкупните трансфери за тие области/програми од централната власт. Колку е поголем соодносот, толку е поголема и оценката на индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 10%.

За 2012 година вредноста на индикаторот е 1,86, што значи дека општините вложиле дополнителни 86% сопствени средства во однос на средствата добиени од централната власт за финансирање на програмите од различни области. Ова сопствено вложување е значително поголемо во текот на 2011 и на 2012 година во споредба со претходните 3 години - 41% (2008), 30% (2009) и 64% (2010), а соодветната оценка на индикаторот за 2012 година е 3,50.

**Вложувањето поголеми дополнителни сопствени средства за финансирање на општинските програми несомнено претставува добар показател за процесот на децентрализација, бидејќи на овој начин општините се финансиски помалку зависни од централната власт, но треба да се има предвид фактот дека сите општини немаат можност да издвојуваат значителни дополнителни сопствени средства за финансирање на локалните надлежности и, за најголемиот број општини, трансферите од централната власт сè уште претставуваат главен (а некаде и единствен) извор за финансирање на делегираните надлежности.**

## 2.2.2 Подиндекс на финансиската состојба на ЕЛС

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 37/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 37% во вкупната вредност на ИФД, што значи дека, според мислењата на одговорните државни службеници и на градоначалниците на општините-партнери, овој подиндекс е најважен фактор за успешна фискална децентрализација. Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени во табелата подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 2.3 кој се однесува на локалните расходи според видот на економските ставки (25%), а најмало значење има индикаторот 2.6 (10%), кој се однесува на приходите по жител на ЕЛС.



Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни вредности и оценки за сите анализирани општини за 2012 година, се прикажани во табелата 4. Исто така, за споредба се дадени и средните оценки на секој од индикаторите од 2008 до 2011 година. Средната оценка на овој подиндекс во 2012 година изнесува 2,96 и е најголема во споредба со претходните четири години - 2,89 (2008); 2,64 (2009); 2,91 (2010) и 2,95 (2011).

Табела 4: Подиндекс за финансиската состојба на општините

2008 ПИ 2 = 2,89	2009 ПИ 2 = 2,64	2010 ПИ 2 = 2,91	2011 ПИ 2 = 2,95	ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2012 ПИ 2 = 3,23	
средна оценка					средна оценка	средна вредност
1,73	2,09	1,55	2,27	2.1. Финансиски годишен баланс (резерва) / 12%	3,42	0,02
3,82	3,45	3,55	3,45	2.2. Капитални расходи по жител во општината / 14%	3,67	2,64
2,64	2,00	2,55	2,36	2.3. Локални расходи според видот на економските ставки / 25%	2,58	0,39
2,45	2,00	2,45	2,45	2.4. Распожливост на оперативните приходи / 17%	2,58	0,25
3,00	2,91	3,27	3,36	2.5. Структура на приходите / 22%	3,50	1,70
4,09	4,27	4,55	4,45	2.6. Приходи по жител на ЕЛС / 10%	4,50	12,961

#### Индикатор 2.1. Финансиски годишен баланс (резерва)

Овој индикатор го дава годишниот баланс на општината, т.е. покажува дали приходите се доволни за да ги покријат расходите на општината. Се пресметува како разлика меѓу вкупните годишни приходи и вкупните годишни расходи. Колку е поголем соодносот, толку е поголема и оценката на индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 12%.

Во 2012 година средната вредност на индикаторот изнесува 0,02, што значи дека општините, во просек, имале резерва од 2% во буџетите, т.е. вкупните расходи биле целосно покриени со остварените приходи. Соодветната оценка е 3,42 и е најголема во анализираниот период. **Ако се земе предвид фактот дека општините воопшто не се задолжиле (или се задолжиле многу малку) на пазарот на капитал, може да се констатира дека општините се однесувале домаќински и дека, во просек, расходите биле соодветно планирани и целосно покриени со остварените приходи. Оттаму, со оглед**

**на позитивниот баланс, може да се каже дека во 2012 година општините подобро ги планирале приходите и расходите во споредба со претходните години, т.е. фискалните капацитети на општините за планирање и за управување со локалните финансии бележат тренд на подобрување.**

### *Индикатор 2.2. Капитални расходи по жител на општината*

Овој индикатор дава проценка за висината на капиталните инвестиции по жител во општината. Се добива како сооднос меѓу вкупните капитални расходи и бројот на жители во општината. Колку е поголем соодносот, толку е поголема и оценката на индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 14%.

Во 2012 година просечната вредност на индикаторот е 2.640 мкд/жител и е поголема од просекот за сите претходни години – 1.894 мкд/жител (2008), 1.503 (2009), 2.170 (2010) и 2.335 (2011). Средната оценка на индикаторот за 2012 година (3,67) е поголема од 2009, 2010 и 2011, но е помала од оценката за 2008 (3,82). Како што се гледа од самите оценки, зголемените просечни капитални инвестиции во 2012 година не мора да значат и поголема средна оценка на индикаторот. Имено, зголемената средна вредност на инвестициите по глава на жител се должи на фактот што три од анализираниите општини имаат значително поголеми капитални инвестиции по жител од другите осум општини, што значително го зголемува просекот на инвестициите, но не и целокупната оценка на индикаторот. Всушност, слично како и претходните години, три општини со најголеми капитални инвестиции во 2012 се: Илинден – 7.663 мкд/жител, потоа Карпош – 5.285 мкд/жител и Струмица – 4.371 мкд/жител. Сите други општини се под просекот, а најмалите капитални инвестиции изнесувале 472 денари/жител. За споредба, планираните капитални инвестиции по жител од буџетот на РМ<sup>8</sup> за 2012 година изнесуваат околу 10.381 денари/жител.

**Ова покажува дека во 2012 година капиталните инвестиции по жител во анализираниите општини, во просек, биле четирипати помали од капитални инвестиции од државниот буџет, што е во рамки на сите анализирани години (освен во 2011 кога односот беше 1:5). Исто така, треба да се истакне дека постои голем диспаритет во капиталните инвестиции меѓу општините, кои се движат од 7.663 денари/жител (Илинден) до 472 денари/жител (Боговиње).**

### *Индикатор 2.3. Локални расходи според видот на економските сфавки*

Овој индикатор укажува на развојната компонента на буџетот на општината, т.е. колкав дел од буџетот се троши за развојните потреби, и се добива

8 Бидејќи во моментот на публикација на овој извештај завршната сметка на Буџетот на РМ за 2012 година не беше усвоена од Собранието на РМ, сите податоци за РМ се замени од последниот ребаланс на буџетот (мај 2012).

како сооднос меѓу т.н. развојни расходни ставки (46+47+48) и оперативно-административните расходни ставки, или т.н. тековни трошоци (40+41+42). Колку е поголем соодносот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 25% и тој има најголемо значење (тежина) во одредувањето на вредноста на овој подиндекс.

За 2012 година вредноста на индикаторот е 0,39, што значи дека 39% од вкупниот буџет може да се сметаат како „развојни“, а преостанатиот дел се троши за тековни оперативно-административни трошоци. Оваа вредност е значително поголема од претходните години – 2008 (28%), 2009 (21%), 2010 (26%), и 2011 (30%), и, соодветно, оценката за 2012 година изнесува 2,58. **Заклучокот е дека, во просек, развојните расходни ставки во 2012 година се значително зголемени во споредба со претходните години, но општините сè уште најголем дел од буџетот (60-70%) го трошат за задоволување на тековните оперативно-административни потреби.**

#### *Индикатор 2.4. Расположливост на оперативните приходи*

Овој индикатор го дава соодносот меѓу т.н. оперативни приходи (даночни и неданочни) и вкупните приходи на општината на годишно ниво. Колку е поголем соодносот, толку е поголема и оценката на индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 17%.

Во 2012 година вредноста на индикаторот е 0,25, што значи дека 25% од вкупните приходи доаѓаат од даночните и од неданочните приходи. Вредноста е речиси идентична со претходните години – 2008 (26%), 2009 (21%), 2010 (25%) и 2011 (25%). Соодветната оценка на индикаторот за 2012 година е 2,58. Следствено, заклучокот е ист како и за претходните години, т.е. **со оглед на малите и занемарливи капитални приходи на општината, резултатите покажуваат дека во приходите на општинските буџети во сите анализирани години доминантна улога имале трансферите, што значи дека општините се финансиски зависни од централната власт.**

#### *Индикатор 2.5. Структура на приходите*

Овој индикатор укажува на тоа колкав дел од вкупните приходи на општината се приходи од трансфери и од донации, а се добива како однос меѓу вкупните приходи и приходите од трансфери и од донации. Колку е поголем соодносот, толку е поголема и оценката на индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 22%.

Во 2012 година вредноста на индикаторот е 1,70, што значи дека вкупните приходи биле за 70% поголеми од трансферите. Овој процент е најголем во споредба со претходните години – 2008 (43%), 2009 (38%), 2010 (57%), 2011 (52%) и, соодветно, средната оценка за 2012 година е најголема (3,50). Зголемувањето

на вредноста на овој индикатор, во просек, е добар сигнал за процесот на децентрализација, бидејќи укажува на тоа дека општините почнуваат самостојно да обезбедуваат повеќе финансиски средства во нивните буџети, а тоа значи дека се финансиски помалку зависни од трансферите од централната власт. Сепак, и овде треба да се напомене фактот дека зголемениот просек се должи на резултатите постигнати од три општини (Карпош, Илинден и Охрид), кои успеале да обезбедат дури двапати повеќе сопствени приходи во буџетот од она што го добиле како трансфери и/или како донации. Просекот на другите општини се движи од 85% (Струмица) до 16% (Старо Нагоричане).

**Според ова, генерален заклучок е дека сите општини немаат можности да ги зголемат сопствените приходи и најголем дел од нив, особено руралните општини и голем дел од урбаните општините, сè уште финансиски зависат од централната власт. Само општините во Градот Скопје, дел од урбаните општини и многу мал дел од руралните општини се во можност да обезбедат дополнителни сопствени приходи.**

#### *Индикатор 2.6. Приходи по жител*

Овој индикатор го покажува соодносот на вкупните приходи во буџетот на општината и бројот на жителите во општината. Колку е поголем соодносот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 10%.

За 2012 година вредноста на овој индикатор изнесува 12.961 денари/жител и во апсолутен износ е најголема во анализираниот период. Во табелата 5 се сублимирани апсолутните и релативните износи (земена е предвид инфлацијата на годишно ниво) за анализираните години.

**Табела 5: Приходи по жител**

	2012	2011	2010	2009	2008
приходи по жител (просек 12 општини) - апсолутна вредност (МКД)	12.961	11.836	12.110	10.670	9.939
годишна инфлација (%)	3,30	3,90	1,60	-0,80	8,30
приходи по жител (просек 12 општини) - релативна вредност (МКД)	12.547	11.392	11.919	10.756	9.177

Како што се гледа од табелата, општините во текот на анализираниот период ги зголемиле приходите по жител во апсолутна и во релативна вредност. Случајно или не, анализите покажуваат дека ова зголемување е најголемо во годината кога се одржале локалните избори (2009) или во годината пред тие да се одржат (2012). Како и да е, зголемувањето на приходите на општините од

година во година придонесува за засилување на фискалната децентрализација во РМ.

### 2.2.3 Подиндекс на општата економска состојба во општината

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 21/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 21% во вкупната вредност на ИФД. За точна пресметка на индикаторите што влегуваат во овој подиндекс потребно е постоење ажурирани податоци по општина на годишно ниво за: бројот на домаќинствата, бројот на економски активното население, стапката на невработеност и степенот на сиромаштија. Со оглед на тоа што не постојат вакви ажурирани податоци на државно ниво, а уште помалку на локално ниво, анализите за претходните години беа идентични, а со тоа и добиените резултати. За да се добие што попрецизна слика за движењето на овој подиндекс во 2012 година, беше направен обид да се обезбедат нови релевантни податоци. Притоа, беа користени најновите податоци објавени од страна на Државниот завод за статистика и тие се базираат на: (1) претпоставка за бројот на населението по општини; (2) процентот на невработеност на ниво на осумте статистички региони; (3) степенот на сиромаштија за 2011 година, каде што општините се поделени во три категории – урбани, рурални и општини во Градот Скопје. Последните расположливи официјални податоци за бројот на домаќинствата по општини (кои се употребни за пресметка на индикаторот 3.3.) се од пописот од 2002 година, додека последната проценка за бројот на населението е од јуни 2011 година<sup>9</sup>, а онаа за степенот на релативна сиромаштија – од јули 2012 година<sup>10</sup>.

Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени во табелата подолу, од каде што се гледа дека сите три индикатори имаат приближно исто значење (тежина), но, сепак, најголема тежина (37%) има индикаторот што се однесува на приходите по домаќинство. Овде треба да се истакне дека ЕЛС, реално, имаат многу мали и ограничени можности да влијаат врз подобрувањето на состојбите што се опфатени со индикаторите во оваа област и кои, пред сè, зависат од општата економска состојба на ниво на државата. Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки за сите анализирани општини за периодот 2008–2012 година, се прикажани во табелата 6, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите.

9 <http://makstat.stat.gov.mk/pxweb2007bazi/Database/Статистика%20по%20општини/Население/Процени%20на%20население/Процени%20на%20население.asp>

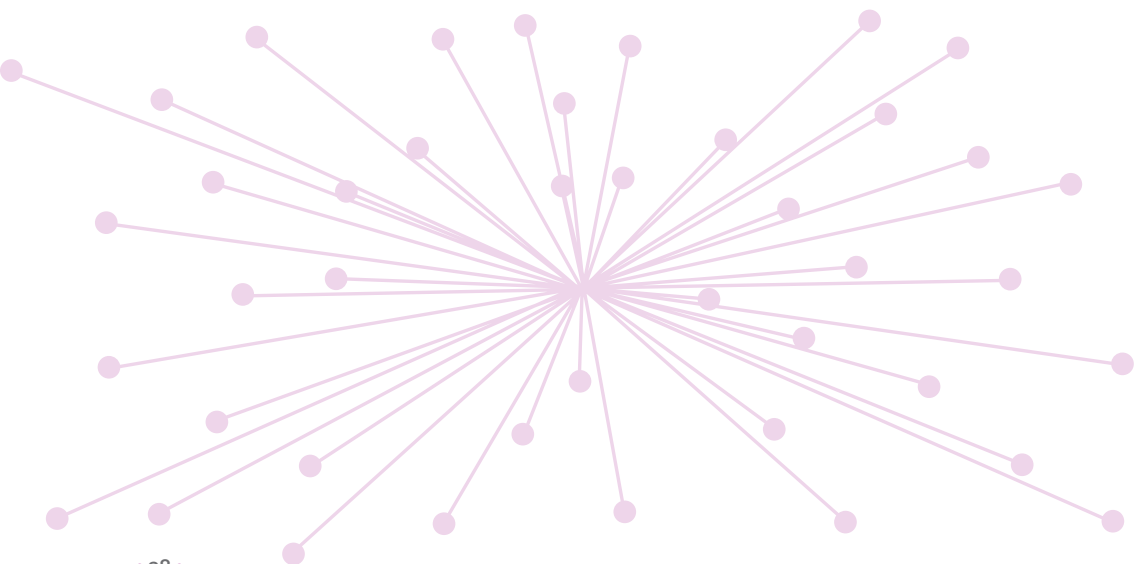
10 <http://www.stat.gov.mk/pdf/2012/4.1.12.50.pdf>

Табела 6: Подиндекс за економската состојба

ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2008 – 2010; ПИ 3=2,97		2011; ПИ 3=3,03		2012; ПИ 3=2,99	
	средна оценка	средна вредност	средна оценка	средна вредност	средна оценка	средна вредност
3.1. Стапка на невработеност / 31%	2,64	0,44	2,82	0,36	2,67	0,43
3.2. Степен на сиромаштија / 32%	2,64	0,39	2,64	0,40	3,00	0,39
3.3. Приходи по домаќинство / 37%	3,55	15.123	3,55	15.766	3,25	14.626

### Индикатор 3.1. Стапка на невработеност

Овој индикатор ја дава стапката на невработеност и се пресметува како сооднос меѓу бројот на невработени лица и вкупниот број економски активно население. Стапката на невработеност за 2012 година во анализираните општини изнесува 43% и е поголема од просекот на ниво на државата, кој – според официјалните податоци – изнесува околу 31%. Соодветната средна оценка за сите општини-партнери е 2,67 и е во рамки на претходните години. За пресметка на овој индикатор се користени податоците од Државниот завод за статистика што се однесуваат на ниво на региони (не по општини), а потоа, на секоја општина ѝ е доделен соодветен процент на невработеност во зависност од просекот на регионот каде што се наоѓа општината. Податоците се дадени во табелата 7:



Табела 7: Стапки на активност на населението на возраст од 15 години и повеќе по регион

	Стапка на активност	Стапка на невработеност	стапка на вработеност %	просечна нето плата	
<b>Република Македонија</b>	<b>56,80%</b>	<b>31,40%</b>	<b>38,90%</b>	<b>20.847</b>	
Вардарски регион	59,70%	36,40%	38,00%	16.125	Неготино, Велес
Источен регион	58,20%	16,40%	48,70%	15.131	
Југозападен регион	56,70%	42,80%	32,40%	18.499	Охрид
Југоисточен регион	71,00%	9,30%	64,40%	16.169	Струмица
Пелагониски регион	63,90%	31,40%	43,80%	19.312	
Полошки регион	43,90%	31,80%	30,00%	19.784	Тетово, Боговиње, Дебар, Гостивар
Североисточен регион	53,70%	59,60%	21,70%	17.009	Куманово, Ст. Нагоричане
Скопски регион	56,10%	30,70%	38,90%	24.693	Карпош, Илинден

Извор: Завод за сѐаџистџика на РМ

Според податоците од нашето истражување, генерално, најголема невработеност има во руралните општини, помала во урбаните, а најмала во општините во Градот Скопје. Според Државниот завод за статистика, регион со најголема невработеност е Североисточниот (62,8%), а регион со најмала невработеност е Југоисточниот (11,5%).

### Индикаџор 3.2. Сџејен на сиромашџија

Овој индикатор го дава бројот на сиромашното население, а за негово одредување се користени официјалните податоци од Државниот завод за статистика за 2011 година, кои, за жал, не се однесуваат посебно на секоја општина, туку ги групираат општините во три категории: рурални, урбани и општини во Градот Скопје, и даваат просечни вредности за степенот на релативна сиромашџија според видот на општината. Според тие податоци, во руралните општини степенот на сиромашџијата изнесува 48%, во урбаните општини – 40%, а во општините во Градот Скопје – 12%. Оттаму, соодветната оценка на овој индикатор за 2012 година е 2,64 и е иста со оценката за претходните години, како што, впрочем, се мошне идентични и процентите за релативната сиромашџија во РМ за 2010 и за 2011 година.

**Средната вредност на степенот на сиромаштија во анализираните општини изнесува 40% и е во рамките на средната вредност за урбаните општини во РМ.**

### *Индикаџор 3.3. Приходи по домаќинство*

Овој индикатор дава пресметковна вредност за приходите по домаќинство. Притоа, користени се официјалните податоци од Државниот завод за статистика што се однесуваат на: бројот на домаќинствата (попис од 2002 година), бројот на вработените и просечната плата исплатена по региони (види табела 6). Според овие податоци просечниот приход по домаќинство во анализираните општини изнесува 14.626 денари и е помал од просекот на ниво на целата држава (21.469 мкд, декември 2012). Соодветната средна оценка за анализираните општини е 3,25.

**Повторно, во просек, најмали приходи по домаќинство има во руралните општини, поголеми се приходите во урбаните општини, а најголеми приходи по домаќинство имаат општините во Градот Скопје.**

## **2.2.4 Подиндекс на транспарентност и отчетност**

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 14/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 14% во вкупната вредност на ИФД, што значи дека според мислењата на одговорните државни службеници и на градоначалниците на општините-партнери овој подиндекс има најмало значење за успешноста на фискалната децентрализација. Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени во табелата подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 4.1., кој се однесува на достапноста на информациите за буџетот и за завршната сметка на општината (39%), а најмало значење има индикаторот 4.3. (29%), кој се однесува на достапноста на информациите од јавен карактер.

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки за сите анализирани општини за периодот 2008-2012 година, се прикажани во табела 8, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. **Се забележува дека од 2008 година наваму во континуитет се намалува вредноста на подиндексот, што, генерално, укажува на намалување на транспарентноста и отчетноста на локалните самоуправи во делот на финансиското работење.**



Табела 8: Поиндекс за транспарентноста и отчетноста

2008;2009 ПИ 4=3,36	2010 ПИ 4=3,28	2011 ПИ 4=3,25	ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2012 ПИ 4=3,12
Средна оценка				Средна оценка
3,73	3,27	3,73	4.1. Достапност на информациите за буџетот и за завршната сметка на општината / 39%	3,25
2,91	2,73	2,91	4.2. Отчетност во работењето / 32%	2,83
3,36	3,91	3,00	4.3. Достапност на информациите од јавен карактер / 29%	3,25

*Индикатор 4.1. Достапноста на информациите за буџетот и за завршната сметка на општината*

Овој индикатор во себе ги вклучува: формите и начините на кои информациите за буџетот и за завршната сметка им се достапни за граѓаните, постоењето или непостоењето официјални процедури (донесени со одлука на Советот или со решение на градоначалникот), како и формите за учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет.

Според констатираната состојба во општините-партнери и според критериумите за овој индикатор дефинирани претходни, средната оценка за анализирани општини за 2012 година е 3,25. Генералните заклучоци во врска со овој индикатор за 2012 година, како и причините за помалата вредност во однос на 2011 се:

1. Намален е бројот на општини што обезбедуваат барем една форма или начин за информирање на граѓаните за податоците поврзани со буџетот и со завршната сметка на општината. За разлика од 2011 година, кога пет општини обезбедуваа две или повеќе различни форми на информирање (локални медиуми, јавни трибини, Интернет-страница итн.), во 2012 година овој број е три (на нивото од 2010), додека другите девет општини обезбедуваат една форма за информирање на граѓаните.
2. Во осум од 12-те анализирани општини постојат официјални процедури (донесени со одлука на Советот или со решение од градоначалникот) за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и со реализирањето на општинскиот буџет. Во 2010 година бројот на општините

што имаа усвоено официјални процедури изнесуваше седум, а во 2008-2009 година само четири општини имаа официјални процедури.

3. Во 2012 година пет општини (6 во 2011) обезбедиле повеќе од две форми за учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет (јавни трибини, собир на граѓани, објавување повик за поднесување предлози, директна комуникација со вработените во ЕЛС и со членовите на Советот итн.).

#### *Индикаџор 4.2. Отчетност во работењето*

Отчетноста во работењето се одредува преку повеќе податоци, како на пример: дали општината има назначено внатрешен ревизор; дали се дополнително воспоставени официјални процедури за внатрешна финансиска ревизија и дали ревизорските извештаи од внатрешната и од надворешната ревизија (Државен завод за ревизија) се јавно достапни на локално ниво (локален весник, Интернет-страница на Општината, огласни табли итн.).

Според констатираната состојба и според претходно дефинираните критериуми за овој индикатор, средната оценка за сите општини-партнери за 2012 година е 2,83 и е на ниво како претходните години. Генералните заклучоци за 2012 година и разликите во однос на претходните години се:

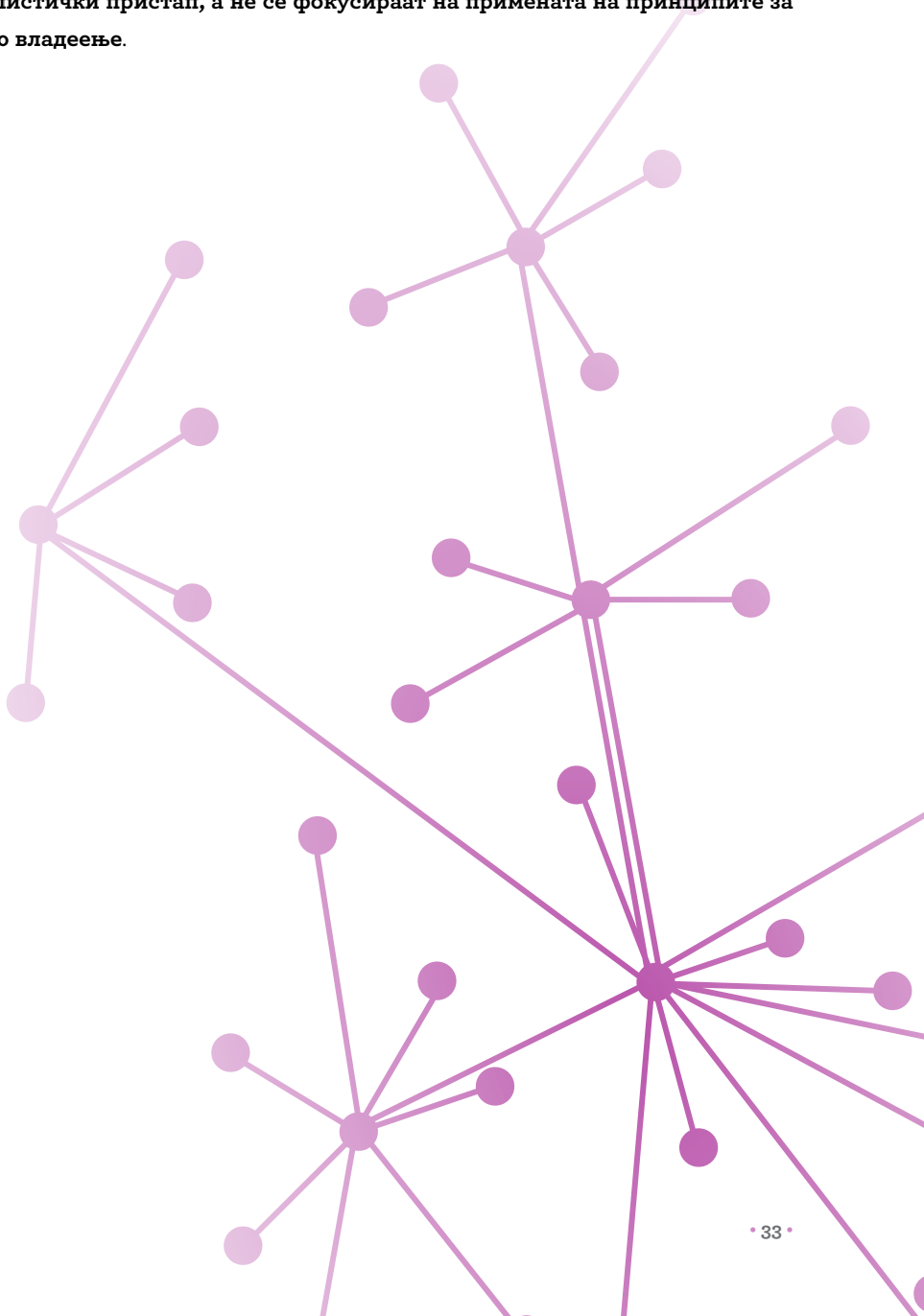
1. **10 од вкупно 12 анализирани општини во текот на 2012 имале назначено внатрешен ревизор, но само во седум од 10-те општини во кои има внатрешен ревизор постојат и официјални процедури за внатрешна финансиска ревизија.**
2. **Генерално, општините не ги објавуваат извештаите од ревизиите направени од страна на Државниот завод за ревизија на своите Интернет-страници и упатуваат на фактот дека тие се јавно достапни на Интернет-страницата на Државниот завод за ревизија.**

#### *Индикаџор 4.3. Достајност во информациите од јавен карактер*

Овој индикатор го одредува степенот на достапност на информациите од јавен карактер за општината и се одредува врз основа на следниве параметри: бројот на одговорените барања за пристап до информации од јавен карактер; дали општината била предмет на ДЗР во текот на 2012 година и пристап до документите од финансиската ревизија извршена од ДЗР.

Според констатираната состојба и според критериуми за овој индикатор дефинирани претходно, во 2012 година средната оценка за сите општини-партнери е 3,25 и бележи подобрување во однос на 2011 година, но е помала од претходните години.

Слично како и во минатите извештаи заклучокот е дека општините добиваат многу малку барања за пристап до информации од јавен карактер во делот за финансиите, а на најголем дел од нив било одговорено во законскиот рок. Сепак, се забележува појава на избегнување на доставувањето на бараните податоци поради недоследна примена на формалните процедури од страна на барателите. Ова укажува на фактот дека општините се фокусирани на задоволување на законските барања и критериуми, т.е. тие имаат легалистички пристап, а не се фокусираат на примената на принципите за добро владеење.



---

# 3. **Анализа на локалните финансии во Република Македонија**

---

## **3.1. Учество на локалните финансии во БДП и во јавните приходи (расходи)**

Системот на националните сметки е систем на податоци за секторите на економијата, трансакциите меѓу секторите на економијата и рамка за економската анализа. Во центарот на националните сметки е производството на стоките и услугите, односно бруто домашниот производ (БДП), кој е главен показател за развиеноста на економијата на секоја држава. Со податокот за бруто домашниот производ по жител се врши споредба на развиеноста на државата во однос на другите држави, споредба на продуктивноста на трудот и, истовремено, од него се добиваат податоците за бруто националниот доход, бруто штедењето и нето задолжувањето на државата.

За да се добие што поцелосна слика и разбирање на контекстот во кој се врши мониторингот на фискалната децентрализација во РМ, на графикот 5 се дадени БДПи на земјите од Југоисточна Европа, како и просекот на ЕУ 27 според податоците за 2011 година.

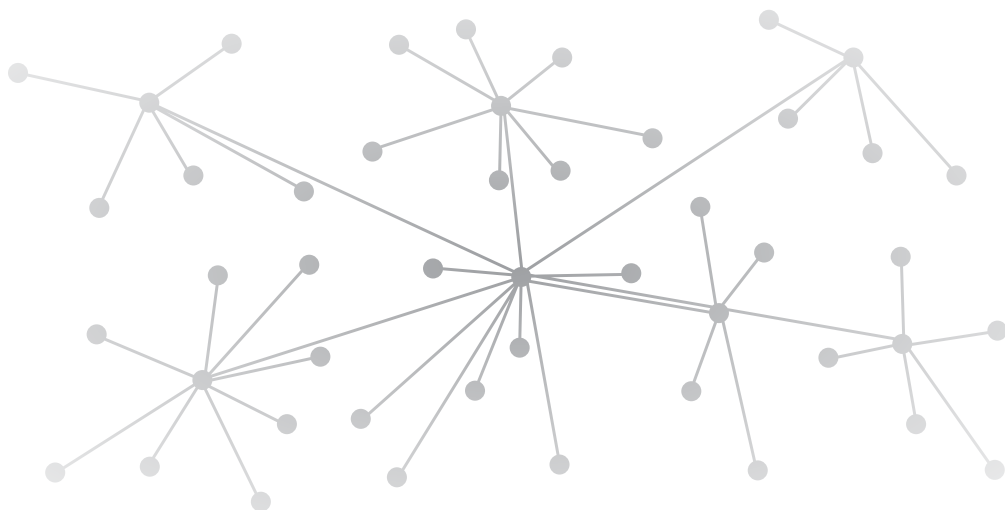
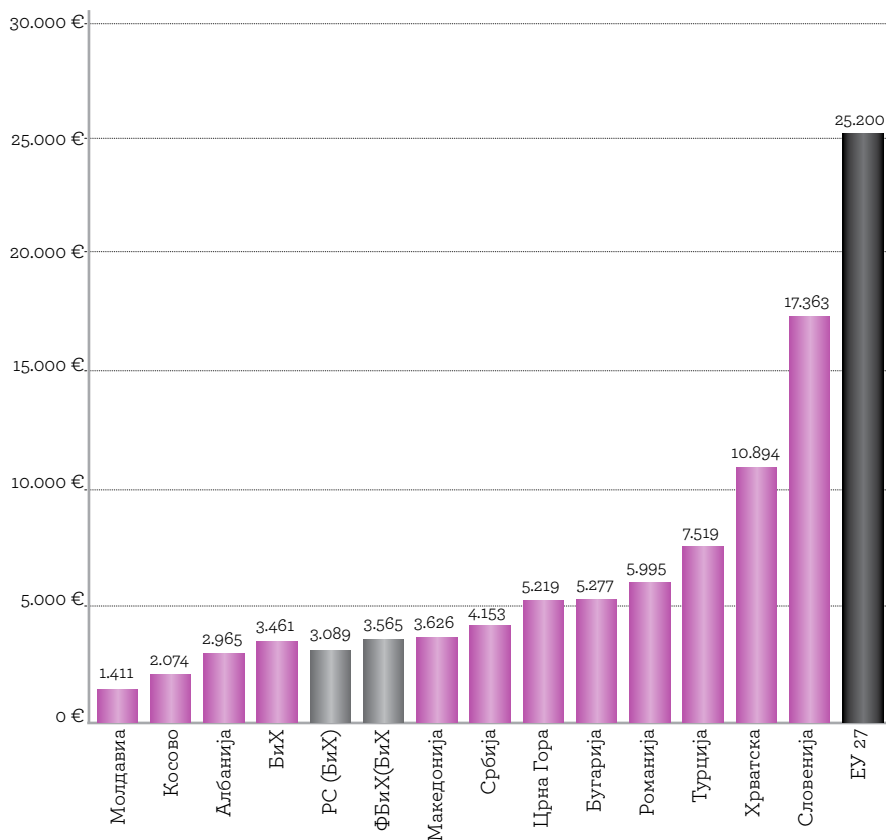


График 5: БДП на земјиште од Јужоисточна Европа



Извор: Извештај за фискалните индикатори во Јужоисточна Европа (НАЛАС, 2012)<sup>11</sup>

Од друга страна, учеството на приходите (или расходите) на локалните власти во БДП на една држава е најбитниот индикатор за степенот на фискалната децентрализација, бидејќи ја одразува големината (во финансиска смисла) на локалните власти во однос на целокупната економска активност на една држава. Вториот најбитен индикатор е учеството на локалните приходи (или расходи) во вкупните јавни приходи (или расходи) во консолидираните приходи (расходи) на општата влада. Конкретно, за РМ ова значи учеството на приходите на сите единици на локалната самоуправа (84 општини и Градот Скопје) во буџетот на РМ, кој се состои од централниот буџет (вклучувајќи ги и сметките за сопствени приходи на буџетските корисници) и буџетите на фондовите (Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, Фонд за здравствено осигурување, Агенција за државни патишта и Агенцијата за вработување)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> [http://www.nalas.eu/cms/Content\\_Data/Dokumenti/Fiscal%20Decentralization%20Report%202006-2011.pdf](http://www.nalas.eu/cms/Content_Data/Dokumenti/Fiscal%20Decentralization%20Report%202006-2011.pdf)

<sup>12</sup> Од јануари 2013 година (Службен весник 168/2012) Агенцијата за државни патишта се реструктурира во Јавно претпријатие за државни патишта и тоа не е вклучено во рамките на буџетот на РМ.

Со оглед на фактот дека со ова истражување се опфатени 12 од вкупно 84 општини во државата, не може да се направи беспрекорно точна анализа за учеството на локалните приходи (расходи) во БДП или вкупните консолидирани јавни приходи. Сепак, според расположливите податоци за БДП на ниво на статистички региони во РМ и бројот на жители може да се добие една приближна, но, сепак, прецизна оценка. Имено, ако се има предвид дека во 12-те анализирани општини живее околу 29,2% од вкупното население во РМ<sup>13</sup>, може да се направи проценка на ниво на државата за учеството на приходите (расходите) на локалните власти во БДП на РМ, како и во вкупните приходи (расходи) на РМ, како што е дадено подолу во табелата 9:

**Табела 9: Учество на локалните буџети во БДП и вкупниот јавен буџет**

Во МКД	2008	2009	2010	2011	2012
<b>БДП РМ</b>	411.728.000.000	410.734.000.000	434.112.000.000	461.730.000.000	Н/А
<b>буџет – РМ</b>	140.219.000.000	149.594.000.000	149.174.000.000	159.992.000.000	167.208.371.000
<b>буџет – 12 општини</b>	5.396.744.657	5.797.142.042	6.683.355.814	6.881.567.557	7.631.619.079
учество на 12-те општини во буџетот на РМ	3,8%	3,9%	4,5%	4,3%	4,6%
<b>учество на сите општини во буџетот на РМ</b>	<b>13,2%</b>	<b>13,3%</b>	<b>15,3%</b>	<b>14,7%</b>	<b>15,6%</b>
учество на 12-те општини во БДП на РМ	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	Н/А
<b>учество на сите општини во БДП на РМ</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,8%</b>	<b>5,3%</b>	<b>5,1%</b>	<b>Н/А</b>

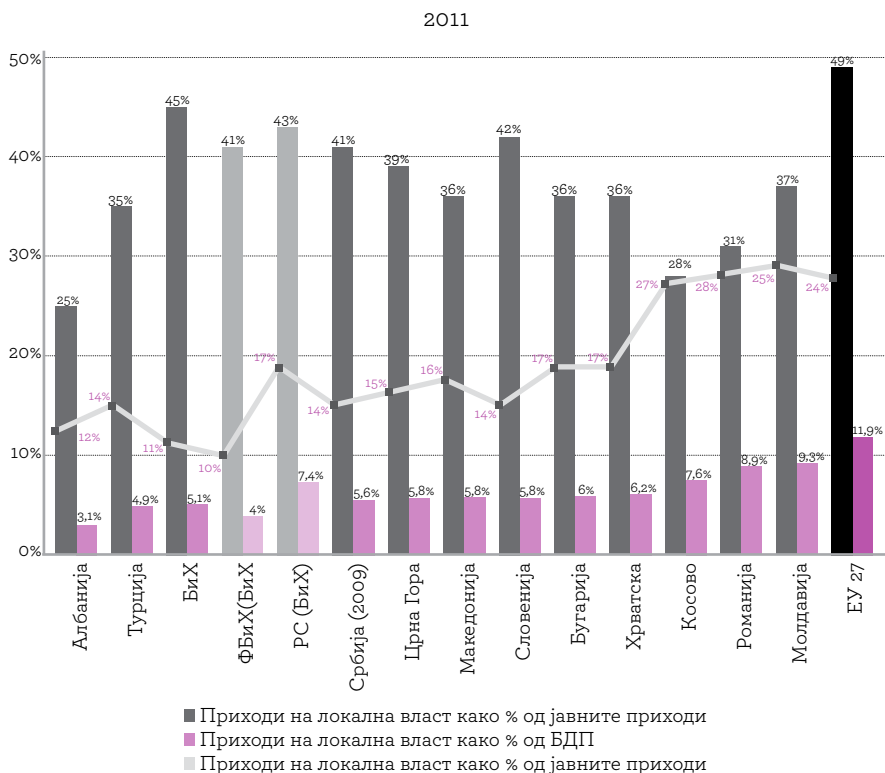
Според овие податоци, од 2008 до 2012 се забележува постојано зголемување на учеството на општинските приходи во вкупните јавни приходи на РМ, достигнувајќи 15,6% во 2012, додека приходите (расходите) на ЕЛС учествуваат со околу 5% во БДП. Практично, ова значи дека од секои 100 мкд, сите 84 општини заедно трошат 15 мкд, додека централната влада (со агенциите и со фондовите) троши 85 мкд. За попрецизна слика треба да се додаде дека

<sup>13</sup> Според Заводот за статистика, на крајот на 2012 година во РМ живееле вкупно 2,058,539 жители.

во овие 15% на локалните власти влегуваат и платите на наставниците во основното и во средното образование, кои претставуваат значителна сума и, во просек, изнесуваат околу 55-60% од општинските расходи. Овие средства се добиваат како блок-дотации од ресорното министерство (табела 12 подолу) и општините само ги проследуваат до соодветните образовни установи. Според ова, општините во РМ реално (без платите на наставниците) учествуваат со 6-7% во консолидираниот јавен буџет во РМ, т.е. од секои 100 мкд (јавни) пари, сите општини заедно трошат 6-7 мкд.

Консолидираните приходи на локалните власти како удел од БДП и вкупните јавни приходи на земјите од Југоисточна Европа и од ЕУ се дадени на график 6:

График 6: Приходи на локални власти како удел од БДП и вкупните јавни приходи



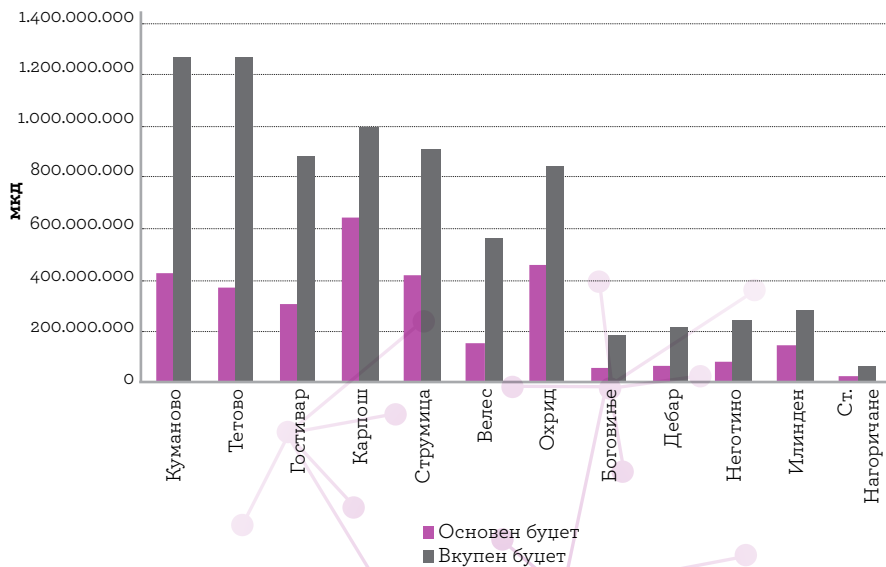
Извор: Извештај за фискалните индикатори во Југоисточна Европа (НАЛАС, 2012)

Како што се гледа од графикот, приходите на локалните власти во РМ учествуваат со 5,8% од БДП, што е некоја средина во споредба со другите држави во регионот и двапати пониско од просекот на ЕУ (11,9%). Но, овде треба да се има предвид фактот дека само во земјите означени со \* во локалните приходи се сметаат и платите што се исплаќаат на наставниците, а од сите нив учеството на локалните приходи во БДП на РМ е најмало (Бугарија 6,0; Косово 7,6%; Романија 8,9% и Молдавија 9,3%).

## 3.2 Основен и вкупен буџет

За да се добие пореална слика за фискалните капацитети и финансиските можности на општините, потребно е да се направи разграничување меѓу т.н. основен и вкупен буџет. Покрај основниот, во вкупниот буџет уште влегуваат и приходите од самофинансирачки активности, од дотации (од други нивоа на власт), од донации и од задолжување (кредити или обврзници). Додека, пак, основниот буџет ја претставува финансиската реалност во општините, бидејќи одлуките за неговите приходи (и расходи) во најголем дел се носат на локално ниво, т.е. од страна на Советите на Општините. Другите приходи во вкупниот буџет во најголем дел се „предетерминирани“, т.е. општините многу малку можат да влијаат за висината на приходите и расходите во овие буџетски категории. Очигледно, за поголема фискална децентрализација и финансиска независност, потребно е приходите во основниот буџет да учествуваат што повеќе во вкупниот буџет. Затоа е битно да се направи анализа за големината на приходите (расходите) на основниот буџет во споредба со вкупниот буџет, како што е прикажано на графикот 7 и во табелата 10, а се однесуваат на 12-те општини-партнери (во апсолутен износ).

График 7: Приказ на основниот и вкупниот буџет



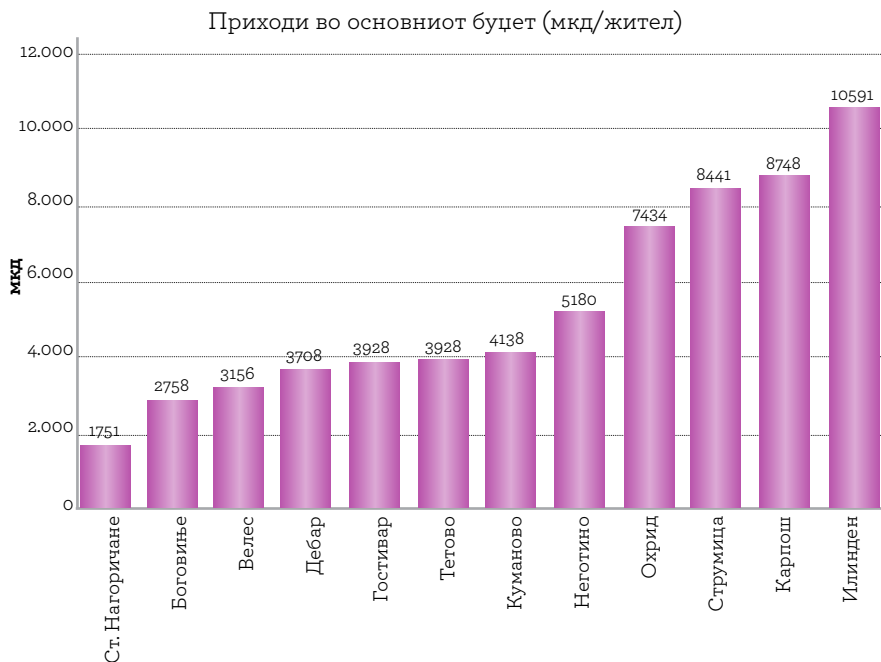


Табела 10: Приходи во основен и вкупен буџет на 12 партнер општини во 2012

(мкд)	Основен	Вкупен
даночни приходи	1.774.253.152	1.774.253.152
неданочни приходи	103.785.957	341.347.417
капитални приходи	841.699.586	972.174.186
трансфери и донации	432.869.389	4.722.666.533
домашно задолжување	0	55.819.493
задолжување во странство	0	3.326.715
<b>ВКУПНО ПРИХОДИ</b>	<b>3.152.608.084</b>	<b>7.869.587.496</b>

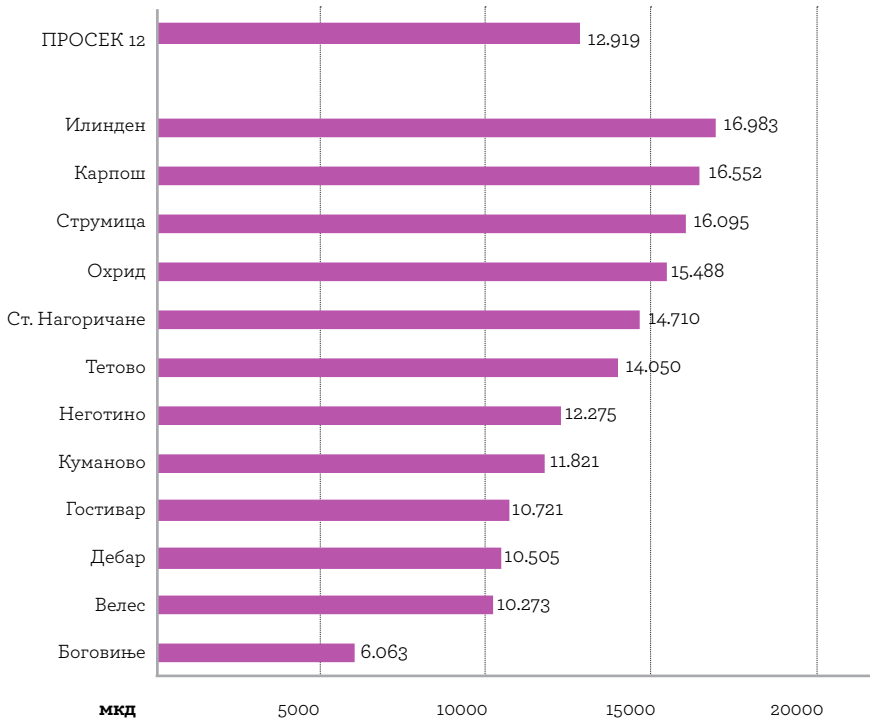
Како што може да се забележи од графикот и од табелата, учеството на основниот буџет во вкупниот буџет во 2012 година во просек изнесува околу 40%<sup>14</sup>. Останатите 60% се приходи во буџетот добиени во најголем дел од дотации или самофинансирачки активности, т.е. приходи / расходи врз кои општините не можат директно да влијаат. Поради ова, а и поради големите разлики во апсолутен износ и на основните и вкупните буџети, друг битен параметар по кој може да се оценува фискалната децентрализација и финансиската независност на локално ниво се приходите по жител во основниот (график 8) и во вкупниот буџет (график 9):

График 8: Приходи по жител во основниот буџет



<sup>14</sup> Поголемо учество од 50% на основниот буџет во вкупниот буџет има само кај три општини (Карпош, Илинден и Охрид).

График 9: Приходи по жител во вкупниот буџет



Од графициите 8 и 9 може да се извлечат неколку заклучоци:

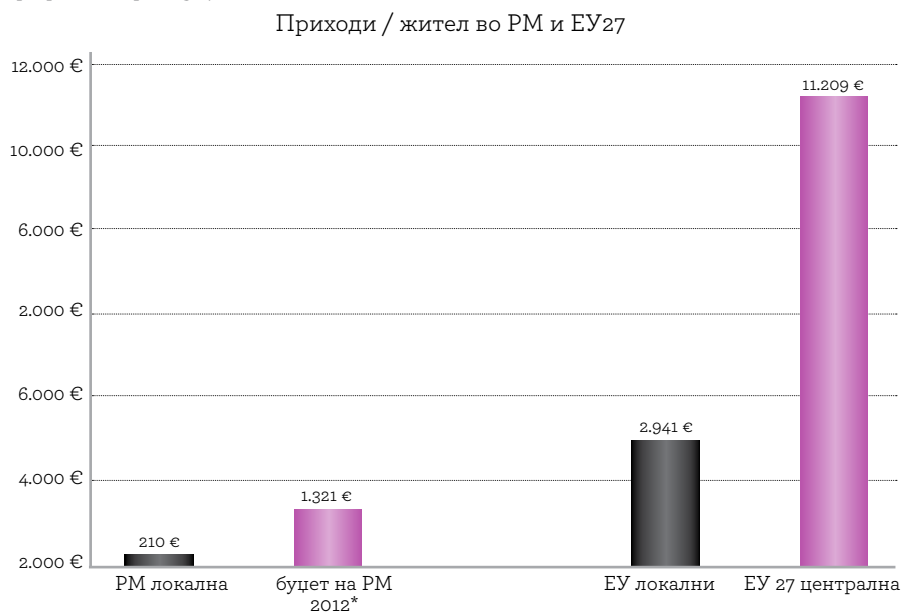
4. постои голема разлика меѓу висината на приходите (расходите) по жител во општините во РМ (односот меѓу најбогатата и најсиромашната општина според приходите во основниот буџет е дури 6 пати);
5. разликата меѓу најбогатата и најсиромашната општина според приходите во вкупниот буџет е многу помала (2,8 пати);
6. приходите по жител не зависат од тоа дали општините се урбани или рурални (Илинден како рурална општина има втор најголем приход по жител).

Како што може да се види од графикот 9, приходите во вкупниот буџет на анализираните 12 општини-партнери во просек изнесува 12.919 мкд (околу 210 €), што е, всушност, и просекот на приходи по жител на ниво на РМ (види график 9). Ова е уште една потврда дека анализираните 12 општини претставуваат доволно репрезентативен примерок преку кој може да се врши проценка на фискалната децентрализација во РМ.

На графикот 10 за споредба се дадени приходите по жител во вкупниот буџет на локалните власти во РМ во сооднос со приходите по жител на вкупниот

буџет на РМ, како и оние од Европска Унија. Како што може да се забележи од графикот 10, што е и очекувано, постои голема разлика меѓу приходите и на централните и локалните власти во ЕУ и во РМ. Сепак, треба да се истакне дека односот на приходите меѓу централните и локалните власти во ЕУ изнесува 3,8, додека овој однос во РМ е 6,3, што е уште еден доказ дека степенот на фискална децентрализација во РМ е под нивото на ЕУ. Овој податок, исто така, ги потврдува препораките дадени во извештаите на Европската комисија (посебно извештајот за 2012) што се однесуваат на потребата за поголема фискална децентрализација во РМ.

График 10: Приходи / жител во РМ и во ЕУ



\*-се однесува на ребалансот на буџетот за 2012 (мај 2012)

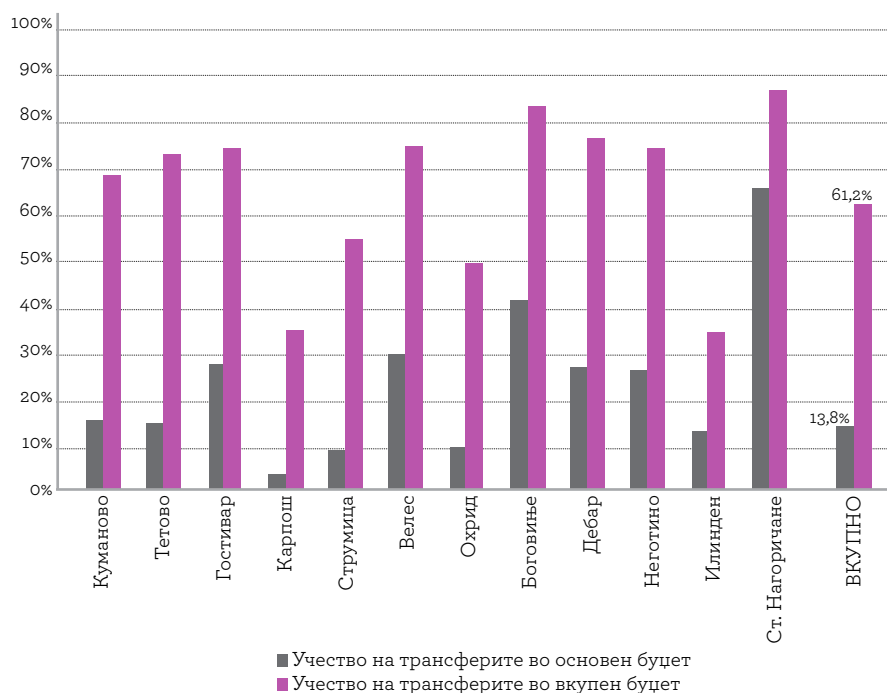
### 3.3 Трансфери и донации во локалните буџети

Како што веќе беше споменато и како што можеше да се види и од табелата 10, трансферите и донациите имаат големо учество во вкупниот буџет на општините во РМ. Табелата 11 дава еден подетален приказ на трансферите и на донациите на 12-те општини-партнери во апсолутен износ, додека на графикот 11 е дадено учеството на трансферите и на донациите во основните и во вкупните буџети изразени во проценти:

Табела 11: Учество на трансферите во основниот и во вкупниот буџет

	За 2012 во МКД			
	основен буџет	трансфери во основниот буџет	вкупен буџет	трансфери во вкупниот буџет
Куманово	422.786.038	63.133.550	1.272.350.762	863.162.736
Тетово	373.006.950	52.749.751	1.266.466.685	912.454.830
Гостивар	306.762.020	82.165.856	886.894.306	649.724.437
Карпош	639.302.343	21.020.743	999.139.685	343.421.145
Струмица	418.363.899	36.327.749	905.841.789	488.788.390
Велес	151.874.189	44.722.363	565.598.871	418.620.710
Охрид	458.076.973	41.805.544	840.532.215	408.006.014
Боговиње	52.974.905	21.565.223	183.449.505	152.039.823
Дебар	64.152.674	16.952.013	213.547.625	161.198.025
Неготино	76.178.016	19.728.332	238.376.596	174.727.854
Илинден	145.270.187	18.269.931	282.038.782	95.939.450
Ст. Нагоричане	22.294.667	14.428.334	63.310.852	54.583.119
<b>Вкупно</b>	<b>3.131.042.861</b>	<b>432.869.389</b>	<b>7.717.547.673</b>	<b>4.722.666.533</b>

График 11: Учество на трансферите и на донациите во основниот и во вкупниот буџет



Од табелата и од графикот очигледна е големата разлика меѓу трансферите во основниот и во вкупниот буџет. Имено, трансферите во основниот буџет учествуваат со 13,8% во вкупните приходи во основниот буџет, додека во вкупниот буџет трансферите учествуваат со 61,2%. Овие трансфери вклучуваат блок-дотации за образованието, за културата и за социјалната заштита, како и наменски дотации за противпожарната заштита, како што е дадено во табелата 11.

Од табелата 12 се гледа дека блок-дотациите учествуваат со 98,4%, а наменските дотации со само 1,6% од трансферите. Од блок-дотациите над 90% се наменети за основното и за средното образование, 7,4% за социјалната заштита, а за културата – незначителни 0,7%.

На прв поглед односот на блок-дотациите наспроти наменските дотации остава впечаток на висок степен на фискална децентрализација, имајќи предвид дека блок-дотациите се „неусловени“ трансфери, т.е. општините може да ги користат за свои потреби и за сопствени приоритети. Но, ако се има предвид фактот дека над 90% од блок-дотациите за образованието се трошат за платите на наставниците, овие „де јуре“ блок-дотации, „де факто“ се наменски дотации, а општините само вршат нивна распределба до соодветните училишта.

Друг интересен податок што може да се види од табелата 12 е дека не сите општини добиваат дотации. Тоа се должи на фактот што во РМ децентрализацијата се заснова на т.н. институционален, а не на функционален принцип. Ова, практично, значи дека општините што имаат некоја институција (на пример, библиотека, бригада за противпожарна заштита, итн.) може да добиваат дотации поради постоењето на таа институција, а не поради потребата да ја извршуваат таа функција за која и по закон се надлежни и се обврзани. Општините што немаат таква институција, на пример, библиотека, не добиваат дотација за културата, иако имаат надлежност (функција) да се грижат за културата на локално ниво. Овде се поставува едно суштинско прашање: Дали и кога помалите и посиромашни општини ќе успеат сами да оформат вакви институции и да добијат дел од дотациите? Или, во спротивно, логично е јавните давачки во овие општини (на пример, ДДВ или персонален данок) да бидат помали во однос на оние општини што добиваат дотации? Уште повеќе, а според извештаите на ЗЕЛС, што дури и општините што успеале да оформат институции од надлежност на локалната самоуправа и за кои биле обезбедени претходни согласности од ресорните министерства, сепак, не се опфатени (тие, односно новооснованите институции) со соодветната блок-дотација за финансирање.

Табела 12: Износ на блок- и наменски дотации 2012

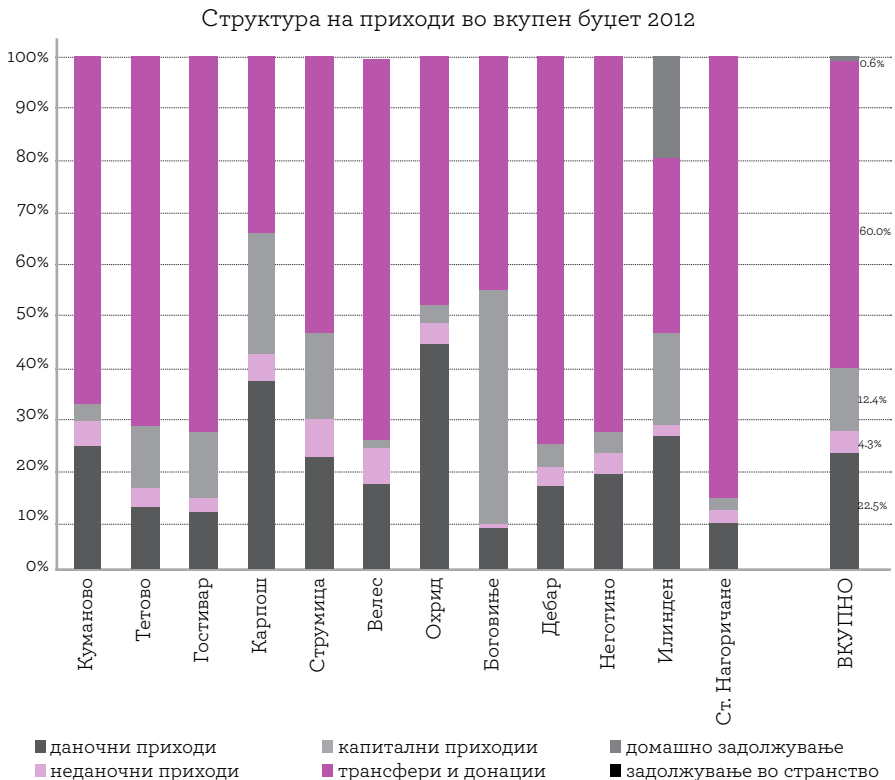
	блок-дотации за образованието		блок-дотации за социјалната заштита		наменски дотации за пожарникари	ВКУПНО НАМЕНСКА ДОТАЦИЈА	ВКУПНО БЛОК-ДОТАЦИЈА
	основно		домови				
	средно	културага	дегска	домови			
1	Боговиње	125,668.000	0	0	0	0	125,668.000
2	Велес	188,943.000	123,662.000	10,896.000	38,950.000	10,314.000	362,451.000
3	Гостивар	325,762.000	209,181.000	0	17,840.000	8,127.000	552,783.000
4	Дебар	93,895.000	35,453.000	0	7,850.000	2,145.000	137,198.000
5	Илинден	65,581.000	0	0	3,830.000	0	69,411.000
6	Куманово	441,803.000	281,542.000	7,341.000	42,880.000	11,760.000	785,326.000
7	Неготино	86,071.000	42,163.000	5,724.000	16,655.000	0	150,613.000
8	Охрид	201,947.000	118,556.000	0	28,300.000	0	348,803.000
9	Ст. Нагоричане	34,447.000	0	0	0	0	34,447.000
10	Струмица	220,060.000	117,050.000	5,342.000	36,390.000	0	438,842.000
11	Тетово	374,715.000	426,917.000	0	28,650.000	0	830,282.000
12	Карпош	223,370.000	0	0	87,430.000	0	310,800.000
<b>Вкупно 12 опш.</b>		<b>2,382,262.000</b>	<b>1,354,524.000</b>	<b>29,303.000</b>	<b>308,775.000</b>	<b>11,760.000</b>	<b>4,146,624.000</b>
<b>Износ во %</b>		<b>57,5%</b>	<b>32,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>7,4%</b>	<b>0,3%</b>	<b>98,4%</b>
<b>Вкупно РМ</b>		<b>8,420,171.000</b>	<b>3,918,432.000</b>	<b>235,785.000</b>	<b>1,108,300.000</b>	<b>39,000.000</b>	<b>13,721,688.000</b>

Извор: Ребаланс на буџетот на РМ (мај 2012)

### 3.4 Структура на приходите во вкупен и основен буџет

Додека табелата 10 даваше структура на приходите во апсолутен износ, графикот 12 дава попрегледна распределба на структурата на вкупните буџети, а графикот 13 на основните буџети на 12-те општини-партнери изразена во проценти.

График 12: Структура на локалните приходи



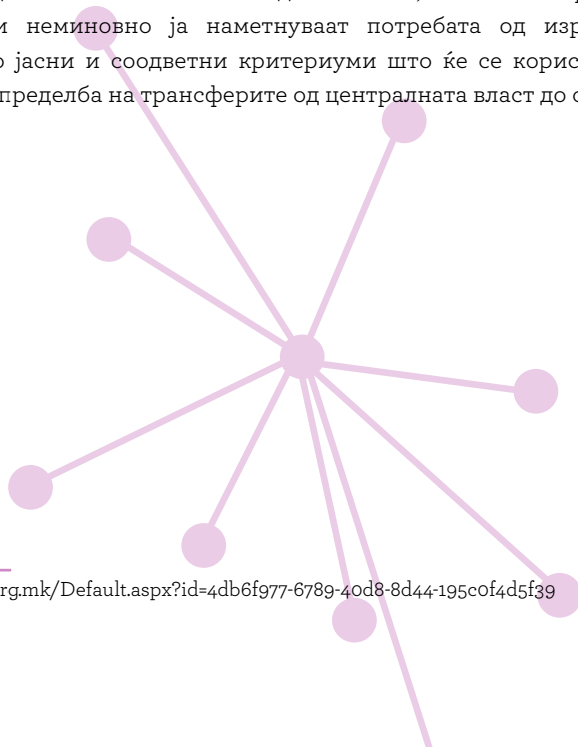
Од графикот се забележува дека постои голема разлика меѓу општините во учеството на даночните приходи (од 8% во Боговиње до 44% во Охрид, со средна вредност од 22,5%). Исто така, постои голема разлика и во капиталните приходи (од 2,4% во Ст. Нагоричане до 46% во Боговиње, со средна вредност од 12,4%). Како и да е, најмаркантниот заклучок е дека дури 60% од вкупните приходи општините ги добиваат преку трансферите и преку донациите. Ако се знае дека донациите учествуваат со незначителен процент, најголемо учество во вкупните буџети на општините имаат трансферите, т.е. дотациите од централниот буџет. Само во буџетите на четири општини (Карпош, Илинден, Охрид и Боговиње) учеството на трансферите е помало од 50%, а во случајот на Ст. Нагоричане трансферите учествуваат дури со 86,2% во вкупниот буџет

на општината. Во текот на 2012 година ниту една општина не реализирала задолжување во странство, а само една општина (Илинден) се задолжила на домашниот пазар на капитал.

Овде треба да се истакне фактот дека структурата на локалните буџети во која доминантна улога имаат трансферите не мора, само по себе, да значи и поголема финансиска зависност на општините од централната власт. Имено, доколку поголем дел од јавните приходи на државата се трансферираат до општините како вистински блок-дотации, тогаш локалните власти ќе го зголемат учеството во јавната потрошувачка за сметка на државата. Но, основен предуслов за ова е да постојат прецизни и усогласени критериуми и методологија за правична распределба на дотациите, било да се блок, наменски или капитални. Но, досегашните препораки на многу експерти, како и ставовите на ЗЕЛС по ова прашање, сè уште не се земено предвид. На пример, на заедничкиот состанок на Комисијата за финансирање и на Комисијата за следење и развој на системот за финансирање на општините при ЗЕЛС, одржан на 13 април 2011 година, меѓу другото било констатирано дека<sup>15</sup>:

- приходите на општините што тие ги добиваат од централната власт не се одредени во согласност со потребите на децентрализираните надлежности, туку се даваат произволно;
- постои голема разлика меѓу финансиските можности на општините, па поради тоа потребна е јасна формула за распределба на средствата, која ќе ги одразува разликите меѓу општините.

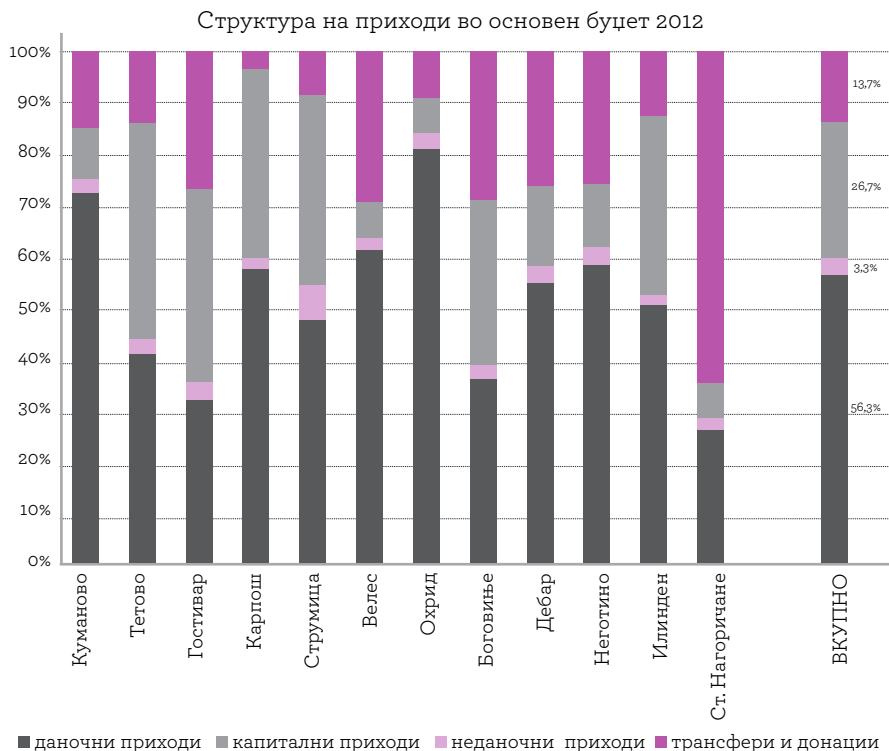
Овие констатации се совпаѓаат со наодите на ова, како и на претходните истражувања, и неминовно ја наметнуваат потребата од изработка на методологија со јасни и соодветни критериуми што ќе се користат за што попавична распределба на трансферите од централната власт до општините.



15 <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=4db6f977-6789-40d8-8d44-195c0f4d5f39>



График 13: Структура на приходите во основниот буџет



За разлика од структурата на вкупниот буџет, трансферите и донациите во основниот буџет учествуваат во просек со 13,7%, додека најголемо е учеството на сопствените даночни приходи (56,3%) и капиталните приходи (26,7%). Посебно индикативно е малото учество на трансферите и на донациите во буџетите на општините Карпош, Струмица и Охрид (под 10%), додека кај дел од општините изнесува дури 64,7% (Ст. Нагоричане).

### 3.5 Структура на расходи во вкупен и основен буџет

Во табелата 13 дадени се расходите на општините-партнери во 2012 година, а на граfiците подолу структурата на расходите во основниот (график 14) и во вкупниот (график 15) буџет за 2012 година.

Табела 13: Расходи на основниот и на вкупниот буџет на 12 општини-партнери во 2012

	основен	вкупен
плати, наемнини и надоместоци	514.111.891	3.945.969.129
резерви и недефинирани расходи	10.574.127	10.574.127
стоки и услуги	831.072.456	1.901.434.405
каматни плаќања	3.409.340	3.410.538
субвенции и трансфери	184.355.891	186.946.977
социјални бенефиции	11.550.395	11.550.395
капитални расходи	1.436.344.411	1.541.445.816
отплата на главнина	21.648.717	21.648.717
<b>ВКУПНО РАСХОДИ</b>	<b>3.013.067.228</b>	<b>7.622.980.104</b>

График 14: Структура на расходи во основниот буџет 2012

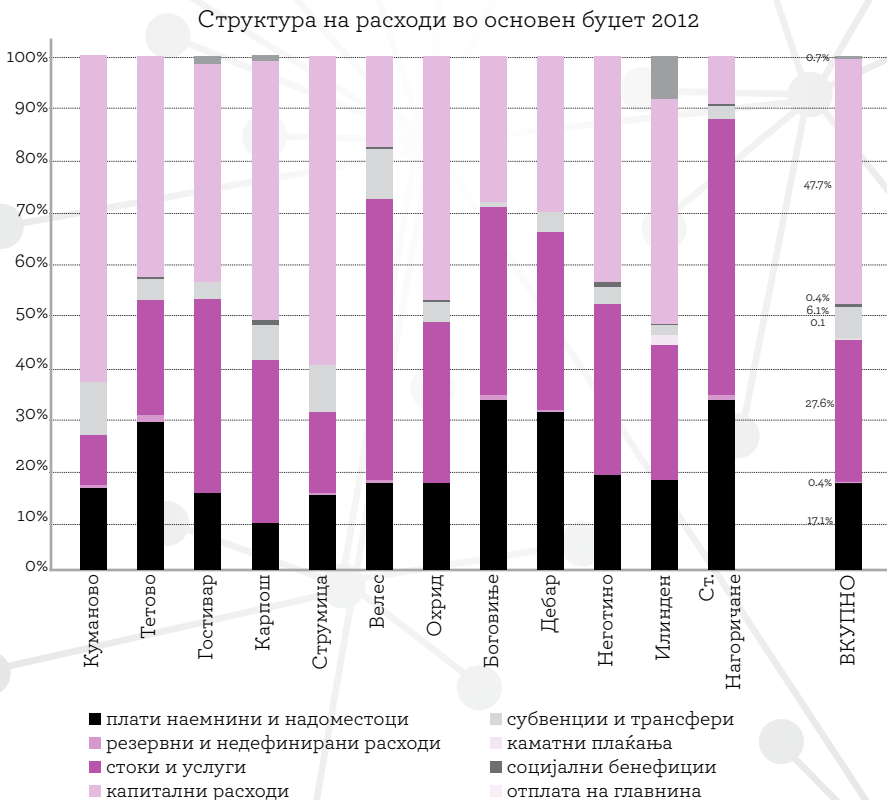
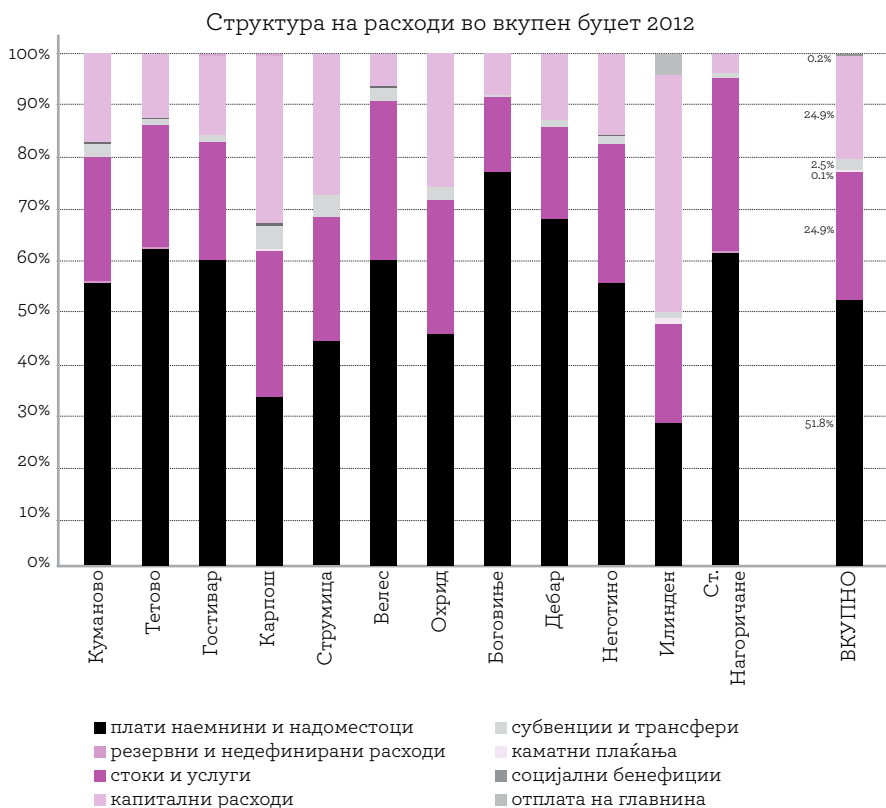


График 15: Структура на расходи во вкупниот буџет 2012



Како што може да се види, во структурата на расходите во вкупниот буџет доминантна улога (51,8%) имаат платите, наемнините и надоместоците, за разлика од структурата во основниот буџет, каде што учествуваат со 17,1%, а доминантни се капиталните расходи со 47,7%. Ова укажува на следново:

1. капиталните инвестиции на локално ниво во најголем дел се финансираат од сопствените средства на општините;
2. учеството на платите на наставниците значително ја менува распределбата на расходите во вкупниот буџет, т.е. како и што споменавме претходно, општините немаат бенефит од блок-дотациите за образованието, кои „де факто“ како да се наменски дотации.

Од граfiците, исто така, се гледа дека за стоки и услуги се трошат околу 25% (24,9% од вкупниот, и 27,6% од основниот буџет), додека субвенциите и трансферите учествуваат со 2,5% и со 6,1% во вкупниот и во основниот буџет, соодветно, додека минимални се трошоците за социјални бенефиции. Логично, поради малото задолжување, трошоците за отплата на камати и главнина се минорни.

### 3.6 Капитални инвестиции по жител на локално ниво

Како што се гледа од табелата 13 и од графиците 14 и 15, вредноста на капиталните инвестиции во основниот и во вкупниот буџет е приближно иста и укажува дека најголем дел од инвестициите на локално ниво биле реализирани со сопствени средства на општината, а не од дотации или донации. Во табелата 14 е даден преглед на капиталните расходи по жител во секоја од општините-партнери во текот на 2012 година.

Табела 14: Капитални расходи по жител во 2012

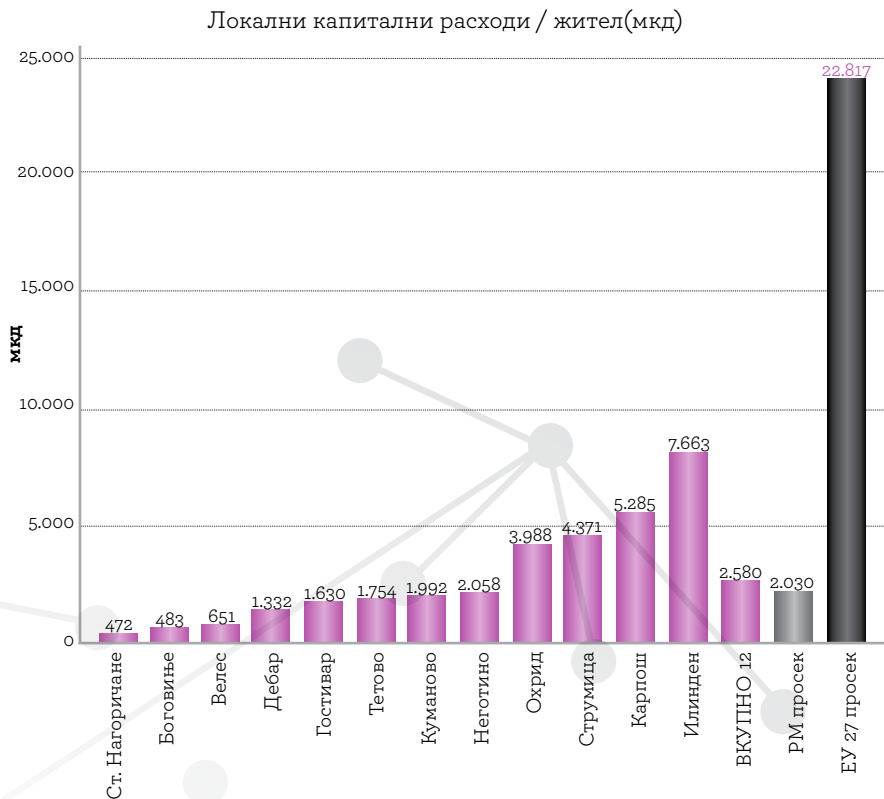
2012	вкупни расходи (мкд)	жители	капитални расходи (мкд)	капитални расходи / жител (мкд)
Куманово	1.272.350.762	107.632	221.478.674	2.058
Тетово	1.251.080.114	90.140	158.139.383	1.754
Гостивар	883.925.921	82.725	134.866.047	1.630
Карпош	979.859.071	60.363	319.000.009	5.285
Струмица	894.273.506	56.280	246.006.174	4.371
Велес	558.175.666	55.057	35.866.899	651
Охрид	827.482.951	54.269	216.411.346	3.988
Боговиње	182.358.407	30.257	14.628.214	483
Дебар	207.806.509	20.329	27.076.185	1.332
Неготино	245.023.070	19.419	38.690.925	1.992
Илинден	272.538.244	16.607	127.251.592	7.663
Ст. Нагоричане	56.744.858	4.304	2.030.368	472
<b>ВКУПНО 12</b>	<b>7.631.619.079</b>	<b>597.382</b>	<b>1.541.445.816</b>	<b>2.580</b>

Од табелата се гледа дека постои голема разлика во износот на капиталните инвестиции по жител, која се движи од 483 мкд/жител во Боговиње до 7.663 мкд/жител во Илинден. Со исклучок на Илинден, локалните инвестиции во руралните општини се помали од инвестициите во урбаните, а најголеми се инвестициите во општините од Градот Скопје. Исто така, локалните инвестиции во општините со мнозинско албанско население (Дебар, Боговиње, Тетово и Гостивар) во просек се помали од општините каде што мнозинство е македонското население.

Просекот на локалните инвестиции по жител во 12-те анализирани општини изнесува 2.580 мкд/жител и е поголем од просекот на ниво на државата, кој изнесува 2.030 мкд/жител, како што е прикажано на графикот 16. На истиот график за споредба е даден и износот на локалните инвестиции во ЕУ од каде

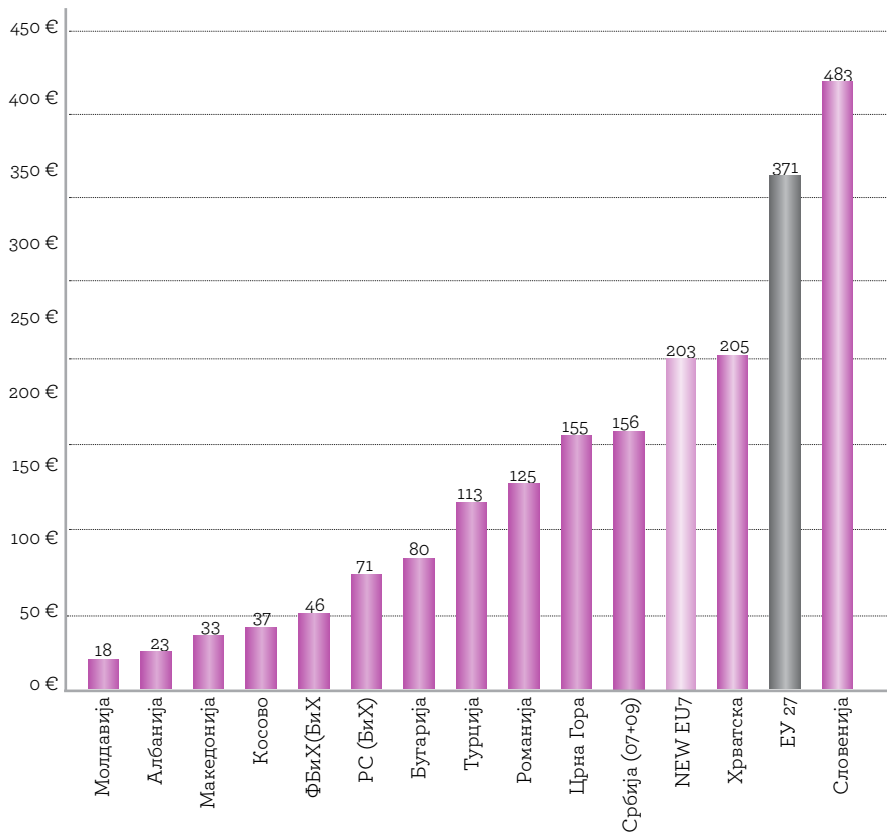
што се гледа дека локалните инвестиции по жител во ЕУ се за 11 пати поголеми од оние во РМ, што е уште една потврда дека РМ, и покрај извесниот напредок во фискалната децентрализација, сè уште е многу далеку од просекот на ЕУ.

График 16: Локални капитални расходи во 2012



За добивање на поцелосна слика за локалните инвестиции, на графикот 17 е даден преглед на просекот на локалните инвестиции по жител (во евра) на земјите од Југоисточна Европа за периодот 2006-2011.

График 17: Локални инвестиции во ЈИЕ 2006-2011 (во евра)



Извор: Извештај за фискалните индикатори во Југоисточна Европа (НАЛАС, 2012)

Како што може да се види од графикот, РМ заедно со Косово, со Молдавија и со Албанија имаат најмали локални инвестиции по жител. Некои експерти сметаат дека поради малиот БДП во Молдавија, локалните инвестиции по жител во оваа држава се, сепак, на задоволително ниво, но во случајот на Македонија и на Албанија малите локални инвестиции треба да бидат главната грижа на оние што ги креираат политиките.

### 3.7 Задолженост на општините

Од 12-те анализирани општини, заклучно со 2012 година, четири општини (33%) имаат користено некоја форма на задолжување: Гостивар, Карпош, Илинден и Велес. Генерално, анализата укажува дека општините во РМ многу малку ја користат можноста за финансирање на капитални инвестиции преку задолжување. Дел од причините, секако, се во слабите фискални капацитети

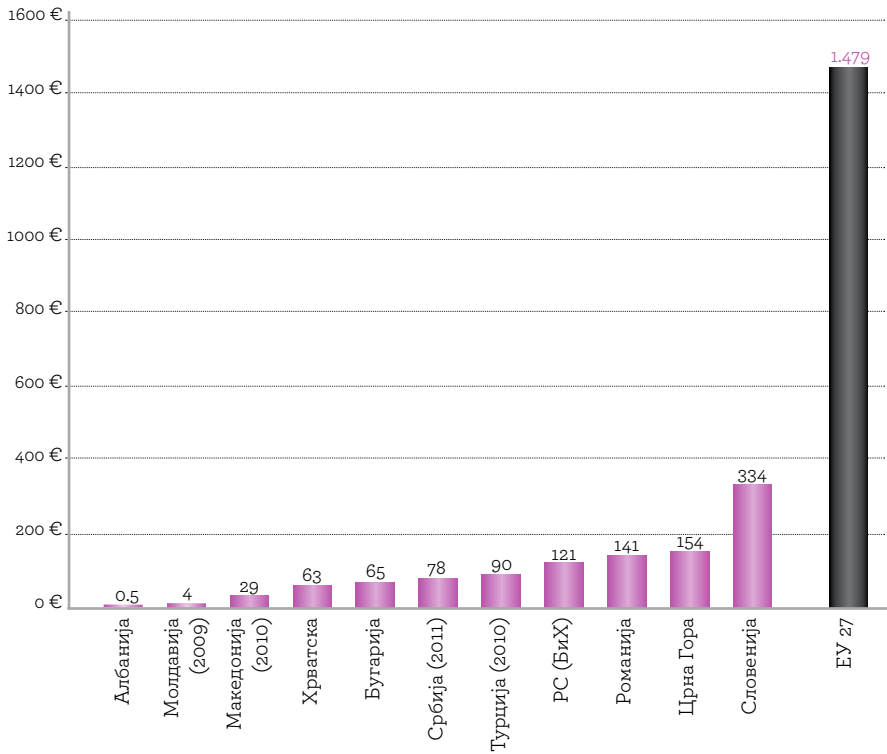
на некои општини, но, исто така, и во сложената процедура за задолжување и влијанието на централната власт (Владата на РМ) без чија согласност, а по претходно мислење на Министерството за финансии, општините не можат да реализираат задолжување.

За споредба, а и како поткрепа на овие тврдења, во табелата подолу е прикажан долгот на локалните власти во некои земји од Југоисточна Европа изразен во процент од приходите на локалните власти, а на графикот 19 е прикажан долгот на локалните власти по глава на жител изразен во евра. Од табелата се гледа долгот на локалните власти во РМ во 2011 година изнесува 2% од локалните приходи и е најмал од сите другите држави (освен Албанија). Долгот на локалните власти во Хрватска, која е веднаш по Македонија, е петпати поголем, додека локалните власти во Турција и во Црна Гора имаат дури 25 пати поголем долг од РМ.

**Табела 15: Долг на локалните власти изразен во проценти од локалните приходи по години**

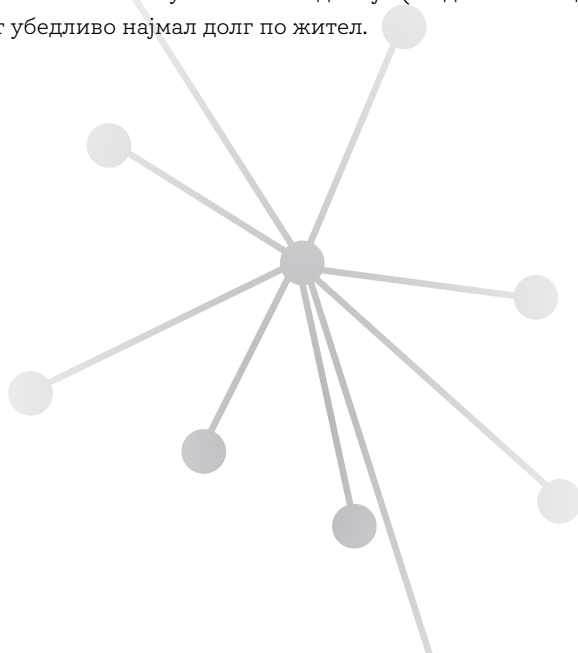
	2007	2008	2009	2010	2011
Албанија	-	-	-	0.3	0.6
Бугарија	8.8	8.2	12.8	18.6	20.9
Хрватска	7	7.5	8.9	10	9.5
Македонија	-	-	-	0.1	2
Црна Гора	7	8.5	29.4	44	52.3
Романија	19.3	21.1	25.1	26	26.8
Србија	33.8	30.7	37.8	37.4	42
Словенија	15	18.9	25.7	28.7	33.2
Турција	65.1	79.6	82.1	N/A	53.8

График 18: Долг на локалните власти по жител (во евра)



Извор: Извештај за фискалните индикатори во Југоисточна Европа (НАЛАС, 2012)

Како што се гледа од графикот, локалните власти во ЈИЕ (Словенија) се релативно малку задолжени и значително помалку од локалните власти во ЕУ, а локалните власти во Република Македонија (заедно со Молдавија и со Албанија) имаат убедливо најмал долг по жител.





---

# 4. Фискалната децентрализација и процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ

---

Процесот на децентрализација во Република Македонија редовно е застапен во сите досегашни годишни извештаи на Европската комисија (ЕК) за напредокот на РМ во процесот на пристапување во Европската Унија. По добивањето на кандидатскиот статус и формалниот почеток на децентрализацијата во 2005 година, генерално, извештаите ги нотираат клучните процеси и политики во однос на децентрализацијата, како и реализираните мерки и активности, со препораки и забелешки на што треба да се стави фокусот во следниот период. Извештаите на ЕК, исто така, даваат осврт и на фискалните капацитети на општините и, генерално, сите извештаи го потенцираат фактот дека фискалната децентрализација во РМ е несоодветна, административните капацитети се недоволни и дека локалниот економски развој не ги дава очекуваните и посакуваните ефекти, кои, во крајна линија, треба да придонесат за поголем економски раст и зголемување на вработеноста.

Повеќе детали за извештаите на Европската комисија (ЕК) во периодот 2008-2011 беа објавени во претходниот извештај за следењето на процесот на децентрализацијата<sup>16</sup>, додека во овој извештај, поради котинуитет, накратко ќе ги повториме главните наоди од извештаите на ЕК за периодот 2008-2011, како и кратка анализа на Извештајот на ЕК за РМ за 2012 години, во делот што се однесува на децентрализацијата и на финансирањето на општините.

Извештајот на ЕК за напредокот на РМ 2008 констатира дека „немаше никаков напредок во директното финансирање на надлежностите децентрализирани на општините“. Понатаму, Извештајот забележува дека не се преземени чекори за организација и за развој на капацитетот на општините за управување со имотот во државна сопственост и дека административниот капацитет на некои општини е на многу ниско ниво. Во делот на транспарентноста и отчетноста на локалната администрација, кажано е дека „сè уште се недоволни, особено *системот* за финансиска контрола“. Во однос на инвестициите, кои се едни од клучните предуслови за зголемување на локалниот и на регионалниот развој, Извештајот 2008 констатира дека „генерално, учеството на инвестициите во

---

<sup>16</sup> Локалниот и регионалниот развој во РМ: Ниту локален ниту регионален, 2012 <http://soros.org.mk/default.asp?lang=mak&menuid=2061>

БДП остана релативно ниско, особено во контекст на потребата на земјата за забрзување на развојот“.

**Главна препорака 2008: На инфраструктурата и понатаму ѝ е потребна поправка и модернизација.**

Слично како и претходниот, Извештајот за напредокот на РМ 2009 повторно констатира проблеми со финансирањето на општините, капацитетот на администрацијата и транспарентноста и отчетноста. Имено, се потенцира дека „џриходот и понатаму е недоволен за општините соодветно да ги извршуваат своите задачи“. Административниот капацитет, посебно на помалите општини, „останува низок во областите на финансискиот менаџмент, на собирањето даноци и на финансиската контрола“. Транспарентноста и отчетноста на администрациите на локалната власт повторно се оценети како несоодветни. Извештајот 2009 година го констатира и фактот дека во неколку случаи е евидентирана замена на обучен персонал од општинските сервисни центри по доаѓањето на нов градоначалник во некои општини.

Освен освртот на локалната власт, извештајот 2009 констатира дека и надлежните министерства во централната власт што се директно одговорни за децентрализацијата недовољно го помагаат процесот (Министерство за локална самоуправа) и немаат довољен капацитет да ја поддржат фискалната децентрализација (Одделението за буџет на локалната самоуправа во Министерството за финансии).

**Главна препорака 2009: Потребни се зголемени напори, особено во врска со финансиската рамка за општините.**

За разлика од претходните извештаи, каде што покрај фокусот на финансирањето на општините другите аспекти, пред сè, се однесуваа на капацитетот на локалната администрација и транспарентното и отчетно работење, извештаите за 2010 и 2011 фокусот го ставаат на поголемиот ангажман од страна на централната власт. Имено, Извештајот од 2010 година сугерира дека напредокот во достигнувањето на целите на децентрализацијата треба да се забрза со поттик од Министерството за локална самоуправа, а Министерството за финансии да го засили капацитетот за развивање политика за прашања во врска со финансирањето на локалната власт. Дополнително се бара да се засили транспарентноста и координацијата на централното финансирање на општинските проекти во согласност со целта за рамномерен регионален развој.

**Главна препорака 2010: Потребни се дополнителни напори за унапредување на процесот на децентрализацијата. Потребни се значителни дополнителни напори на централно и на локално ниво за да се засили административниот капацитет на некои општини. Ова особено се однесува на финансиската**

**контрола, на стратегиското планирање, на управувањето со човекови ресурси и на економскиот развој.**

Извештајот од 2011 година речиси е идентичен во однос на наодите и на препораките што се даваат со оној од 2010 година. Имено, повторно се повикува Министерството за локална самоуправа да даде поттик за напредок во достигнувањето на целите на децентрализацијата, а Министерството за финансии да го засили капацитетот за развивање политика за прашањата во врска со буџетот на локалната управа. Исто како и во 2010 година, и во 2011 Извештајот констатира дека постои недостиг на транспарентност и, дополнително, координација на централното финансирање за проекти во општините, особено во поглед на проекти од инфраструктурата.

**Главна препорака 2011: Потребни е посилен поттик за унапредување на процесот на децентрализацијата. Потребни се значителни дополнителни напори на централно и на локално ниво за да се засили административниот капацитет на некои општини, особено во однос на финансиската контрола, стратегиското планирање, на управувањето со човекови ресурси и на економскиот развој.**

За разлика од претходните извештаи, во Извештајот на ЕК за напредокот на РМ 2012, кој се однесува на децентрализацијата, многу поексплицитно се фокусира на локалните финансии. Имено, Извештајот нотира дека сите (освен една) општина влегоа во втората фаза на фискалната децентрализација создавајќи услови за поодржлив трансфер на надлежностите и финансиски менаџмент на локално ниво. Исто така, зголемувањето на процентот од ДДВ што се трансферира до општините (4%) беше оценето дека ќе ги засили финансиските капацитети на општините, а беше нотирано и зголеменото учество на локалните приходи во БДП.

Но, извештајот, исто така, презентира и сугерира дека (1) треба да се забрза прогресот во постигнувањето на целите на децентрализацијата од страна на МЛС и МФ; (2) ограничени се механизмите со кои може да се адресираат значајните разлики во испораката на јавните услуги во општините, а посебно во незавидна положба се малите и руралните општини; (3) финансиската стабилност на општините останува главен предизвик; (4) финансиската и законската рамка за имплементација на трансферираните надлежности треба да се развие со учество на ЕЛС; (5) потребна е поголема транспарентност и координација при финансирањето на општинските проекти од страна на централниот буџет; и (6) ефикасноста на општините треба да се засили преку подобрување на финансиското управување и надлежности, обезбедување соодветна екипираност и кратење на административните процедури.

**Главна препорака 2012: Во областа на локалната самоуправа треба да се забрза прогресот на децентрализацијата, а посебно во однос на финансиската рамка.**

**Заклучок: Врз основа на оваа кратка анализа на извештаите на ЕК за напредокот на РМ, а кои се однесуваат на децентрализацијата, со фокус на фискалната, може да се извлечат следниве заклучоци:**

1. сите извештаи недвосмислено укажуваат на недоволните финансии со кои располагаат општините за извршување на своите надлежности;
2. извештаите од 2008 и 2009 година фокусот го ставаат на капацитетите на локалните власти и на потребата од транспарентно и отчетно работење, додека во 2010 и во 2011 година се повикуваат Министерствата за локална самоуправа и за финансии активно да го поддржат процесот на децентрализација;
3. извештаите за 2010 и 2011 година се речиси идентични и во однос на констатираната состојба и во однос на дадените препораки, што укажува дека нема унапредување на децентрализација;
4. главната препорака за 2012 експлицитно сугерира дека треба да се забрза процесот на децентрализацијата и тоа посебно во однос на финансиската рамка.

---

## 5. Препораки

---

Врз основа на презентираниите анализи и наодите на ова истражување, главниот приоритет на Република Македонија во однос на децентрализацијата во следниов период мора да биде фокусиран на засилувањето на фискалната децентрализација. Во оваа насока повторно можат да се препорачаат неколку конкретни мерки, кои директно се однесуваат на подобрувањето на локалните финансиските аспекти, а кои во суштина и не се разликуваат од објавените во претходните извештаи:

- Да се изработи методологија за изедначување (еквализација) на финансиските капацитети на општините.
- Да се стимулира функционална децентрализација (наспроти институционална), т.е. да се обезбедат дополнителни средства за општините да ги воспостават потребните институции на локално ниво, онаму каде што тие не постојат.
- Да се изврши ревизија и да се адаптираат постојните методологии за блок-дотациите и за капиталните трансфери, а одлуките за избор на капиталните инвестиции да се носат на локално и/или регионално ниво.
- Зголемување на износот на ДДВ и на персоналниот данок на доход наменет за општините.
- Да се олеснат и да се поедностават условите за задолжување на општините, како можност за стимулирање на локалниот економски развој, а посебно за зголемување на локалните инвестиции.
- Локалната и централната власт да го промовираат партиципативното буџетирање, јавните дебати, отворените сесии на општинските и на регионалните совети, како и обезбедувањето финансиски информации што лесно можат да се следат преку Интернет, локалните ТВ-станици и весниците.

# Анекс 1

дефиниција на индикаторот	квантитативни и квалитативни варијабли	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
1.1. Учеството на општинските расходи во вкупната јавна потрошувачка во РМ по жител	1. Вкупните расходи на општината / жител 2. Вкупната јавна потрошувачка во РМ / жител	< 0,08	0,09 – 0,11	0,12 – 0,14	0,15 – 0,17	> 0,18
1.2. Учеството на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи	1. Приходите во основниот буџет на општината 2. Вкупните приходи на општината	< 0,30	0,31 – 0,35	0,36 – 0,40	0,41 – 0,45	> 0,46
1.3. Степенот на овластувања за сопственото одлучување	1. Износот на приходите за кои општината сама ги одредува тарифите 2. Вкупните приходи на општината (цел буџет)	< 0,10	0,11 – 0,15	0,16 – 0,20	0,21 – 0,30	> 0,31
1.4. Локалната контрола врз трансферите од централната власт	1. Трансферите во основниот буџет 2. Вкупните трансфери	< 0,10	0,11 – 0,15	0,16 – 0,20	0,21 – 0,30	> 0,31
1.5. Учеството на капитални расходи во вкупните расходи	1. Вкупните капитални расходи 2. Вкупните расходи	< 0,10	0,11 – 0,15	0,16 – 0,20	0,21 – 0,30	> 0,31
1.6. Учеството на сопствените средства во финансирањето на програмите/ областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна, комунални, култура, спорт и др.)	1. Вкупните расходи по области/ програми 2. Вкупните трансфери од централната власт по области/ програми	< 1,00	1,01 – 1,30	1,31 – 1,50	1,51 – 1,90	> 1,91





дефиниција на индикаторот	квантитативни и квалитативни варијабли	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
2.1. Финансиски годишен баланс (резерва)	1. Вкупните годишни приходи	< 0,005	0,006 – 0,009	0,010 – 0,012	0,013 – 0,015	> 0,015
	2. Вкупните годишни расходи					
2.2. Капиталните расходи во општината по жител (и споредба со РМ)	1. Вкупните капитални расходи	< 500	500 – 1.000	1.000 – 1.500	1.500 – 2.000	> 2.000
	2. Бројот на жители во општината					
2.3. Локалните расходи по вид на економски ставки	1. Развојните расходни ставки (46+47+48)	< 0,15	0,16 – 0,25	0,26 – 0,35	0,35 – 0,40	> 0,41
	2. Оперативно-административните ставки (40+41+42)					
2.4. Распожливост на оперативните приходи	1. Годишните оперативни приходи (71+72)	< 0,15	0,16 – 0,25	0,26 – 0,35	0,35 – 0,40	> 0,41
	2. Вкупните приходи на општината					
2.5. Структурата на приходите	1. Вкупните приходи	< 1,00	1,01 – 1,25	1,26 – 1,50	1,51 – 1,80	> 1,81
	2. Приходите од трансфери и донации					
2.6. Приходи по жител (споредба со РМ)	1. Вкупните приходи	< 5.000	5.001 – 7.000	7.001 – 9.000	9.001 – 11.000	> 11.001
	2. Бројот на жители во општината					
3.1. Степен на невработеноста	1. Бројот на невработени лица	> 0,61	0,60 – 0,46	0,45 – 0,31	0,30 – 0,16	< 0,15
	2. Бројот на економски активно население					
3.2. Степен на сиромаштија	1. Сиромашното население (според критериуми на ДЗС)	0,48		0,392		0,128
	2. Вкупното население					
3.3. Приходи по домаќинство	1. Бројот на домаќинства	< 5.000	5.000 – 10.000	10.001 – 15.000	15.001 – 20.000	> 20.000
	2. Вкупните просечни приходи по домаќинство					





дефиниција на индикаторот	квантитативни и квалитативни варијабли	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
4.1. Достапност на информациите за буџетот и за завршната сметка на општината	1. Информациите за буџетот и завршната сметка се јавно достапни	не се достапни – 0, до 2 начина на информирање – 1 поен, повеќе од 2 начина – 2 поени				
	2. Постојат официјални процедури за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и со реализирањето на општинскиот буџет	нема официјални процедури – 0 поени, има –1 поен				
	3. Форми на учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет	нема учество – 0, до 2 начина – 1 поен, повеќе од 2 начина – 2 поени				
4.2. Отчетност во работењето	1. Внатрешниот ревизор	нема назначено ревизор – 0 поени, има назначено – 1, има ревизор и воспоставени процедури – 3 поени				
	2. Ревизорските извештаи од ДЗР се објавуваат јавно, локално во општината	Не – 0, Немало ревизија –1, Да – 2				
4.3. Достапност до информациите од јавен карактер	1. Бројот на одговорените барања за достапност до информациите од јавен карактер	сите одговорени – 2, нема барања или делумно одговорени – 1, ниту едно – 0				
	2. Општината била предмет на ДЗР во анализираниот период	не – 0, да – 1				
	3. Достапноста на документите од извршената финансиска ревизија од ДЗР	јавно достапни во општината – 2, не се достапни – 0				