



Мрежа FISCAS:

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

ПРИРАЧНИК

БУЏЕТ И ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ОПШТИНИТЕ



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 FISCAL:

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

БУЏЕТ И ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ОПШТИНИТЕ - ПРИРАЧНИК -

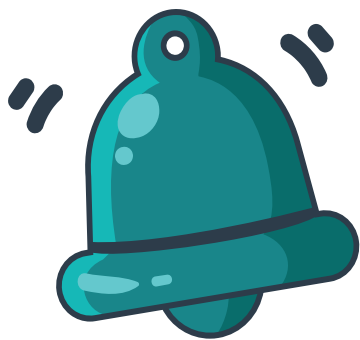


Содржината на овај документ, неговата имплементација и резултатите од проектот се единствена одговорност на Finance Think, Agora, Квантум Прима и Лаг Агро Лидер и не ги одразуваат ставовите на Европската Унија.



СОДРЖИНА

1. ВОВЕД И ЦЕЛ НА ПРИРАЧНИКОТ	4
2. ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ОПШТИНИТЕ – што претставува?	5
3. БУЏЕТ НА ОПШТИНИТЕ – што претставува и како се создава?	8
3.1 Што е локален буџет?	8
3.2 Како се создава локален буџет?	14
3.2.1 Фаза 1 - подготвока и доставување предлог-буџет	15
3.2.2 Фаза 2 - извршување на буџетот	22
3.2.3 Фаза 3 – мониторинг на извршувањето на буџетот	23
3.2.4 Фаза 4 – ревизија на буџетот	24
3.3 БУЏЕТ НА ОПШТИНИТЕ – како се полни и троши?	26
3.3.1 Локални приходи	26
3.3.2 Локални расходи	33



1. ВОВЕД И ЦЕЛ НА ПРИРАЧНИКОТ

Финансиската транспарентност на општините се однесува на вклучување на јавноста во сите фази на подготовка и на извршување на локалниот буџет. Транспарентноста е суштинска алатка на локалното владеење, која им овозможува на локалните граѓани да ги повикаат локалните институции одговорни за нивните изведби, да ја поттикнат довербата во владата, да ја сведат корупцијата на минимум и да ја подобрат испораката на локалните услуги. Транспарентноста се однесува на јасноста, веродостојноста, навременоста, соодветноста на јавното финансиско известување и на отвореноста на информациите што се јавно достапни. Целта на овој прирачник е да даде насоки за зголемување на финансиската транспарентност на единиците на локалната самоуправа (општините) и да ги објасни начините за вклучување на сите засегнати страни во процесот на дизајнирање политика и мониторинг на трошењето буџетски средства со цел нивно спроведување.

2. ФИНАНСИСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ОПШТИНИТЕ – ШТО претставува?



Финансиската транспарентност е клучен елемент на добро владеење преку кој засегнатите страни се информираат како се трошат јавните пари во насока на ефективно фискално управување. Таа помага да се осигури дека економските одлуки на општините се информативно поткрепени со заедничка и точна процена на потребите и на приоритетите на локалното население, моментната фискална позиција, трошоците и придобивките од какви било промени во политиката и потенцијалните ризици поврзани со фискалниот аспект. Финансиската транспарентност на општините се однесува на информациите што ѝ се достапни на јавноста за процесот на создавање на фискалната политика на локално ниво. Таа се однесува на јасноста, веродостојноста, зачестеноста, навременоста, соодветноста на јавното финансиско известување и отвореноста на таквите информации.

Според Меѓународниот монетарен фонд¹, овие принципи на финансиската транспарентност се дефинирани како:

- **Јасноста** е леснотијата со која корисниците можат да ги разберат информациите за трошењето на локалните пари;
- **Веродостојноста** е степенот до кој информациите се точна претстава за општинските фискални операции и финансиите;
- **Зачестеноста** е регуларноста со која се објавуваат таквите информации;
- **Навременоста** се однесува на временското задоцнување вклучено во обезбедувањето на овие информации;
- **Соодветноста** се однесува на степенот до кој информациите им обезбедуваат на корисниците (законодавните органи, граѓаните и бизнисот) насоки што им се потребни за да донесат ефективни одлуки;
- **Отвореноста** се однесува на леснотијата со која јавноста може да најде информации и да влијае и да очекува одговорност од општините за нивните одлуки за фискалната политика.

¹ Меѓународен монетарен фонд (2018 година), Прирачник за финансиска транспарентност

Финансиската транспарентност, исто така, им ги обезбедува информациите на законодавните тела, бизнисот и на граѓаните што им се потребни за да донесат ефикасни финансиски одлуки и да ги повикаат надлежните органи на одговорност за нивните фискални изведби и управувањето и за користењето на јавните ресурси. Поголемата транспарентност, исто така, може да помогне во поткрепувањето на кредибилитетот на општините за управувањето на јавните финансии и за подобрување на довербата на бизнисот.

Финансиската транспарентност претставува законски дефинирана обврска за општините, која директно или индиректно произлегува од следниве прописи:

- Тековно важечкиот **Закон за буџет** („Службен весник на РС Македонија“, бр. 64/05, 04/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16 и 151/21; Автентично толкување на членот 11, став 3 на Собрание на РСМ 87/22), кој престанува да важи од 1.1.2025 г., освен одредбите од членот 15, членот 15-а, членот 16, членот 17 и членот 18, кои престануваат да важат од 27.9.2022 година;
- Новодонесениот **Закон за буџет** („Службен весник на РС Македонија“, бр. 203/22), кој ќе се применува од 1.1.2025 година, освен одредбите на членот 121;
- **Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа** („Службен весник на РС Македонија“, бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15, 209/18, 244/19, 53/21, 77/21, 150/21 и 173/22);
- **Законот за Град Скопје** („Службен весник на Р. Македонија“, бр. 55/04 и 158/11);
- **Законот за локалната самоуправа** („Службен весник на Р. Македонија“, бр. 5/02).

3. БУЏЕТ НА ОПШТИНИТЕ – ШТО претставува и како се создава?



3.1. Што е локален буџет?

Буџет е акт со кој се предвидуваат и планираат годишните приходи и расходи, односно изворите на средства и начините на кои ќе се потрошат. Освен буџетот на државата, т.н. централен буџет, секоја општина има сопствен буџет, т.н. локален буџет, што претставува годишен план за финансирање на надлежностите на општината. Буџетот како документ се состои од три дела: општ, посебен и развоен дел. Покрај консолидиран биланс на приходи и расходи каде што на едноставен начин се прикажани главните ставки на планирани приходи и расходи, општиот дел содржи и биланс на тековнооперативни приходи и расходи и биланс на капитални приходи и расходи. Во посебниот дел на буџетот, пак, се прикажани расходите според корисници и програми, додека развојниот дел на локалниот буџет содржи планирани приходи и расходи за локалните буџетски програми.

Буџетот на општините е дефиниран како годишен план на приходи, прилив и на други средства, и ги вклучува:

- Основниот буџет – годишен план на приходи, прилив и одобрени средства со буџетот за финансирање на основните надлежности на буџетските корисници;
- Буџетот на донации – годишен план на приходи од донации и одобрени средства што се користат строго наменски и во согласност со договорот склучен со донаторот;
- Буџетот на дотации – годишен план на приходите од дотации и одобрените средства што се користат за финансирање на надлежностите на општината, за финансирање конкретна намена, надлежност, програми и инвестициски проекти;
- Буџетот на заеми – годишен план на прилив од заеми и одобрените средства што се користат за финансирање надлежност, програми и проекти;
- Буџетот на самофинансирачки активности – годишен план на приходите од активностите на буџетските корисници, односно единките корисници што се дополнителни на основните активности дефинирани со закон и на одобрените средства.

Според Tassonyi (2002)², буџетот на општините треба да биде дизајниран за успешно да ги постигне следниве цели: а) Да ѝ обезбеди финансиска контрола на локалната власт; б) Да ѝ обезбеди информации неопходни за ефикасно и ефективно донесување одлуки и в) Да го подобри програмското и финансиско планирање. Сепак, буџетот не е само документ со бројки, туку е резултат на стратегиско планирање на секоја општина и треба да ги одразува приоритетите на локалните засегнати страни, проектираните приходи и трошоци, како и планот за иднината. Буџетот треба да биде одраз на потребите и на приоритетите на сите засегнати страни, од локалната администрација и вработените до граѓаните и бизнис-секторот. Оттука, буџетскиот процес, односно процесот на создавање на локалниот буџет е сложен процес во кој се вклучени повеќе сектори и служби, но и сите други засегнати страни, врз чијшто социоекономски статус директно или индиректно влијаат спроведувањето на јавната политика и трошењето на јавните пари. Во врска со финансиската транспарентност на општините, можеме да определиме примарни и секундарни засегнати страни, при што бизнис-заедницата или граѓаните се крајните корисници на овие придобивки³.

² Tassonyi, A. (2002), Municipal budgeting. Canadian Tax Journal (1)

³ Finance Think (2018), Јавни дискусии: алатка за вклучување на граѓаните во процесот на партиципативно буџетирање.

Примарните засегнати страни се **внатрешните актери**, кои се директно вклучени во процесот на донесување на буџетот и на стратегиските планови на општината. Примарните учесници се заслужни за поставувањето на приоритетите, програмите и на индикаторите на општината. Примарни учесници се:

- Градоначалниците, кои се одговорни за подготвување на буџетот на општината, за неговото доставување до Советот на општината, одобрувањето исплата на средства и за извршување на буџетот. Потребно е да бидат свесни за неопходноста од постоење транспарентност на целиот буџетски процес;
- Советниците и претседателот на Советот на општината, кои треба во фазата на подготовка на буџетот и за време на седниците на комисиите да се залагаат за финансиска транспарентност на сите чекори во овој процес;
- Раководителите на секторите, како и јавните службеници на општината, кои имаат цел да ги препознаат придобивките на финансиската транспарентност и да се заложат за нејзино спроведување во локалната самоуправа. На овој начин ќе се придонесе за транспарентно трошење на јавните пари, како и за ефективна и ефикасна јавна политика што ќе има позитивен социоекономски придонес кон заедницата;
- Раководителите на јавните претпријатија во општината, кои се должни да застапуваат вршење ефикасни и ефективни дејности од јавен интерес. Според Законот за јавни претпријатија, јавните претпријатија вршат дејности од јавен интерес или одделни работи од дејностите со кои се остварува јавен интерес. Поради ова, раководителите на јавните претпријатија треба да го промовираат концептот на финансиската транспарентност при спроведувањето на јавните услуги, како и на дејностите од јавен интерес;

- Директорите и учителите во основните училишта во општината, кои се должни да ги застапуваат потребите на образовната дејност во општините. Со обезбедување финансиска транспарентност на начинот на трошење на средствата за образовни цели, би вршеле општествено одговорна улога со главна придобивка за граѓаните – родители во таа заедница.

Секундарните засегнати страни се **надворешните актери**, кои директно или индиректно се под влијание на спроведувањето на буџетот и на стратегиите на општината. Секундарните учесници се заслужни за застапување и за надворешно лобирање за поставувањето на приоритетите, програмите и на индикаторите на општината со цел да бидат општествено одговорни и инклузивни за цела заедница. Секундарни учесници се:

- Политичките партии, кои имаат должност да преземат акција за застапување на потребите на своите гласачи, преку лобирање во обезбедувањето финансиска транспарентност на општините;
- Локалните граѓански организации, кои имаат цел да ги зголемат свеста за потребата од финансиска транспарентност на општините и знаењето за буџетскиот процес во локалната власт;
- Локалните медиуми, кои имаат цел да ја промовираат користа од финансиската транспарентност, како и да ги информираат и да ги поттикнат граѓаните да се вклучат во инклузивните процеси на создавање на јавната политика на општината. Дополнително, локалните медиуми треба да ги информираат граѓаните за јавната политика, програмите и за стратегиите на општината и за потребата да бидат подложни на јавна дебата и расправа;

- Локалниот бизнис, кој има цел да ги застапува своите интереси, како и да дискутира и дебатира и да помага при донесувањето одлуки за економските потреби и за економската политика што треба да се спроведе. Финансиската транспарентност на општините ќе овозможи пореална процена на реалниот даночен товар на бизнисот, како и отчет за начинот на трошење на средствата од наплатените давачки.



3.2 Како се создава локален буџет?

Начинот на создавање и извршување на буџетот на општините во земјава се нарекува буџетски циклус и е регулиран во рамки на Законот за буџет⁴ и на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Се состои од четири фази: 1) Подготовка и доставување предлог-буџет; 2) Извршување на буџетот; 3) Мониторинг на буџетот и 4) Ревизија на буџетот (слика 1).

Слика 1. Буџетски циклус



⁴ Службен весник на РСМ бр. 151/21, Закон за буџет

3.2.1 ФАЗА 1 - подготовка и доставување предлог-буџет

Буџетскиот процес на општините почнува со доставување буџетски циркулар од страна на Министерството за финансии, најдоцна до 30 септември во тековната година, за наредната година, во кој општините се известуваат за основните макроекономски индикатори, главните насоки за изработување на општинскиот буџет, максимален износ на сопствени приходи на основниот буџет, дотациите за општината што ќе се пренесат од Буџетот на Република Северна Македонија, од буџетот на фондовите, како и од приходите од други извори, како и формата и содржината на локалниот буџет. Потоа, Советот на општината подготвува буџетски календар во кој се утврдуваат роковите за планирање на буџетот, односно роковите до кога градоначалникот и општинските буџетски корисници треба да достават финансиски планови до Советот.

Градоначалникот, како највисоко тело во општината, е одговорен за подготвување на локалниот буџет, но тоа не значи дека тој сам го подготвува буџетот, туку овој процес е многу сложен и треба да ги вклучи сите засегнати страни за да биде огледало на локалните приоритети и потреби со цел подобрување на квалитетот на живот во локалната заедница. Инклузивноста на буџетскиот процес има законска подлога воспоставена во Законот за локалната самоуправа⁵ каде што се регулира непосредното учество на засегнатите страни во форма на поединечно или колективно вклучување во донесувањето одлуки за работи од локално значење. Законот за локалната самоуправа ги предвидува следниве облици на учество на граѓаните:

1. Граѓанска иницијатива – граѓаните имаат право да му предложат на Советот да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од негова надлежност. Ако граѓанската иницијатива е поддржана од најмалку 10 проценти од

⁵ Службен весник на РСМ бр. 5/02, Закон за локалната самоуправа

избирачите на општината, односно на месната самоуправа, Советот е должен да расправа за таа иницијатива. Советот е должен да ја одржи оваа расправа најдоцна во рок од 90 дена по доставената иницијатива и да ги информира граѓаните за својата одлука;

2. Собир на граѓани – собир може да се свика за подрачјето на целата општина или за подрачјето на месната самоуправа. Собирот го свикува градоначалникот на општината по сопствена иницијатива, на барање на Советот или на барање од најмалку 10 проценти од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање. Органите на општината се должни во рок од 90 дена да ги разгледаат заклучоците донесени на собирот на граѓаните и да ги земат предвид при донесувањето одлуки и донесувањето мерки за прашањата на кои се однесуваат, како и да ги информираат граѓаните за своите одлуки;

3. Референдум – преку референдум граѓаните можат да донесуваат одлуки за прашањата од надлежност на општината, како и за други прашања од локално значење. Советот е должен да распише референдум на барање од најмалку 20 проценти од избирачите на општината. Дополнително, Советот е во можност да распише референдум и по сопствена иницијатива. Каква било одлука што е донесена на референдум е задолжителна за Советот и не може да не ја почитува;

4. Претставки и предлози – секој граѓанин има право поединечно или заедно со другите да доставува претставки и предлози за работата на органите на општината и на општинската администрација. Градоначалникот е должен да создаде услови за доставување претставки и предлози најдоцна во рок од 60 дена од денот на доставената

претставка или предлог, градоначалникот е должен да му достави образложен одговор, а за претставките или предлозите што не се во надлежност на органите на општината, општината е должна да ги достави до соодветниот надлежен орган и за тоа да го извести подносителот;

5. Јавни трибини, анкети и предлози – при изработување на прописите на општината, Советот и градоначалникот можат претходно да организираат јавни трибини, да спроведат анкети и да побараат предлози од граѓаните.

Независно од Законот за локалната самоуправа и од неговите предвидени облици за учество на граѓаните во создавањето на политиката на општината, граѓаните се во можност да ги претстават своите идеи, предлози, проблеми и претставки пред општината во неколку други форми на учество, кои не се предвидени во Законот, но самата општина ги овозможува⁶. Овие форми се:

1. Писмено обраќање – граѓаните имаат можност своите предлози, претставки, проблеми и идеи писмено да ги достават до градоначалникот, Советот или до другите органи на општината, кои се задолжени и одговорни;

2. Електронска пошта – граѓаните имаат можност своите предлози, претставки, проблеми и идеи преку електронска пошта да ги достават до градоначалникот, Советот или до другите органи на општината што се задолжени и одговорни;

3. Лично обраќање – граѓаните имаат можност своите предлози, претставки, проблеми и идеи лично да ги претстават преку човекот што е одговорен за комуникација со јавноста;

⁶ Finance Think (2018), Мои пари – моја одговорност: Прирачник за учество во буџетскиот процес во општините во Македонија

4. Социјални мрежи – граѓаните имаат можност да ги претстават своите предлози, претставки, проблеми и идеи на општинските страници на социјалните мрежи;

5. Средби со градоначалникот – градоначалниците секоја недела имаат посебен ден наменет за средби со граѓаните на нивната општина. На овие средби секој граѓанин има можност директно да ги претстави своите проблеми, идеи, предлози и претставки за политиката на општината;

6. Седници на Советот – седниците на Советот на општината се отворени за сите и присуството на нив за сите граѓани е заштитено со закон. Граѓаните имаат можност да присуствуваат на седниците на Советот, особено во периодот кога се планира буџетот или кога се развиваат некои посебни стратегии и локална политика;

7. Форуми – форумите овозможуваат дискусија за прашања што се во надлежност на локалната самоуправа. На буџетските форуми граѓаните можат да учествуваат во дискусија за буџетот на општината, за тоа како се планираат и трошат јавните пари на општината. Буџетските форуми негуваат транспарентност, инклузивност и отчет од локалните власти пред граѓаните.

Ваквиот начин на вклучување на сите засегнати страни во процесот на создавање на локалниот буџет се нарекува партиципативното буџетирање. Заради создавање соодветна средина во која сите засегнати страни ќе учествуваат во буџетскиот процес, процесот на партиципативното буџетирање треба да ги вклучува следниве чекори:

1. Проектирање на процесот – управувачкиот комитет и претставниците на заедницата ги создаваат правилата во партнерство со службениците на локалната самоуправа за да се обезбеди инклузивен процес што ќе ги задоволи локалните потреби;

2. Колективно размислување за идеи – преку состаноци и алатки на интернет, на жителите им е обезбедено да споделуваат и да разговараат за идеи за проекти;

3. Развојни предлози – волонтерите, обично наречени буџетски делегати, ги развиваат идеите во изводливи предлози, кои потоа се испитувани од стручњаци;

4. Гласање – жителите гласаат за делење на буџетот што е на располагање меѓу предлозите. Тоа е директен, демократски глас во иднината на нивната заедница;

5. Проекти што се значајни – локалната власт заедно со жителите спроведува проекти што се значајни за заедницата и го следи нивното спроведување. Откако буџетското учество ќе биде прифатено од власта на локалната самоуправа, самиот процес на спроведување се протега низ три до шест месеци. Според Водичот за функционери и службеници заинтересирани за воведување партиципативно буџетирање (2017), типичниот циклус на буџетското учество, од развојот на идеи до гласањето, трае од пет до осум месеци.



Партиципативното буџетирање на локално ниво во Северна Македонија ретко се спроведува; исклучоците вклучуваат неколку иницијативи на Швајцарската агенција за развој (СДА) и неодамнешната акција на Finance Think, насочена кон воведување на овој процес во еднаесет општини во земјата. Имено, дел од општините вклучени во проектите на СДА продолжија да го спроведуваат партиципативното буџетирање и по завршувањето на проектот, додека општините вклучени во нашиот проект користеа процес на ПБ при подготвување на својот буџет за 2019 година и за 2020 година. Ваквите акции овозможува:

- Зголемување на **учеството на локалните заинтересирани страни** – граѓанското општество, бизнис-заедницата, граѓаните, локалните медиуми – **во процесите на локално буџетирање;**
- Зголемување на **свеста на локалното население** за тоа како трошењето на општинските пари влијае на квалитетот на нивниот живот;
- Зголемување на **кредитбилитетот и на ефикасноста на одлуките** на локалните власти во врска со трошењето на јавните пари, како и подигање на свеста за (потребата од) транспарентност во врска со тоа.

Тоа покажа дека партиципативното буџетирање е ефективна алатка за давање приоритет на проекти и за вградување на потребите на граѓаните во локалната политика и буџет и во насока на создавање локален буџет во согласност со потребите и приоритетите на локалното население и треба континуирано да се користи.

Откако локалниот буџет е подготвен и доставен до Советот на општината, треба да биде одобрен од страна на Советот најдоцна до 31 декември во тековната година, по сметки, по потпрограми и по ставки. Ако од некоја причина не биде одобрен до крајот на тековната година, Советот е должен да донесе одлука за привремено финансирање за првиот квартал од наредната година.



3.2.2 Фаза 2 - извршување на буџетот

Градоначалникот на општината е одговорен за извршување на локалниот буџетот и е задолжен во рок од еден месец по завршување на кварталот да доставува до Министерството за финансии и до Советот на општината квартални извештаи со образложение за извршување на буџетот. За време на извршувањето на буџетот може да се јави потреба за промена на одобрените буџетски ставки, т.н. ребаланс на буџетот. Некои такви ревизии се неопходни и пожелни, но прекумерното префрлување на буџетските средства меѓу ставките на расходите и прекумерната употреба на дополнителни процени предизвикуваат тешкотии што, обично, укажува на недостиг од буџетска дисциплина. Се препорачува, секогаш кога е можно во текот на фискалната година, да се охрабри префрлувањето на буџетските средства од расходите со понизок приоритет за да се обезбедат трошоци што се повисоки од предвидените на друго место. Исто така, дополнителните додатоци треба да се одобруваат само во фиксни периоди од годината, на пример двапати годишно, со оглед на тоа што корекциите повеќе од двапати годишно се показател за лошо подготвен буџет и за несоодветно извршување на буџетот (Potter and Diamond, 1999)⁷.

⁷ Potter, B. and Diamond, J. (1999) Guidelines for public expenditure management. International Monetary Fund

3.2.3 Фаза 3 – мониторинг на извршувањето на буџетот

Целото извршување на буџетот треба да се следи будно од страна на сите засегнати страни со цел да се осигури дека локалните средства се трошат така како што било предвидено. Граѓаните, граѓанските организации и бизнисот имаат витална улога во барањето одговорност од општините за користењето на нивните пари и при вршењето притисок за унапредување на транспарентноста. Пристапот до информации е предуслов за граѓаните и бизнисот да разберат како општините ги користат своите овластувања при водењето на фискалната политика на локално ниво. Со оглед на тоа што буџетот е клучниот инструмент преку кој една општинска власт ја преточува својата политика во акција, неговото трошење треба јасно да ѝ се претстави на јавноста.

Промовирањето поголема финансиска транспарентност не бара само воспоставување јасни стандарди за известување, туку бара и ефективен мониторинг на нејзиното спроведување и на нејзината усогласеност со зададените стандарди. Притисокот за поголемо обелоденување на финансиските информации може да дојде од разни нивоа:

(А) Национални институции, како што е парламентот, надлежни ревизорски служби, национални статистички тела, независни фискални агенции и професионални и граѓански организации;

(Б) Регионални институции, како што се регионални асоцијации, монетарни аранжмани и агенции за статистика.

2.2.4 Фаза 4 – ревизија на буџетот

По истекот на фискалната година општините подготвуваат завршна сметка како отчет за собраните и потрошени средства во рамки на буџетот. Градоначалникот ја доставува годишната сметка за донесување до Советот на општината најдоцна до 28 февруари во наредната година, а Советот е должен најдоцна до 31 март во тековната година да ја достави до Министерството за финансии завршната сметка за минатата година.

Државниот завод за ревизија врши редовни годишни ревизии на сите финансиски извештаи на општините, во согласност со Законот за државна ревизија⁸. Во своите ревизорски извештаи дава препораки за подобрување на изведбите во иднина и ги повикува на одговорност јавните службеници во врска со спроведувањето на буџетот и во врска со тоа дали целта на буџетската политика била постигната на ефикасен, ефективен и економичен начин.

Во многу земји ревизорските институции почнаа да го користат капацитетот на граѓаните и на невладините организации за да помогнат во засилување на нивните функции за јавен надзор. Според Марчисолт (2014), граѓаните може да се вклучат во процесот на ревизија во четири фази:

1. Планирање ревизија, на пр. идентификување кои сектори / програми и агенции треба да се ревидираат;
2. Спроведување ревизија, на пр. заедничка ревизија;
3. Јавна дисеминација на ревизорски извештаи, на пр. достапност до пошироката публика; и
4. Мониторинг преку следење на усогласеноста на трошењето со препораките на ревизијата.

⁸ Службен весник на РСМ бр. 83/18, Закон за државна ревизија

Целта на учеството на јавноста во процесот на ревизија е да се следат локалните активности од перспектива на трета страна кон подобрување на ефикасноста и на ефективната користењето на јавните ресурси. Граѓанското општество активно се занимава со следење на усогласеноста и на изведбата на властите, при што ревизорски институции заедно со невладините организации вршат комплементарни активности за мониторинг на остварувањето на нивната заедничка цел. Така, на пример, целта на партиципативната ревизија на граѓаните е да го подобри квалитетот на самиот процес на ревизија преку стратегиско партнерство и заеднички цели и да се признае правото на граѓаните на јавна одговорност при користењето на јавните пари (Marchessault, 2014)⁹.



⁹ Marchessault, L. (2014) Public Participation and the Budget Cycle: Lessons from Country Examples. Global Initiative for Fiscal transparency – GIFT

3.3 БУЏЕТ НА ОПШТИНИТЕ – како се полни и троши?

Буџетот на општините е годишен план за финансирање на надлежностите на општината, кој се состои од годишна процена на приходите по извори и на расходите по намена. Притоа, приходи се средствата што општината ги добива по основа на давање одредени права и услуги на други лица или субјекти, ги заработува преку инвестирање капитал или продажба на сопствен имот или ги добива како донација или дотација од други лица или субјекти. Од друга страна, расходите се средства што општината ги троши за спроведување на предвидените активности во насока на остварување на локалната политика и на програмите.

3.3.1 Локални приходи

Финансирањето на општините, односно полнењето на локалниот буџет, е уредено со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, а финансирањето на Град Скопје и на општините што го сочинуваат, дополнително се регулира со Законот за град Скопје¹⁰. Според овие регулативи, општините собираат средства за својот локален буџет преку следниве извори: 1) Сопствени извори на приходи; 2) Дотации од централниот буџет; и 3) Задолжување.

Како што кажува самиот наслов, **сопствени извори** на финансирање се приходите што општината ги остварува преку давање услуги или пренесување права на физички и правни лица и преку инвестирање или продажба на сопствен имот. Како сопствени извори на приходи се сметаат локални даноци, локални такси, локален надомест, приходи од сопственост на општината, самопридонес, парични казни, донации и други приходи утврдени со закон. Данокот што физички и правни лица го плаќаат на општината според стапка утврдена со закон, се нарекува локален

¹⁰ Службен весник на РСМ бр. 158/11, Закон за град Скопје

данок и е еден од најважните извори на финансирање. Во оваа категорија спаѓаат данок на имот, данок на наследство и данок на промет на недвижен имот. Локалната такса е паричен надомест за услугите и за правата што општинските органи им ги даваат на физички и правни лица, чијашто висина ја утврдува општината во рамки определени со закон, како комунални и административни такси. Локалниот надомест е паричен надомест за покривање на трошоците поврзани со услуги, кои општинските органи им ги даваат на физички и правни лица за уредување градежно земјиште, просторни и урбанистички планови, комунална дејност и други услуги утврдени со закон. Приходите од сопственост, пак, се добиваат по основа на закупнина, камата или продажба на имот во сопственост на општината.

Дотација е трансфер од Буџетот на РС Македонија и од буџетот на фондовите до буџетот на општината. Според закон, општините ги добиваат следниве дотации: приходи од данок на додадена вредност, наменска дотација, капитална дотација, блок-дотација и дотација за делегирана надлежност. Притоа, приходите од данок на додадена вредност се дел од приходите од данок на додадена вредност што се распределуваат по општини во висина од **пет проценти** во 2022 година (5,5 проценти во 2023 година, односно шест проценти од 2024 година) од вкупно наплатениот данок од додадена вредност остварен во претходната фискална година. Распределбата на приходите од данок на додадена вредност се врши најмалку 50 проценти според критериумот по жител и други критериуми утврдени со Уредбата за методологија за распределба на приходите од данокот на додадена вредноста што ја донесува Владата на РС Македонија¹¹. Наменската дотација е дотација наменета за финансирање конкретна активност, додека капиталната дотација е дотација наменета за финансирање општински проекти за капитални инвестиции.

¹¹ Службен весник на РСМ бр. 173/22, Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа

Блок-дотацијата е дотација наменета за финансирање на надлежностите во определена област утврдена со закон како култура, социјална и здравствена заштита и образование.

Дотацијата за делегирана надлежност е трансфер на средства од буџетот на органот на државната управа до буџетот на општината што се користи за финансирање делегирана надлежност.

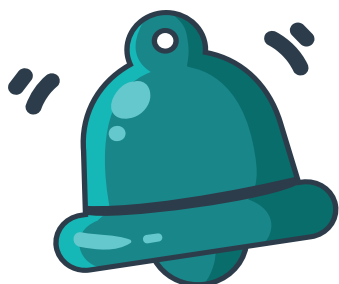
Задолжувањето на општините е постапка за создавање финансиски обврски со склучување договор за заем и / или издавање хартии од вредност.

Општините остваруваат приходи од **данокот на личен доход** наплатен во тековната година. Приходите се распоредуваат по општини, **четири проценти** во 2022 година од данокот на личен доход од плати од физички лица наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште (пет проценти во 2023 година, односно шест проценти од 2024 година). 100 проценти од данокот на личен доход на физички лица што се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани во согласност со Законот за занаетчиство¹², на чиешто подрачје се регистрирани за вршење дејност.

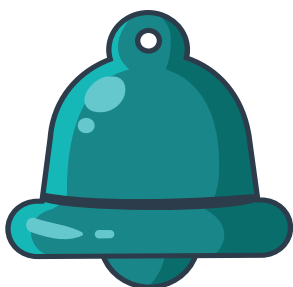
Еднакво, Град Скопје и општините во градот Скопје се финансираат од сопствени извори на приходи, приходи од даноци, приходи од Буџетот на РС Македонија и од буџетот на фондовите, приходи од задолжување во согласност со закон и од други приходи утврдени со закон. Специфично е дека заради обезбедување рамноправни услови за функционирање на општините во градот Скопје и задоволување на заедничките потреби на граѓаните во Град Скопје, се формира заеднички фонд на Град Скопје и на општините во градот Скопје.

Заедничкиот фонд се формира од средствата од данокот на личен доход, комуналната такса за фирма и комуналната такса за користење на улиците со патнички, товарни и со приклучни возила и од други средства, во согласност со законот.

¹²Службен весник на РСМ бр. 215/15, Закон за занаетчиство



Град Скопје и општините во градот Скопје приходите од заедничкиот фонд ги остваруваат во согласност со методологијата за распределба на средствата од заедничкиот фонд. Распределбата на приходите по основа на даноци е поинаку утврдена за општините што го сочинуваат градот Скопје. Имено, Град Скопје и општините во градот Скопје приходите од заедничкиот фонд ги остваруваат во согласност со методологијата за распределба на средствата од заедничкиот фонд, кој се формира од средствата од данокот на личен доход, комуналната такса за фирма и комуналната такса за користење на улиците со патнички, товарни и со приклучни возила и од други средства, во согласност со законот. Оваа методологија за распределба на даноците ја донесува министерот за финансии.



3.3.1.1 Парафискални давачки како локални приходи

Парафискалните давачки претставуваат надомест што го наплаќа локалната самоуправа (општините) исто како и другите дефинирани приходи во 2.3.1, но за нивно идентификување како парафискални треба да исполнуваат еден од следниве два услова¹³:

- Со наплаќање на овие давачки општината не пренесува никакво право, ниту обезбедува каква било услуга за платеното ИЛИ
- Со наплаќање на овие давачки општината пренесува некое право или обезбедува некоја услуга за платеното, но неговата цена повеќекратно ја надминува неговата вредност.

Врз основа на утврдените критериуми, идентификувани се 26 парафискални давачки на ниво на 18 општини¹⁴ во РС Македонија, во кои како главни групи се опфатени:

- Комуналните такси (фирмарина, такса за реклама на јавен простор, такса за користење јавен простор, такса за користење улици, туристичка такса, итн.);
- Административните такси (за издавање документи и за дејства на општинските органи);
- Надоместот за лиценци / дозволи / одобренија (лиценца за угостителска дејност, екодозвола, одобрение за градба – надомест за уредување градежно земјиште);
- Образовните такси (за сертификат, диплома, уписи, полагање испити).

¹³ Finance Think (2023), ??????????????????

¹⁴ Општините Демир Капија, Центар, Аеродром, Кратово, Долнени, Кочани, Богданци, Штип, Македонска Каменица, Гевгелија, Свети Николе, Студеничани, Боговиње, Кавадарци, Крива Паланка, Берово, Пехчево, Крушево

Деловниот амбиент во Република Северна Македонија има позитивна карактеристика на ниско даночно оптоварување на обврзниците. И покрај тоа, бизнисот се жали на т.н. парафискални давачки (ПФД), кои претставуваат проблем, особено за микро и малите компании, со оглед на тоа дека висината на овие давачки не е усогласена со големината и моќта на компанијата. Често има преклопувања на исти давачки на централно и на локално ниво, а дополнителен проблем претставува фактот што за некои од давачките нема јасна цел за што се користат и што финансираат. Најважно од сè е што не постои систематски и транспарентен систем за да се обезбеди предвидливост на парафискалните давачки и не постои систематски пристап за нивно воведување. Исто така, во процесот на дигитална транзиција од традиционални во електронски услуги, парафискалните давачки остануваат непроменети. Во насока на унапредување на финансиската транспарентност, што би довело до можност бизнисот попрецизно да го процени својот реален даночен товар, потребно е општините на својата официјална интернет-страница јасно и недвосмислено да ги објавуваат податоците за:

- Бројот и видот на парафискални давачки во надлежност на конкретната општина;
- Обврзниците (граѓани или деловни субјекти, според вид / дејност) за плаќање одредена парафискална давачка;
- Методологијата и начинот на утврдување на цената на парафискалните давачки;
- Начинот на плаќање и администрирање на парафискалната давачка (дали поднесокот и соодветната обработка се дигитализирани);
- Какви било промени на парафискалните давачки, на пример, промени во однос цената или методологијата

за нивното утврдување или обврзниците за плаќање или укинување одредена давачка, спојување две или повеќе давачки итн.;

- Вкупниот износ на приход за општината, кој е собран од одредена парафискална давачка;
- Намената на средствата, кои се собираат од одредена парафискална давачка;
- Евентуалната противуслуга на општината по основа на наплатената парафискална давачка;
- Реализираните проекти или цели, кои биле финансирани од средствата собрани од конкретна парафискална давачка.



3.3.2 Локални расходи

Расходите на општините претставуваат сите трошоци што се појавуваат во текот на една година со цел финансирање на предвидените активности, програми и планови. Според Правилникот за класификација на расходите¹⁵, расходната структура на централниот буџет и буџетот на општините се состои од следниве поткатегории:

- Плати и надомест, каде што спаѓаат основните плати, придонеси за социјално осигурување, други придонеси и плати и надомест;
- Резерви и недефинирани расходи, кои ги сочинуваат: финансирање нови програми и потпрограми, постојана резерва, тековна резерва и резерви за капитални расходи;
- Стока и услуги, каде што спаѓаат: патни и дневни расходи, комунални услуги, греење, комуникација и транспорт, материјали и ситен инвентар, поправки и тековно одржување, договорни услуги, други тековни расходи и привремени вработувања;
- Тековни трансфери до вонбуџетските фондови, кои ги сочинуваат трансфери до Фондот за ПИОМ, трансфери до Агенција за вработување и трансфери до Фондот за здравствено осигурување;
- Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа, каде што спаѓаат дотации од ДДВ, наменски дотации, блок-дотации и дотации за делегирани одделни надлежности;
- Каматни плаќања, каде што спаѓаат каматни плаќања кон нерезидентни кредитори, каматни плаќања кон домашни кредитори и каматни плаќања кон други нивоа на власт;

¹⁵ Министерство за финансии (2009), Правилник за класификација на расходите

- Субвенции и трансфери, и тоа субвенции за јавни претпријатија, субвенции за приватни претпријатија, трансфери до невладини организации, разни трансфери и исплата по извршни исправи;
- Социјални бенефиции, каде што спаѓаат трошоците за пензиско, инвалидско и социјално осигурување;
- Капитални расходи за купување опрема и машини, градежни објекти, други градежни објекти, купување мебел, стратегиска стока и други резерви, вложувања, купување возила, трансфери до вонбуџетски фондови, капитални дотации до ЕЛС и капитални субвенции за претпријатија и невладини организации;
- Отплата на главнина.

За општинскиот буџет е карактеристично што категоријата тековни трансфери до единиците на локалната самоуправа се однесува на дотациите од централниот буџет споменати во дел 2.3.1, и претставува приход за локалниот буџет.

Општините треба да ги трошат собраните средства за вршење работи од јавен интерес од локално значење во рамки на своите надлежности регулирани со Законот за локалната самоуправа¹⁶:

- Урбанистичко планирање, издавање одобренија за градба, уредување градежно земјиште;
- Заштита на животната средина и на природата;
- Локален економски развој;
- Комунални дејности како снабдување со вода, јавно осветлување, јавна чистота, јавен превоз, изградба и одржување локални патишта и улици, сообраќајна сигнализација, паркови и зеленило и сл.;

¹⁶ Службен весник на РСМ бр. 5/02

- Култура;
- Спорт и рекреација;
- Социјална заштита и заштита на деца;
- Образование;
- Здравствена заштита и
- Противпожарна заштита.

Сите овие надлежности се уредуваат на локално ниво. Исклучок има кај општините што се дел од градот Скопје, каде што дел од надлежностите отпаѓаат на општините, а за еден дел е надлежен Град Скопје.



