

Колкава е самоодржливоста на единиците на локалната самоуправа?

Finance Think континуирано ги мониторира буџетските позиции на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС). Претходно, во [Студија на политиките бр. 44: „Оценка на финансиската транспарентност и буџетската позиција на единиците на локалната самоуправа во Северна Македонија, со фокус врз јавните претпријатија во нивна надлежност“](#), ја анализиравме финансиската самоодржливост и транспарентност на ЕЛС за периодот 2017-2021, додека во 2021 година објавивме серија инфографикони согласно податоци од завршните сметки на ЕЛС од 2020 година. Оттогаш, настанаа промени во податоците како резултат на Пописот на население спроведен во 2021 година, но и како резултат на промените во распределбата на дотациите врз основа на данокот на додадена вредност и данокот на личен доход. Овој бриф ги анализира буџетските позиции на ЕЛС во периодот од 2017 до 2023 година, со фокус на нивната финансиска самоодржливост и ефикасност.

Бриф за политиките бр. 70

На приходната страна од буџетот на ЕЛС, се препорачува воведување на унифициран механизам за евиденција и наплата на даноците на имот, со што ќе се олесни процесот и ќе се намалат разликите во евиденција и наплата помеѓу ЕЛС. На расходната страна се препорачува поголем приоритет да се даде на зголемување на буџетските средства за капитални инвестиции, со цел поттикнување на локалниот економски раст и развој.

ВОВЕД

Во 2018 година, со Законот за финансирање на ЕЛС се вовеле фискално правило според кое новопланираните сопствени приходи од основниот буџет на ЕЛС не смеат да надминат 10% од просечно остварените приходи во последните три години.¹ Доколку одредена ЕЛС реализира над 75% од планираните сопствени приходи, може да планира дополнителен пораст од 20% на планираните сопствени приходи во следната година.

Со измените на [Законот за финансирање на единиците за локална самоуправа](#) во 2022 година, предвидено е зголемување на стапката на дотација врз основа на ДДВ за 0.5 процентни

поени секоја година, сè до 2024 година, кога истата изнесува 6%. Растот се должи на воведувањето варијабилен дел од дотацијата, односно дел за награда на перформансите на ЕЛС и дел за воедначување на регионалниот раст за општините коишто имаат понизок приход од данок на доход по глава на жител. Со најновата [Методологија за распределба на приходите од ДДВ за 2024 година](#), варијабилниот дел од дотацијата изнесува 1.5% од приходите од ДДВ (0.75% дел за перформанси и 0.75% дел за воедначување).

Дополнително, кај приходите од данок на личен доход согласно местото на живеење, дотацијата во износ од 3% од приходите по оваа основа постепено се зголемува и достигнува 6% во 2024 година.

¹ Ревидирана фискална стратегија на Република Северна Македонија 2019-2021, стр.21

ЦЕЛ И МЕТОДОЛОГИЈА

Целта на овој бриф е да идентификува трендови во буџетските приходи и расходи на единиците на локалната самоуправа, преку анализа на податоци за плановите и реализацијата на годишните буџети на 80 ЕЛС во периодот 2017-2023 година. Како извор на податоци е користена интернет страницата на Министерството за финансии, каде што се објавени плановите и реализацијата на буџетите на ЕЛС.

РЕЗУЛТАТИ

Структурата на приходните и расходните категории е речиси непроменета во периодот на анализа

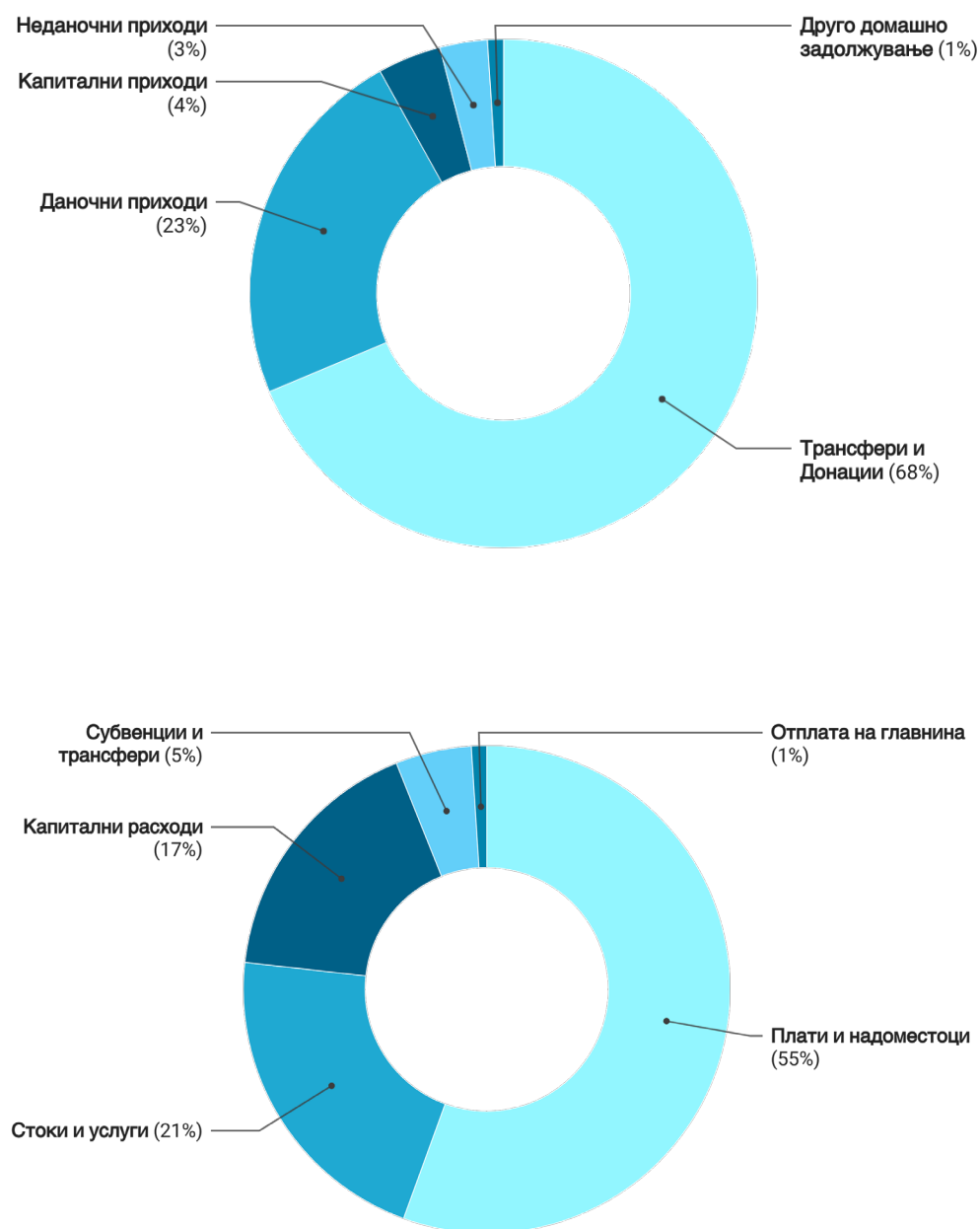
Учеството на трансферите и донациите во консолидираните приходи на ЕЛС за периодот 2021-2023 година е минимално намалено на 68% од 69% во периодот 2017-2020 (Графикон 1 горе). Доколку се исклучат донациите, трансферите од други нивоа на власт учествуваат со 66% во 2021-2023, додека сопствените приходи, кои ги опфаќаат сите приходи освен трансферите од централна власт, во консолидираниот буџет учествуваат со 34% од вкупните приходи. Овој сооднос е релативно непроменет во годините што ги анализираме.² Учеството на даночните приходи од 21% во периодот 2017-2020, се зголемува на 23% во периодот 2021-2023. Подолу, на Графиконите 3-6 подетално ја анализираме приходната страна на буџетите на ЕЛС.

² Во споредба со 2017-2020, учеството на трансферите од централна власт се намалило за 1 п.п. и соодветно, учеството на сопствените приходи се зголемило за 1 п.п.

На расходната страна, платите и надоместоците учествувале со 53% во периодот 2017-2020, додека во 2021-2023 нивното учество се зголемува на 55% (Графикон 1 долу). Во споредба со периодот 2017-2020, во учеството на останатите расходни категории

има незначителни промени, каде што капиталните расходи го намалиле своето учество од 18% на 17%. Подолу, на Графиконите 7-10 подетално ги анализираме промените на платите и капиталните расходи.

Графикон 1 - Учество на буџетските категории во структурата на приходите (горе) и расходите (долу) на консолидираниот буџет на ЕЛС (%), 2021-2023 година



Извор: Пресметки на Finance Think согласно податоци од Министерство за финансии.

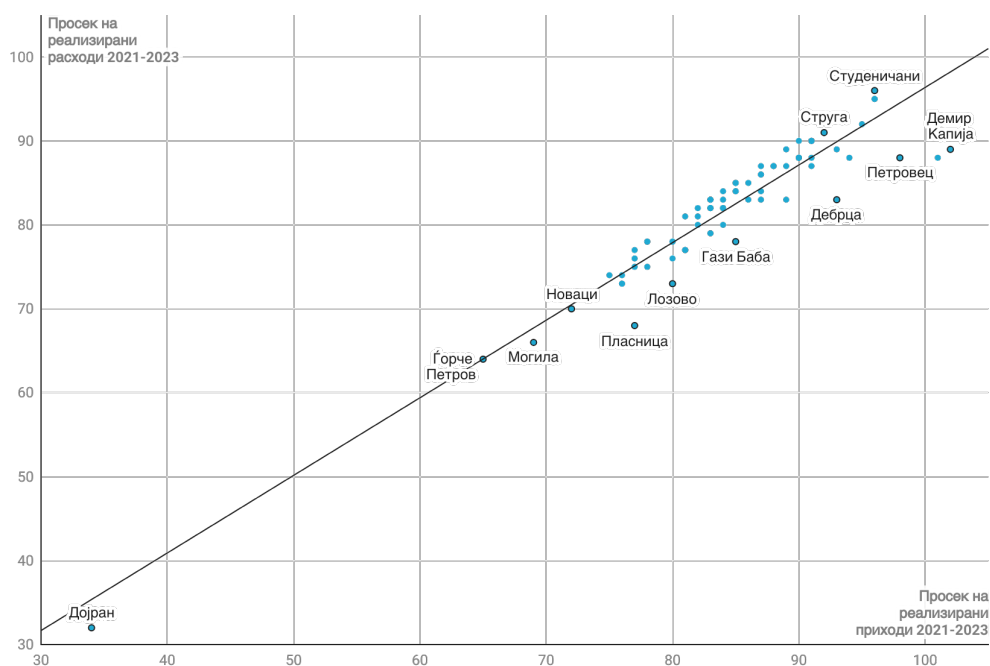
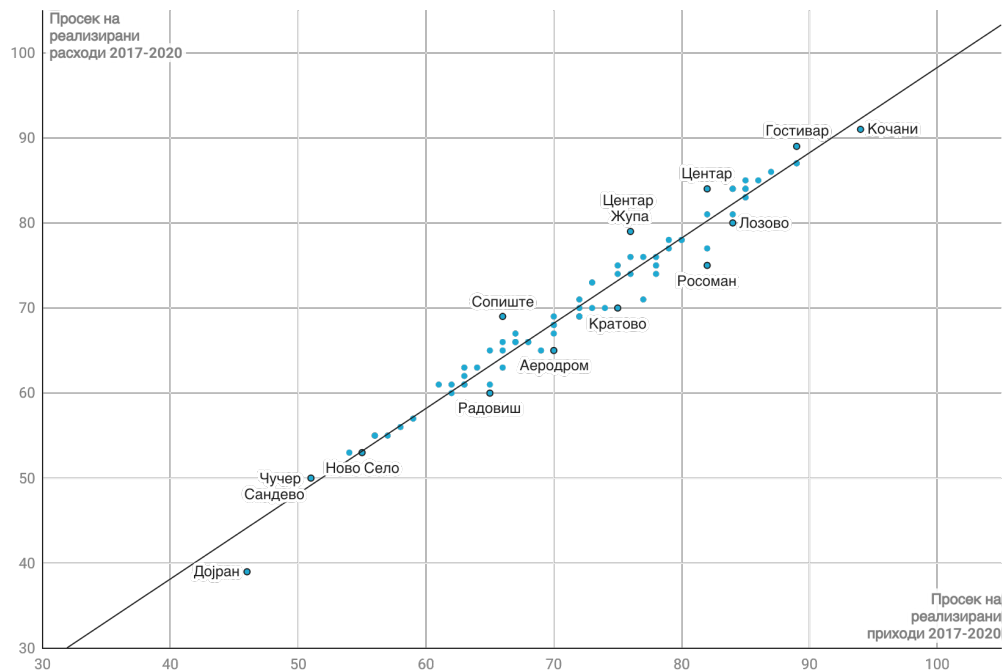
Послабото извршување на приходите е поврзано со послабо извршување на расходите

Доколку се споредат двата периоди од 2017-2020 и 2021-2023, во првиот период стапката на реализација кај ЕЛС варира од 50% до 95% проценти од планираните приходи и расходи (Графикон 2).

Во вториот период се забележува значително подобрување во планирањето, со групирање поголем дел од ЕЛС помеѓу 80% и 95% реализација на приходите и расходите. Всушност, во двата периоди на анализа, просечната стапка на реализација на приходите е зголемена за 13 п.п., а на расходите за 10 п.п. Ова може да е

знак на подобро планирање на буџетите по воведеното фискално правило во 2018 година, со кое ЕЛС се ограничуваат од драстично зголемување на планираните сопствени приходи над своите капацитети, со што се обезбедува пореалистично извршување на буџетот.

Графикон 2 - Ефикасност во реализацијата на вкупните приходи и расходи на ЕЛС



Извор: Пресметки на Finance Think согласно податоци од Министерство за финансии.

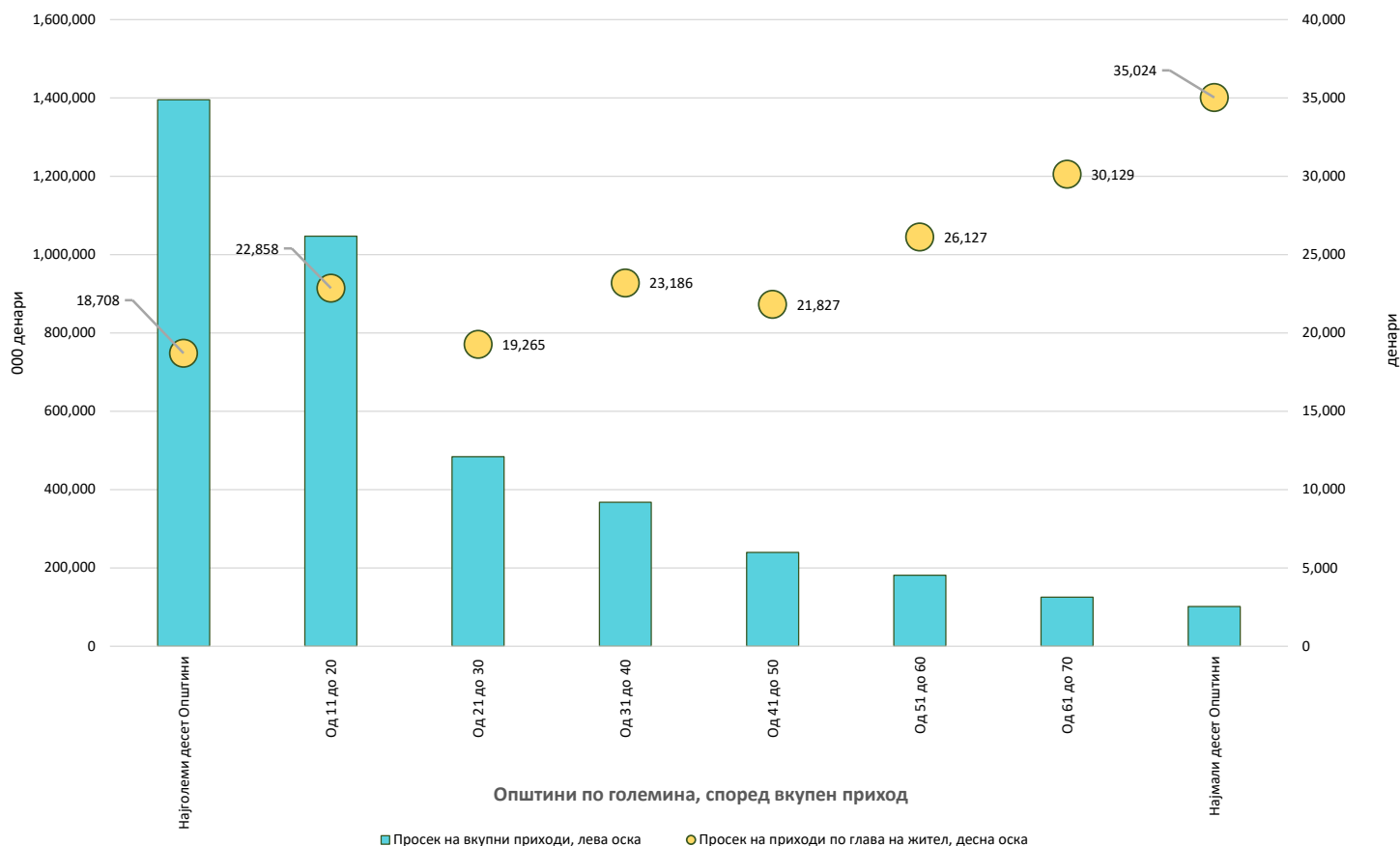
Единиците на локалната самоуправа со најмали вкупни приходи се најбогати по приход од глава на жител (Графикон 3). Делумно, ова може да е резултат на линеарната компонента од приходите од ДДВ, според која сите ЕЛС добиваат 3 милиони денари, додека на нив се додава

променливиот дел од дотацијата. ЕЛС со најмногу жители бележат и највисоки вкупни приходи, што е очекувано доколку се земе предвид методологијата за доделување дотации врз основа на ДДВ³, каде

што значајна улога во основниот дел од трансферите има бројот на жители во дадена ЕЛС (со тежински фактор од 0.65), по што следуваат површината (0.27) и бројот на населени места (0.08).

³ Уредба за Методологија за распределба на приходите од данокот на додадена вредност по општини за 2024 година, стр. 3.

Графикон 3 - Приходи на ЕЛС во 2023 година



Извор: Пресметки на Finance Think согласно податоци од Министерство за финансии.

*Со цел да се изолира ефектот од населението, се користи Пописот од 2021 за сите пресметки за периодот 2017-2023.

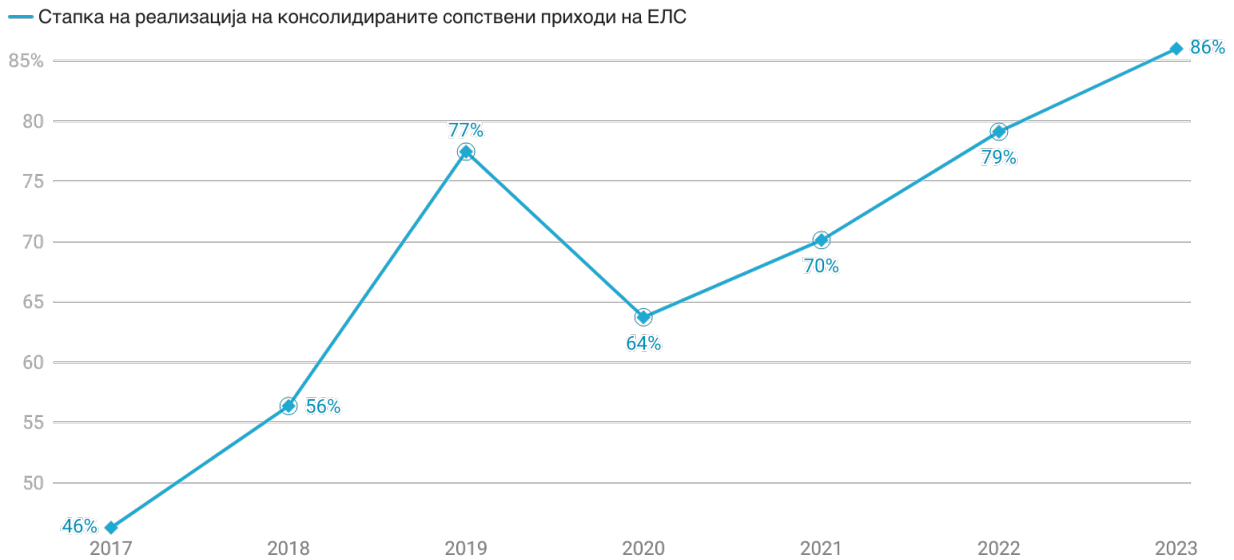
Севкупно, кај ЕЛС се забележува подобрување на реализацијата на сопствените приходи

Согласно Законот за финансирање на ЕЛС, во сопствени извори на приходи на ЕЛС спаѓаат сите локални даноци, такси и надоместоци, приходи од сопственост на општината, самопридонес, парични казни, донации и други приходи утврдени со закон. Оттука, нашата проценка

на сопствените приходи е извршена одземајќи ги трансферите од другите нивоа на власт од вкупните консолидирани приходи на ЕЛС. На Графикон 4 може да се забележи дека реализацијата на сопствените приходи континуирано се подобрува, со стапка на реализација од 46% во 2017 година, до високи 86% во 2023 година. Овој тренд може да е резултат на воведувањето на варијабилните елементи во дотациите од

ДДВ, односно делот за мерење на перформансите, што нуди одреден поттик ЕЛС да ја подобрат наплатата на сопствените приходи и да го подобрат планирањето на буџетите. Воедно, фискалното правило воведено во 2018 ги ограничува ЕЛС од прекумерно зголемување на планираните приходи над просечната реализација во претходните три години.

Графикон 4 - Стапка на реализација на консолидираните сопствени приходи на ЕЛС (%)



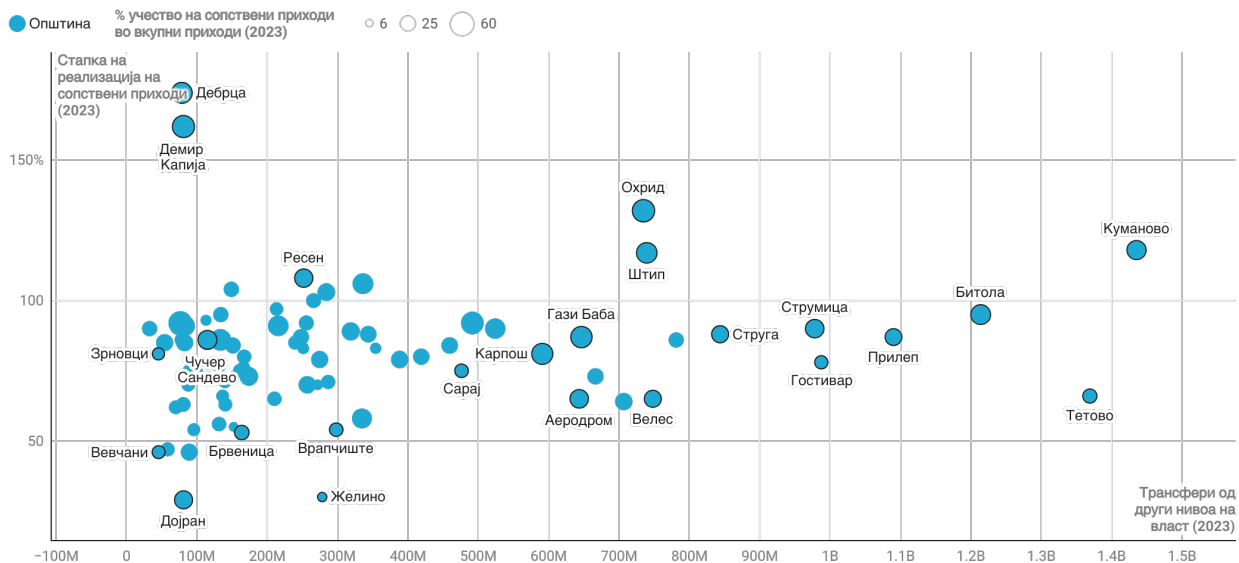
Извор: Пресметки на Finance Think согласно податоци од Министерство за финансии.

Со цел да се испита врската помеѓу трансферите од централна власт и реализацијата на сопствените приходи, на Графикон 5 се врши нивна споредба за 2023 година. Од визуелизацијата не може да се согледа јасна врска помеѓу реализацијата на сопствените приходи и трансферите од други нивоа на власт во дадената година. Би се очекувало во иднина, ЕЛС кои имаат висока стапка на реализација

на сопствените приходи, да бидат наградени со повисоки трансфери од централна власт. Како што е одредено и во методологијата за распределба на средства од ДДВ, бројот на жители во голема мера го детерминира износот на трансфери што се префла од централно на локално ниво. Оттука, очекувано е поголемите ЕЛС да бележат поголеми трансфери од централна власт. Според учеството на

сопствените приходи во вкупните приходи, кое може да се увиди од големината на кругот, само 11 ЕЛС бележат учество над 45% на сопствените приходи во вкупните приходи. Општините Дебрца и Демир Капија се истакнуваат по тоа што бележат висока стапка на реализација на сопствените приходи и високо учество на истите во вкупните приходи, но значително пониски трансфери.

Графикон 5 - Врска помеѓу стапка на реализација на сопствени приходи и трансферите од други нивоа на власт (2023)



Извор: Пресметки на Finance Think согласно податоци од Министерство за финансии.

Во периодот 2021-2023, секој жител во просек платил по 1,426 денари врз основа на данок на имот

Доколку се споредат двата периоди од интерес, може да се забележи зголемување на приходите од данок на имот по глава на жител со текот на годините. Во периодот 2021-2023, секој жител во просек платил по 1,426 денари, што е зголемување од 66% во споредба со претходниот период (Графикон 6). Растот на приходите од имот може да се должи на зголемената наплата, но и на извршени репроценки на пазарните вредности на имотите во општините согласно соопштенија

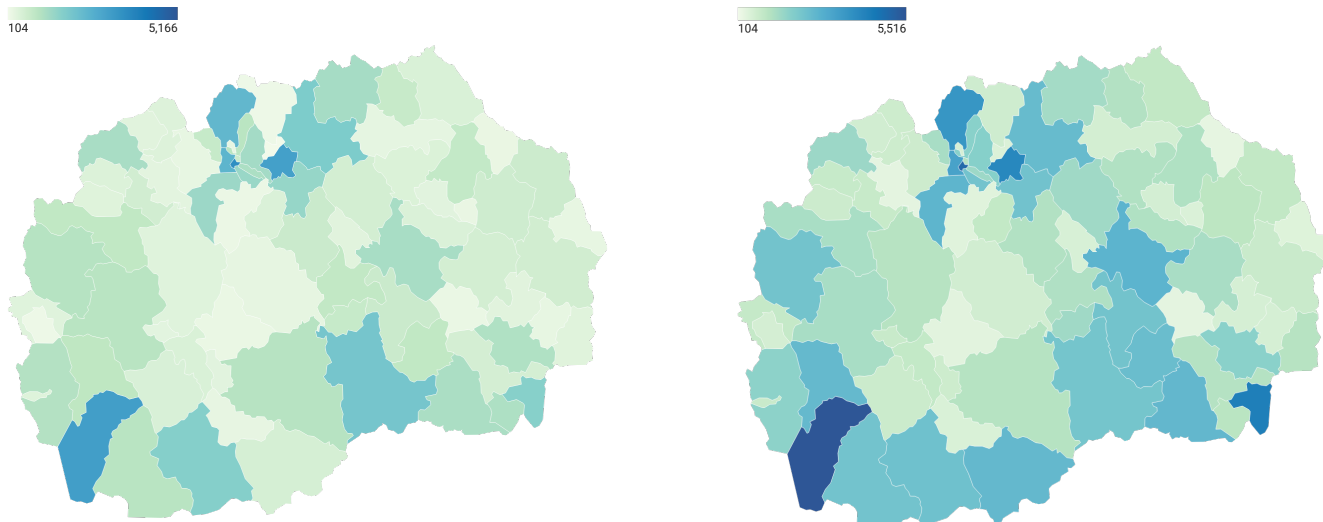
на одреден број ЕЛС.⁴ Во 2021-2023, Општина Центар се издвојува според најголем приход од данок на имот, со 5,166 денари по глава на жител. По неа, следуваат Општина Охрид и Општина Дојран со 4,778 и 4,447 денари по глава на жител, соодветно.

Со измените во Законот за даноците на имот, од 2022 година започна примената на повисока даночна стапка за недвижен имот што не се користи, сè додека истата не беше укината од страна на Уставниот суд во 2024 година. Оттука, повисоките приходи по

⁴ Со измените на [Законот за даноците на имот од 2022 година](#), ЕЛС се обврзани да спроведуваат ревизија на пазарната вредност на имотите на секои четири години.

глава на жител кај Општините Охрид и Дојран може да се резултат на повисоките остварени приходи од имоти што не се користат и подлежат на повисоки даноци. Од друга страна, согласно Член 9 од Законот за даноците на имот, лицата кои со своето семејство живеат во едностанбен или повеќестанбен објект за домување, имаат право на намалување на пресметаниот данок на имот од 50%. ЕЛС со најнизок остварен приход од данок на имот по глава на жител се Арачиново, Долнени и Конче, со приход кој се движи помеѓу 255 и 387 денари, што може да е резултат на послаба евиденција на имотите, но и пониска наплата.

Графикон 6 – Приходи од данок на имот по глава на жител (просек за 2017-2020, лево, и 2021-2023, десно)



Извор: Пресметки на Finance Think согласно податоци од Министерство за финансии.

*Со цел да се изолира ефектот од населението, се користи Пописот од 2021 за сите пресметки за периодот 2017-2023.

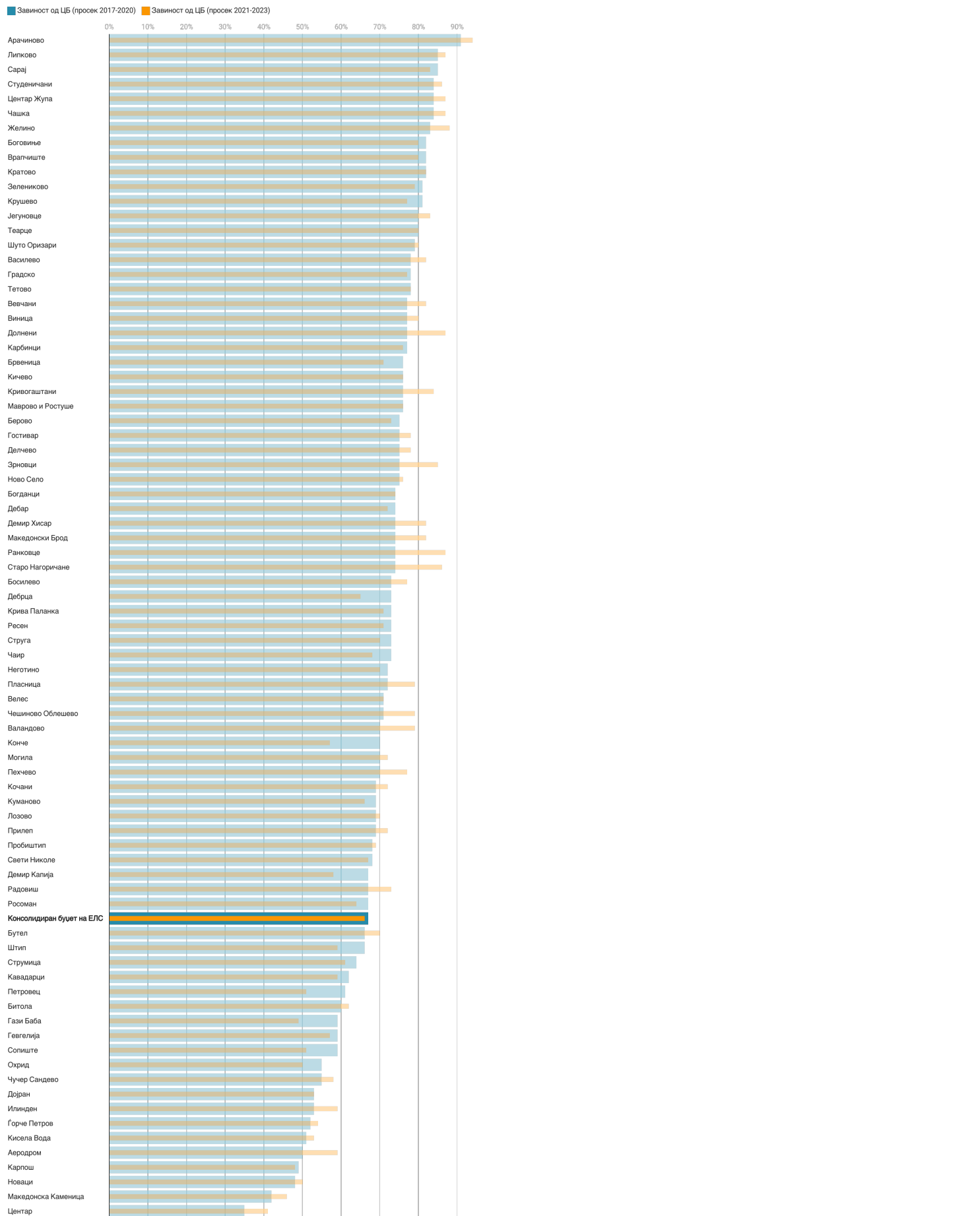
Во 2021-2023, учеството на трансферите од централна Власт во вкупните приходи на ЕЛС се намалило за 1 п.п. во споредба со 2017-2020

Во 2021-2023, кај 48% од ЕЛС се забележува намалување на зависноста од централниот буџет мерена преку учеството на трансферите од други нивоа на власт во вкупните приходи на ЕЛС, споредено со пораниот период,

додека кај преостанатите 52% зависноста е зголемена (Графикон 7). Најголемо намалување се забележува кај Општините Конче (-13 п.п.), Петровец (-10 п.п.) и Гази Баба (-10 п.п.). Сепак, доколку се земе медијалната стапка на зависност на сите ЕЛС за двата периоди, таа останува непроменета на 66%. Ова укажува на генерално ист сооднос помеѓу сопствените приходи и трансферите од други

нивоа на власт во периодот 2017-2023 и оттука следува дека растот на трансферите од централна власт го следи растот на сопствените приходи. Промените во зависноста од централниот буџет веројатно се должат на прераспределба на буџетски средства од централна власт согласно промените во населението од последниот Попис во 2021 година.

Графикон 7 - Зависност на ЕЛС од централниот буџет (%)



Извор: Пресметки на Finance Think согласно податоци од Министерство за финансии.

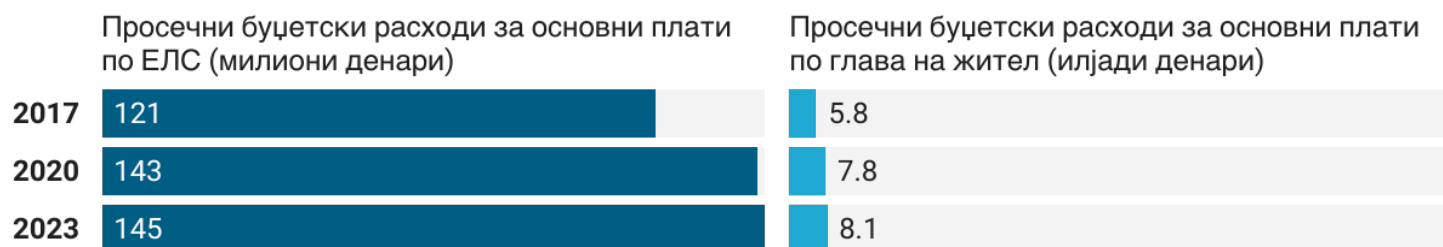
Буџетските расходи за плати реално растат кај сите ЕЛС, достигнувајќи просечен расход по ЕЛС од 145 милиони денари во 2023 година.

Сепак, реалниот раст од 2017 до 2020 година е значително поголем (18%), во споредба со растот помеѓу 2021 и 2023 година (1%), што укажува дека порастот на

основните плати во значајна мера е придвижен од инфлаторните движења (Графикон 8). Други фактори што потенцијално влијаеле се усогласувањата со минималната плата и исплатата на регрес за годишен одмор. Покрај платите на административните работници во ЕЛС, во ставката основни плати спаѓаат и платите за вработените во основните и

средните училишта, детските градинки, домовите за стари лица, противпожарната заштита и локалните институции во областа на културата. Согласно податоците од најновиот Попис на населението, во 2023 година, буџетските расходи за основни плати по глава на жител достигнуваат 8,108 денари.

Графикон 8 – Просечни буџетски расходи за основни плати по ЕЛС и по глава на жител во годините 2017, 2020 и 2023



Извор: Пресметки на Finance Think согласно податоци од МИОА, ДЗС и Министерство за финансии.

*Со цел да се изолира ефектот од населението, се користи Пописот од 2021 за сите пресметки за периодот 2017-2023.

**Преставените вредности се во реални износи.

***2017 година е земена за базична година



Категоријата „други градежни објекти“ доминира во структурата на капиталните расходи

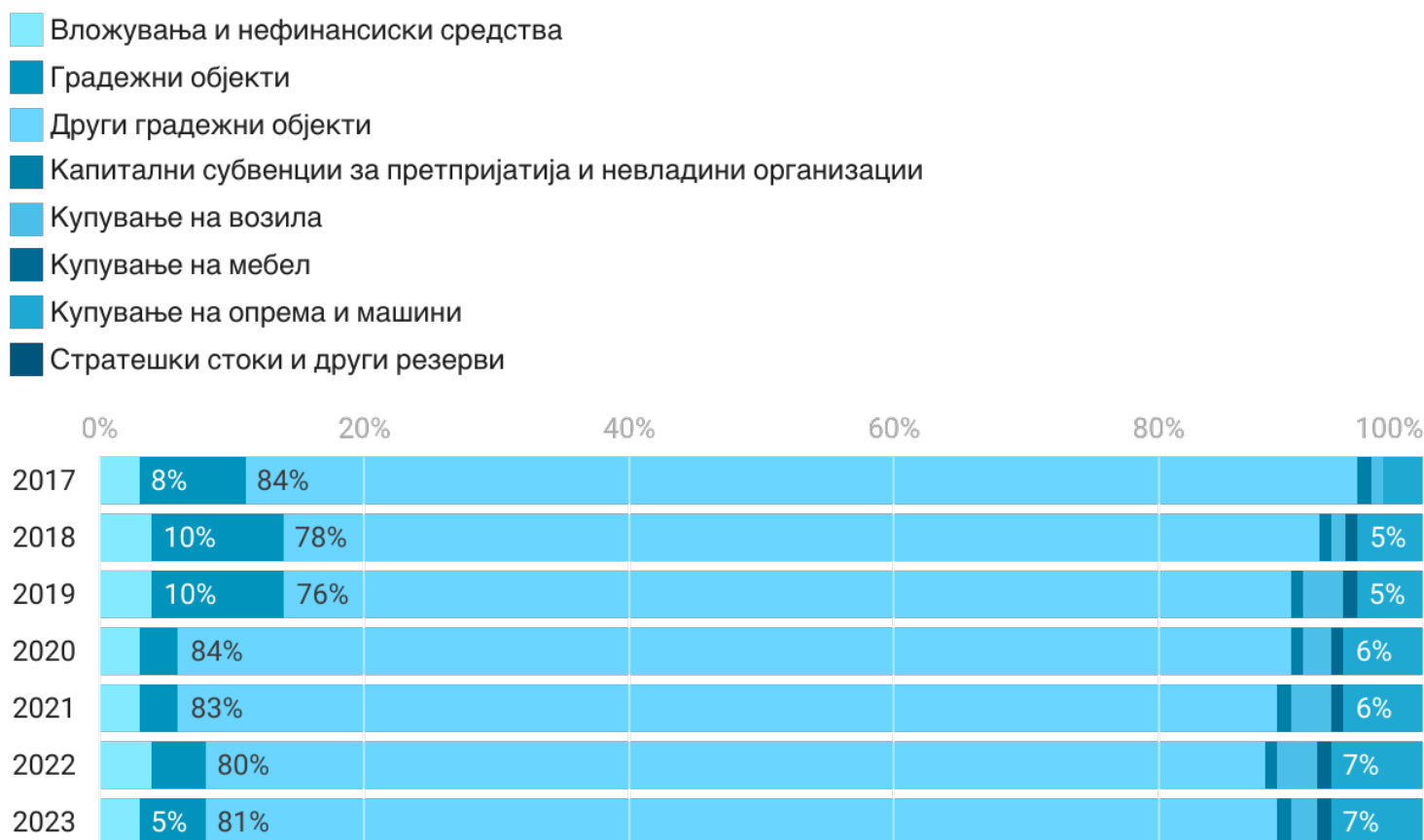
Најголемо учество во капиталните расходи имаат ставките поврзани со основни градежни објекти, други градежни објекти и набавка на машини (Графикон 9). Ставката „други градежни објекти“ се состои од расходите поврзани со подготовка на проекти, дизајн, изградба и

реконструкција на улици, патишта мостови, пречистителни станици, колектори, капацитети за водоснабдување, како и капацитети во енергетиката.⁵ Оваа ставка е најзастапена во капиталните расходи, со просечно учество од 81% во периодот 2017-2023, но во приложените документи за буџетите на ЕЛС на интернет страницата на Министерството

⁵ Правилник за содржината на одделните сметки во сметковниот план за буџетските корисници, стр 17

за финансии потставките кои спаѓаат во оваа ставка не се елаборирани. Во категоријата „градежни објекти“ најчесто припаѓаат капитални инвестиции поврзани со изградба на станбени и деловни објекти, каде што може да припаѓа изградбата на градинки и училишта. Помалку продуктивните капитални расходи, како што се купувањето возила и мебел, со просек учествуваат со 3% во вкупните капитални расходи.

Графикон 9 - Структура на капитални расходи на ЕЛС во периодот 2017-2023



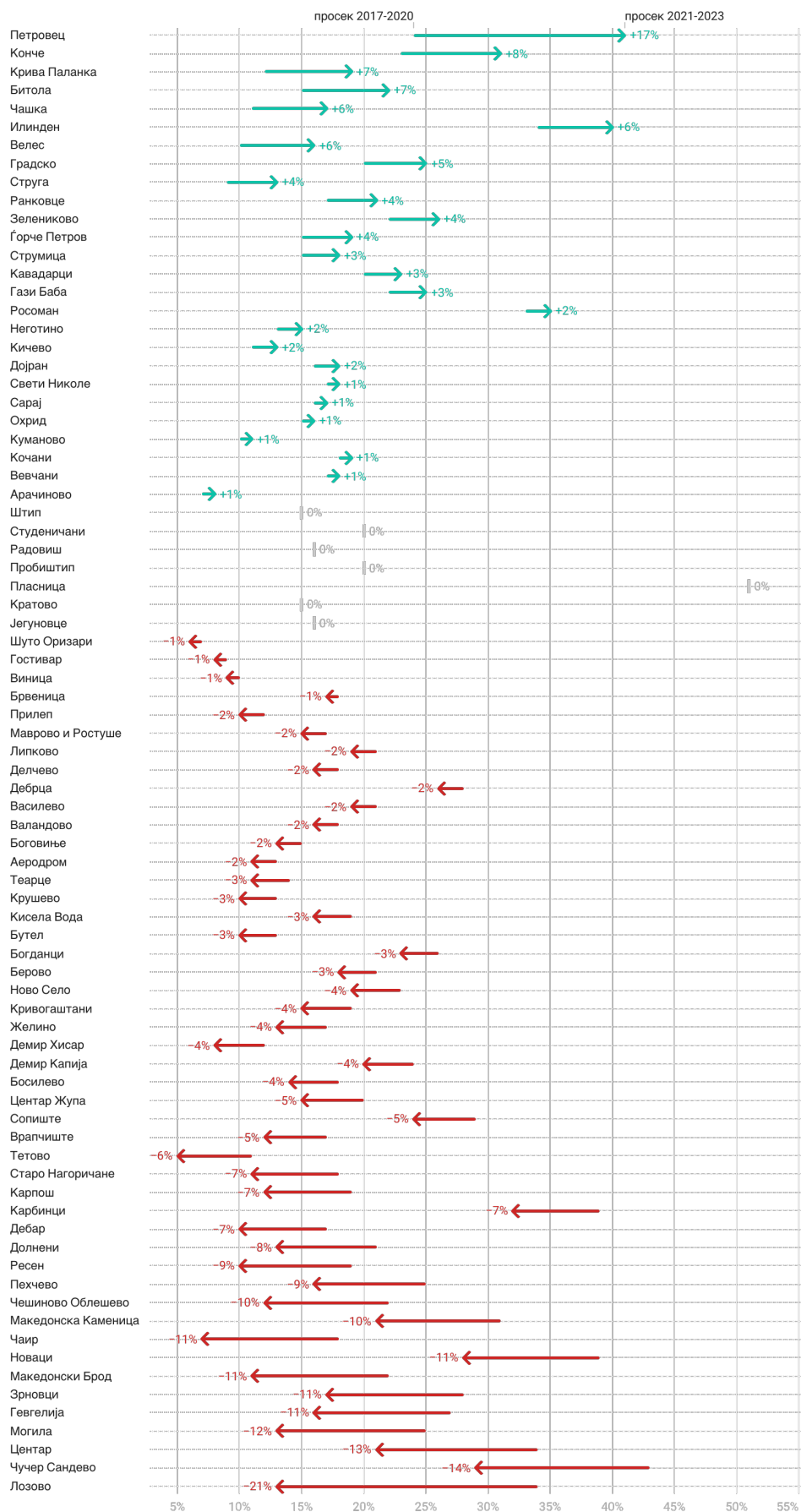
Извор: Пресметки на Finance Think согласно податоци од Министерство за финансии.

Кај поголем дел од ЕЛС е намалено е учеството на капиталните расходи во вкупните расходи

59% од ЕЛС го намалиле учеството капиталните расходи во своите вкупни расходи, додека 32% го зголемиле (Графикон 10). Во споредба со 2017-2020, Општина

Петровец и Општина Конче дале поголем приоритет на капиталните расходи, со што го зголемиле нивното учество во вкупните расходи за 17 п.п. и 8 п.п., соодветно. Општина Лозово и Општина Чучер Сандево го намалиле учеството на капиталните расходи за 21 п.п и 14 п.п., соодветно.

Графикон 10 - Промена на учеството на капиталните расходи во вкупните расходи на ЕЛС за периодите 2017-2020 и 2021-2023



Извор: Пресметки на Finance Think согласно податоци од Министерство за финансии.

При намалени буџетски средства за капитални инвестиции, стапката на реализација во просек се зголемува за 17 п.п

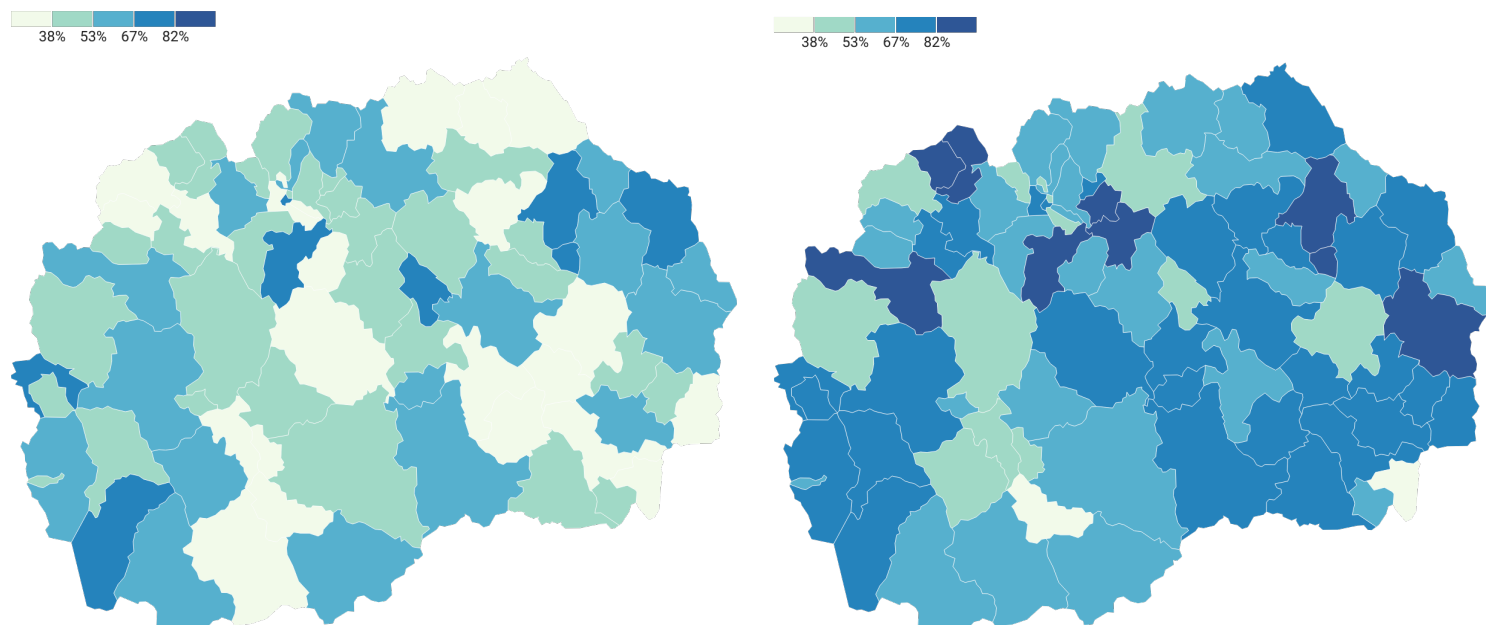
На Графикон 11 се претставени капиталните расходи по ЕЛС во двата периоди од интерес, согласно просечната стапка на реализација. Од 2021 до 2023, се забележува пореалистично планирање на капиталните расходи, каде што при намалени буџетски средства за

капитални инвестиции, стапката на реализација во просек се зголемува за 17 п.п. Во овој период, висока реализација над 90% се забележува кај Општините Теарце (96%), Студеничани (91%) и Зрновци (91%). Од друга страна, Општините Могила и Дојран бележат најниски стапки на реализација од по 31%. Најголем раст на капиталните расходи во споредба со 2017-2020 имаат Општините Карпош, Теарце и Демир Капија,

со зголемена реализација од 47 п.п., 46 п.п. и 45 п.п., соодветно. Во Програмата за работа на Владата за периодот 2024 – 2028⁶ година се предвидени одредени стимулации и поволности за општините со добро испланирани буџети, високи степени на реализација и наплата на локалните даноци.

⁶ [Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија 2024-2028](#), стр.36.

Графикон 11 – Просечна стапка на реализација на капиталните расходи за периодите 2017-2020 и 2021-2023 (%)



Извор: Пресметки на Finance Think согласно податоци од Министерство за финансии.

Повисоката реализација на сопствените приходи во минатото е поврзана со раст на сопствените приходи во следната година

Сега, се навраќаме на фискалното правило со кое ЕЛС се ограничуваат од драстично зголемување на планираните сопствени приходи над своите капацитети. Со помош на панел податоци од 2018 до 2023 година за 80 ЕЛС, испитуваме во која мера стапката на реализација на сопствените приходи во претходната година е поврзана со

стапката на раст на планираните сопствени приходи во тековната година.

Резултатите покажуваат дека реализацијата на сопствените приходи во претходната година поголема за 10 процентни поени е поврзана со поголем раст на планираните сопствени приходи во тековната година помеѓу 2 п.п. и 4 п.п.. На пример, доколку стапката на реализација на сопствените приходи во претходната година се зголеми од 67% на 74%, стапката

на раст на планираните сопствените приходи во следната година би пораснала, на пример, од 10% на 11.4% до 12.8%. Очекувано, зависноста од трансферите од други нивоа на власт е обратно пропорционална со растот на планираните сопствени приходи. Оттука, зголемување од 10 п.п. на стапката на зависност од централната влада е поврзано со намалување на стапката на раст на планираните сопствени приходи помеѓу 4 п.п. и 19 п.п..

Табела 1: Резултати од влијанието на реализираните сопствени приходи во претходната година на планираните сопствени приходи во тековната година

ЗАВИСНА ПРОМЕНЛИВА % раст на планирани сопствени приходи во тековната година	МНК (OLS)	МНК (OLS)	FE Cross section fixed	FE Cross section fixed and period fixed (with 1 independent variable)	FE Cross section fixed and period fixed (with 3 independent variables)
	(1)	(2)	(4)	(5)	(6)
% на реализација на сопствени приходи (со едно временско задоцнување)	0.201*** (0.0708)	0.217*** (0.0701)	0.27*** (0.089)	0.244** (0.101)	0.44*** (0.088)
Стапка на зависност од централен буџет (%)		-0.444*** (0.129)			-1.942*** (0.283)
% на реализација на сопствени приходи (со две временски задоцнувања)					0.577*** (0.0845)
Константа	-0.122** (0.0502)	0.182* (0.101)	-0.169*** (0.062)	-0.151** (0.07)	0.731*** (0.205)
Опсервации	480	480	480	480	480
Коефициент на детерминација	0.0166	0.0405	0.117	0.178	0.377
Шварц критериум	0.843	0.831	1.751	1.744	1.372
Број на ЕЛС	80	80	80	80	80

Извор: Пресметки на Finance Think.

*, ** и *** означуваат статистичка значајност на ниво од 10%, 5% и 1%. Стандардните грешки се дадени во заграда.

ЗАКЛУЧОК

Целта на овој бриф е да ги анализира буџетските позиции на единиците на локалната самоуправа во периодот од 2021-2023 година, наспроти 2017-2020, со фокус врз нивната финансиска самоодржливост и ефикасност. Во периодот на анализа, забележано е подобрување во реализацијата на приходите и расходите, при што просечната стапка на реализација на приходите е зголемена за 13 п.п., а на расходите за 10 п.п.. Особено значајна е подобрената реализација на консолидираните сопствени приходи, во просек од 61% на 78%. Сепак, има простор за подобрена наплата на даноците на имот, со оглед на половичната евиденција и индивидуалниот пристап што го имаат ЕЛС во овој процес.

При намалено учество на капиталните расходи во вкупните расходи на ЕЛС, се нотира подобро планирање и реализација на оваа буџетска категорија. Стапката на зависност од централната власт останува на исто ниво, со медијана од 73%, што укажува дека сèвкупно, растот на трансферите од други нивоа на власт го следи растот на сопствените приходи.

ПРЕПОРАКИ

- Воведување на унифициран механизам за евиденција и наплата на даноците на имот, вклучувајќи присилна наплата и електронски систем за наплата, со што ќе се олесни процесот и ќе се намалат разликите во евиденција и наплата помеѓу ЕЛС.

- Со оглед на ниското учество на консолидираните капитални расходи од 17% во вкупните приходи, неопходно е да се даде поголем приоритет на зголемување на буџетските средства за капитални инвестиции, со цел поттикнување на локалниот економски раст и развој.

- Во завршните сметки на ЕЛС да се наведат потставките на категоријата „други градежни активности“. Ова ќе овозможи поголема транспарентност и подобар увид во видот на капиталните инвестиции кон кои се насочуваат средствата, како што се инвестиции за изградба на патишта, мостови, системи за водоснабдување, енергетска инфраструктура и слично.

- Непродуктивните трошоци, како што се купување на возила и мебел, да се намалат или целосно отстранат од категоријата капитални расходи.

- Достапноста на агрегирани податоци за буџетите на сите ЕЛС во обработлив формат на веб страницата на Министерството за финансии е за поздравување. Сепак, има простор за подобрување на организацијата и прегледноста на податоците со цел да се олесни нивната употреба за анализи од ваков тип.



This project is funded
By the European Union



Finance Think е Институт за економски истражувања и политики.

Нашата Визија

Да поттикнеме економско размислување за подобра благосостојба утре.

Нашата Мисија

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

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

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