



Мрежа FISCAL:

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

Оценка на финансиската транспарентност и буџетската позиција на единиците на локалната самоуправа во Северна Македонија, со фокус врз јавните претпријатија во нивна надлежност



Проектот е финансиран од Европската Унија



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



Мрежа FISCAS:

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

ОЦЕНКА НА ФИНАНСИСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И БУЏЕТСКАТА ПОЗИЦИЈА НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, СО ФОКУС ВРЗ ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО НИВНА НАДЛЕЖНОСТ

АВТОРИ

Проф. д-р Борче Треновски
М-р Маја Кадиевска-Војновиќ

Јули 2022 година, Скопје



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

ВОВЕД

Транспарентноста и отчетот на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) и на општинските јавни претпријатија претставуваат значаен сегмент во вкупните транспарентност и отчет на јавниот сектор во Република Северна Македонија. Поимот транспарентност во најширока смисла на зборот подразбира отворен начин на информирање на граѓаните, претпријатијата, невладините организации за начинот и за степенот на реализација на конкретните мерки и политика. Отчетот, како комплементарен принцип со принципот на транспарентност претставува рамка на одговорност при образложување на одлуките, мерките, потенцијалните активности, како и презентирање и достапност на детални информации поврзани со преземените обврски и степенот на нивната реализација.

Управувањето на локалните финансии ЕЛС го извршуваат низ различни активности, кои опфаќаат собирање, распределба и реализација на финансиските средства со цел остварување на претходно предвидените активности, мерки и политика, во насока на задоволување на потребите на граѓаните и на фирмите. Буџетот на ЕЛС претставува основен инструмент преку кој се реализираат претходно планираните активности, мерки и задачи на локалната самоуправа. Реализацијата на буџетот на ЕЛС се базира на конкретни правила и прописи, кои треба да се почитуваат при управување и реализација на општинските финансии. Во собирањето на општинските приходи по разни основи (особено во облик на даноци), како и при распределбата на општинските расходи за различна намена, претставниците на ЕЛС мораат да се придржуваат до соодветни мерки и правила со што ќе се овозможи реализација на средствата на еден правилен, етички, економичен, транспарентен и ефикасен начин.

Со оглед на фактот што во ова истражување фокусот е ставен врз финансиската и буџетска транспарентност, нивниот опфат може се анализира низ призмата на степенот на отвореност и на јавна достапност на информации на општините / јавните општински претпријатија кон граѓаните, деловните субјекти и невладините организации, поврзани со реализираните фискални активности, како и идните планирани активности и буџетски приходи и расходи. Оттука, иако концептот на буџетска и фискална транспарентност на некој начин се поистоветува, мора да се нагласи дека постојат определени разлики меѓу двата концепта. Имено, буџетската транспарентност претставува потесен дел од финансиската транспарентност. Буџетската транспарентност ги опфаќа буџетските извештаи и документи во рамките на буџетскиот процес на општините, додека фискалната транспарентност се фокусира и на другите фискални активности, регулативи и процедури на ЕЛС.

Имајќи го предвид претходното, натамошна анализа ја структурираме на начин на која прво правиме осврт на соодветната законска рамка и емпириска литература во областа, како и на методологијата што е користена при анализите за транспарентноста и за отчетот на општините. Понатаму го елаборираме нашиот методолошки пристап дизајниран да даде соодветен

дополнителен придонес кон анализите и политиката во оваа област, а да не се повторува значително со досегашните истражувања. Истражувањето е поделено во два дела. Прво е презентирана анализата на буџетот и на клучните финансиски индикатори за општините и за јавните претпријатија, што претставува прв обид од ваков вид. Второ, презентирана е анализата на активната транспарентност и отчет на општините и на јавните претпријатија врз основа на изворна анализа од нивните веб-страници. На крај се претставени клучните заклучни согледувања и клучните препораки и тоа посебно за општините и за јавните претпријатија.

Со оваа проектна активност е создадена уникатна база на податоци, која може да служи за анализа на состојбите во општинските јавни претпријатија, и база што понатаму може да се унапредува и дополнува. Покрај базата на податоци е создадена и база на сите документи од општинските ЈП, кои се користени за пополнување на оваа база на податоци.

СОДРЖИНА

| | |
|--|----|
| ВОВЕД | 3 |
| 1. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНСКАТА РАМКА И СООДВЕТНА ЛИТЕРАТУРА | 6 |
| 2. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП | 10 |
| 2.1 Методологија применета во анализата на финансиската транспарентност и отчет на општините | 10 |
| 2.2 Методологија применета во анализата на финансиската транспарентност и отчет на општинските јавни претпријатија | 12 |
| 3. АНАЛИЗА НА КЛУЧНИТЕ ФИНАНСИСКИ ИНДИКАТОРИ И НА НИВОТО НА ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТ ВО ЕЛС | 13 |
| 3.1 Анализа на клучните финансиски индикатори на ЕЛС | 15 |
| 3.1.1 Анализа на приходите на ЕЛС | 16 |
| 3.1.2 Анализа на расходите на ЕЛС | 23 |
| 4. АНАЛИЗА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНДИКАТОРИ И НА НИВОТО НА ФИНАНСИСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТ НА ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА | 39 |
| 4.1 Нивото на транспарентност и отчет за клучните финансиски документи на јавните претпријатија | 41 |
| 4.2 Информации за нивото на финансиска транспарентност и отчет за услугите што ги обезбедуваат јавните претпријатија | 45 |
| 4.3 Нивото на достапност, отвореност и приспособеност на информациите и на податоците од јавните претпријатија | 46 |
| 4.4 Анализа на финансиските индикатори на јавните претпријатија | 48 |
| 5. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ | 51 |
| 5.1 Заклучни согледувања од анализата на приходите и на расходите на ЕЛС | 51 |
| 5.2 Заклучни согледувања за транспарентноста и отчетот на ЕЛС | 52 |
| 5.3 Препораки за унапредување на транспарентноста, отчетот и управувањето на финансиите во ЕЛС | 55 |
| 5.4 Заклучни согледувања од анализата на јавните претпријатија | 58 |
| 5.4.1 Препораки за унапредување на транспарентноста, отчетот и на финансискиот менаџмент во јавните претпријатија | 60 |
| АНЕКСИ | 61 |

1. ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНСКАТА РАМКА И СООДВЕТНА ЛИТЕРАТУРА

Законската рамка во која се реализираат фискалните / буџетските активности на општините и на јавните претпријатија, како и степенот на транспарентност, отвореност и навременост на сите соодветни фискални информации се состои од повеќе законски решенија. Меѓу нив, најсоодветни се Законот за буџет, Законот за извршување на буџетот на Р. Македонија, Законот за локалната самоуправа, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Законот за сметководството за буџетот и буџетските корисници, Правната регулатива за добро владеење, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за користење податоци во јавниот сектор.

Буџетските цели и начела дефинирани во членот 3 од Законот за буџет претставуваат еден вид водич за добро и транспарентно управување на јавните финансии во Р. Македонија. Во согласност со членот 3, став 2 од Законот се нагласени основните начела врз основа на кои треба да се изработува, донесува и извршува буџетот на општините. Покрај другите начела, членот 3, став 2 го подразбира и начелото на транспарентност. Транспарентноста подразбира пристап на јавноста во сите фази на подготвување и извршување на буџетот. Оттука, начелото на транспарентност налага буџетот на општините, неговите измени и дополнувања, извршувањето и буџетската документација да бидат објавени во Службен весник, односно во службен медиум или на веб-страницата на општините. Понатаму, во рамките на новиот Закон за буџет за првпат се воспоставува регистар на јавни субјекти што ќе биде јавно достапен. Целта на овој регистар е да се евидентираат сите правни субјекти основани директно или индиректно од страна на државата или на општините и на тој начин ќе се обезбеди сеопфатност и транспарентност за сите јавни субјекти, независно дали се на централно или локално ниво. Во однос на подобрувањето на транспарентноста со последните измени на овој закон се предвидуваат и нови рокови за буџетскиот процес со кои се поместува временската рамка за подготовка на буџетот, со цел поголема предвидливост, вклученост на јавноста и транспарентност.

Во членот 8 од Законот за локална самоуправа детално е образложен начинот на информирање на јавноста. Во ставот 1 од членот 8 се нагласува: „Органите на општината, комисиите на советот и јавните служби основани од општината се должни, без надомест, да ги информираат граѓаните за својата работа, како и за плановите и програмите што се значајни за развојот на општината, на начин утврден со статутот“. Во ставот 2 од овој член се нагласува: „Општината е должна да им овозможи на граѓаните пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедува, на начин и под услови уредени со статутот“. Овој закон придонесува за директно подобрување на транспарентноста и на отчетот во работењето на општинските органи, јавните служби и комисиите на советот на општината.

Законот за користење податоците од јавниот сектор ги уредува начинот, правата и обврските на органите и на институциите од јавниот сектор за јавно објавување на податоците што ги добиле како резултат од своето работење, како и достапност и овозможување нивно користење од страна на граѓаните, фирмите и невладините организации. Во членот 2 од Законот е дефинирано дека користењето и примената на податоците од јавниот сектор е во насока на зголемување на отчетот и на транспарентноста на работењето на јавниот сектор, подобрување на квалитетот на податоците од јавниот сектор, создавање дополнителни услуги, работни места и подобрување на степенот на социјална вклученост. Оттука, може да се констатира дека, покрај другите цели, со членот 2 од овој закон непосредно се влијае и врз подобрувањето на отчетот и на транспарентноста во работењето на јавниот сектор, како и врз подобрувањето на квалитетот на податоците од јавниот сектор. Понатаму, во членот 5 од Законот се нагласува потребата, но и обврската на јавните институции, покрај во читлив формат, да ги објавуваат и своите необработени податоци во компјутерски обработлив формат, како и да бидат достапни во отворен формат заедно со нивната база на податоци (метадата) до најниското ниво на деталност. Во членот 5 од Законот детално стои: „Форматот и метадатата треба да бидат усогласени со формалните отворени стандарди за обезбедување софтверска интероперабилност“. Во членот 9 од овој закон се нагласува дека користењето на податоците од јавниот сектор е слободно, а користењето на објавените податоци од јавниот сектор е бесплатно.

Постојната законска рамка во добар дел ги регулира транспарентноста и отчетот на општините. Таа се однесува на буџетската транспарентност и отчет на општините, но се однесува и на плановите, активностите и услугите на општините. Сепак, и покрај ваквиот начин на законско регулирање на транспарентноста и отчетот на општините, постојат општини што не се придржуваат на законските одредби.

Фондацијата за интернет и општество Метаморфозис¹ во 2021 година го пресмета Индексот на отвореност на ЕЛС според кој карактеристиките на локалната власт се оценуваат во четири области: транспарентност, свесност, пристапност и интегритет и еден заеднички елемент присутен во сите – отворените податоци. Просечниот резултат на ЕЛС, според Индексот на отвореност, за 2021 година изнесува 25 проценти, што е ниско ниво на отвореност во работењето на локалните власти. Највисока просечна оценка имаат општините за индикаторите во областа транспарентност, 32 проценти, а најниска просечна оценка имаат во областа свесност, 13 проценти. Последната ниска оценка за свесност индицира дека ЕЛС имаат слаб квалитет на планирање, програмирање, мониторинг и евалуација на политиката.

Од друга страна, Центарот за граѓански комуникации од 2016 година изработува Индекс за активна транспарентност на министерствата, Владата и на општините. Под „активна транспарентност“ се подразбира објавување информации на сопствена иницијатива на институциите (општините), без при-

¹ Со поддршка од Проектот на УСАИД за граѓанско учество.

тоа некој да има доставено барање за пристап до тие информации. Методологијата и структурата на прашалниците од ова истражување како основа ги зема законските обврски што ги имаат институциите за објавување информации на своите интернет-страници, што служи како индикатор колку се придржуваат на законските одредби. Според овој индекс, во 2021 година активната транспарентност на општините изнесува 60 проценти (од максимум 100 проценти) и е пониска од активната транспарентност на министерствата, која е 79 проценти. Процентот на исполнетост на обврските што најчесто произлегуваат од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер кај општините изнесува 73, додека кај министерствата и Владата овој процент е повисок и изнесува 91. Во однос на објавувањето информации за прашањата што се во надлежност, како и за услугите, општините имаат просечна исполнетост на обврските од 42 процента, а министерствата двојно повеќе, 86 проценти. Кај активното објавување информации од областа буџетска и фискална транспарентност, општините исполнуваат 57 проценти, а министерствата 60 проценти од обврските.

Центарот за економски анализи (СЕА) во своето истражување во 2021 година констатира дека фискалната транспарентност на општините во РСМ, генерално, е подобрена во фискалната 2020-2021 година во однос на изминатите фискални години. Статутот на општините, завршната сметка и усвоениот буџет и понатаму се најдостапни документи кај општините на нивните веб-страници, а подобрување е евидентирано кај достапноста на годишниот извештај за работењето на општината. Во фискалната 2020-2021 година, 51 процент од општините спровеле форум во кој биле вклучени граѓаните, наспроти 35 проценти во претходната фискална година. Сепак, мал е бројот на општини што имаат практика покрај буџетските форуми да спроведуваат и форуми за локален економски развој (ЛЕР) на кои граѓаните имаат можност да ги искажат идеите и ставовите поврзани со економијата на локално ниво. Во 2021 година 47 проценти од општините дале отчет пред граѓаните за преземените и спроведени активности (38 проценти во претходната година). Општините најчесто Отчетот го поврзуваат со годишниот извештај за работењето на општината, што не е многу практичен начин поради обемот и големиот број информации во него. Кризата предизвикана од ковид-19, која услови поголема дигитализација, го смени и начинот на комуникација на општините, при што седум општини издале отчет преку видео или на страниците за следбениците на градоначалниците на социјалните мрежи. Другите општини најчесто издаваат отчет за спроведените проекти и финансиски информации преку издавање документ – отчет во електронска копија, а сè помалку во печатена верзија. Помалите општини имаат практика на давање отчет преку собирање на граѓаните и презентирање на проектите или информирање преку локалните медиуми. Во 2020 година, кај 30 проценти од општините, седниците на Советот се отворени, но со претходна најава / пријава, додека кај другите општините, граѓаните може да присуствуваат на седниците без претходна најава.

Најново истражување за транспарентноста на ЕСМ доаѓа од FinanceThink (март 2022 година). Истражувањето е револуционерно поради тоа што за првпат ги утврдува најзначајните фактори што ја условуваат транспарентноста на општините. Така, факторите за транспарентност во истражувањето се поделени на две групи: институционални фактори и фактори на опкружување

то. Во првата група фактори има два подвида: буџетски фактори (зависност од централниот буџет, учество на парафискалните давачки, ефективноста т.е реализацијата на буџетот во однос на планот, капиталните инвестиции и големината на институцијата) и политички фактори (идеологија, конкуренција и одговорност). Втората група фактори од опкружувањето се однесуваат на големината на општината (популацијата), на влијанието на ковид-19 и на полот на градоначалникот.

Моделот развиен од FinanceThink покажаа дека буџетската транспарентност, главно, е детерминирана од институционалните карактеристики на ЕЛС, со произразено влијание на буџетските фактори и со умерено влијание на политичките фактори. За вкупната транспарентност еднакво се значајни и факторите на опкружувањето. За ЕЛС, кои се помалку зависни од централниот буџет, имаат помало учество на парафискалните давачки во вкупните приходи и помало учество на капиталните расходи во вкупните расходи, постои поголема веројатност дека ќе имаат поголема буџетска транспарентност. Поголемата реализација на планираните средства ја зголемува буџетската и вкупната транспарентност. Поголемите ЕЛС (како институции), генерално, се помалку транспарентни, но не постои разлика меѓу големите и малите ЕЛС во контекст на буџетската транспарентност. Помногубројните општини се потранспарентни поради поголемиот притисок од граѓаните што постои кај нив, иако тоа не е случај со буџетската транспарентност. Од политичките фактори, најзначаен фактор што влијае врз буџетската и вкупна транспарентност на општините е политичката конкуренција, поголема конкуренција во советот ја намалува транспарентноста.

2. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

2.1 МЕТОДОЛОГИЈА ПРИМЕНЕТА ВО АНАЛИЗАТА НА ФИНАНСИСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТ НА ОПШТИНИТЕ

А) Методологија применета во анализата на клучните финансиски општински индикатори

Анализата на клучните буџетски индикатори на општините се базира на податоци од 2017 година до 2021 година, кои се официјално објавени на веб-страницата на Министерство за финансии (МФ). Податоците за финансиите на општините се објавуваат по квартали, а последниот квартал на секоја година ја содржи реализацијата на општинскиот буџет за цела година. Објавените податоци имаат мали разлики со податоците од завршните сметки на општините, но се добра конзистентна основа за анализа на јавните финансии на општините. Податоците што ги објавува МФ се однесуваат на вкупните приходи и на вкупните расходи збирно и по општини, како и на соодветните приходни и расходни категории на трицифрено ниво. Воедно, податоците се однесуваат на план и на реализација на основниот буџет, ставки на самофинансирање, дотации, донации, кредитирање и вкупно.

За потребите на анализата е направена консолидација на буџетот на општините според економска намена, што претставува прв обид за збирно прикажување на буџетот на општините во државата. Вкупните приходи и расходи се категоризирани во главни категории на двоцифрено ниво, но ги вклучуваат и соодветните поткатегории приходи и расходи на трицифрено ниво.

Општините се поделени на рурални и на урбани општини од внатрешноста на државата и, посебно, скопските општини и Град Скопје, од причина што економските карактеристики на општините се битен елемент што може да влијае врз финансиското работење, а со тоа и врз заклучоците на ниво на општините. Анализата по општини се однесува на вкупните приходи и на вкупните расходи, како и на позначајните поткатегории и ефикасноста на реализацијата. Просечните индикатори за периодот од 2017 година до 2021 година се добиени преку годишната пресметка за секоја анализирана приходна и расходна категорија, на двоцифрено и на трицифрено ниво. Најзначајните буџетски индикатори се однесуваат на просечниот сооднос на трансферите од централниот буџет и сопствените средства на општините, учеството на трансферите од централниот буџет во вкупните приходи, трансферите од централниот буџет по жител, учеството на сопствени приходи во вкупните приходи, учеството на данокот на имот, на даноците за специфични услуги, на таксите и на надоместот, како и на капиталните расходи во вкупните приходи. Од расходната страна, анализирани се расходите по жител за секоја општина, нивната реализација во однос на планот, учеството на трошоците за плати и за надомест, за стока и за услуги, за договорни услуги, за комунални и други трошоци, како и за привремени вработувања и за капитални расходи за градежни работи.

Б) Методологија применета во анализата на финансиската транспарентност и отчет на општините

Со цел да се добие посеопфатна анализа на транспарентноста и отчетот на локално ниво од исклучителна важност е анализата на отвореноста на општините и достапноста / пристапот на нивните клучни документи и извештаи до јавноста. Оттука анализата ги опфаќа официјалните веб-страници на сите ЕЛС во Република Северна Македонија и Град Скопје. Деталниот преглед на официјалните веб-страници на општините беше направен во период од јануари до март 2022 година.

Анализата на достапноста на соодветните извештаи и алатки на нивните веб-страници се базираше на претходно оформена функционална структура (преточена во прашалник), која има цел да даде реална слика за степенот на транспарентност и отчет на општините, но и на ефикасноста и партиципацијата на граѓаните во создавањето и реализацијата на локалните мерки и политика. Структурата на прашалникот се базираше на: 1. Прашања поврзани со клучните финансиски и буџетски документи / извештаи соодветни за мониторинг на транспарентноста и на отчетот на општините; 2. Прашања во врска со клучни финансиски информации поврзани со услугите што ги обезбедуваат општините; 3. Степенот на приспособеност на граѓаните на објавените финансиски информации; 4. Достапност на временски серии податоци во формат за обработка (Види Анекс 1).

2.2 МЕТОДОЛОГИЈА ПРИМЕНЕТА ВО АНАЛИЗАТА НА ФИНАНСИСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТ НА ОПШТИНСКИТЕ ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Оценката за степенот на ефикасност во работењето на јавните претпријатија под надлежност на ЕЛС, како и нивото на транспарентност и отчет се директно зависни од достапноста на соодветните документи и податоци за работењето на јавните претпријатија. Еден од најсоодветните показатели за фискалната транспарентност на јавните претпријатија е достапноста на финансиските / буџетските документи на нивните официјални веб-страници или на официјалните веб-страници на општината. Оттука финансиската транспарентност и отчетот на јавните претпријатија, како значаен сегмент од вкупната транспарентност, е предмет на анализа во ова истражување.

Собирањето на финансиските податоци на јавните претпријатија е направено врз основа на детален преглед на нивните официјални веб-страници или официјалните веб-страници на општината доколку јавното претпријатие не располага со сопствена официјална веб-страница. Собирањето на податоците беше реализирано во периодот март - април 2022 година.

За потребите на анализата за првпат се создаде база на податоци формирана по пат на структуриран прашалник, кој беше пополнуван при анализата на веб-страниците на јавното претпријатие / општината (Види Анекс 2). Предмет на анализа беа вкупно 94 јавни претпријатија што се под директна надлежност на ЕЛС. Анализата се однесуваше на финансиските документи на јавните претпријатија, пред сè биланс на успех, биланс на состојба, завршна сметка, годишен извештај, програма / план за работа. Во отсуство на податоци за вкупните достасани, а ненаплатени обврски, како и за вкупните недостасани обврски на јавните претпријатија, беа обезбедени од ЕСПЕО при Министерството за финансии.

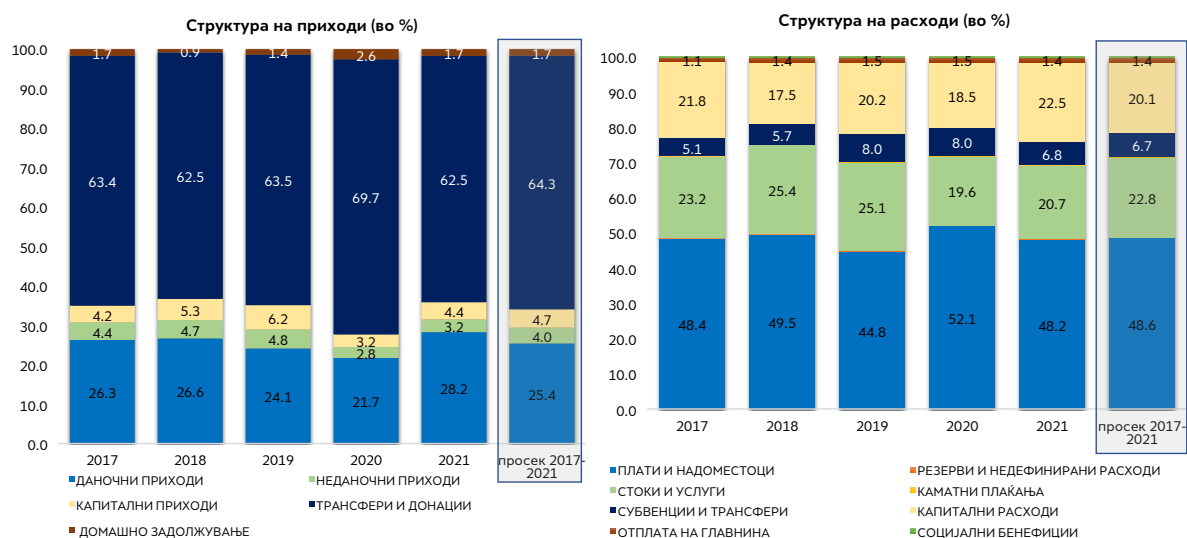
Создавањето на базата на финансиски податоци на општинските јавни претпријатија беше придружувано од голем број ограничувања. Првична намера беше да се обезбеди соодветна застапеност на општинските јавни претпријатија како во поглед на регионалниот аспект, така и во однос на карактеристиките на општината во која припаѓаат (урбани или рурални), нивото на економска развиеност, големината на општината итн. Сепак, оваа цел не можеше да постигне затоа што значителен дел од општинските јавни претпријатија немаат веб-страница, некои, пак, имаат нефункционални линкови до објавени документи, а тие што објавуваат имаат различна структура и практика на документите што ги објавуваат (скенирани документи, формат што е тежок за читање итн.).

3. АНАЛИЗА НА КЛУЧНИТЕ ФИНАНСИСКИ ИНДИКАТОРИ И НА НИВОТО НА ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТ ВО ЕЛС

3.1 АНАЛИЗА НА КЛУЧНИТЕ ФИНАНСИСКИ ИНДИКАТОРИ НА ЕЛС

Консолидираниот буџет на 81 општина во Република Северна Македонија дава генерална слика за структурата на приходи и на расходи. Во рамки на вкупните приходи, во периодот од 2017 година до 2021 година, најголемо учество имаат трансферите и донациите што, во просек, учествуваат со 64,3 проценти во вкупните приходи, додека даночните приходи, во просек, учествуваат со 25,4 проценти (графикон 1). Остатокот се однесува на капиталните приходи и на неданочните приходи, кои, во просек, сочинуваат 4,7 проценти и 4,0 проценти, соодветно. Во овој период, домашното задолжување на општините зафаќа, во просек, 1,7 процент од вкупните приходи, додека странското задолжување е ниско и, во просек, изнесува само 0,01 процент. Задолжувањето преку издавање државни хартии од вредност досега не е искористено како алтернатива од страна на општините. Поголеми отстапувања од просекот има во 2020 година, кога под влијание на кризата предизвикана од ковид-19 даночните приходи беа значително намалени и сочинуваа само 21,7 процент од вкупните приходи, додека учеството на трансферите и на донациите беше зголемено на 69,7 проценти од вкупните приходи. Во 2020 година позначајно намалување имаа и капиталните приходи и неданочните приходи, при што нивното учество во вкупните приходи се сведе на 3,2 проценти и на 2,8 проценти, соодветно.

Графикон 1. Структура на приходи и на расходи на консолидиран буџет на сите општини (учество во вкупни приходи и расходи во %)



Извор: Министерство за финансии

Доколку се анализира структурата на даночните приходи, во периодот од 2017 година до 2021 година најголемо учество имаат приходите од даноци за специфични услуги, кои, во просек, се 14,9 проценти од вкупните приходи на општините, додека приходите од данокот на имот, во просек, се само 9,2 проценти. Кај неданочните приходи, најголем дел приходи се собираат од такси и од надомест, кои, во просек, изнесуваат 2,6 процента од вкупните приходи на општините, додека други неданочни приходи учествуваат со 1,1 процент. Кај капиталните приходи, најголем дел на приходи се собираат од продажба на земјиште и на нематеријални вложувања, односно 4,1 проценти од вкупните приходи на општините, додека помал дел или само 0,5 проценти од продажба на капитални средства. Во рамки на трансферите и на донациите, најголемиот дел или 62,1 процента се трансфери од други нивоа на власт, додека донациите од странство, во просек, се два процента од вкупните буџетски приходи.

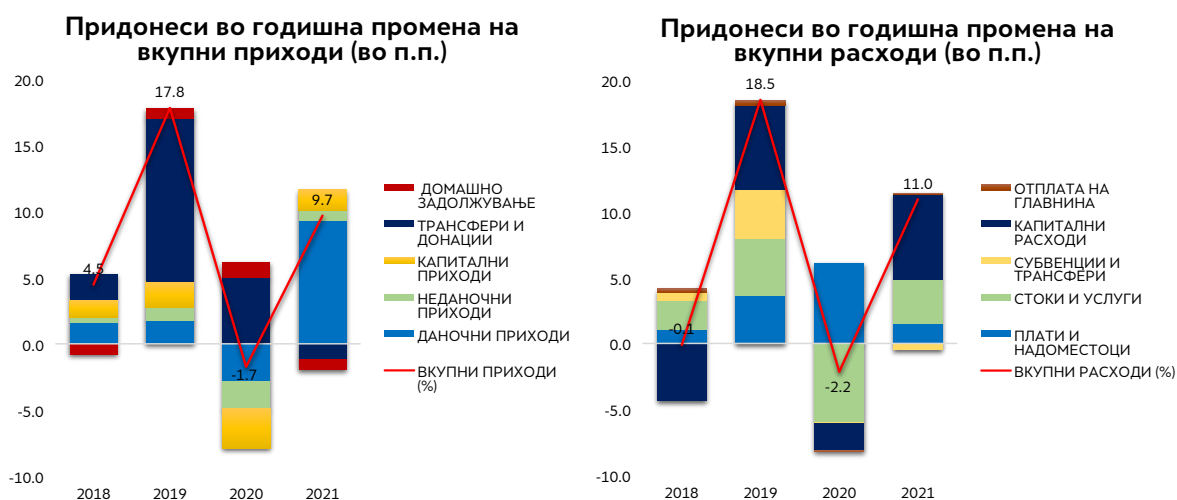
На страната на расходите, најголемо учество од 48,6 проценти имаат трошоците за плати и за надомест, наспроти капиталните расходи, кои учествуваат, во просек, со 20,1 проценти во вкупните расходи. Трошоците за стока и за услуги во овој период, во просек, се 22,8 проценти од вкупните расходи, додека субвенциите и трансферите сочинуваат, во просек, 6,7 проценти. Мало учество имаат резервите и недефинираните трошења, социјалните придобивки и каматните плаќања (одделно по 0,1 процент), додека отплатите на главнината на заеми, во просек, изнесува 1,4 процент од вкупните расходи. Поголемо отстапување од просекот има во 2019 година кај категоријата субвенции и трансфери (разни трансфери) поради префрлените средства од централен буџет за покривање на достасаните, а неисплатени обврски на општините. Во 2020 година, и покрај влијанието на ковид-19, учеството на трошоците за плати и за надомест беше зголемено во структурата на расходите, за сметка на намаленото учество на трошоците за стока и за услуги и на капиталните расходи.

Во структурата на поткатегиите кај расходите, голем дел или, во просек, 34,7 проценти од вкупните расходи се за основни плати, а 13,2 проценти за надомест. Во структурата на трошоците за стока и за услуги, највисоко учество имаат трошоците за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, кои, во просек, се 6,6 проценти, потоа трошоците за поправки и тековно одржување, кои, во просек, се 5,9 проценти, и трошоците за договорни услуги, кои, во просек, се 5,1 проценти од вкупните расходи на општините. Кај категоријата субвенции и трансфери, разните трансфери, во просек, изнесуваат 3,6 проценти од вкупните расходи на општините, додека субвенциите за јавните претпријатија имаат просечно учество од 1,9 процент. Во рамки на капиталните расходи, најголем дел се за други градежни работи, кои сочинуваат, во просек, 16,4 проценти од вкупните расходи, потоа расходите за градежни објекти со 1,3 проценти просечно учество и расходи за купување машини и опрема со просечно учество од еден процент.

Позначајни промени во реализацијата на консолидираниот буџет на општините има во 2019 година и во текот на 2020 година. Високиот годишен пораст на вкупните приходи од 17,8 проценти во 2019 година се должи на високиот износ на трансфери од централната власт, кои забележаа годишен

пораст од 21 процент и достигнаа ниво од 3,3 проценти од БДП (наспроти 2,9 процента од БДП во 2018 година). Во 2018 година беше донесен Закон за финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) и на единки корисници основани од ЕЛС за финансирање достасани, а неисплатени обврски. Вкупниот износ на обезбедени средства изнесуваше три милијарди денари, односно 51 процент од вкупниот пријавен износ на општините и на единките корисници. Во 2019 година овие средства од страна на расходите во најголемиот дел се пресликаа во годишно зголемување на категоријата разни трансфери (пораст за 2,1 пати) и други градежни работи (за 30,8 проценти). Позначаен придонес во порастот на вкупните приходи на општините во 2019 година имаа и приходите од продажба на капитални средства, кои забележаа годишен пораст за 43 пати, како и приходите од даноци за специфични услуги, кои беа годишно повисоки за 7,7 проценти. На страната на расходите, позначаен придонес во годишниот пораст имаа и трошоците за плати и за надомест, кои беа зголемени за 7,3 проценти, како и трошоците за стока и за услуги, кои забележаа годишен пораст од 17,1 проценти (графикон 2).

Графикон 2. Годишни промени на вкупни приходи и расходи (во %) и придонеси во промените (во процентни поени) на консолидиран буџет на сите општини



Извор: Министерство за финансии.

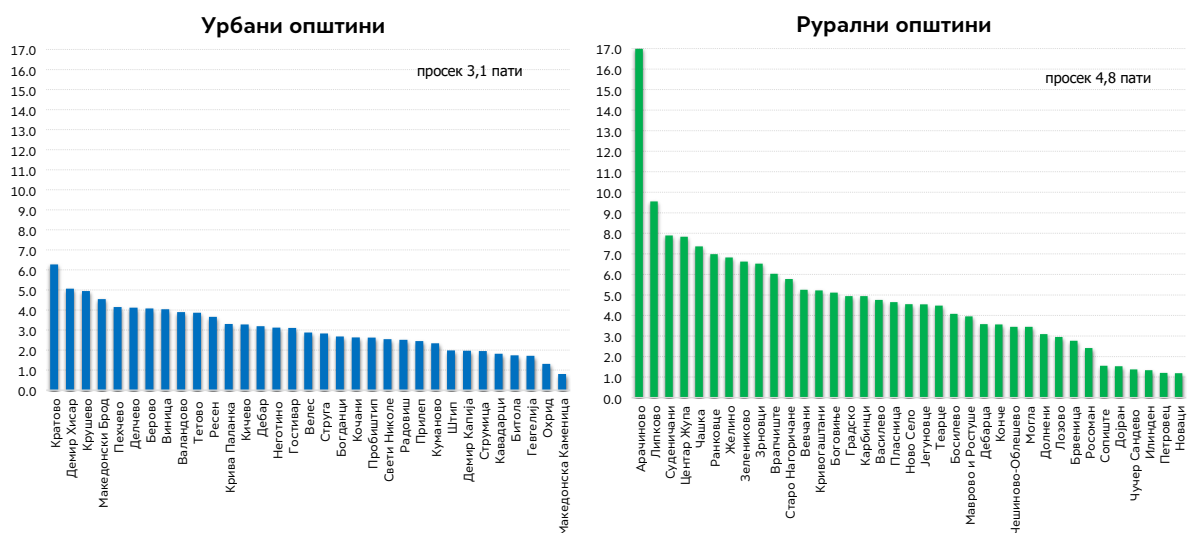
Во 2020 година, влијанието на кризата предизвикана од пандемијата на ковид-19 се рефлектираше во годишно намалување на даночните, неданочните и на капиталните приходи за 11,6 проценти, 43,6 проценти и 48,8 проценти, соодветно. Исклучок беа трансферите од други нивоа на власт, кои забележаа годишно зголемување од 8,3 проценти и домашното задолжување, кое забележи пораст од 86,3 проценти. На страната на расходите, кај сите категории беше забележан годишен пад, со исклучок на трошоците за плати и за надомест, кои се зголемија за 13,6 проценти. Во 2021 година со здравувањето на економијата дојде до зголемување на сопствените приходи на општините, особено на приходите од даноци за специфични услуги и данокот на имот, кои забележаа годишен пораст од 60,7 проценти и 27,2 проценти, соодветно. Позначаен придонес кон вкупниот пораст на приходите имаа и приходите од продажба на земјиште и нематеријални вложувања, кои беа за 50,9 проценти повисоки на годишна основа. Во рамки

на расходите, позначаен пораст имаа капиталните расходи, особено во делот на други градежни работи, кои имаа пораст од 33,7 проценти по стагнацијата во претходната година. Сепак, на крајот на 2021 година, општините имаа високи кумулирани достасани, а неисплатени обврски од 3,7 милијарди денари (според податоци од МФ), додека јавните претпријатија основани од општините од околу три милијарди денари, што ќе претставува товар за општинскиот буџет во наредните години.

3.1.1 Анализа на приходите на ЕЛС

Општините во Република Северна Македонија се значително зависни од средствата од централниот буџет. Просечниот сооднос на трансферите од централен буџет и сопствените средства на општините (даночни, неданочни и капитални приходи) за сите општини е 3,7. Сепак, овој сооднос во голема мера е условен од соодносот кај руралните општини, каде што трансферите се за 4,8 пати повисоки од сопствените приходи, а кај урбаните општини од внатрешноста на државата овој сооднос е понизок и изнесува 3,1 пати (графикон 3). Најнизок сооднос на трансфери од централниот буџет и сопствени приходи од двапати имаат скопските општини и Град Скопје (Анекс 1, графикон 1). Во рамки на руралните општини и, воопшто, најголем исклучок претставува општина Арачиново каде што трансферите од централниот буџет од 2017 година до 2021 година, во просек, ги надминуваат сопствените приходи за 17 пати. Високо над просекот кај руралните општини се Липково, Студеничани, Центар Жупа, Чашка и Ранковце, додека од урбаните општини највисок сооднос имаат Кратово, Демир Хисар, Крушево и Македонски Брод. Кај скопските општини, највисок сооднос на трансфери и на сопствени приходи имаат Сарај, Шуто Оризари, Чаир и Бутел.

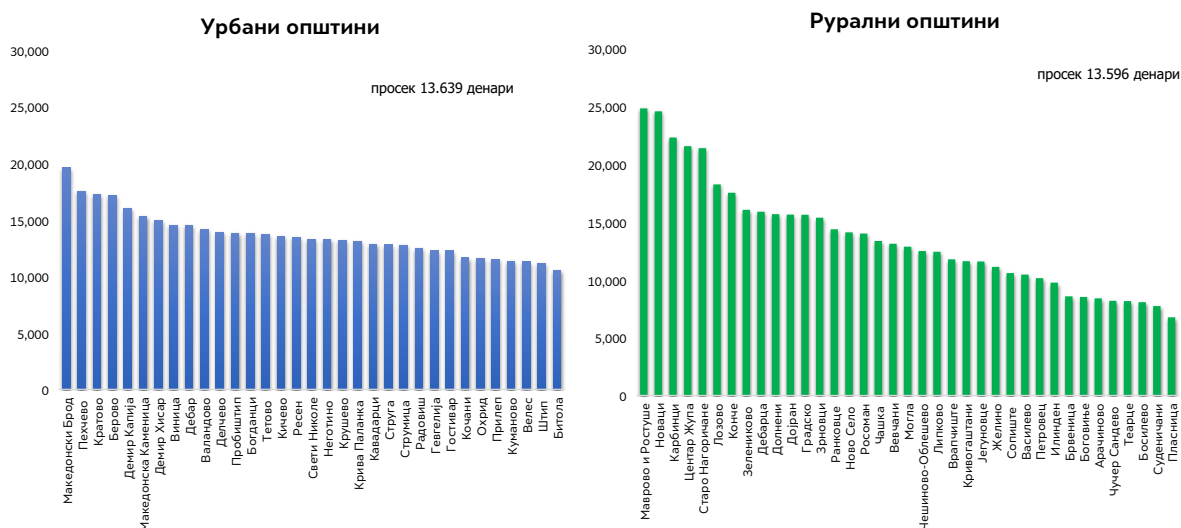
Графикон 3. Сооднос на трансфери и на сопствени приходи (2017-2021 година, просек во пати)



Извор: Министерство за финансии.

Значаен индикатор што ја мери распределбата на средствата од централниот буџет во однос на бројот на жители во општината, се трансферите по жител. Просекот на трансферите по жител е речиси идентичен кај руралните и кај урбаните општини од внатрешноста на државата и изнесува 13.600 денари, со порамномерна дистрибуција кај урбаните општини (графикон 4). Анализата на трансферите по жител, во согласност со најновите податоци за состојбата на резиденти по општини од пописот во 2021 година, јасно покажува дека е неопходна ревизија на системот на распределба на трансферите од централниот буџет по индивидуални општини. Пет рурални општини: Маврово и Ростуше, Новаци, Карбинци, Центар Жупа и Старо Нагоричане имаат повеќе од 20.000 денари трансфери по жител, што е многу повисоко од просекот што го имаат руралните и урбаните општини од внатрешноста на државата. Овие општини се на врвот на листата според процентот на намалување на населението во согласност со податоците од последниот попис. Наспроти нив, трансферите по жител кај скопските општини и Град Скопје изнесува 6.662 денари, а Град Скопје и општините Ѓорче Петров, Аеродром и Кисела Вода се под овој просек (Анекс 1, графикон 1).

Графикон 4. Трансфери од централниот буџет по жител (2017-2021 година, просек во денари)



Извор: Министџерсџтво за финансии.

Како дополнителен индикатор за зависноста на општините од *трансферите од централниот буџет* е нивно учество во вкупните приходи на општините. Кај руралните општини трансферите имаат најголемо просечно учество во вкупните приходи од 73,6 проценти, а кај урбаните општини од внатрешноста на државата просечното учество е малку пониско и изнесува 70 проценти. Кај Град Скопје и скопските општини просечното учество на трансферите во вкупните приходи е најниско и изнесува 57,7 проценти. Општинскиот буџет на Арачиново, Липково, Студеничани, Чашка и на Центар Жупа се финансира со повеќе од 82 процента од централен буџет. Кај урбаните општини, во Кратово и во Крушево повеќе од 80 проценти од приходите доаѓаат од централниот буџет. Од друга страна, најниско финансирање преку централен буџет има Општина Центар, Карпош и Аеродром, како и Град Скопје, но и Македонска Каменица од урбаните општини и Новаци од руралните општини, каде што трансферите се пониски од 50 проценти од вкупните приходи.

Високата зависност од финансирањето од централниот буџет на руралните општини, но и, генерално, кај повеќето општини, укажува на ниско учеството на сопствените приходи во вкупните приходи. Истите општини што имаат најголемо учество на трансферите во вкупни приходи имаат најниско учество на сопствени приходи во вкупните приходи. Ова учество кај руралните општини, во просек, изнесува ниски 19,5 проценти, кај урбаните општини изнесува 25,6 проценти (графикон 5), а кај Град Скопје и скопските општини е значително повисоко и просекот изнесува 39,4 проценти. Според тоа, скопските општини и Град Скопје се финансираат во значителен дел од сопствени средства, а со тоа го намалуваат и товарот на централниот буџет. Сепак, повторно, Сарај, Шуто Оризари, Чаир и Бутел се под просекот на сопствените приходи во вкупните приходи (Анекс 1, графикон 1).

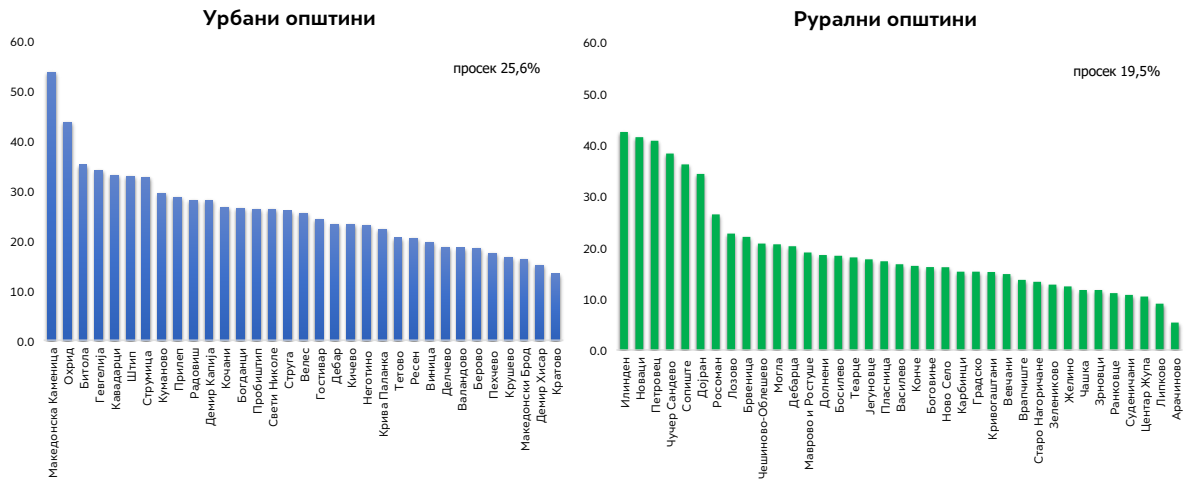
Ниското учество на сопствените приходи во вкупни приходи кај руралните општини, може да се должи на вкупната секторска поставеност и на условите за економски развој. Така, руралните општини имаат помалку развиен бизнис-сектор и се помалку атрактивни за нови инвестиции, вклучително и за отворање нови претпријатија и градежни активности. Тоа влијае врз нивото на сопствените приходи во споредба со урбаните општини. Сепак, покрај економските карактеристики на општините, значаен фактор е и управувањето на општинските финансии. Така, на пример, во рамки на руралните општини, Новаци, Петровец, Илинден, Чучер Сандево, Дојран и Сопиште се општини со значително повисоки сопствени приходи, а со тоа пониска зависност од трансфери од централниот буџет. Воедно, во урбаните општини од внатрешноста на државата посебно се истакнуваат Македонска Каменица, Охрид, Гевгелија, Битола и Кавадарци, како општини што имаат позначително учество на сопствени приходи во вкупните приходи, а со тоа и пониска зависност од трансфери од централниот буџет, отколку просекот во групата. Кај скопските општини, Град Скопје и Општина Центар се најмалку зависни од трансфери од централниот буџет, односно имаат најголемо учество на сопствени приходи во вкупните приходи (Анекс 1, графикон 1).

Во рамки на сопствените приходи, даночните приходи имаат најголемо учество кај повеќето општини. Исклучок се неколку општини каде што во периодот од 2017 година до 2021 година капиталните приходи имаат поголемо учество во вкупните сопствени приходи. Даночните приходи како процент од вкупните приходи се најниски кај руралните општини (просек 12 проценти), додека состојбата не е подобра ни кај урбаните општини од внатрешноста на државата (просек од 16,8 проценти). Најголемо учество на даночните приходи во вкупните приходи има во Град Скопје и во скопските општини (просек 31,7 процент).

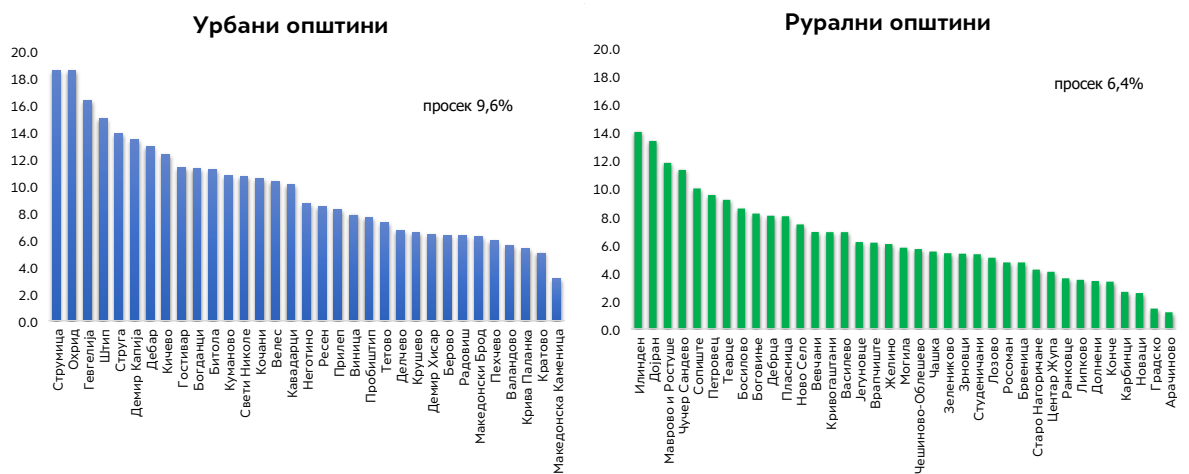
Реализацијата на даночните приходи од годишниот план ја покажува ефикасноста на наплата на даноците, но, исто така, може да иницира колку е правилно планирањето на даночниот прилив по општини. Во периодот од 2017 година до 2021 година, просечната реализација на планот на даночните приходи кај руралните општини изнесува 79 проценти, кај урбаните 83,6 проценти, а кај Град Скопје и скопските општини 79,4 проценти. Во рамки на сите општини, реализацијата на даночните приходи повисоко од планот имаат Пехчево, Петровец, Росоман, Кратово, Дојран и Бутел. Од друга страна,

на дното во однос на реализацијата на даночните приходи од планот се Чучер Сандево, Карбинци, Арачиново, Карпош и Чаир.

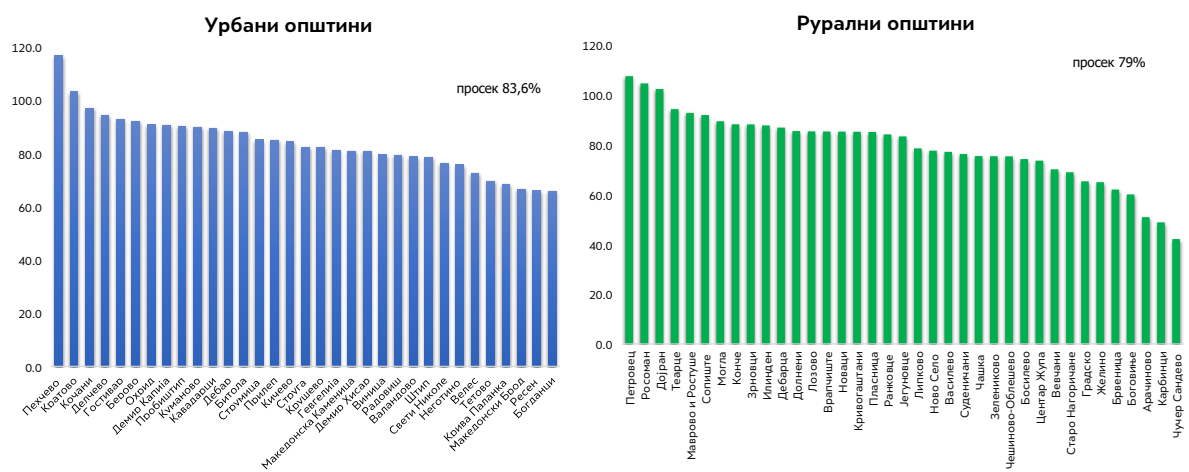
Графикон 5. Учество на сопствени приходи во вкупните приходи (2017-2021 година, просек во %)



Графикон 6. Учество на даночни приходи во вкупни приходи (2017-2021 година, просек во %)



Графикон 7. Процент на реализација на даночни приходи од планот (2017-2021 година, просек во %)



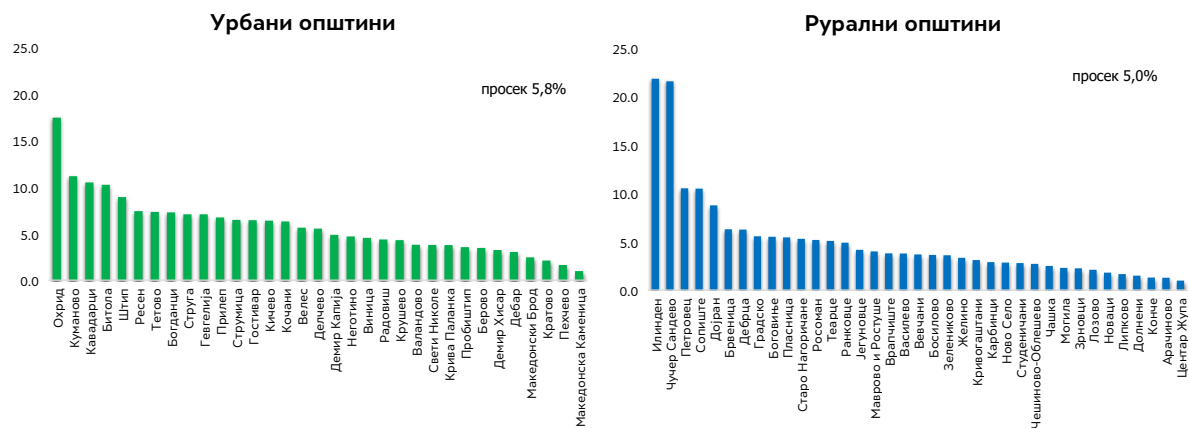
Извор: Министерство за финансии.

Во рамки на даночните приходи, данокот на имот, во просек, учествува со 36 проценти, а неговото просечно учество во вкупните приходи на општините во периодот од 2017 година до 2021 година изнесува само 6,2 проценти. Кај урбаните општини од внатрешноста на државата приливот од данокот на имот, во просек, е 5,8 проценти од вкупните приходи, додека кај руралните општини е пет проценти (графикон 8). Кај урбаните општини највисок прилив од данок на имот има Охрид, па Куманово, Кавадарци и Битола, додека на дното се Македонска Каменица, Пехчево и Кратово. Во рамки на руралните општини, највисок прилив од данок на имот во вкупните приходи имаат Илинден и Чучер Сандево, а по нив се Петровец и Сопиште, а најниски имаат Центар Жупа, Арачиново, Конче, Долнени, Липково и Новаци (помалку од два процента). Највисок прилив од данок на имот има во Град Скопје и во скопските општини каде што данокот на имот полни, во просек, 11,2 проценти од вкупните приходи. Кај скопските општини, највисок прилив од данок на имот во вкупните приходи имаат Карпош и Центар (повеќе од 19 проценти), додека Сарај, Шуто Оризари и Чаир имаат значително низок прилив од данок на имот (Анекс 1, графикон 1).

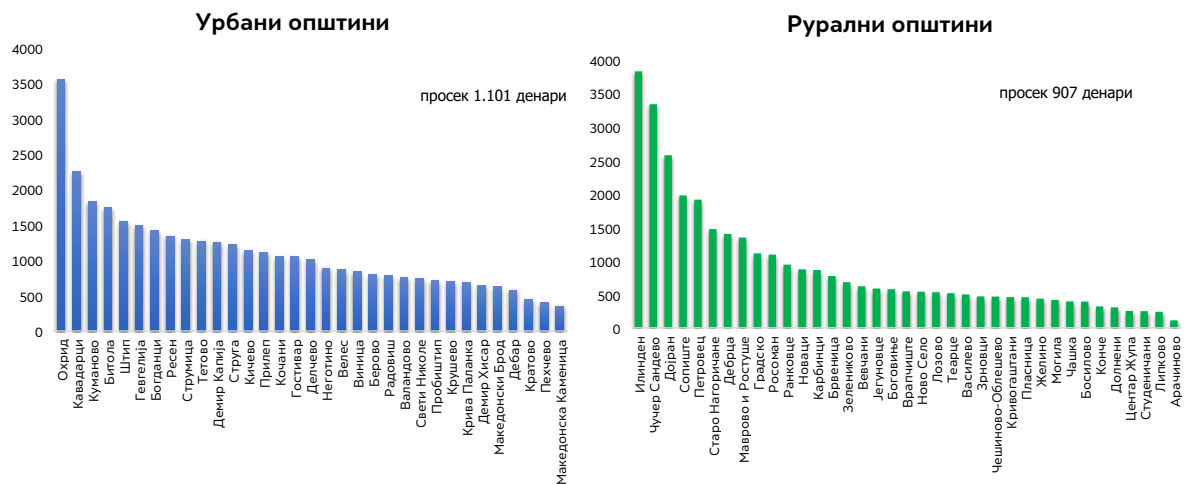
Просечниот износ од данокот на имот по жител за периодот 2017-2021 година на ниво на држава изнесува 1.063 денари. Кај руралните општини овој просек е понизок и изнесува 907 денари, а кај урбаните општини од внатрешноста на државата е повисок и изнесува 1.101 денари (графикон 9). Кај град Скопје и скопските општини просекот е највисок и достигнува 1.473 денари. Кај урбаните општини највисок прилив од данок на имот по жител има во Охрид (3.552 денари), Кавадарци (2.244 денари), Куманово (1.828 денари), Битола (1.745 денари) и Штип (1.541 денар), додека најнизок има во Македонска Каменица (350 денари), Пехчево (400 денари), Кратово (440 денари) и Дебар (578 денари). Во рамки на руралните општини највисок прилив по жител од данокот на имот има во Илинден (3.825 денари), Чучер Сандево (3.334 денари), Дојран (2.574 денари), Сопиште (1.973 денари) и Петровец (1.912 денари). Наспроти нив, најнизок има во Арачиново (114 денари), Липково (240 денари), Студеничани (249 денари) и Центар Жупа (251 денар). Кај скопските општини, највисок прилив од данок на имот по жител има во Центар (4.017 денари) и Карпош (2.805 денари), додека најнизок има во Сарај (328 денари) и Шуто Оризари (350 денари)(Анекс 1, графикон 1). Ниската наплата на данокот на имот кај некои општини укажува на итна потреба од подобрување на наплатата и од врзување на системот на распределба на трансферите од централниот буџет со висината на наплата и на собирање на сопствените приходи, особено на приходите од данокот на имот.

Приливот од данокот на имот не е најзначаен во рамки на даночните приходи, туку најголемо учество имаат приходите од даноци на специфични услуги и услуги. Во просек, за сите општини, приходите од овие даноци учествуваат со 9,2 проценти во вкупните приходи (кај руралните со 6,4 проценти, а кај урбаните општини од внатрешноста на државата со 9,6 проценти, графикон 10). Кај скопските општини приходите од даноци на специфични услуги и услуги сочинуваат 18,4 проценти од вкупните приходи, при што во Град Скопје имаат највисоко учество на ниво на цела држава (30 проценти) заедно со Општина Аеродром (27 проценти), додека Сарај, Шуто Оризари и Чаир имаат најниско учество на прилив од овие даноци во однос на сите скопски општини.

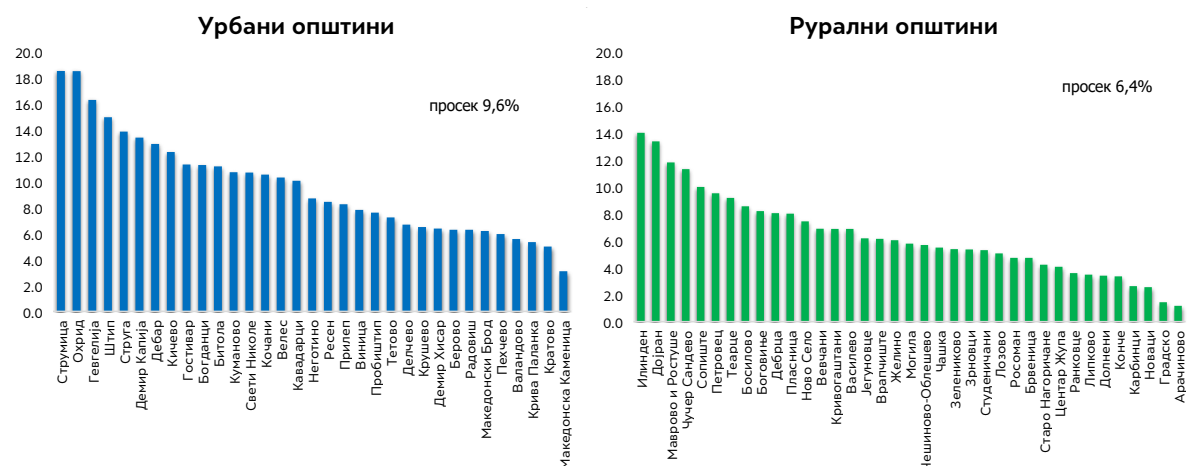
Графикон 8. Учество на прилив од данок на имот во вкупните приходи (2017-2021 година, просек во %)



Графикон 9. Прилив од данок на имот по жител по општини (2017-2021 година, просек во денари)



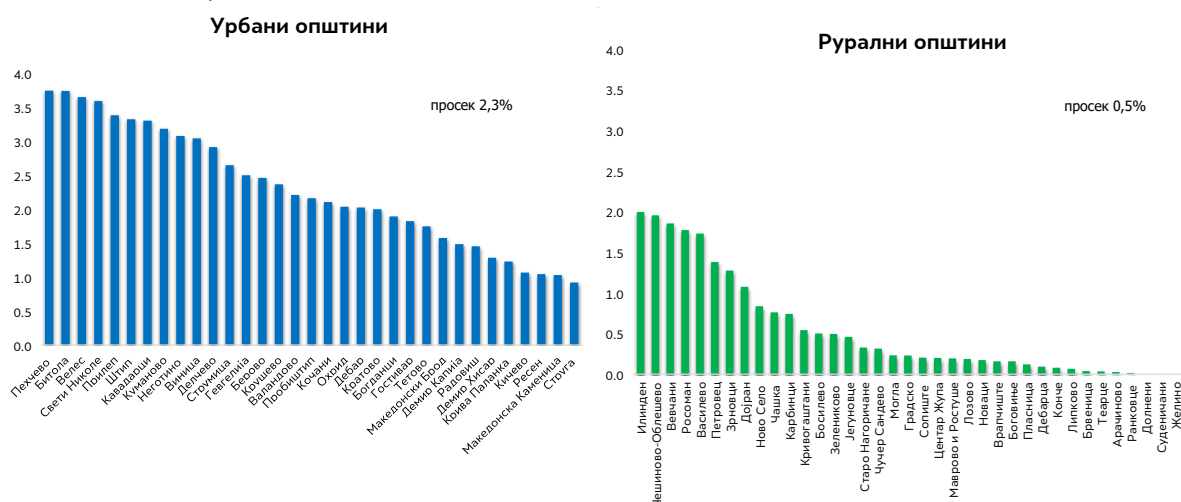
Графикон 10. Учество на приходи од даноци на специфични услуги во вкупни приходи (2017-2021 година, просек во %)



Извор: Министерство за финансии.

Во рамки на неданочните приходи, најголемо учество имаат приходите од такси и надомест (во просек 53 проценти), а во вкупните приходи учествуваат, во просек, со 1,6 процент. Сепак, постои голема разлика во однос на групи општини, односно најмалку приходи од такси и надомест се собираат кај руралните општини или само 0,5 проценти од вкупните приходи, кај урбаните општини просекот е 2,3 проценти, додека кај скопските општини просекот е највисок и изнесува 3,4 проценти. Во рамки на сите општини, најголем удел на овие приходи во вкупните приходи имаат општините Аеродром (6,1 проценти), Кисела Вода (5,4 проценти), Ѓорче Петров (4,6 проценти) и Центар (4,2 проценти). Кај урбаните општини позначајно повисоко од просекот се Пехчево, Битола, Велес и Свети Николе (3,7 проценти), а кај руралните општини повисоко од просекот се Илинден, Желино и Облешево, Вевчани, Росоман и Василево (два проценти).

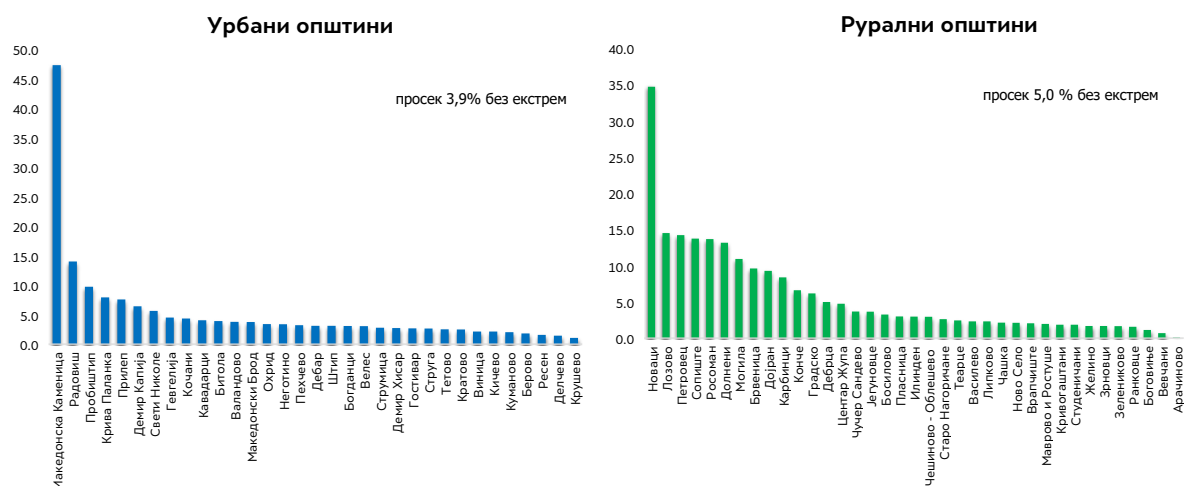
Графикон 11. Учество на приходи од такси и надомест во вкупните приходи (2017-2021 година, просек во %)



Извор: Министрство за финансии.

Просечното учество на капиталните приходи во вкупните приходи на ниво на сите општини изнесува 5,2 проценти. Но, за периодот на анализа од 2017 година до 2021 година постојат екстремни во рамките на оваа категорија, односно општини што реализирале висок прилив од продажба на земјиште и од нематеријални вложувања. Таква општина кај урбаните општини од внатрешноста на државата е Македонска Каменица, кај која приливот по оваа основа е, во просек, 47,3 проценти од вкупните приходи, и Радовиш со 14 проценти. Кај руралните општини, во Новаци приливот од продажба на земјиште и нематеријални вложувања за периодот на анализа, во просек, е 34,7 проценти од вкупните приходи, додека во повеќе рурални општини, Лозово, Петровец, Сопиште, Росоман и Долнени, учеството е 14 проценти. Кај скопските општини значително повисоко од просекот (од 3,1 проценти) се Општина Чаир и Град Скопје, кои, во просек, имаат 8,5 проценти и 6,5 проценти од вкупните приходи врз основа на продажба на земјиште.

Графикон 12. Учество на капиталните приходи во вкупните приходи по општини (2017-2021 година, просек во %)



Извор: Министерство за финансии.

3.1.2 Анализа на расходите на ЕЛС

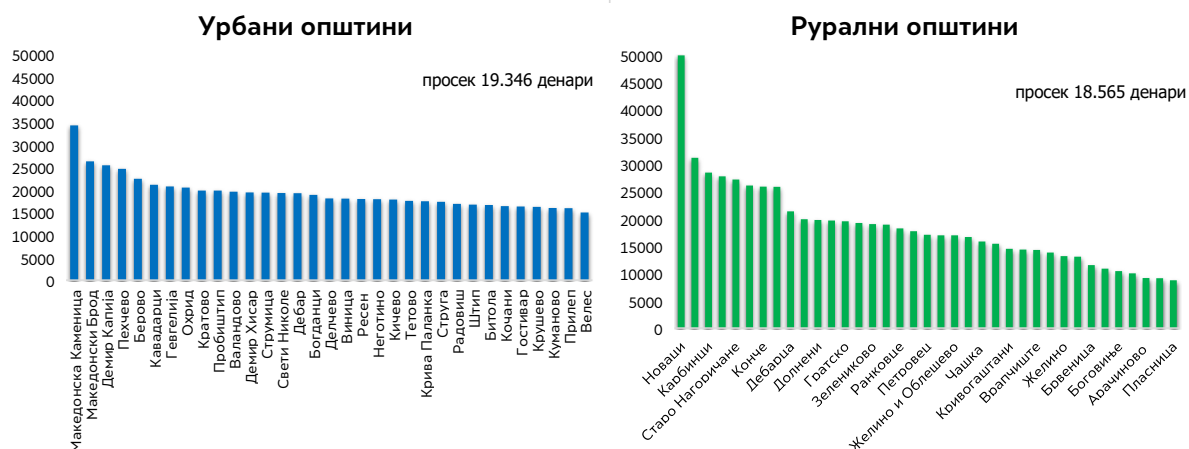
Вкупните расходи на општините од 2017 година до 2021 година, во просек, се 18.000 денари по жител. Значителни разлики постојат по групи општини, односно урбаните и руралните општини од внатрешноста на државата се повисоки од просекот на ниво на држава со 19.346 денари, односно 18.565 денари по жител, додека Град Скопје и скопските општини, во просек, имаат 11.889 денари по жител. Ова во голем дел ја отсликува демографската структура на државата, во која најголем дел од населението живее во главниот град Скопје, додека во внатрешноста на државата, во согласност со последните податоци од пописот во 2021 година, голем дел од резидентното население е намалено. Така, во рамки на урбаните општини највисоки расходи по жител имаат Македонска Каменица, Македонски Брод, Демир Капија, Пехчево и Берово, а кај руралните општини највисоки расходи по жител има Новаци, па Маврово и Ростуше, Карбинци, Дојран, Старо Нагоричане, Центар Жупа, Конче и Лозово (графикон 13). Најголем дел од овие општини имаат и најинтензивно намалување на резидентното население од 2002 година наваму. Сите овие општини имаат и највисоки трансфери од централниот буџет по жител, а некои имаат и слаба наплата на сопствените приходи. Ваквата распределба на средствата треба да се преиспита од причина што овие општини познателно отстапуваат од просекот на ниво на држава. Кај скопските општини, највисоки расходи по жител има во Центар, Карпош и Гази Баба, а најниски во Шуто Оризари, Ѓорче Петров и Сарај (Анекс 1, графикон 2).

Во периодот од 2017 до 2021 година повеќе урбани општини имаат повеќе од 80 проценти реализација на планот на вкупните расходи, меѓу кои на врвот на листата се Кочани и Гостивар, додека на дното се Богданци и Радовиш. Кај руралните општини висока реализација на расходите имаат Студеничани, Арачиново, Липково и Центар Жупа, додека ниска реализација на вкупните расходи од планот има Дојран (графикон 14). Кај скопските општини, највисока реализација имаат Сарај, Бутел и Центар, додека најниска Карпош и Кисела Вода. Сепак, доколку се анализира структурата на трошење на општинскиот

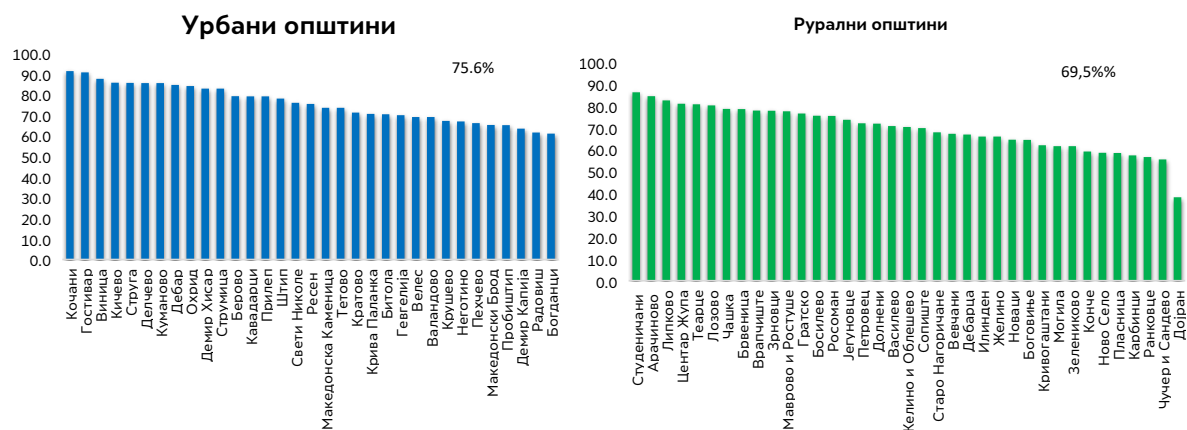
буџет, може да се констатира дека повеќе од една половина од расходите на општините се однесуваат на плати и на надомест на јавната администрација. Учеството на трошоците за плати и за надомест во урбаните општини од внатрешноста на државата е највисоко и, во просек, за периодот од 2017 година до 2021 година изнесува 54,1 проценти, а кај руралните општини е малку пониско и изнесува 51,4 процент, додека кај скопските општини и Град Скопје е најниско и, во просек, изнесува 48,6 проценти. Трошоците само за основни плати зафаќаат повеќе од 45 проценти од вкупните расходи во следниве урбани општини: Гостивар, Тетово, Винаца и Дебар (графикон 16). Кај руралните општини повеќе од 45 проценти учество на трошоците за основни плати во вкупниот буџет имаат Желино, Теарце, Арачиново, Боговиње, Студеничани и Врапчиште. Од скопските општини, најголем дел од буџетот на општините оди за основни плати кај Шуто Оризари, Сарај, Чаир и Бутел, додека најмал дел кај Град Скопје и Центар. Трошоците за основни плати годишно растат за целиот период на анализа, но највисок двоцифрен пораст на основните плати се забележува кај сите општини во 2020 година и тоа во услови на кризата предизвикана од ковид-19. Кумулативниот пораст од 2017 година до 2021 година на масата на основни плати за сите општини изнесува 26 проценти, но постојат општини каде што порастот е близу или повеќе од 40 проценти (како Демир Капија, Зрновци, Дојран и Чашка). Нерамномерниот пораст на основните плати е индикатор за различниот тренд на вработувања по општините.

Воедно, трошоците за основни плати по жител се највисоки кај урбаните општини од внатрешноста на државата и, во просек, изнесуваат 7.281 денар, додека кај руралните општини изнесуваат 6.331 денар, а кај скопските општини и Град Скопје просекот е низок и изнесува 3.954 денари. Ваквата структура по групи општини може да индицира на поголема вработеност во јавната администрација кај урбаните општини отколку во приватниот сектор, додека во скопските општини има поголема вработеност во приватниот сектор. Воедно, прераспределбата на трошоците за плати по жител, од друга страна, може да укажува на поголем број жители во скопските општини, отколку во внатрешноста на државата.

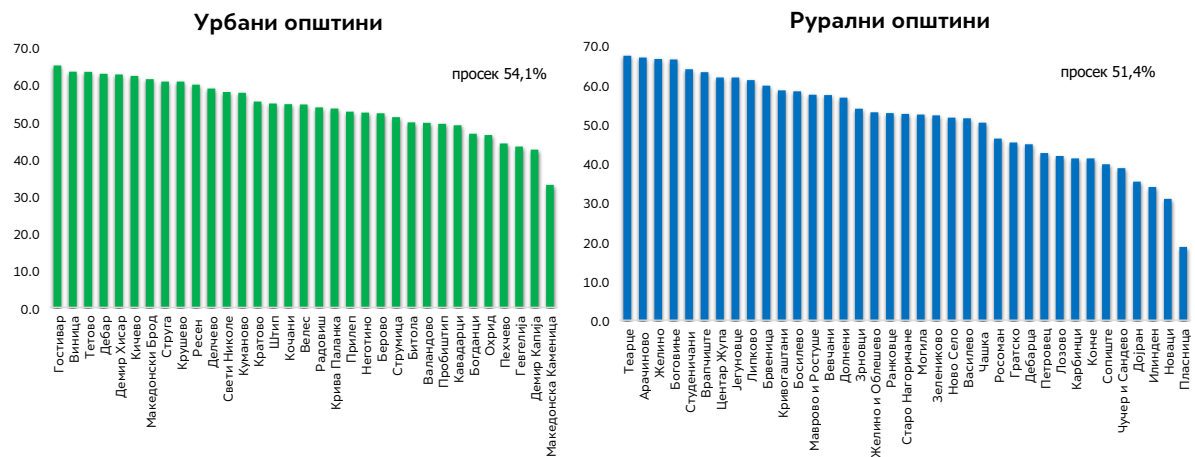
Графикон 13. Вкупни расходи по жител (2017-2021 година, просек во денари)



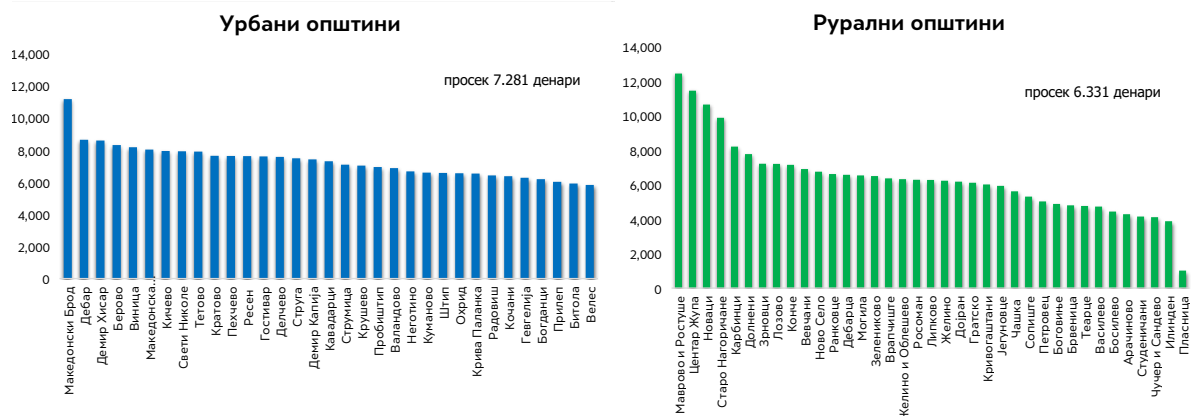
Графикон 14. Процент на реализација на вкупните расходи во однос на планираното (2017-2021 година, просек во %)



Графикон 15. Учество на трошоци за плати и надомест во вкупните расходи (2017-2021 година, просек во %)



Графикон 16. Трошоци за основни плати по жител (2017-2021 година, просек во денари)

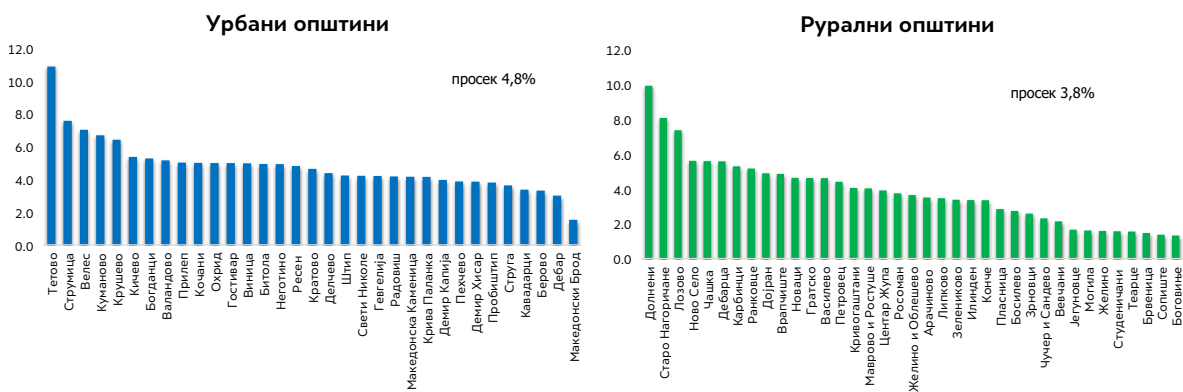


Извор: Министрство за финансии.

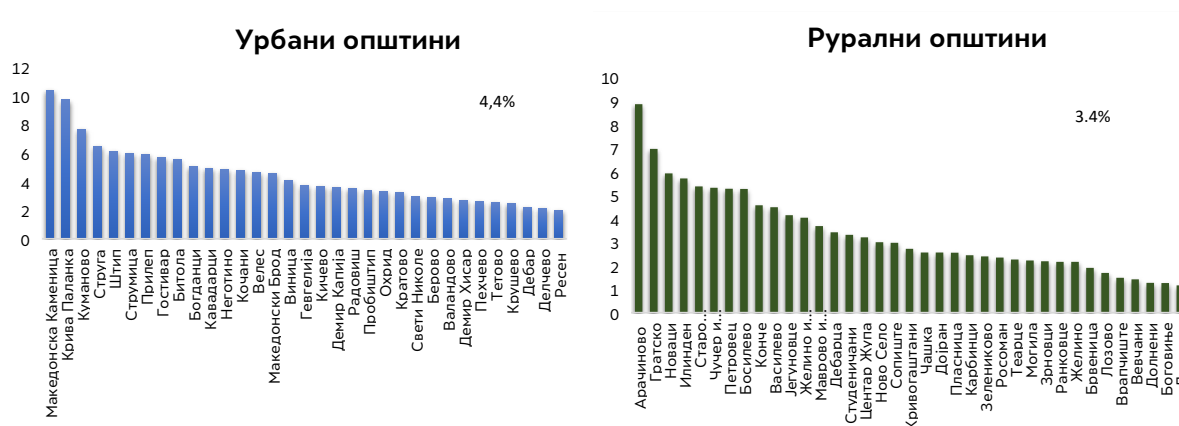
Високо учество во буџетот на општините имаат и трошоците за стока и за услуги, кои кај урбаните општини, во просек, се 21,4 процент од вкупните расходи, кај руралните се 18,5 проценти, додека кај скопските општини и Град Скопје просекот е највисок и изнесува 25,1 проценти. Во рамки на трошоците за стока и за услуги анализата ќе ги опфати трошоците за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, трошоците за договорни услуги, трошоците за поправки и одржување и трошоците за привремени вработувања.

Значително учество во вкупните трошења на општините имаат трошоците за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт. Во просек, овие трошоци имаат речиси изедначено учество во вкупните расходи кај руралните и кај урбаните општини (6,5 проценти), додека во Град Скопје и скопските општини просекот е повисок и изнесува 7,3 проценти. Учесството на трошоците за договорни услуги во вкупните расходи, во просек, кај урбаните општини изнесува 4,8 проценти, додека кај руралните општини просекот е 3,8 проценти. Кај Град Скопје и скопските општини просечното учество на овие трошоци во вкупните расходи изнесува 4,5 проценти. Трошоците за поправки и за одржување се, исто така, значаен дел од трошењата на општинскиот буџет. Во просек, кај урбаните општини овие трошења се 4,4 проценти од вкупните расходи, кај руралните општини се пониски и изнесуваат 3,4 проценти, а кај скопските општини и Град Скопје се највисоки и изнесуваат 6,8 проценти од вкупните расходи. Трошоците за привремени вработувања, и покрај тоа што не зафаќаат голем дел од општинскиот буџет, се значајна ставка, која ја покажува насоченоста на општините кон обезбедување вработувања по оваа основа. Во просек, овие тековни трошења се 1,1 процент од вкупните расходи кај урбаните општини, 1,4 процент кај руралните општини и највисоки или 2,3 проценти кај Град Скопје и скопските општини. Кај урбаните општини во период од 2017 година до 2021 година повеќе од два процента од вкупните трошоци, трошоци за привремени вработувања имаат Пехчево, Демир Капија, Валандово и Македонска Каменица, Кавадарци и Струмица, а кај руралните општини Чашка, Теарце, Конче, Могила и Боговиње. Кај скопските општини највисоки трошоци за привремени вработувања има во Карпош (7,1 проценти), Бутел (4,1 проценти) и Кисела Вода (3,8 проценти).

Графикон 17: Учество на трошоци за договорни услуги во вкупните расходи (2017-2021 година, просек во %)

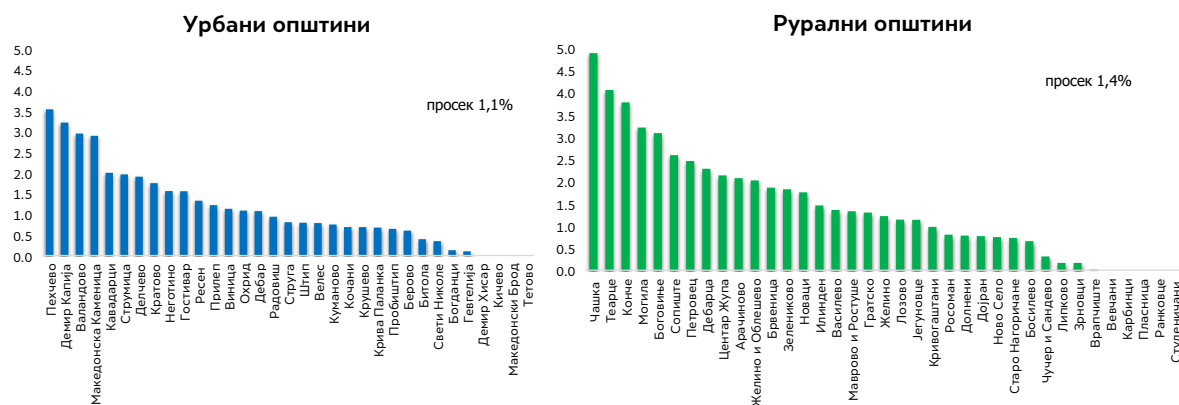


Графикон 18. Учество на трошоци за поправки и за одржување во вкупните расходи (2017-2021 година, просек во %)



Извор: Министерство за финансии.

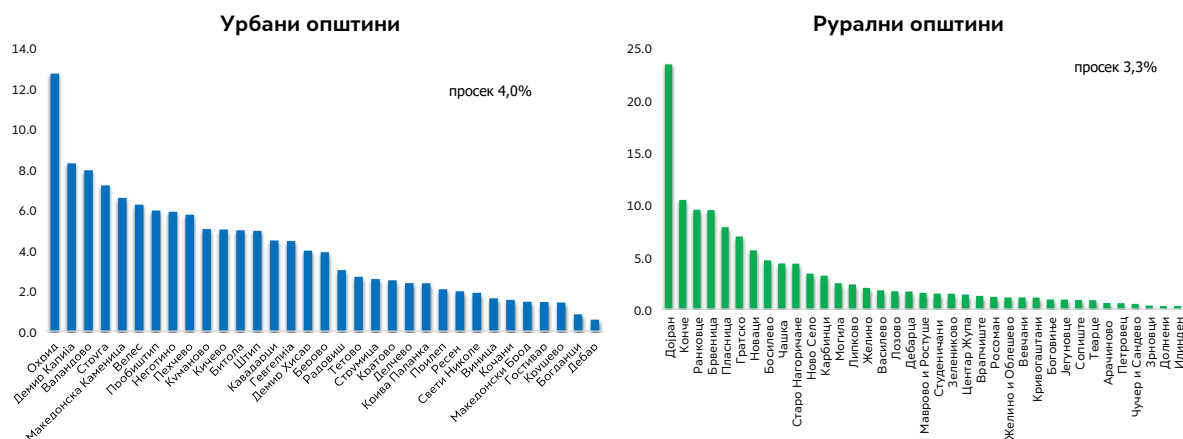
Графикон 19. Учество на трошоци за привремени вработувања во вкупните расходи (2017-2021 година, просек во %)



Извор: Министерство за финансии.

Во рамките на категоријата субвенции и трансфери, најзначајна е категоријата разни трансфери. Просечното учество на разните трансфери во вкупните расходи кај урбаните општини од внатрешноста на државата за периодот 2017-2021 година изнесува четири проценти, додека кај руралните општини е 3,3 проценти, а кај скопските општини и Град Скопје просекот е 1,9 процент. Кај урбаните општини, значително повисоко од просекот кај оваа категорија се Охрид, Демир Капија, Валандово и Струга, а во рамки на руралните општини значаен исклучок претставува општина Дојран, со просечно учество на разните трансфери во вкупните расходи од 23,4 проценти. Од скопските општини највисоко учество на овие трансфери има Карпош (3,9 проценти), па Град Скопје (3,2 проценти). Овие трансфери во најголем дел се однесуваат на исплата на достасани, а неплатени обврски, кои општините ги имаа во претходниот период.

Графикон 20. Учество на трошоци за разни трансфери во вкупните расходи (2017-2021 година, просек во %)

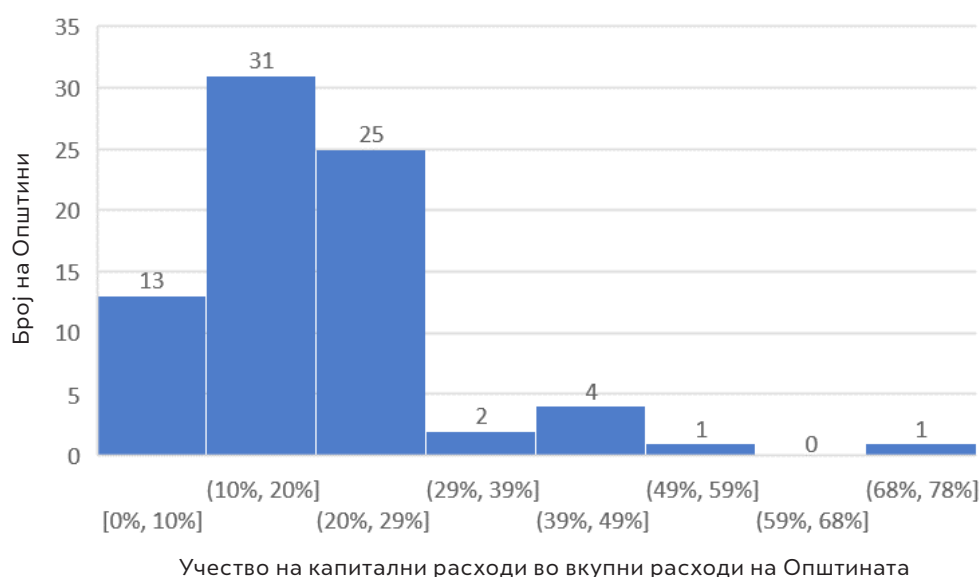


Извор: Министерство за финансии.

Економскиот развојот на општините е тесно поврзан со реализацијата на капиталните расходи. Најзначајни капитални расходи се тие за градежни објекти и за други градежни работи, како и за купување опрема и машини, потоа за стратегиска стока и за други резерви, за вложувања и нефинансиски средства и за капитални субвенции за претпријатија и за невладини организации. Но, во рамките на капиталните расходи постојат повеќе ставки што не придонесуваат кон регионалниот развој, односно се однесуваат на расходи за купување мебел и за купување возила.

Во просек, 19 од 100 денари потрошени од општините одат на капитални расходи (улицы, патишта, водоснабдување, опрема, мебел, возила и друго). Две од три општини инвестираат меѓу 10 проценти и 30 проценти во капитални проекти, 13 помалку од 10 проценти и само осум повеќе од 30 проценти (графикон 21).

Графикон 21. Учество на капиталните расходи во вкупните расходи (2021 година)

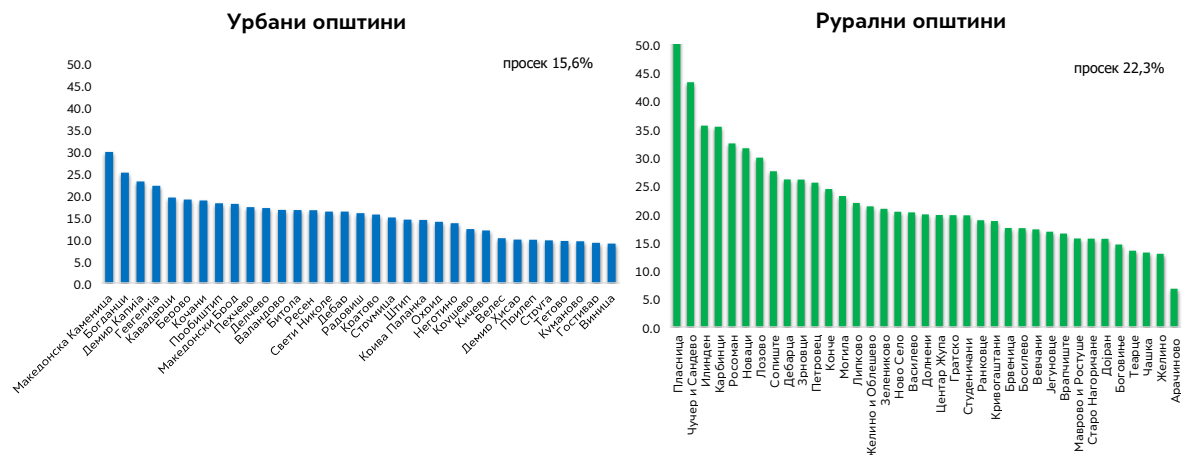


Извор: Министерство за финансии.

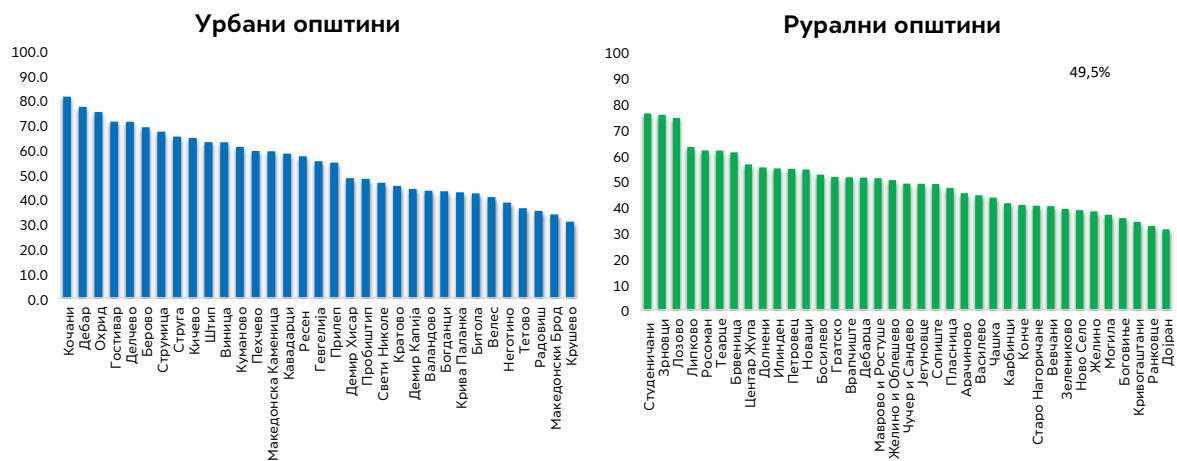
Во рамките на капиталните расходи, најзначајна и најголема категорија се расходите за други градежни објекти. Кај урбаните општини и кај скопските општини и Град Скопје, учеството на овие капитални расходи во вкупните расходи, во просек, е 15,0 проценти, додека кај руралните општини просекот е повисок и изнесува 22,3 проценти. Во рамки на урбаните општини од внатрешноста на државата, повеќе или блиску до 20 проценти учество на капитални расходи за други градежни објекти во вкупните расходи во периодот од 2017 година до 2021 година имаат Македонска Каменица, Богданци, Демир Капија, Гевгелија и Кавадарци, додека помалку од 10 проценти имаат Веница, Гостивар, Тетово и Куманово. Во рамки на руралните општини повеќето се повисоко од просекот од 22,3 проценти, но на врвот на листата се Пласница, Чучер Сандево, Илинден и Карбинци. Наспроти нив, на дното по инвестиции се општина Арачиново, Желино, Чашка и Теарце. Од скопските општини највисоки инвестиции во други градежни работи за периодот од 2017 година до 2021 година имаат Гази Баба (23 проценти) и град Скопје (19,4 проценти), а најниски Шуто Оризари (5,8 проценти).

Реализацијата на капиталните расходи за други градежни работи како процент од годишните планови на општините е 51 процент. Од вкупно 81 општина, 40 општини имаат реализација на планот повисока од просекот. Во однос на динамиката на реализација на овие расходи по години не може да се забележи некаков тренд. Во некои години општините реализираат и до 90 проценти од планот, додека во други години реализација се сведува и е пониска од просекот за општината. Сепак, за периодот на анализа, највисока просечна реализација имаат урбаните општини од 54,2 проценти, потоа руралните општини од 49,5 проценти, додека најниска просечна реализација имаат скопските општини и Град Скопје, која изнесува 48,8 проценти од планот. Ова се должи на исклучително ниската реализација кај некои од скопските општини како Шуто Оризари и Кисела Вода. Во рамки на урбаните општини значително повисоко од просечната реализација на овие капитални расходи од планот се Кочани (81,3 процент), Дебар (77,1 проценти), Охрид (75,0 проценти), Гостивар и Делчево (71 процент), додека ниска ефикасност во реализацијата имаат Крушево (30,8 проценти), Македонски Брод (33,7 проценти), Радовиш (35,2 проценти) и Тетово (36,2 проценти). Кај руралните општини натпросечна реализација имаат Студеничани (76,1 проценти), Зрновци (75,5 проценти) и Лозово (74,4 проценти), додека на дното се Дојран (31,1 процент), Ранковце (32,4 проценти) и Кривогаштани (34,1 проценти). Кај скопските општини и Град Скопје висока реализација на овие капитални расходи имаат Град Скопје (70,1 проценти), Центар (69,8 проценти) и Бутел (68,0 проценти), додека најниска имаат Шуто Оризари (25,2 проценти), Кисела Вода (31,4 процент) и Чаир (37,2 проценти).

Графикон 22. Учество на капиталните расходи за други градежни работи (објекти) во вкупните расходи (2017-2021 година, просек во %)



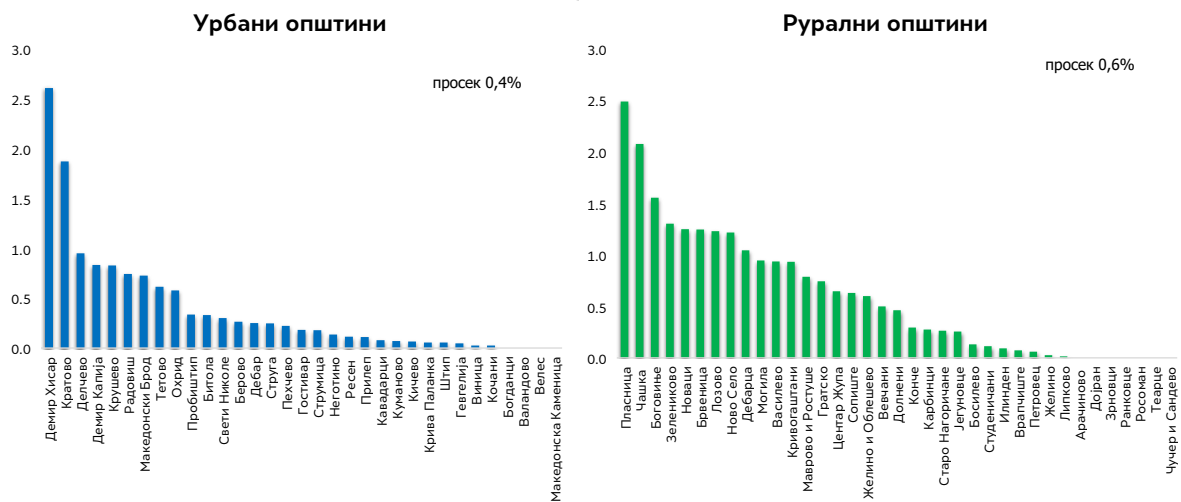
Графикон 23. Процент на реализација на капиталните расходи за други градежни работи (објекти) од планот (2017-2021 година, просек во %)



Извор: Министерство за финансии.

Трошоците за купување возила се незначителни во рамките на вкупните расходи, но се значајни од аспект на доброто управување на јавните финансии на општините. Така за период од 2017 година до 2021 година има општини што воопшто немаат набавка на овие основни средства, додека, пак, некои општини потрошиле значителен дел од сопствениот буџет за оваа намена. Високо учество на трошоците за купување возила во вкупните расходи во рамките на урбаните општини имаат Демир Хисар и Кратово, а кај руралните општини Пласница, Чашка и Боговиње. Од скопските општини позначајно учество на овие трошоци во вкупните расходи имаат Сарај, Скопје и Бутел.

Графикон 24. Учество на расходите за купување возила во вкупните расходи (2017-2021 година, просек во %)



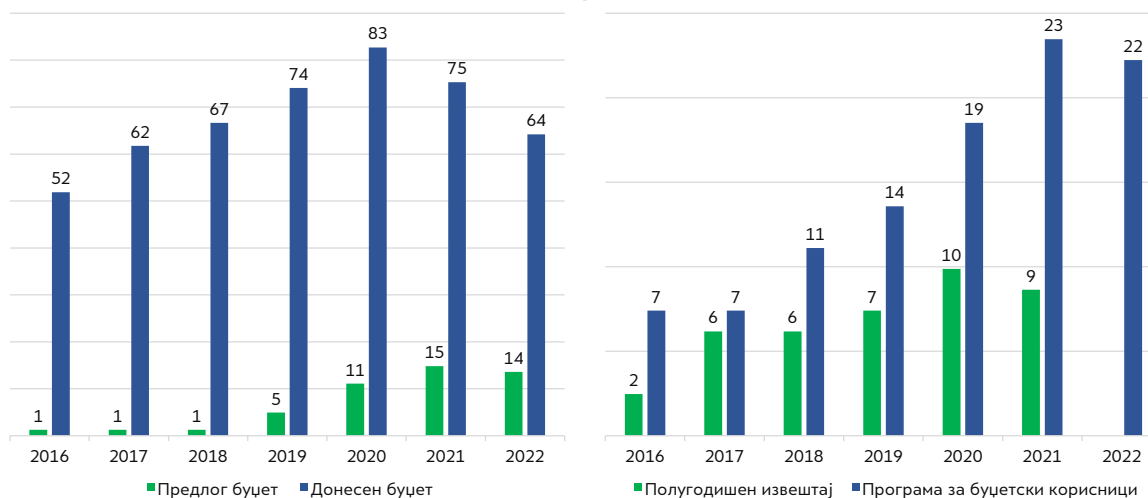
Извор: Министерство за финансии.



3.2 АНАЛИЗА НА НИВОТО НА ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТ НА ЕЛС

Анализата на официјалните веб-страници на ЕЛС покажува дека само 20 проценти од општините имаат објавено предлог-буџет на своите веб-страници. Другите општини не го објавуваат овој клучен буџетски документ на своите официјални веб-страници. Оттука, достапноста на предлог-буџетот на официјалните веб-страници на општините претставува значајно ограничување на можноста граѓаните да укажат / дадат забелешки и да дадат свој придонес во подготовката на финалната верзија на буџетот за следната година. За разлика од предлог-буџетот, во 90 проценти од општините донесениот буџет е достапен на нивните веб-страници. Во однос на форматот на објавениот буџет, анализата покажува дека, во просек, најголем дел од буџетот е објавен во ПДФ или е скениран, додека буџет објавен во ексел-формат е реткост, односно достапни податоци за натамошна обработка. Со оглед на фактот дека анализата на достапноста на финансиските извештаи се однесува на периодот 2016-2021/22 година, може да се забележи дека постои значително подобрување во објавувањето на предлог-буџетот и на донесениот буџет на официјалните веб-страници на општините.

Графикон 25. Достапноста на предлог-буџетот и на донесениот буџет на официјалните веб-страници на општините (во %) и достапноста на полугодишниот извештај, по одделни години (во %)



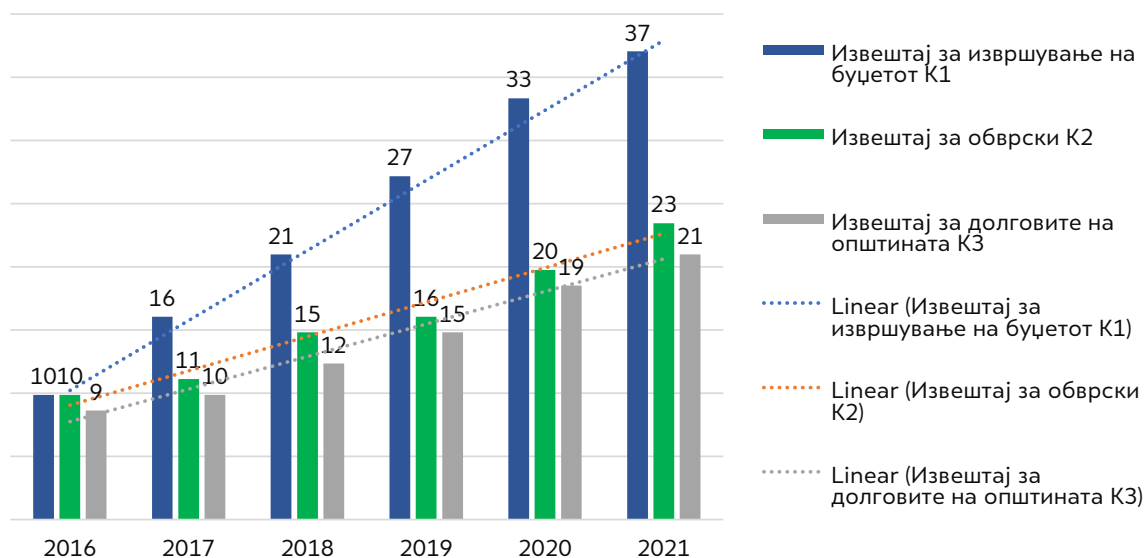
Извор: Обработени податоци од веб-страниците на општините.

Во однос на објавувањето и на достапноста на полугодишните извештаи и на програмите за буџетски корисници на општините на нивните веб-страници, резултатите покажуваат дека само 10 проценти од општините објавиле полугодишни извештаи во периодот 2016-2021 година, додека 42 проценти имаат објавено програми за буџетски корисници во периодот 2016-2022 година. Иако скроман број општини објавуваат полугодишни извештаи на нивните веб-страници, од година во година овој број континуирано се зголемува и во 2020/2021 година, 10 проценти, односно девет проценти од општините објавиле полугодишен извештај на својата веб-страница. Анализата на активната транспарентност по години укажува на тренд на пораст на објавените програми за буџетски корисници во период 2016-2022

година. Во 2022 година во однос на 2016 година пропорцијата на општини што објавиле програми за буџетски корисници се зголемува за 15 процентни поени (графикон 25).

Анализата на достапноста на финансиските извештаи (извештај за извршување на буџетот K1, извештај за обврските K2 и извештај за долговите на општината K3) покажува дека повеќе од една половина од општините не ги објавуваат на своите веб-страници овие клучни финансиски извештаи. Извештајот за извршување на буџетот на општината K1 е достапен на општинската веб-страница само кај 47 проценти од општините, извештајот за обврски K2 е објавен кај 68 проценти од општините, додека, пак, извештајот за долговите на општината е јавно достапен само кај 36 проценти од општините. Доколку ја споредиме достапноста / транспарентноста на секој од овие извештаи може да се констатира дека во рамките на целиот анализиран период, најголем дел од општините објавуваат извештаи за извршување на буџетот K1. Трендот на зголемување на достапноста на овој извештај во периодот 2016 -2021 година е значаен. Во 2016 година овој извештај бил достапен само кај 10 проценти од општините на нивните веб-страници, додека во 2021 година е јавно достапен кај 37 проценти од општините. Со поскромен интензитет, и кај извештаите K2 и K3 се забележува тренд на зголемување на нивото на транспарентност во периодот 2016-2021 година (графикон 26).

Графикон 26. Достапност на финансиските извештаи (K1, K2, K3) во период 2016-2021 година



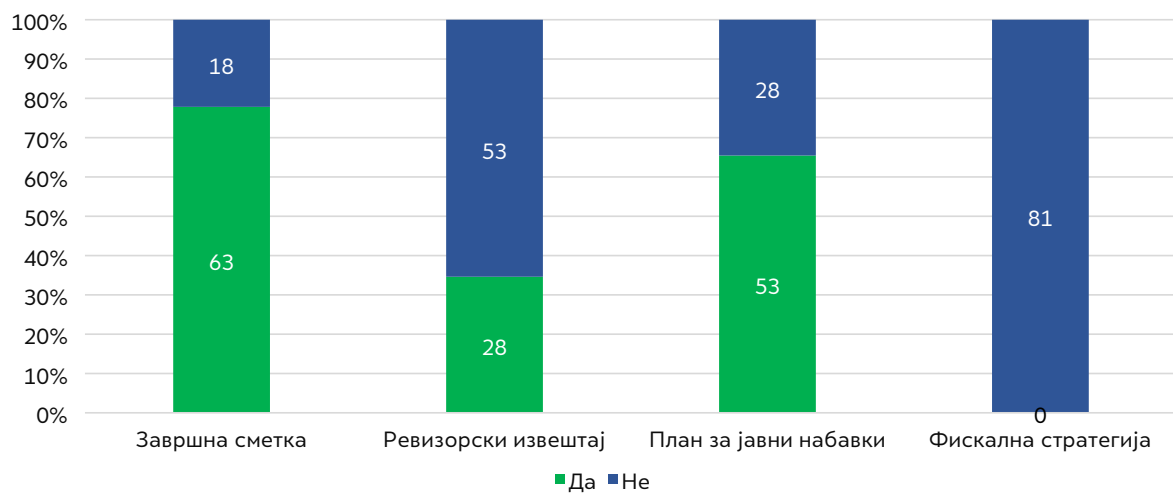
Извор: Обработени податоци од веб-страниците на општините.

Во однос на објавувањето завршни сметки на општинските веб-страници, анализата покажува дека значителен дел од општините имаат објавено завршна сметка на својата официјална веб-страница. Поконкретно резултатите од анализата покажуваат дека само една петтина од општините немаат објавено завршна сметка на својата официјална веб-страница. Особено важен елемент кај завршната сметка е нејзината елаборација и образложение што значително придонесува за разбирање / толкување од засегнатите страни и воедно е значаен елемент на транспарентноста и на отчетот. Во поглед на придружното образложение на завршната сметка утврдивме дека само 20 проценти од објавените завршни сметки се придружени со соодветно

образложение на основните индикатори, додека 80 проценти од објавените завршени сметки немаат придружно образложение (види графикон 29).

Достапноста / објавување план за јавни набавки, ревизорскиот извештај, како и фискалната стратегија се дополнителни индикатори за транспарентноста и за отчетот на општините. Резултатите покажуваат дека дури 28 општини не го објавуваат планот за јавни набавки на својата официјална веб-страница, додека 53 општини го имаат направено тоа. Треба да се спомене дека дел од општините имаа овозможено за своите граѓани и директен пристап до платформата / системот за јавни набавки во која се претставени сите јавни набавки што ги реализирала соодветната општина во подолг временски период. Во однос на транспарентноста во поглед на ревизорските извештаи – само 28 општини имаат објавено ревизорски извештај на сопствената веб-страница, додека 58 општини немаат објавено ваков документ. Во поглед на создавањето и објавувањето фискална стратегија на општината (што претставува добра практика во многу развиени држави), резултатите покажуваат дека ниту една општина нема изработено, ни објавено фискална стратегија (графикон 27).

Графикон 27. Објавувањето завршна сметка, фискална стратегија, план за јавни набавки и ревизорски извештај на официјалната веб-страница (според број на општини и во %)



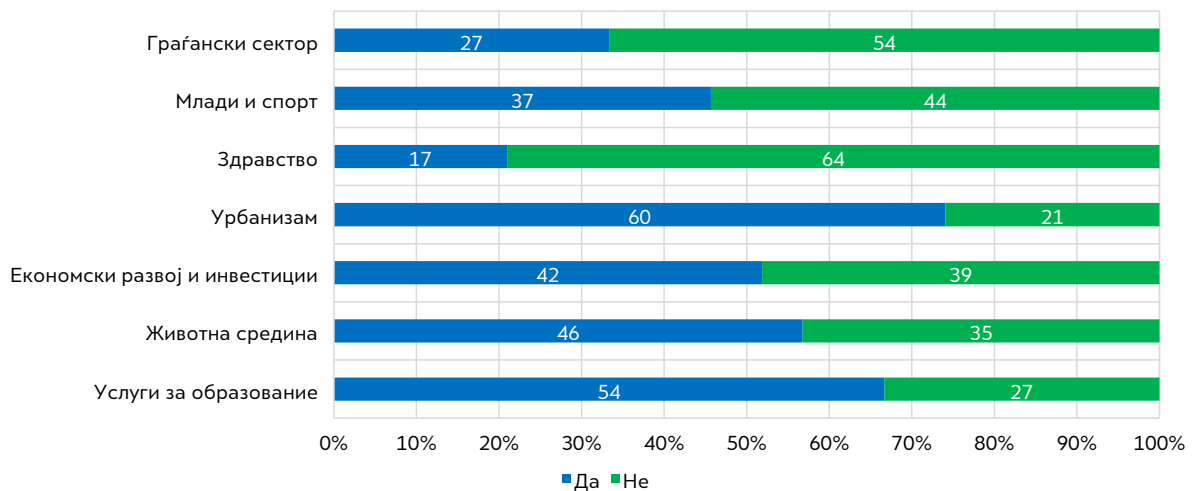
Извор: Обработени податоци од веб-страниците на општините.

Во врска со транспарентноста / објавените информации и податоци за услугите што ги обезбедуваат единиците на локална самоуправа утврдивме дека општините најмногу ги информираат своите граѓани за урбанизам, образование, животна средина и локален економски развој и инвестиции. На своите веб-страници дури 60 општини (74 проценти) објавуваат информации за урбанизам. Повеќе од една половина од општините активно ги информираат своите жители за образование (67 проценти), животна средина (57 проценти) и за локален економски развој и инвестиции (52 проценти), а другите не објавуваат транспарентно информации на своите веб-страници. Информации за млади и спорт објавуваат 37 општини (46 проценти), додека дури 44 општини (54 проценти) не објавуваат вакви информации. Информации за граѓанскиот сектор објавуваат 27 општини (33 проценти), а другите 54 (67 проценти) не

објавуваат никакви информации поврзани со граѓанскиот сектор. Општините најмалку ги информираат своите граѓани за здравствените услуги (дури 79 проценти од општините не објавуваат информации за здравствените услуги на своите веб-страници) (графикон 28).

Појасна слика за нивото на транспарентност и отчет ни дава анализата за тоа дали општините на своите веб-страници објавуваат дополнителни информации / конкретни финансиски податоци поврзани со инвестициите, расходите, трошоците за услугите што ги обезбедуваат. Анализата покажа дека најголем дел од општините не практикуваат да објавуваат дополнителни информации за услугите што ги обезбедуваат: дури 99 проценти од општините не објавуваат дополнителни информации за здравствените услуги, 93 проценти од општините немаат дополнителни информации за образование и за граѓанскиот сектор, 85 проценти од општините не објавуваат дополнителни информации за млади и спорт, 81 процент не објавуваат дополнителни информации за локален економски развој и инвестиции. Малку е подобра ситуацијата во доменот на урбанизам и животна средина каде што кај 36 проценти од општините (на своите веб-страници) има дополнителни информации за урбанизам, а кај 22 процента има дополнителни информации за животна средина.

Графикон 28. Распределба на општините во согласност со објавените информации на веб-страницата поврзани со услугите што ги нудат (според број на општини и во %)

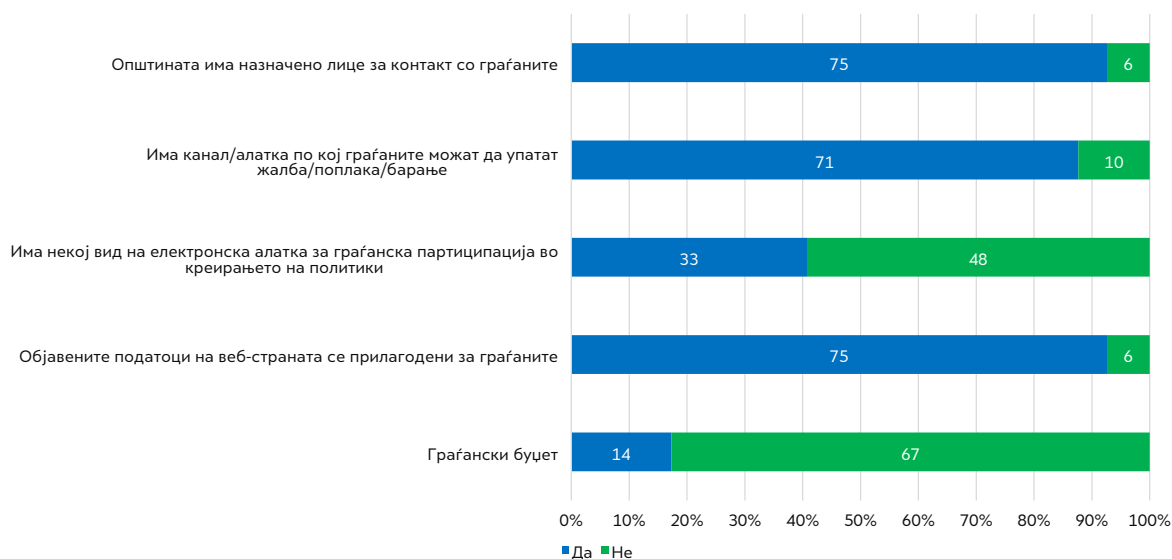


Извор: Обработени податоци од веб-страниците на општините.

Граѓанскиот буџет е многу важен документ за информирање на граѓаните за тоа како се собираат општинските приходи и како се трошат општинските средства. Како што се гледа од графиконот погоре, можеме да утврдиме дека само 14 општини (17 проценти) на своите веб-страници објавуваат граѓански буџет. Дури 67 општини (83 проценти) не изработуваат и не споделуваат со јавноста ваков документ со кој значително се влијае на зголемувањето на свесноста на граѓаните за нивната улога во буџетскиот процес на локално ниво, а воедно се поттикнуваат граѓаните да учествуваат во процесите на планирање и на реализација на општинскиот буџет (види графикон 31).

Со цел унапредување на процесите на транспарентност и отчет, пред сè во однос на финансиските информации што ги обезбедуваат општините, потребно е локалните власти, покрај објавување на граѓанскиот буџет, на своите веб-страници да имаат назначено лице за контакт со граѓаните, да имаат поставено канал / алатка преку кој граѓаните ќе можат да упатат жалба, поплака или барање, да имаат некој вид електронска алатка за граѓанско учество во создавањето политика, исто така, треба објавените податоци да бидат прикажани на начин на кој ќе бидат поедноставни / разбирливи за граѓаните. Од нашето истражување утврдивме дека 75 општини (93 проценти) на своите веб-страници имаат назначено лице за контакт со граѓаните; во 75 општини (93 проценти) податоците во определен степен се приспособени / разбирливи за граѓаните; 71 општина (88 проценти) на своите веб-страници имаат поставено некој вид канал / алатка по кој граѓаните можат да упатат жалба, поплака или барање. Меѓутоа, доминантен дел од општините (59 проценти) немаат некој вид електронска алатка преку која граѓаните би можеле да земат активно учество во создавањето политика. Ова е особено важно ако се има предвид важноста за учество на граѓаните во планирањето на потребите на заедницата, одлуките како да се распредели и потроши буџетот на општините, учество во надзорот / мониторингот на реализацијата на буџетот итн. Затоа е многу важно локалните власти да преземаат иницијатива за електронски да се постават алатки преку кои граѓаните ќе можат на многу едноставен начин да се вклучат во процесот на донесување одлуки и на следење на нивното спроведување (графикон 29).

Графикон 29. Распределба на општините во согласност со приспособеноста на информациите и објавувањето граѓански буџет на официјалната веб-страница (според број на општини и во %)

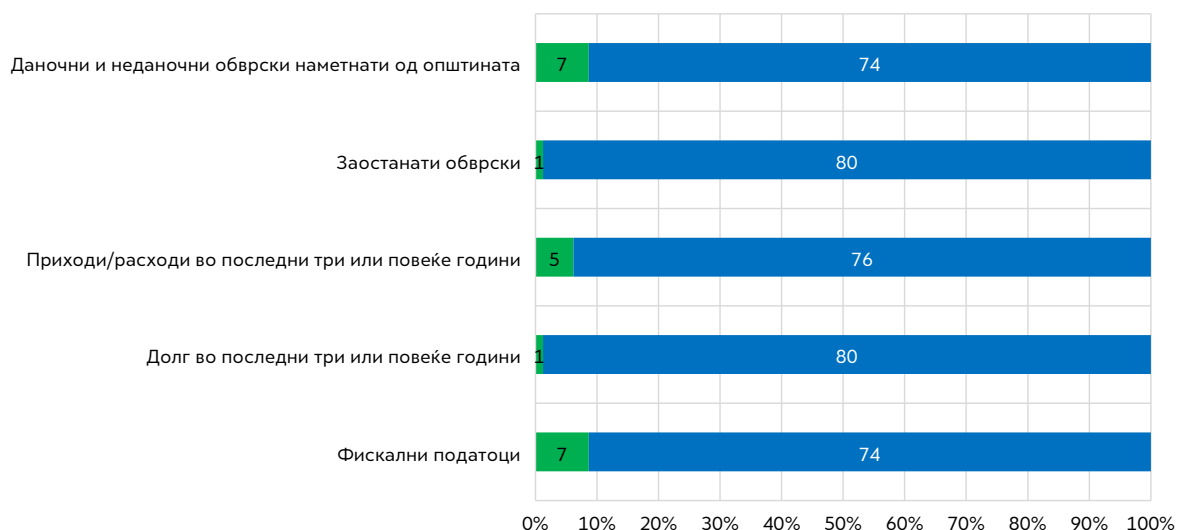


Извор: Обработени податоци од веб-страниците на општините.

Можеме да заклучиме дека еден од најголемите проблеми со кој се соочивме во нашето истражување беше необјавувањето податоци во вид на временски серии во формат достапен за обработка и за натамошни истражувања. Објавувањето податоци од ваков тип и нивната анализа е една од основните алатки што треба да бидат на располагање на повеќе засегнати страни за испитување и за донесување заклучоци за проблемите со кои се соочуваат

општините, кои понатаму можат да служат како основа за создавање политика и мерки. Само седум општини објавуваат фискални податоци во вид на временски серии (девет проценти), а дури 74 општини (91 процент) не објавуваат вакви податоци (графикон 30).

Графикон 30. Објавувањето и достапноста на временски серии податоци во формат достапен за обработка, по одделни индикатори (според број на општини и во %)



Извор: Обработени податоци од веб-страниците на општините.

Објавените податоци најчесто се во .xls формат (83 проценти), а другите како csv (17 проценти) фајлови. Само една општина (еден процент) објавува податоци за долгот во последните три или повеќе години во вид на временска серија и тоа во .xls формат, а другите 80 (99 проценти) не објавуваат серии податоци за долгот. Само пет општини (шест проценти) објавуваат временски серии за приходите / расходите во последните три или повеќе години, а другите 76 општини (94 проценти) не објавуваат никакви временски серии поврзани со приходите / расходите. Објавените временски серии се во .xls формат. Временски серии за заостанатите обврски има само во веб-порталот на една општина (еден процент) и тоа во .xls формат, а другите 80 општини (99 проценти) не објавуваат временски серии за заостанатиот долг. Само седум општини (девет проценти) на своите веб-страници имаат објавувано информации за даночни и за неданочни обврски наметнати од општината и тоа три општини на своите веб-страници, една општина во .doc формат и другите три општини во .pdf формат.

Објавувањето информации за учеството на граѓанските организации во процесите на создавање политика, донесување одлуки и спроведување локален економски развој е многу важен процес за развој на принципите на отчет, транспарентност и учество на граѓаните и почитување на демократските вредности воопшто. Тоа значи постојано следење на работата на локалните власти. Анализата покажа дека само 13 општини (16 проценти) на своите веб-страници објавуваат листа на граѓански организации на кои им се доделени средства. Најчесто ги објавуваат во .xls формат, потоа како .pdf документи или директно на нивните веб-портали, а поретко .doc формат. Другите 68 општини (84 проценти) не објавуваат листа на граѓански организации што ги финансираат. Имајќи предвид дека речиси една половина

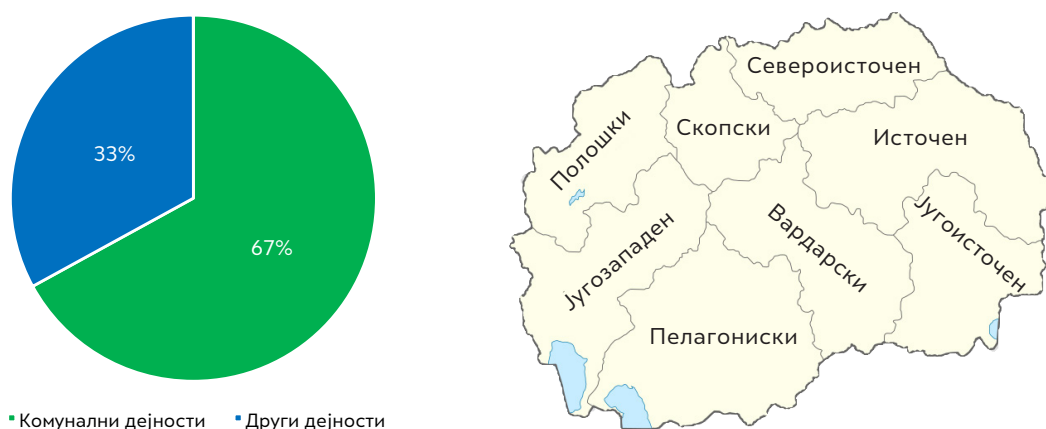
од буџетот на општините се трошат на плати и на надомест за вработените, за транспарентноста и за отчетот на општините се особено важни информациите за бројот на вработени и нивните позиции. Анализата покажа дека само 35 општини (43 проценти) објавуваат листа на број на вработени и позиции.



4. АНАЛИЗА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНДИКАТОРИ И НА НИВОТО НА ФИНАНСИСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТ НА ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Јавните општински претпријатија претставуваат мост меѓу единиците на локалната самоуправа и локалното население. Значењето на овие јавни претпријатија за општините и за локалното население се гледа во фактот што тие ја претставуваат основната врска меѓу ЕЛС и локалното население преку услугите што ги нудат и реализираат во рамките на општината. Оттука, спроведен е детален преглед на официјалните веб-страници на сите јавни претпријатија што се под надлежност на ЕЛС, додека на случајот на јавните претпријатија што не располагаат со сопствена веб-страница е направен детален преглед на официјалната веб-страница на соодветната општина. При анализата на официјалните веб-страници, спроведено е бележење на најсоодветните показатели за фискалната транспарентност на јавните претпријатија, а тоа е достапноста на одделните буџетски документи, како и одделните извештаи соодветни за анализата. Јавно достапните финансиски извештаи, покрај тоа што влијаат позитивно врз подобрувањето на степенот на транспарентност и на отчет на јавните претпријатија, во согласност со новиот Закон за буџет ќе претставуваат и законска обврска.

Слика 1. Распоред на ЈП под надлежност на ЕЛС по одделни плански региони и распределба на ЈП во согласност со нивната основа дејност (во %)



Извор: База на податоци создадена за употреба на испитувањето

Од вкупно детектирани 94 јавни претпријатија во рамките на ЕЛС, 67 проценти (63 јавни претпријатија) се во доменот на комуналните дејности, додека другите 33 проценти (31 јавно претпријатие) имаат основна дејност урбанистичко планирање и уредување на градежното земјиште, одржување и користење на јавниот простор за паркирање и давање соодветни услуги,

организирање и стопанисување со пазари на големи и мало, организирање и стопанисување со зелените пазари, изградба на комунални објекти, стопанисување со спортски објекти, доведување вода за пиење и одведување урбани отпадни води итн. Распределбата на јавните претпријатија по одделни плански региони покажува дека најголем број јавни претпријатија под надлежност на општините има во Пелагониски плански регион (17 јавни претпријатија), додека во Полошкиот плански регион егзистираат само девет јавни претпријатија под надлежност на ЕЛС (слика 1).

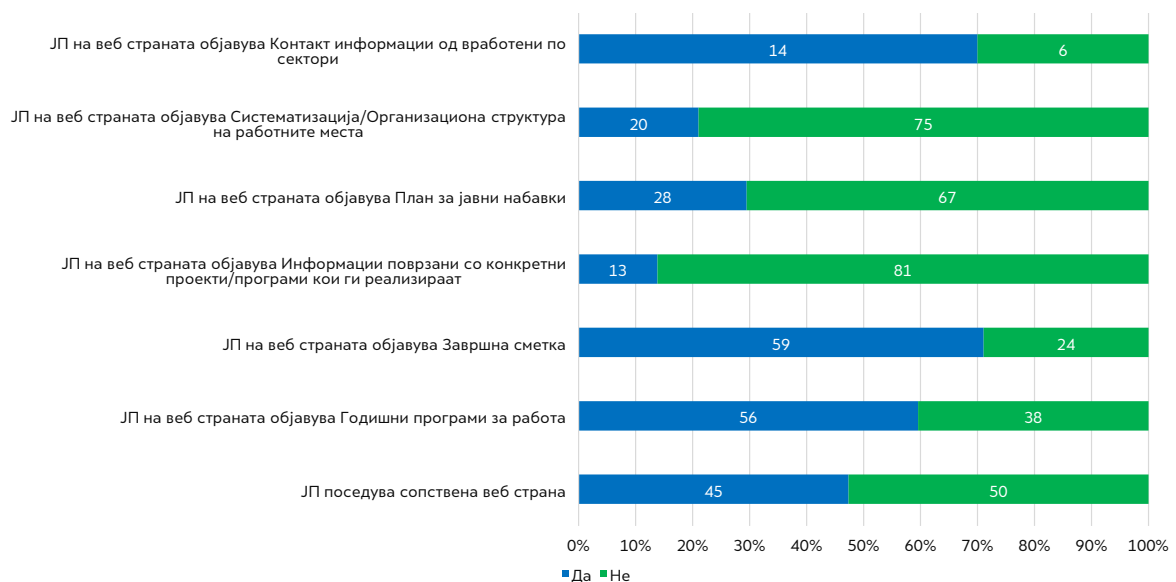
Покрај анализата на буџетските и на стратегиските документи на јавните претпријатија, фокусот на оваа анализа е насочен и кон ефикасноста на каналите за информирање на граѓаните, односно степенот до кој јавното претпријатие на својата официјална веб-страница има воспоставено алатка преку која граѓаните и деловните субјекти ќе можат да дадат свое мислење, предлог-активности, да го оценат досегашното работење на претпријатието, но и да пријават проблем и да искажат незадоволство од некој сегмент на работењето на претпријатието. Исто така, неопходно е јавното претпријатие на својата веб-страница да ги претстави и детално образложи наредните инвестициски планови и активности со цел запознавање на граѓаните со планираните активности на јавното претпријатие. Ваквиот сегмент овозможува граѓаните активно да ги следат и набљудуваат активностите што ги реализира јавното претпријатие со цел да оценат дали се во согласност со нивните потреби и интереси.



4.1 НИВОТО НА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТ ЗА КЛУЧНИТЕ ФИНАНСИСКИ ДОКУМЕНТИ НА ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Нивото на транспарентност на јавните претпријатија при ЕЛС првично се огледа во поседувањето сопствена веб-страница. Во денешно време, кога се сè поважни информациите поврзани со цената на јавните услуги, активностите што треба да се преземат во наредниот период, како и потребата да се дадат на увид финансиските извештаи – неопходно е јавното претпријатие да има сопствена веб-страница. Оттука, веб-страницата претставува една од главните основи за примена на другите алатки за подобрувањето на процесот на транспарентност на јавните претпријатија. Сепак, податоците покажуваат дека повеќе од една половина од јавните претпријатија (53 проценти) немаат сопствена веб-страница, додека 47 проценти од јавните претпријатија имаат сопствена веб-страница. Јавните претпријатија што сè уште немаат сопствена веб-страница, дел од информациите и финансиските извештаи ги објавуваат во рамки на општинската веб-страница (види графикон 31).

Графикон 31. Распределба на општинските јавни претпријатија во согласност со поседувањето сопствена веб-страница и клучни финансиски документи (според број на јавни претпријатија и во %)

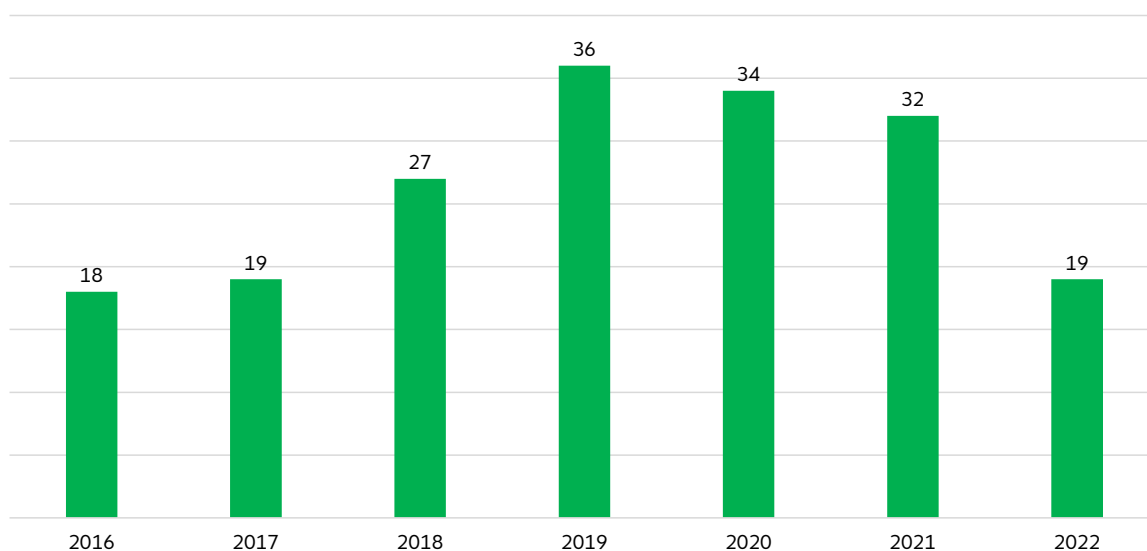


Извор: Обработени податоци од веб-страниците на јавните претпријатија и на општините.

Во поглед на годишните програми за работа на јавните претпријатија, односно нивните предвидени активности за календарската година, тие имаат основна цел да ги прикажат планираните активности на јавното претпријатија и да му ги претстават на локалното население. Сепак, анализата на годишните програми за работа, како и нивната достапност на веб-страницата на јавните претпријатија, како и општинската веб-страница покажува дека значителен дел од јавните претпријатија не ги објавуваат годишните програми за работа. Околу 40 проценти од јавните претпријатија немаат објавено годишни програми за работа. Од друга страна, 60 проценти од јавните претпријатија, во просек, објавуваат годишни програми за работа на својата (општинската) веб-страница (види графикон 35). Од аспект на временскиот период за кој има достапни годишни програми за работа, податоците покажуваат дека

можат да се поделат во три временски рамки. Првата временска рамка го опфаќа периодот 2016-2017 година; втората временска рамка се движи во периодот 2018-2021 година; третата временска рамка ја сочинуваат годишните програми за работа објавени за 2022 година. Имено, може да се забележи дека од вкупно објавените годишни програми за работа, најмал број се забележува во периодот 2016-2017 година. Понатаму, значително подобрување во степенот на објавени годишни програми за работа на јавните претпријатија се забележува во периодот 2018-2021 година, кога се објавени најголем број од годишните програми. Колку за споредба, речиси двојно повеќе годишни програми за работа се објавени во периодот 2019-2021 година, во споредба со објавените годишни програми за работа во 2016 година (види графикон 32).

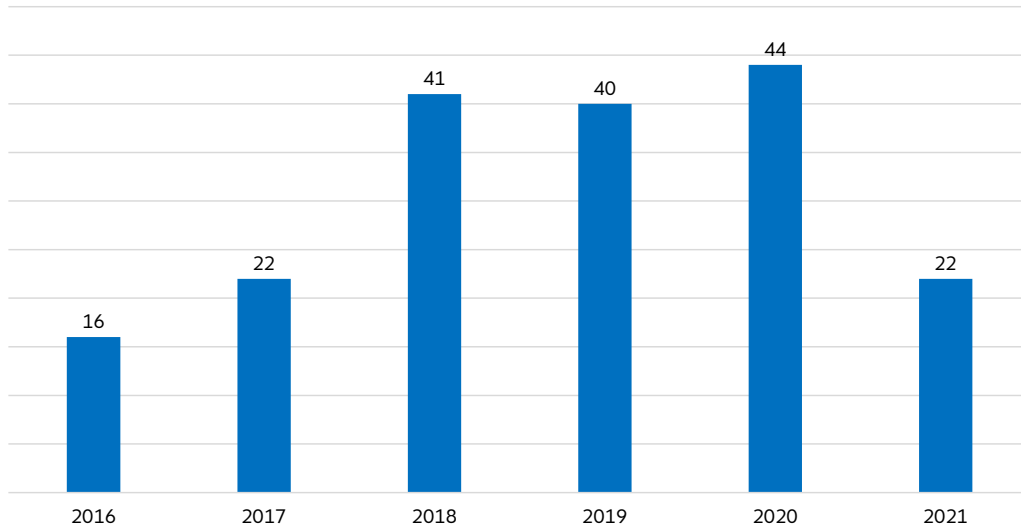
Графикон 32. Распределба на годишните програми за работа по години за периодот 2016-2022 година (број на годишни програми)



Извор: Обработени податоци од веб-страниците на јавните претпријатија и на општините.

Во поглед на завршната сметка на јавните претпријатија, таа има значајна улога во детерминирање на степенот на транспарентност и на отчет на јавните претпријатија. Исто така, завршната сметка овозможува да се види финансиската состојба на јавното претпријатие, како и степенот на ефикасност и на ефективност во управувањето. Податоците покажуваат дека 29 проценти од јавните претпријатија немаат објавено завршна сметка на своите веб-страници (на официјалната веб-страница на општината), додека 71 процент од јавните претпријатија имаат објавено завршна сметка (види графикон 35). Од аспект на временскиот период за кој се објавени може да се забележи дека во 2016 година и во 2017 година се јавно објавени двојно помалку завршни сметки на јавните претпријатија во однос на 2018, 2019 и 2020 година (види графикон 33).

Графикон 33. Објавени завршни сметки на јавните претпријатија по години 2016-2021 (број на завршни сметки)



Извор: Обработени податоци од веб-страниците на јавните претпријатија и оштините.

На графиконот 31, покрај тоа дали јавните претпријатија имаат сопствена веб-страница или не, прикажано е и колку од општинските јавни претпријатија на своите веб-страници објавуваат годишни програми за работа, завршни сметки, информации поврзани со конкретни проекти / програми што ги реализираат, план за јавни набавки, систематизација / организациска структура на работните места и информации за контакт од вработените по сектори.

Во поглед на групирањето на јавните претпријатија во согласност со објавувањето информации поврзани со конкретни проекти / програми што ги реализираат, може да се забележи дека 86 проценти од јавните претпријатија не објавуваат информации поврзани со конкретни проекти и програми што ги реализираат. Само 14 проценти од јавните претпријатија објавуваат некој вид извештај што презентира информации за конкретни проекти / програми што ги реализираат јавните претпријатија. Сепак, треба да се спомене дека ваквите извештаи не се проследени со финансиски показатели (варијабли), односно не содржат информации за финансиските трошоци и корист, која би ја добиле граѓаните од соодветната активност.

Како дополнителен индикатор во анализата на транспарентноста и на отчетот на општинските јавни претпријатија, во анализата се вклучува и нивното објавување на планот за јавни набавки на нивната веб-страница (официјалната веб-страница на општината доколку немаат сопствена веб-страница). Резултатите од анализата покажуваат дека 71 процент од јавните претпријатија не објавуваат план за јавни набавки на веб-страницата, додека кај 29 проценти од јавните претпријатија може да се констатира дека има објавено план за јавни набавки. Треба да се спомене дека кај поголем дел од јавните претпријатија што имаат објавено план за јавни набавки, тој е за период 2020-2022 година, додека дел од нив имаат овозможено врска за пристап до платформата за јавни набавки каде што се прикажани нивните јавни набавки за подолг временски период.

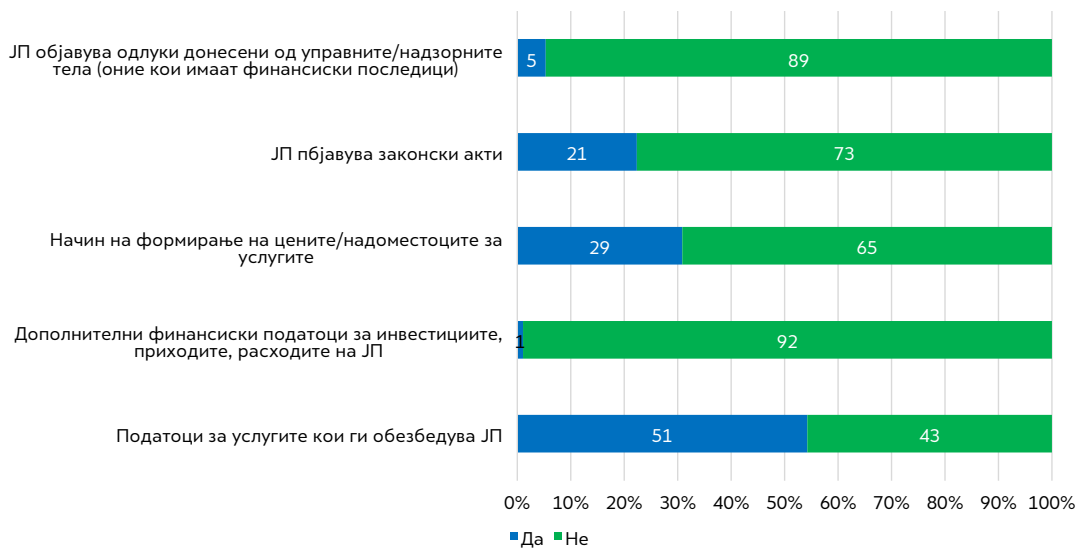
Во поглед на објавувањето план за систематизација / организациска структура на работните места во јавните претпријатија, податоците покажуваат дека 79 проценти од јавните претпријатија не објавуваат податоци поврзани со организациската структура на работните места, односно не објавуваат план за систематизација. Од друга страна, само кај 21 процент од јавните претпријатија, односно на веб-страницата на јавните претпријатија (официјалната веб-страница на општината) е достапен план за систематизација / организациска структура на работните места.

Анализата на јавните претпријатија се фокусира и на достапните контакти од вработените во јавните претпријатија. Достапноста на директни контакти од страна на вработените во јавните претпријатија овозможува, директна, непосредна комуникација со надлежните во функција на решавање на проблемите на граѓаните. Непосредната комуникација овозможува зголемена ефикасност во решавањето на одделните, специфични проблеми на граѓаните, кои во друг случај би требало да ги исполнат бирократските постапки. Резултатите покажуваат дека значителен дел од јавните претпријатија на својата официјална веб-страница (или на официјалната веб-страницата на општината) имаат објавено информации за контакт (најчесто телефонски број) од одделните вработени во јавното претпријатие. Најчесто јавните претпријатија имаат објавено телефонски број само од раководителите на одделните сектори. Оттука, јавно достапни податоци од раководителите на секторите во јавните претпријатија имаат објавено околу 70 проценти од јавните претпријатија, додека 30 проценти од јавните претпријатија немаат објавено информации за контакт од вработените по одделни сектори.

4.2 ИНФОРМАЦИИ ЗА НИВОТО НА ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТ ЗА УСЛУГИТЕ ШТО ГИ ОБЕЗБЕДУВААТ ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Јавно достапните финансиски информации што произлегуваат од работењето на јавното претпријатие овозможуваат да се добие објективна слика за евиденција на отчетот и на транспарентноста, како и анализа на ефикасноста во реализацијата на мерките и на политиката. Со цел анализа на клучните финансиски индикатори поврзани со функционирањето на јавните претпријатија, истражувањето се базира на објавените податоци за следниве индикатори: објавени јавни одлуки донесени од управните / надзорните тела на јавното претпријатие; објавени законски акти од страна на јавното претпријатие; документ поврзан со начинот на формирање на цените / надомест за услугите на јавното претпријатие; дополнителни финансиски податоци за инвестициите, приходите, расходите на ЈП; податоци за услугите што ги обезбедува ЈП. Распределбата на јавните претпријатија во согласност со достапноста на податоци од претходно споменатите варијабли е претставена на графикон 34.

Графикон 34. Распределба на ЈП во согласност со достапноста на информациите на нивната веб-страница² (според бројот на јавни претпријатија и во %)



Извор: Обработени податоци од веб-страниците на јавните претпријатија и описаниите.

Во поглед на објавени информации поврзани со дополнителни финансиски податоци за инвестициите, приходите, расходите на ЈП, може да се констатира дека, во просек, јавните претпријатија не објавуваат ваков вид податоци, што директно влијае врз степенот на информираност на граѓаните. Резултатите покажуваат дека само кај пет јавни претпријатија се забележуваат јавно достапни информации / документи за донесените одлуки од управните / надзорните одбори, додека кај 95 јавни претпријатија не се забележуваат јавно достапни документи од овој тип. Во поглед на објавувањето законски акти, мнозинството од претпријатијата не објавуваат ваков вид документи.

² Доколку ЈП нема сопствена веб-страница, дел од информациите најчесто се објавени на општинската веб-страница.

Сепак, за разлика од одлуките донесени од надзорните / управните одбори, бројот на јавни претпријатија што објавуваат законски акти на официјалните веб-страници е поголем. Оттука, 21 јавно претпријатие имаат објавено законски акти, додека кај 73 јавни претпријатија не се забележуваат ваков вид документи. Во поглед на објавени документи поврзани со начинот на формирање на цените / надоместот за услугите, две третини од јавните претпријатија не објавуваат ваков вид податоци. Од друга страна, една третина или 29 јавни претпријатија на официјалната веб-страница имаат објавено документ поврзан со начинот на формирање на цените / надомест за услугите (види графикон 34).

4.3 НИВОТО НА ДОСТАПНОСТ, ОТВОРЕНОСТ И ПРИСПОСОБЕНОСТ НА ИНФОРМАЦИИТЕ И НА ПОДАТОЦИТЕ ОД ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Степенот на приспособеност на податоците, како и алатките создадени од страна на јавните претпријатија што имаат задача да го зголемат учеството на граѓаните во донесувањето на одлуките се предмет на анализа во овој дел. Отчетот и транспарентноста на јавните претпријатија зависат од начинот на кој се воспоставени каналите за комуникација со граѓаните. Во однос на степенот на партиципација на граѓаните во создавањето на мерките и на политиката на јавните претпријатија, само осум јавни претпријатија имаат создадено електронска алатка на своите официјални веб-страници преку која граѓаните ќе можат да учествуваат во создавањето на идните мерки, односно давањето свои предлози и сугестии за наредните активности на јавното претпријатие. Во поглед на известувањата на ЈП за пошироката јавност, поврзани со финансиските ефекти од реализираните проекти, може да се констатира дека, во просек, ЈП не практикуваат ваков вид известувања. Во поглед на ефикасноста при наплатата на услугите што ги нудат ЈП, една третина (31 јавно претпријатие) им овозможуваат на граѓаните обврските кон јавното претпријатие да ги платат по електронски пат, со што имаат создадено и воспоставено алатка на официјалната веб-страница. Од друга страна, сè уште значителен дел од јавните претпријатија (69 јавни претпријатија) немаат воспоставено ваков вид можност за граѓаните. Во поглед на можноста за воспоставување посредна и непосредна комуникација на граѓаните со јавното претпријатие, може да се забележи дека 55 јавни претпријатија имаат назначено лице за контакт со граѓаните, додека 37 јавни претпријатија на официјалната веб-страница имаат создадено и поставено алатка преку која граѓаните ќе можат да пријават проблем, да упатат жалба или критика поврзана со работењето на јавното претпријатие. Од друга страна, 63 јавни претпријатија не ја имаат овозможено оваа алатка за своите граѓани, со што се отежнува процесот преку кој граѓаните можат да искажат некаков вид незадоволство од работењето на јавното претпријатие. Во поглед на информираноста на граѓаните за активностите, 36 јавни претпријатија на официјалната веб-страница објавуваат информации за реализираните активности во претходниот период, како и информации за наредните активности. Сепак, како еден од индикаторите за степенот на отчет и транспарентност на јавното претпријатие е и граѓанскиот буџет, оттука може да се заклучи дека ниту

едно јавно претпријатие нема објавено граѓански буџет на официјалната веб-страница. Во поглед на достапноста на временски серии податоци во формат погоден за обработка, кои можат да послужат за обработка и анализа на степенот на ефикасност, отчет и транспарентност, како и за долгот и обврските на јавните претпријатија може да се заклучи дека ниту едно јавно претпријатие не објавува временска серија податоци во ваков формат (види графикон 35).

Графикон 35. Воспоставени алатки на официјалните веб-страници и приспособеност на временските серии податоци (според број на јавни претпријатија и во %)



Извор: Обработени податоци од веб-страниците на јавните претпријатија и општините.

4.4 АНАЛИЗА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНДИКАТОРИ НА ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Нискиот степен на транспарентност и на отчет кај ЈП е ограничување за детална квантитативна анализа на финансиските податоци што ги отсликуваат карактеристиките од нивното работење. Од вкупно 94 јавни претпријатија што се предмет на детална анализа во ова истражување, само кај 50 јавни претпријатија беа детектирани јавно достапни и конзистентни основни финансиски податоци. Оттука, натамошната анализа на селектирани финансиски податоци за јавните претпријатија ќе биде направена на овој примерок од 50 јавни претпријатија за кои беше создадена база на податоци. Во табела 1 и графикон 36 е прикажана распределбата на овие јавни претпријатија во согласност со дејноста, по одделни плански региони.

Табела 1. Распределба на јавните претпријатија под надлежност на ЕЛС во согласност со нивната основна дејност, по одделни плански региони

| Дејност | Плански регион |
|--|--|
| Комунални дејност | Сите плански региони |
| Урбанистичко планирање и уредување градежно земјиште | Североисточен регион Пелагониски регион |
| Стопанисување со спортски објекти | Вардарски регион |
| Собирање, пречистување и дистрибуција на вода за пиење | Пелагониски регион |
| Одржување и користење јавен паркинг-простор | Вардарски регион Североисточен регион |
| Енергетски дејности | Југоисточен регион |
| Доведување вода за пиење и одведување отпадни води | Североисточен регион |
| Изградба на инфраструктурни објекти, дистрибуција и снабдување со природен гас | Североисточен регион |
| Изградба на комунални објекти | Југозападен регион |
| Организирање и стопанисување пазари (зелени, на големо и мало) | Североисточен регион Пелагониски регион |

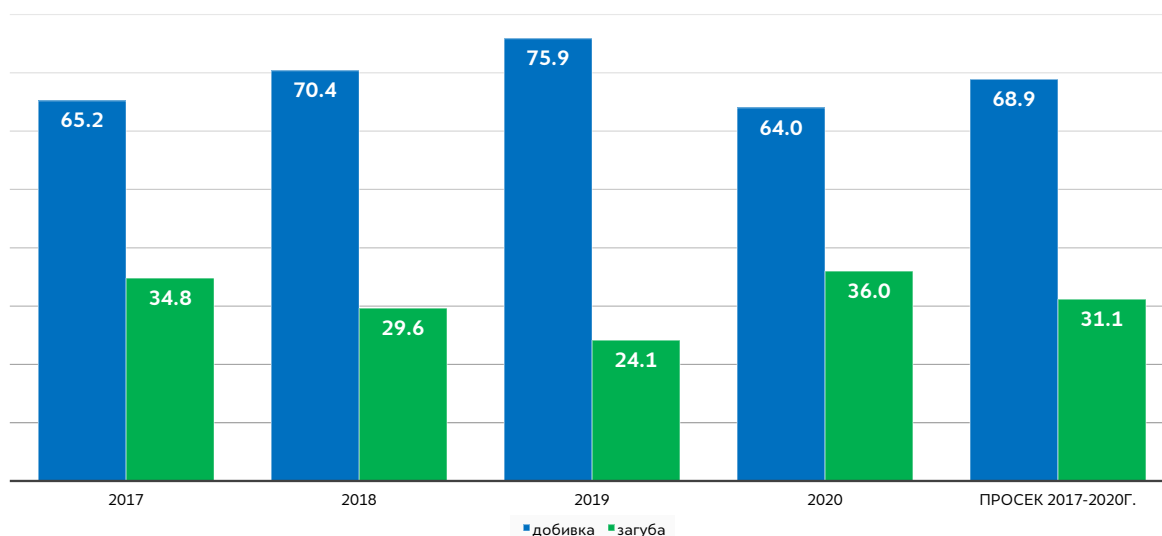
Графикон 36. Број на јавни претпријатија со основни финансиски податоци



Извор: Сојсџивена база на Ыогаџоци

Имајќи предвид дека базата на податоци за јавните претпријатија што се основани од општините не е комплетна, натамошната анализа ќе се насочи на еден сегмент од нив. Најголема претставителност, односно најголем број на основни финансиски индикатори имаат јавните претпријатија што припаѓаат во областа на комуналните дејности. Претставителноста се однесува на бројот на опфатени субјекти (во просек 26 за периодот од 2017 година до 2020 година) и на застапеноста по региони. Анализата е направена на вкупните приходи и на вкупните расходи, односно на бруто-добивката / загубата за анализираните години.

Графикон 37. Бруто-добивка / загуба на општински јавни претпријатија од комунална дејност



Извор: Сојсшвена база на податоци

Во периодот од 2017 година до 2020 година, во просек, 31 процент од општинските јавни претпријатија од областа на комуналните услуги работат со загуба. Од податоците може да се заклучи дека одделни општински ЈП генерираат висока добивка секоја година (на пр. ЈП Комуналец Прилеп, ЈП Водовод и канализација, ЈП Плаваја итн.), додека други генерираат загуби по години (на пр. ЈКП Дервен Велес, ЈП Комуналец Струга, ЈП Комуналец Кичево и други). Според ова, може да се констатира дека постои некој примерок во однесувањето на ЈП, односно тие што имаат лошо финансиско работење се јавуваат во повеќе години, наспроти тие што имаат добро финансиско работење. Сепак, во отсуство на повеќето потребни индикатори за анализа на причините што доведуваат до загуби кај одредени ЈП, не може да се извлечат правилни заклучи од податоците. На пример, недостигаат податоците за реализација на приходите во однос на планот, со цел да се заклучи дали потфрлањето на приходите е причина за појава на загубата. Воедно, и другите податоци што се однесуваат за помал број претпријатија од други дејности (како на пример управување паркинзи, пазари, од областа на урбанизмот итн.) не се доволни за анализа на работењето на општинските јавни претпријатија. На пример, од нив може да се заклучи дека повеќето ЈП не се ефикасни во управувањето на финансиите од причина што од година во година се појавуваат загуби во нивното работење. Оваа загуба, покрај тоа што индицира на неефикасно управување на буџетот од страна на ЈП, може да е

резултат и на недоволна наплата на јавните давачки од граѓаните, односно на ниската свест кај граѓаните за исполнување на своите обврски. Воедно, може да е резултат и на ниска цена на некои услуги што ги нудат ЈП. Ова значи дека во управувањето на финансиите на ЈП има системски проблем. Сепак, за целосна анализа на работењето потребно е значително подобрување на транспарентноста на ЈП и објавување на финансиските извештаи. Воедно, потребно е државата да има централизирана база за финансиски податоци за сите јавни претпријатија, на централно и на локално ниво.



5. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ

5.1 ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА ОД АНАЛИЗАТА НА ПРИХОДИТЕ И НА РАСХОДИТЕ НА ЕЛС

Структурата на консолидираниот буџет на општините покажува висока зависност од трансферите од централниот буџет. Сопствените приходи на општините од даноци, неданочните приходи, капиталните приходи и донации се една третина од буџетските средства. Другиот дел се трансфери од централната влада што укажува на висок степен на зависност на локалните власти од трансферите од централниот буџет.

Трансферите од централниот буџет во периодот од 2017 година до 2021 година, во просек, се 3,7 пати повисоки од сопствените приходи на општините. Кај руралните општини трансферите се 4,8 пати повисоки од сопствените приходи, додека кај урбаните општини од внатрешноста на државата овој сооднос е понизок и изнесува 3,1 пати. Кај скопските општини и Град Скопје соодносот е најнизок и изнесува, во просек, двапати. Анализата на трансферите по жител, во согласност со најновите податоци за состојбата на резиденти по општини, покажува дека пет рурални општини: Маврово и Ростуше, Новаци, Карбинци, Центра Жупа и Старо Нагоричане имаат повеќе од 20.000 денари трансфери по жител, што е многу повисоко од просекот што го имаат руралните и урбаните општини (13.600 денари). Овие општини се на врвот на листата според процентот на намалување на населението во согласност со податоците од последниот попис. Наспроти нив, трансферите по жител кај скопските општини и град Скопје, во просек, се 6.662 денари или се двојно пониски од просекот што го имаат руралните и урбаните општини од внатрешноста на државата.

Во рамки на сопствените приходи, даночните приходи имаат најголемо учество кај повеќето општини. Даночните приходи како процент од вкупните приходи се најниски кај руралните општини и изнесуваат 12 проценти, кај урбаните општини, во просек, се 16,8 проценти, а највисоко учество имаат во Град Скопје и скопските општини каде што просекот е 31,7 процент. Собраните приходи од данокот на имот кај руралните општини, во просек, се само пет проценти од вкупните приходи, кај урбаните општини 5,8 проценти, додека во Град Скопје и скопските општини данокот на имот полни 11,2 проценти од вкупните приходи. Просечниот износ од данокот на имот по жител кај руралните општини изнесува 907 денари, кај урбаните општини 1.101 денари, а кај Град Скопје и скопските општини просекот достигнува 1.473 денари.

Вкупните расходи на општините од 2017 година до 2021 година, во просек, се 18.000 денари по жител на ниво на држава. Значителни разлики постојат по групи општини, односно урбаните и руралните општини од внатрешноста на државата се над просекот со 19.346 денари, односно со 18.565 денари по жител, додека град Скопје и скопските општини, во просек, имаат 11.889 денари по жител.

Во рамки на расходите, речиси една половина од трошењата на општините се за плати и надомест на јавната администрација, околу една четвртина се трошења за стока и услуги, додека 20 проценти, а во некои години и пониско од овој процент, се капиталните расходи. Трошоците само за основни плати зафаќаат 45 проценти од вкупните расходи во Гостивар, Тетово, Винаца и Дебар од урбаните општини, и во Желино, Теарце, Арачиново, Боговиње, Студеничани и Врапчиште, од руралните општини. Од скопските општини 40 проценти од буџетот на општините се однесува за основни плати во Шуто Оризари, Сарај, Чаир и Бутел, додека најмал дел во Град Скопје и Центар. Трошоците за основни плати по жител се највисоки кај урбаните општини од внатрешноста на државата и во просек изнесуваат 7.281 денар, кај руралните општини изнесуваат 6.331 денар, а кај скопските општини и Град Скопје просекот е низок и изнесува 3.954 денари. Голем дел од буџетот на општините се однесува и на трошоци за стока и услуги, чиешто учество во вкупните расходи кај урбаните општини, во просек, изнесува 21,4 процент, кај руралните 18,5 проценти, додека кај скопските општини и Град Скопје е највисоко и изнесува 25,1 проценти. Кај капиталните расходи, најзначајна и најголема категорија се расходите за други градежни објекти. Кај урбаните општини и кај скопските општини и Град Скопје учеството на овие капитални расходи во вкупните расходи, во просек, е 15,0 проценти, додека кај руралните општини просекот е повисок и изнесува 22,3 проценти.

Структурата на трошење на општинските пари е различна по општини, но, генерално, голем дел од средствата на општините се трошат за плати и за надомест и за тековни трошоци, со што просторот за капитални инвестиции е стеснат. Во 2020 година, во услови на кризата предизвикана од ковид-19, сопствените приходи на општините забележаа значително намалување, додека трансферите од централниот буџет беа зголемени. Сепак, овие трансфери беа пресликани во порастот на платите за јавна администрација, додека капиталните расходи и трошоците за стока и услуги забележаа намалување.

5.2 ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА ЗА ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ОТЧЕТОТ НА ЕЛС

Најголем дел или 90 проценти од општините го објавуваат донесениот буџет на својата веб-страница, а интензитетот на објавување има тренд на пораст почнувајќи од 2016 година. Но, само 20 проценти од општините објавуваат предлог-буџет на своите официјални веб-страници. Уште помал процент или само 10 проценти од општините имаат објавено полугодишен извештај на својата официјална веб-страница.

Програмите на буџетските корисници се забележуваат на веб-страниците на 34 општини, додека 47 општини немаат објавено програми за своите буџетски корисници. Извештај за извршувањето на буџетот (К1) транспарентно се објавува кај 47 проценти од општините, додека 53 проценти немаат објавено ниту еден извештај за извршување на буџетот (К1) во период 2016-2021 година на општинската веб-страница. Извештај за обврските на општините (К2), транспарентно на општинската веб-страница е објавен само кај 32 процента

од општините, додека 68 проценти од општините немаат објавено каков било формат на извештај за обврските на општината. Извештајот за долговите на општината (К3) на веб-страницата на општината е достапен само кај 36 проценти од општините. Но, во анализираниот период од 2016 година до 2021 година, во просек, се забележува пораст на бројот на јавно достапни извештаи (К1, К2, К3).

Значителен дел или 22 процента од општините не објавуваат завршна сметка на сопствените веб-страници. Но, и од општините што објавиле завршна сметка само во 20 проценти од општините таа е проследена со соодветно образложение, особено важно за разбирање од страна на граѓаните. Планот за јавни набавки на општините е достапен на веб-страницата кај 53 општини, а ревизорски извештај е достапен само кај 28 општини. Ниту една општина нема објавено фискална стратегија на официјалната веб-страница.

Општините најмногу ги информираат своите граѓани за урбанизам, образование, животна средина и локален економски развој и инвестиции. Најголем дел од општините не практикуваат да објавуваат дополнителни информации за услугите што ги обезбедуваат. Дури 99 проценти од општините не објавуваат дополнителни информации за здравствените услуги, 93 проценти од општините немаат дополнителни информации за образование и граѓански сектор, 85 проценти од општините не објавуваат дополнителни информации за млади и спорт, 81 процент не објавуваат дополнителни информации за локален економски развој и инвестиции. Малку е подобра ситуацијата во доменот на урбанизам и животна средина каде што кај 36 проценти од општините (на нивните веб-страници) има дополнителни информации за урбанизам, а кај 22 процента има дополнителни информации за животна средина.

Само 14 општини (17 проценти) на своите веб-страници објавуваат граѓански буџет. Дури 67 општини (83 проценти) не изработуваат и не споделуваат со јавноста ваков документ со кој значително се влијае на зголемувањето на свесноста на граѓаните за нивната улога во буџетскиот процес на локално ниво, а воедно се поттикнуваат граѓаните да учествуваат во процесите на планирање и на реализација на општинскиот буџет. Во однос на достапноста за поврзаност со општината, 75 општини (93 проценти) на својата веб-страница имаат назначено лице за контакт со граѓаните, а 71 општина (88 проценти) на својата веб-страница имаат поставено некој вид канал / алатка по кој граѓаните можат да упатат жалба, поплака или барање. Доминантен дел од општините (59 проценти) немаат некој вид електронска алатка преку која граѓаните би можеле да земат активно учество во создавањето политика.

Фискални податоци во вид на временски серии објавуваат само седум општини (девет проценти), а дури 74 општини (91 процент) не објавуваат вакви податоци. Објавените податоци најчесто се во .xls формат (83 проценти), а другите се csv (17 проценти) фајлови. Податоци за долгот во последните три или повеќе години во вид на временска серија објавува само една општина (еден процент) и тоа во .xls формат, а другите 80 (99 проценти) не објавуваат серии податоци за долгот. Само пет општини (шест проценти) објавуваат временски серии за приходите / расходите во последните три или повеќе години и објавените временски серии се во .xls формат. Временски серии за заостана-

тите обврски има на веб-страницата само на една општина (еден процент) и тоа во .xls формат, а другите 80 општини (99 проценти) не објавуваат временски серии за заостанатиот долг.

Само седум општини (девет проценти) на своите веб-страници имаат објавувано информации за даночни и за неданочни обврски наметнати од општината. Само 13 општини (16 проценти) на своите веб-страници објавуваат листа на граѓански организации на кои им се доделени средства. Најчесто ги објавуваат во .xls формат, потоа како .pdf документи или директно на своите веб-портали, а поретко .doc формат. Другите 68 општини (84 проценти) не објавуваат листа на граѓански организации што ги финансираат. Анализата покажа дека само 35 општини (43 проценти) објавуваат листа / систематизација на број на вработени и позиции.



5.3 ПРЕПОРАКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА, ОТЧЕТОТ И УПРАВУВАЊЕТО НА ФИНАНСИИТЕ ВО ЕЛС

Со цел подинамичен локален развој, потребно е општинските финансии да се управуваат внимателно и потребно е да се обезбеди висок степен на транспарентност и отчет на општините. Покрај високата потреба за ревизија на трансферите од централниот буџет и градењето систем за собирање на сопствените приходи, потребна е транспарентна ревизија на трошењата на општинските пари. Воедно, и покрај тоа што има подобрување на транспарентноста на општините во објавувањето на клучните буџетски документи и финансиски извештаи, сè уште постои значителен простор за унапредување во овој домен. Во прилог се неколку препораки, кои може да влијаат врз поефикасно управување на општинскиот буџет и врз зголемување на транспарентноста и отчетот на општините:

1. Неопходна ревизија на системот на распределба на трансферите од централниот буџет по индивидуалните општини. Анализата на трансферите по жител, во согласност со најновите податоци за состојбата на резиденти по општини јасно покажува дека треба да се пристапи кон ревизија на распределбата на трансферите.
2. Потребно е системско поврзување на трансферите од централниот буџет со ефикасноста во наплата на даноците или конкретно со наплатата на данокот на имот. Данокот на имот може да претставува еден од главните извори на средства за финансирање на општинскиот буџет. Анализата на приходите на ЕЛС покажува на загрижувачка состојба, односно евидентно е нерамномерно собирање средства врз основа на даноци, особено на данокот на имот. Наспроти ова, определени општини имаат висок трансфер од централната власт и покрај значајно ниско ниво на собирање данок на имот. Ова уште повеќе од причина што приливот од данокот на имот не е најзначаен во рамки на даночните приходи, туку најголемо учество имаат приходите од даноци на специфични услуги и на услуги, кои, во суштина, се во делот парафискални давачки.
3. Покрај засилувањето на капацитетите на општините за собирање на сопствените приходи, потребна е поголема фискална автономија на општините. Ова може да се постигне со системско зголемување на трансферите што ги добиваат од централниот буџет од ДДВ, од данок на доход со цел да има повеќе средства за капитални проекти и пониски кумулирани достасани, а неисплатени обврски.
4. Потребна е повторна процена на имотот на општините и унапредување на системот на наплата на данокот на имот (посебно присилната наплата).
5. Потребно е реално утврдување на стандардните т.е реалните трошоци за локалните услуги (образование, култура, социјални услуги) за кои општините добиваат блок-дотации со цел елиминирање на потенцијалните ефекти врз финансиската стабилност на општините.
6. Постои значајна потреба од засилување на капацитетите на општините за буџетирање имајќи ја предвид ниската реализација на сопствениот буџет на општините.

7. Потребно е создавање методологија што ќе овозможи утврдување на бројот на вработени по определени типови општини, што би овозможило определена рационализација во бројот на вработени (посебно во определени општини) имајќи предвид дека трошоците за плати доминираат на расходната страна.
8. Потребно е да се воспостави засилен мониторинг врз ЕЛС од страна на Министерството за финансии, посебно во доменот на фискалната дисциплина и одржливост.
9. Достапноста на податоци и информации за финансиските резултати, извршувањето на буџетот, како и планираните активности се во директна корелација со нивото на транспарентност и отчет на ЕЛС. Анализата на активната транспарентност преку општинските веб-страници упатува на заклучокот дека постои значаен простор за унапредување на нивото на финансиската транспарентност и отчет на ЕЛС, посебно во време на дигитализација кога голем дел од активностите што треба да се преземат во таа насока не се придружени со значајни финансиски трошоци / фискални ефекти.
10. Неопходно е транспарентно објавување на предлог-буџетот на општините кај четири петтини од општините.
11. Потребно е објавување полугодишен извештај кај 90 проценти од општините, кој претставува добра практика и законска обврска според новиот Закон за буџет.
12. Потребно е објавување на разбирлив начин на програмите на буџетските корисници кај речиси две третини од општините.
13. Потребно е објавување на плановите за јавни набавки со сите придружни промени, анекси на договорите, како и соодветно известување за процесот на спроведување.
14. Постои значителен простор за подобрување на активната транспарентност во објавување на клучните извештаи К1, а посебно во транспарентно објавување на извештаите К2 и на К3. Дополнителна препорака е секој од овие извештаи да биде придружен со соодветно описно образложение, што сега недостига кај доминантен дел од општините.
15. Завршната сметка како еден од клучните финансиски документи е неопходно да биде придружена од соодветно описно образложение, што ќе ја направи разбирлива и достапна за засегнатите страни.
16. Сè уште постои значителен простор за транспарентно споделување информации за урбанизам, образование, животна средина и локален економски развој и инвестиции, а посебно подобрување е потребно во областите млади и спорт, граѓански сектор, здравствени услуги.
17. Особено е важно за секоја од услугите што ги обезбедуваат општините транспарентно да бидат наведени финансиските трошоци, очекуваната корист, цената, процедурата за обезбедување итн.

18. Кај една третина од општините сè уште постои потреба да се објави назначено лице за контакт со граѓаните; канал / алатка по кој граѓаните можат да упатат жалба, поплака, барање; некој вид електронска алатка преку која граѓаните би можеле да земат активно учество во создавањето политика итн.
19. Кај речиси сите општини е неопходно да се објавуваат серии финансиски / фискални податоци за повеќе години и тоа во формат погоден за обработка, посебно за приходите, расходите, заостанатите обврски, долговите.
20. Кај доминантен дел од општините е неопходно транспарентно објавување информации за даночни и неданочни обврски (парафискални давачки) наметнати од општината.
21. Потребно е општините на своите веб-страници да објавуваат листа на граѓански организации на кои им се доделени средства.
22. Транспарентно објавување на систематизацијата на вработените по посебни позиции / звање и задачи е добра практика, која ја зголемува транспарентноста.
23. Позитивна практика што влијае на ефикасноста во управување на локалните финансии, финансиската транспарентност и отчетот претставува подготовката и објавување фискална стратегија на општината (што во моментов не е случај ни во една општина).
24. Потребно е објавување и јавна презентација на граѓанскиот буџет. Резултатите од работата на општинската администрација, како и проектите и активностите што се значајни за граѓаните е неопходно да се претстават до засегнатите страни преку различни канали на комуникација.
25. Подобрување на процесот на консултации и партиципација на граѓаните во создавањето на идните проектни активности, програми и мерки на општината. Препорачливо е процесот и каналите преку кои ќе се реализираат консултациите да се базираат во зависност од типот, големината и нивото на развој на општината.
26. Воспоставување и активно администрирање официјални веб-страници со структура и содржини разбирливи за граѓаните. Иако кај мал дел од општините, сепак, анализата на веб-страниците покажува дека дел од нив се карактеризираат со сложеност, недостиг од содржини и неконзистентност во објавувањето на тематските содржини.
27. Воспоставување и активно одржување официјални профили на социјалните мрежи, во насока на подобрување и зголемување на информираноста на граѓаните за тековните активности на општинската администрација.

5.4 ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА ОД АНАЛИЗАТА НА ЈАВНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Јавните претпријатија се карактеризираат со ниско ниво на транспарентност и отчет, особено финансиската транспарентност се наметнува како предизвик што треба да биде во фокусот на речиси сите јавни претпријатија во наредниот период. Отсуството на конзистентност при објавување и јавно прикажување на финансиските извештаи / документи претставува еден од основните индикатори од кој може да се анализира степенот на ефикасност на работењето на јавните претпријатија, но истовремено и ниското ниво на транспарентност.

Од вкупно 94 јавни претпријатија што се предмет на детална анализа во ова истражување, само кај 50 јавни претпријатија беа пронајдени јавно достапни и конзистентни основни финансиски податоци. Најголема претставителност, односно најголем број основни финансиски индикатори е обезбедена кај јавните претпријатија што припаѓаат во областа на комуналните дејности. Претставителноста се однесува на бројот на опфатени субјекти (во просек, 26 за периодот од 2017 година до 2020 година) и на застапеноста по региони. Во периодот од 2017 година до 2020 година, во просек, 31 процент од општинските јавни претпријатија од областа на комуналните услуги работат со загуба. Од податоците може да се констатира дека постои некој примерок во однесувањето на ЈП, односно тие што имаат лошо финансиско работење се јавуваат во повеќе години, наспроти тие што имаат добро финансиско работење. Сепак, во отсуство на повеќето потребни индикатори за анализа на причините што доведуваат до загуби кај одредени ЈП, не може да се извлечат правилни заклучи од податоците.

Во поглед на планираните активности на јавните претпријатија, може да се заклучи дека се карактеризираат со скромно ниво на информираност на граѓаните преку објавување на официјалните веб-страници (сопствени или на општините) за активностите, чијашто реализација е планирана за идниот период. Значителен дел од јавните претпријатија имаат скромни канали за комуникација и воспоставени алатки преку кои граѓаните ќе можат да упатат предлог–мерки / насоки за идните активности или да учествуваат во создавањето на мерките / политиката на јавното претпријатие. Клучна забелешка во оваа насока е отсуството на електронски канали на комуникација за оваа намена. Значителен дел од јавните претпријатија имаат објективна потреба за порастот на отчетот и на транспарентноста, особено во објавувањето на завршната сметка и на предлог / донесениот буџет.

Анализата покажува дека само 53 проценти од јавните претпријатија немаат сопствена веб-страница. Општинските јавни претпријатија што сè уште не создале сопствена веб-страница, како платформа преку која ги известуваат граѓаните за своите активности ја користат официјалната општинска веб-страница. Само 60 проценти од јавните претпријатија објавуваат годишни програми за работа на сопствената (општинската) официјална веб-страница. Кај другите 40 проценти од јавните претпријатија не може да се забележат јавно достапни годишни програми за работа. Дури 29 проценти од јавните претпријатија не објавуваат завршна сметка додека другите 71 процент имаат објавено завршни сметки од кои доминантен дел во периодот 2018-2020 година.

Најголем дел од јавните претпријатија не објавуваат информации поврзани со конкретните проекти што се реализираат – само 14 проценти од јавните претпријатија објавуваат некоја форма на извештај што содржи информации поврзани со конкретни проекти / програми што ги реализираат, но не содржат информации за финансискиот аспект на ваквите проекти. Само 29 проценти од јавните претпријатија имаат објавено план за јавни набавки на својата (општинската) веб-страница. Само 21 процент од јавните претпријатија имаат објавено план за систематизација, како и организациска структура на работните места. 70 проценти од јавните претпријатија имаат објавено информации за контакт од раководителите на секторите. 69 проценти од јавните претпријатија не го објавуваат начинот на формирање / надомест за услугите што ги нудат, додека кај 31 процент не се забележуваат податоци за цените што ги наплаќаат од граѓаните.

Само 22 процента од јавните претпријатија имаат објавено законски акти што го регулираат нивното функционирање на сопствените (општинските) веб-страници. Само пет проценти од јавните претпријатија објавуваат одлуки донесени од страна на управните / надзорните одбори (особено тие со финансиски последици), додека кај 95 проценти од претпријатијата не се забележуваат ваков вид информации / извештаи. Речиси не се забележуваат информации / податоци за инвестициите, приходите, расходите и финансиските резултати од реализираните активности (или активностите и проектите што се планирани за реализација).

Само осум проценти од јавните општински претпријатија имаат создадено алатка со сопствената веб-страница преку која граѓаните ќе можат да упатат свои предлози, сугестии, мислења за мерките, политиката и вкупните активности на јавното претпријатие. Само кај три проценти од јавните претпријатија има воспоставено практика за транспарентно споделување информации за финансиските придобивки за граѓаните како резултат од реализираните активности / проекти. Само една третина од јавните претпријатија им овозможуваат на своите граѓани обврските што ги имаат кон јавното претпријатие да ги платат по електронски пат (алатки за плаќање преку интернет), значителен дел сè уште не ја нудат оваа можност. Една половина од јавните претпријатија немаат поставено лице за контакт на својата официјална веб-страница. Алатка / канал преку кој граѓаните можат да упатат жалба, поплака или да пријават проблем како последица од работењето на претпријатието имаат воспоставено само 37 проценти од јавните претпријатија, додека кај 63 проценти ова не е случај.

Анализата за достапноста на граѓанскиот буџет, како една од алатките за информирање на граѓаните за успешноста на работата на јавното претпријатие, покажува дека ниту едно општинско јавно претпријатие нема создадено и јавно објавено граѓански буџет. Анализата се фокусира и на достапноста на податоци за долгот и за обврските на јавните претпријатија во период 2019-2021 година, сепак, ниту едно јавно претпријатие нема објавено јавно достапни податоци за долгот и за обврските во последните три години. Ниту едно јавно претпријатие на својата (општинската) веб-страница не објавува временски серии на финансиски / фискални податоци во формат погоден за обработка, кои можат да послужат за обработка и за анализа на степенот на ефикасност, отчет и транспарентност.

5.4.1 Препораки за унапредување на транспарентноста, отчетот и на финансискиот менаџмент во јавните претпријатија

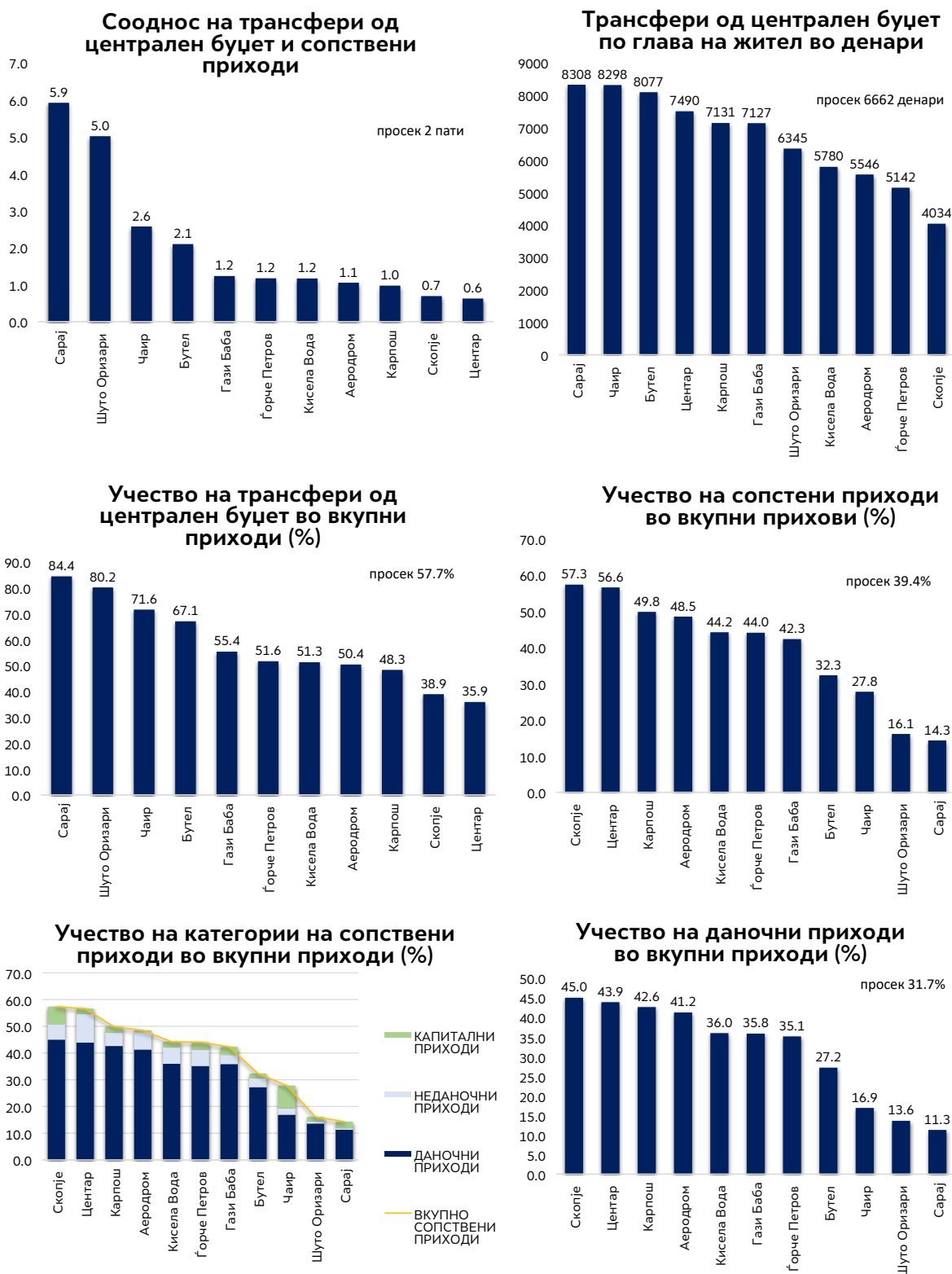
За целосна анализа на финансиското работење на ЈП основани од општините потребно е значително подобрување на нивната транспарентноста и објавување на финансиските извештаи. Воедно, потребно е државата да има централизирана база за финансиски податоци за сите јавни претпријатија, на централно и на локално ниво.

Анализата на достапноста на извештаите / информациите / податоците од работењето на јавните претпријатија и каналите за комуникација со засегнатите страни, укажуваат на значителни тесни грла во оваа насока и упатуваат на потреба од значително унапредување во:

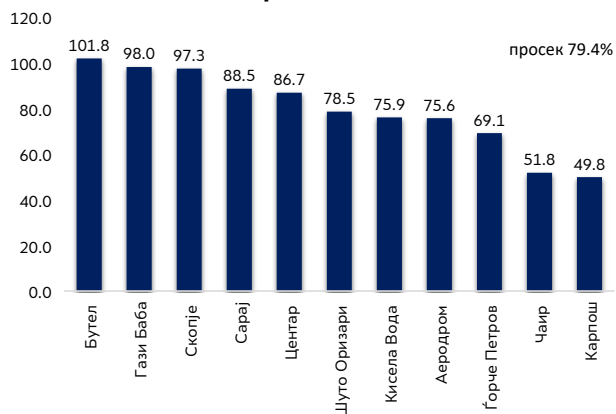
1. Одржување функционални веб-страници на јавните претпријатија.
2. Транспарентно објавување на завршната сметка, предлог / донесениот буџет и законските акти според кои функционираат јавните претпријатија.
3. Транспарентно објавување на годишните програми за работа и на одлуките донесени од страна на управните / надзорните одбори (особено тие со финансиски ефекти).
4. Информации поврзани со конкретни проекти / програми што ги реализираат јавните претпријатија, како и информации / податоци за приходите, расходите и финансиските резултати од реализираните активности / проекти.
5. Достапни информации за планот за јавните набавки, планот за систематизација (организациска структура на работните места) и информации за контакт со одговорните лица по сектори.
6. Особено е важна транспарентноста во објавување информации за начинот на формирање / надоместот / цените за услугите што ги обезбедуваат јавните претпријатија.
7. Создавање дигитални / електронски алатки и канали за комуникација преку кои граѓаните ќе можат да упатат свои предлози, сугестии, мислења за мерките, политиката и за вкупните активности на јавното претпријатие.
8. Создавање електронски алатки преку кои би се обезбедиле информации за услугите што ги обезбедуваат јавните претпријатија и ќе се обезбеди мониторинг на нив.
9. Транспарентно обезбедување податоци и информации за долгот и за обврските на јавните претпријатија за последните три години.
10. Објавување на веб-страницата временски серии за финансиски / фискални податоци во формат погоден за обработка.

АНЕКСИ

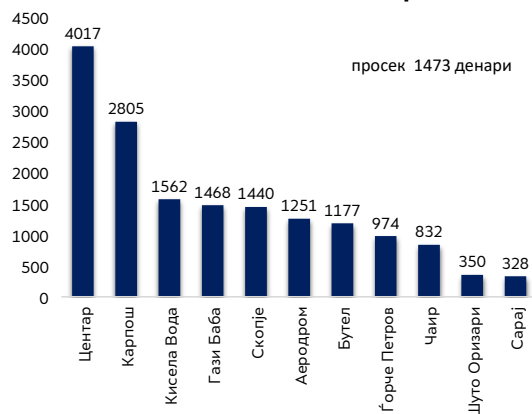
Графикон 1. Индикатори од приходна страна за град Скопје и скопските општини (2017-2021 година, просек)



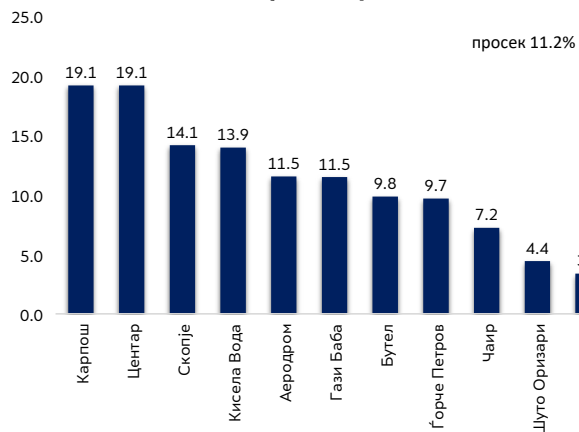
Процент на реализација на даночни приходи од планот



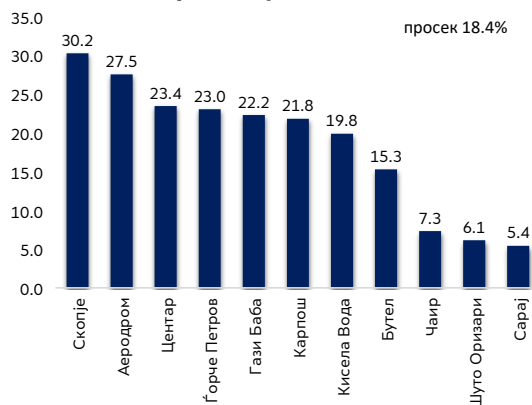
Приливи од данок на имот по глава на жител (денари)



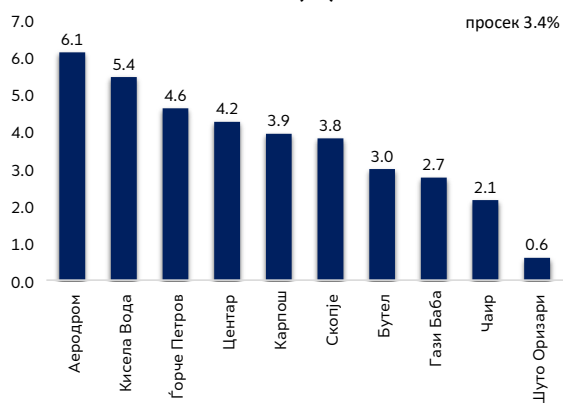
Учество на приливи од данок на имот во вкупни приходи (%)



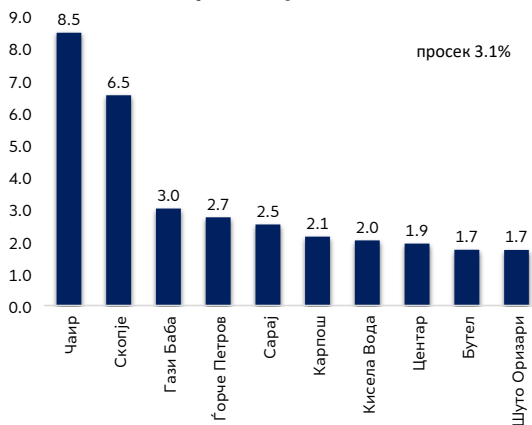
Учество на приливи од даноци на специфични услуги во вкупни приходи (%)



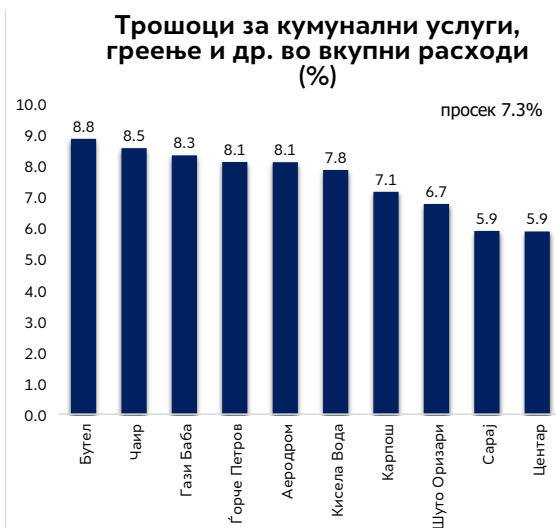
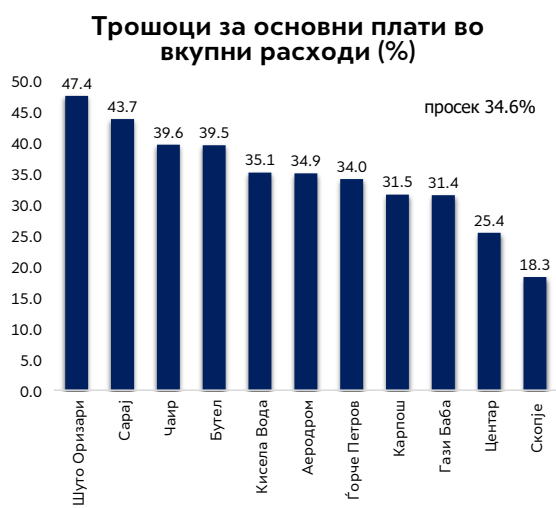
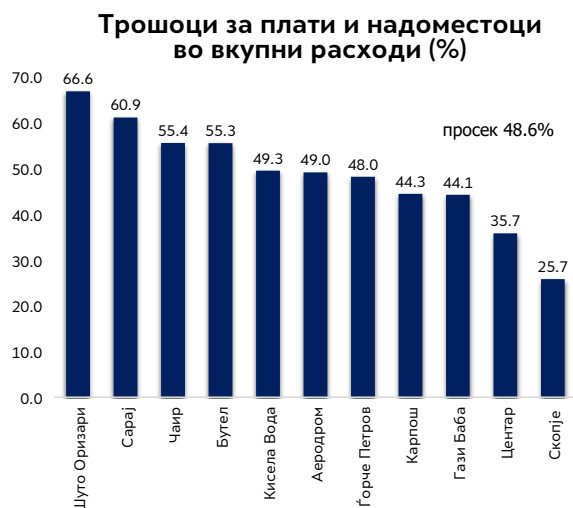
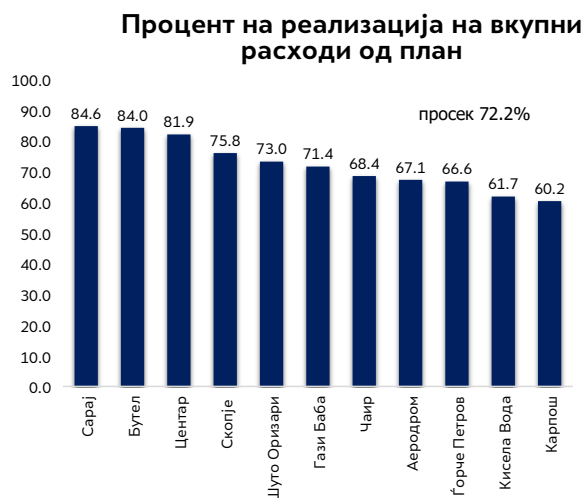
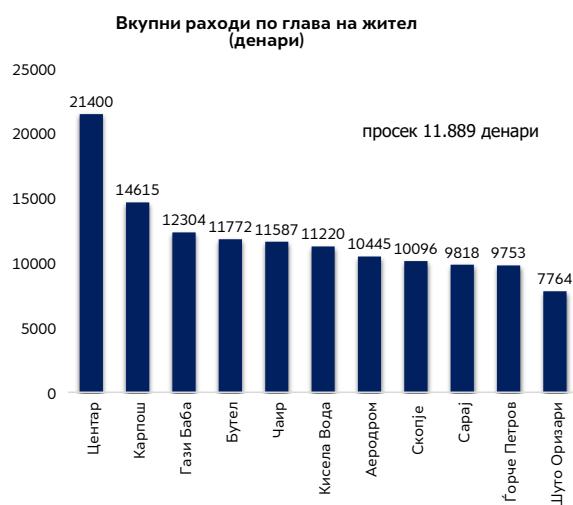
Учество на приливи од такси и надоместоци во вкупни приходи (%)



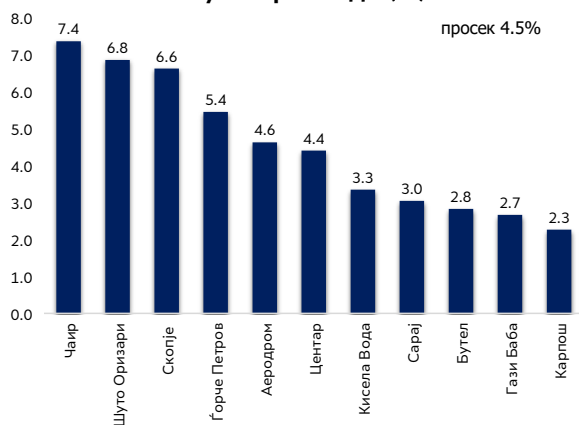
Учество на капитални приходи во вкупни приходи (%)



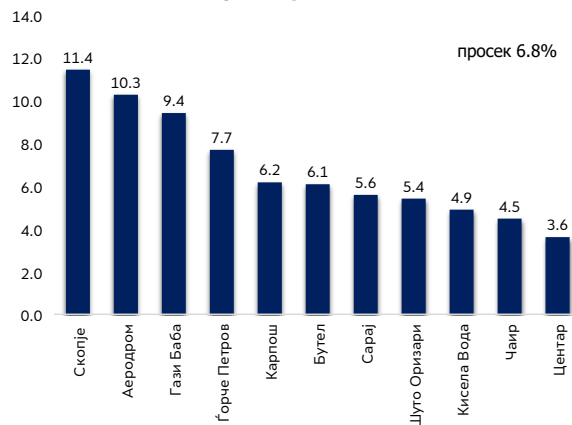
Графикон 2. Индикатори од расходна страна за град Скопје и скопските општини



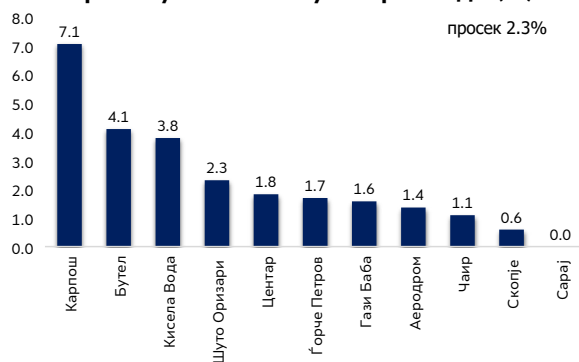
**Трошоци за договорни услуги во
вкупни расходи (%)**



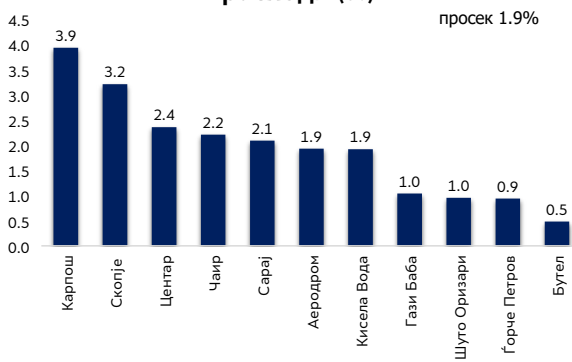
**Трошоци за поправки и одржување
во вкупни расходи (%)**



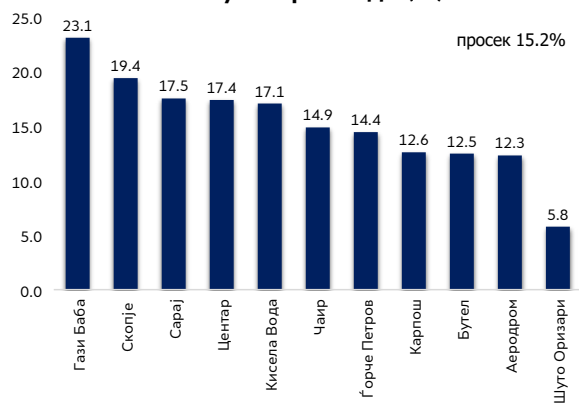
**Трошоци за приврмени
вработувања во вкупни расходи (%)**



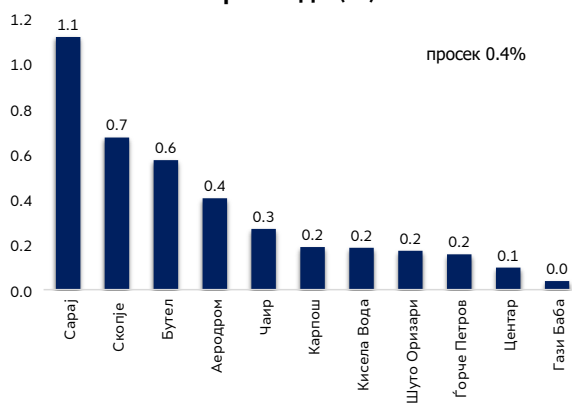
**Разни трансфери во вкупни
расходи (%)**



**Трошоци за други градежни работи
во вкупни расходи (%)**



**Трошоци за коли во вкупни
расходи (%)**



Извор: Министерсво за финансии

ПРАШАЛНИК: ЕДИНИЦИ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА (ЕЛС)

Структурата на прашалникот е составена од неколку сегменти/области:

1. Прашања поврзани со клучните финансиски и буџетски документи релевантни за мониторинг на транспарентноста и отчетноста на општините:

- Дали општината објавува предлог буџет;
- Дали општината објавува донесен буџет;
- Дали општината објавува полугодишен извештај;
- Дали општината објавува програми за буџетски корисници;
- Дали општината објавува извештај за извршување на буџетот К1;
- Дали општината објавува извештај за обврски К1;
- Дали општината објавува извештај за долговите на општината К3;
- Дали општината објавува завршна сметка;
- Дали општината објавува ревизорски извештај;
- Дали општината објавува план за јавни набавки;
- Дали општината објавува фискална стратегија.

2. Прашања за клучните финансиски информации и услуги кои ги обезбедува општината;

- Информации за услуги за образование;
- Информации за животна средина;
- Информации за економски развој и инвестиции;
- Информации за урбанизам;
- Информации за здравство;
- Информации за млади и спорт;
- Информации за граѓански сектор.

3. Прилагоденост на финансиските информации кои ги обезбедува општината:

- Дали општината објавува граѓански буџет;
- Дали објавените податоци се прилагодени за граѓаните;
- Дали има електронска алатка за граѓанска партиципација;
- Дали има електронска алатка/канал по кој граѓаните можат да упатат жалба/поплака/проблем итн.;
- Дали општината има назначено лице за контакт со граѓаните.

4. Прашања за временски серии податоци во формат достапен за обработка:

- Временска серија на податоци;
- Податоци за долгот за последните три години;
- Податоци за приходите/расходите на општината;
- Податоци за заостанатите обврски;
- Податоци за даночните и неданочни обврски наметнати од општината;
- Листа на граѓански организации на кои им се доделени средства;
- Листа на вработени по позиции.

Податоците кои се однесуваат за финансиските и буџетските извештаи се проследени со прашања поврзани со временскиот период за кој што се објавени извештаите како и форматот во којшто се објавени.

ПРАШАЛНИК: ЈАВНИ ПРЕТПРИЈАТИЈА

1. Прашања за клучни финансиски и буџетски документи на јавните претпријатија – релевантни за мониторинг на транспарентноста и отчетноста на Јавните претпријатија:

- Дали Јавното претпријатие поседува сопствена веб страна;
- Дали Јавното претпријатие објавува на веб страната Годишни програми за работа;
- Дали Јавното претпријатие објавува на веб страната Годишни извештаи/Завршна сметка;
- Дали Јавното претпријатие објавува на веб страната План/Програма за работа;
- Дали Јавното претпријатие објавува на веб страната Посебни информации по проекти/програми кои ги реализира;
- Дали Јавното претпријатие објавува на веб страната План за јавни набавки или други информации за јавните набавки;
- Дали Јавното претпријатие објавува на веб страната План систематизација/структура на вработените во општината.

2. Прашања за клучните финансиски информации и услуги кои ги обезбедуваат Јавните претпријатија:

- Дали Јавното претпријатие обезбедува информации за услугите кои ги обезбедува;
- Начин на формирање на цените/надоместоците за услугите;
- Дали има наведено законски акти;
- Одлуки донесени од управните/надзорните тела (оние кои имаат финансиски последици).

3. Прилагоденост на финансиските информации што ги обезбедува Јавното претпријатие:

- Дали Јавното претпријатие објавува некој вид на Граѓански документ/ граѓански - отчет;
- Дали Јавното претпријатие на веб страната објавува информации за своите активност прилагодени за граѓаните;
- Дали Јавното претпријатие има поставено на веб страната канал/алатка со која граѓаните можат да пријават проблем, упатат жалба/поплака/ барање итн.;
- Дали Јавното претпријатие им овозможува на граѓаните дел од обврските да ги платат онлине;
- Дали Јавното претпријатие има известување за јавноста поврзани со финансиските ефекти од реализираните проекти;
- Дали Јавното претпријатие има креирано електронска алатка за партиципација на граѓаните во креирањето на политиките.

4. Прашања за временски серии на податоци во формат погоден за обработка и понатамошни истражувања.

- Дали Јавното претпријатие објавува некој вид на временска серија на фискални податоци;
- Дали објавените податоци од Јавното претпријатие може да се карактеризираат како претходно прилагодени за граѓаните;
- Дали Јавното претпријатие објавува на веб страната податоци за долгот и обврските во последните три и повеќе години.

