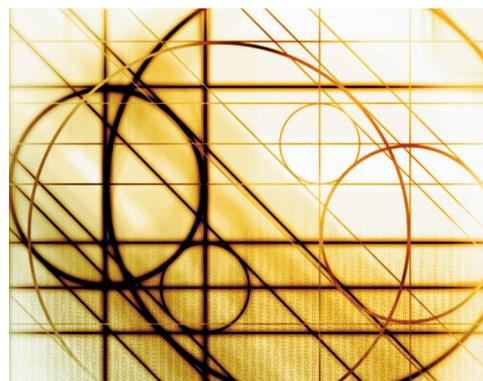




USAID | **MACEDONIA**
FROM THE AMERICAN PEOPLE

ПРИРАЧНИК

ЗА АНАЛИЗА НА КРЕДИТОСПОСОБНОСТА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА



*Методологија и модел за самопроценка
на единиците на локалната самоуправа*

ПРИРАЧНИК

ЗА АНАЛИЗА НА КРЕДИТОСПОСОБНОСТА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

**Методологија и модел за самопроценка на
единиците на локалната самоуправа**

*Оваа публикација е подготвена од Ѓорѓи Јосифов и Марјан Николов со
великодушна поддршка на американскиот народ преку
Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД)*

*Мислењата изразени во оваа публикација им припаѓаат на авторите
и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој
или на Владата на Соединетите Американски Држави*

Издавач:

Проект за деловно опкружување –
Агенција на САД за меѓународен развој

Автори:

Ѓорѓи Јосифов,
Марјан Николов

Превод од англиски:

Сашенка Љубен,
Ирена Кимова

Лектор:

Виолета Арнаудоска

Компјутерска подготовка и печатење:

ДИГИПРИНТ

Тираж:

540 примероци

Скопје, август, 2007

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“,
Скопје

352.073.5(497.7)(035)
308(497.713)(047.1)
348(497.713)(047.1)

ЈОСИФОВ, Ѓорѓи

Прирачник за анализа на кредитоспособноста на локалната самоуправа : методологија и модел за самопроценка на единиците на локалната самоуправа / автори Ѓорѓи Јосифов, Марјан Николов ; [превод од англиски Сашенка Љубен и Ирена Кимова]. - Скопје : Проект за деловно опкружување на УСАИД, 2007. - 36 стр. : граф. прикази ; 30 см + прилог

Библиографија : стр. 35-36

- Анализа на кредитоспособноста на општина Велес. - [15] стр. : граф. прикази ; 30 см
Прилог кон книгата

ISBN 978-9989-2703-7-6

ISBN 978-9989-2703-8-3

1. Николов, Марјан

а) Општини - Анализа на кредитоспособност - Македонија - Прирачници б) Стопанство - Велес - Прегледи
COBISS.MK-ID 70450442

Предговор

Оваа публикација е подготвена со техничка помош обезбедена од Проектот за деловно опкружување на УСАИД. Проектот за деловно опкружување е финансиран од американската влада преку Американската агенција за меѓународен развој, а истиот го спроведува „Буз Аллен Хамилтон“. Целта на Проектот е да го зајакне опкружувањето за деловно работење во Македонија со цел да се поттикне формирање на нови деловни можности и раст, намалување на високата невработеност, како и зајакнување на капацитетите на локалните власти за финансиско управување, промовирање на јавно-приватните партнерства за унапредување на ефикасноста и квалитетот на јавните услуги.

Со цел да ја поддржат централната и локалната власт во процесот на фискална децентрализација и зајакнување на општинските капацитети за фискален и финансиски менаџмент, Проектот за деловно опкружување и поранешниот Проект за децентрализација на УСАИД, кој заврши во јуни 2007, започнаа заедничка соработка. Главна задача на оваа соработка беше успешно изработување на модели на кредитен рејтинг за четирите (4) пилот-општини (Велес, Струмица, Струга и Битола). Стратешка цел на оваа соработка е подобрување на кредитната способност и финансиската состојба на општините во Македонија.

Во рамките на оваа соработка беше склучен договор за давање експертска поддршка од независен консултант преку Центарот за економски анализи (ЦЕА), која се состои од подготвување на Мајкрософт ексел модел за проценка на кредитната способност на локалните самоуправи во Македонија, кој исто така е дел од оваа публикација.

Благодарност

Овој прирачник е создаден преку заеднички напори на експертите кои работат на Проектот за деловно опкружување, финансиските работници од пилот-општините Велес, Струмица, Струга и Битола, експерт од Центарот за економски анализи и независен македонски консултант. Посебна благодарност упатуваме до г-ѓа Лилјана Стојанова од Државниот завод за ревизија, за нејзиниот придонес во делот на законската рамка за работењето на единиците на локалната самоуправа во однос на задолжувањето.

Се надеваме дека ќе бидат од корист напорите што ги вложивме за подготвување на овој Прирачник, кој е еден вид алатка што ќе им помогне на единиците на локалната самоуправа за нивна поуспешна подготовка за можноста за задолжување.

Марјан Николов

Центар за економски анализи

www.cea.org.mk

www.lsg-data.org.mk

info@cea.org.mk

Ѓорѓи Јосифов

Независен консултант

gjosifov@gmail.com

СОДРЖИНА

ВОВЕД	7
1. ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА И ПРАКТИКАТА НА РАБОТЕЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА И МОЖНОСТА ЗА НИВНО ЗАДОЛЖУВАЊЕ.....	8
1.1 Задолжување на единиците на локалната самоуправа.....	8
1.2 Издавање на обврзници	11
2. КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА НА САМОПРОЦЕНКАТА НА КРЕДИТНАТА СПОСОБНОСТ	14
2.1 Вовед	14
2.2 Категории и индикатори на кредитниот ризик	15
2.2.1 Економска и демографска основа	15
2.2.2 Индикатори за финансиско работење.....	18
2.2.3 Индикатори за финансиско управување.....	24
2.2.4 Индикатори за долг	25
3. ЛОГИКАТА НА МОДЕЛОТ И АЛГОРИТАМОТ.....	26
3.1 Дневник за измени.....	26
3.2 Работен лист за претпоставки	26
3.3 Работен лист за номиналниот буџет	27
3.4 Работен лист за константниот буџет.....	31
3.5 Работен лист за буџетските резултати	31
3.6 Работен лист за нето оперативниот вишок	31
3.7 Работен лист со предвидувања.....	32
3.8 Работен лист со фискални индикатори	32
3.9 Работен лист со индикатори за расходи.....	32
3.10 Работен лист со индикатори за финансиската состојба	33
3.11 Работен лист со законските ограничувања на обврските	33
3.12 Работен лист за заеми и долг	33
КОНСУЛТИРАНА ЛИТЕРАТУРА	35

ВОВЕД

Целта на овој Прирачник за анализа на кредитната способност на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) е да им помогне на финансиските работници во ЕЛС во Македонија да ја одржуваат финансиската стабилност на нивните општини. Тој претставува алатка што им овозможува на финансиските работници да ја проценат тековната кредитна состојба на ЕЛС и идните насоки, врз основа на историските буџетски трендови и идните сценарија за остварување на приходите и расходите. Прирачникот ги користи критериумите на меѓународните агенции за кредитен рејтинг (Standard & Poors, Fitch и Moody's), приспособени на македонските услови и презентирани како Индикатори за финансиски учинок.

Како и во другите економии во транзиција, и македонските ЕЛС презедоа поголем степен на одговорност во образованието, културата, социјалната заштита, здравството и другите јавни активности при спроведувањето на стратегиите за децентрализација на централните влади. Честопати, при пренесувањето на расходите од централно на локално ниво во текот на децентрализацијата недостасува истовремено пренесување и на приходите, создавајќи фискална нестабилност на локално ниво, неможност на ЕЛС да пристапат до локалните кредитни пазари за финансирање на толку потребните подобрувања на инфраструктурата.

Покрај фискалниот стрес, процесот на децентрализација во Македонија може да креира и финансиска нестабилност во ЕЛС. Вертикалните и хоризонталните трансфери меѓу различните владини нивоа за одржување на јавните услуги кои се прават за време на годишниот буџетски циклус од страна на централната влада, а не се базираат на јасни и транспарентни критериуми, или пак не

соодветствуваат на расходите потребни за спроведување на надлежностите од страна на ЕЛС, создава значителен степен на нестабилност кај приходите и расходите во ЕЛС за време на годишниот буџетски циклус. Тоа, исто така, придонесува за големата несигурност во однос на проекциите на приходите и расходите во ЕЛС.

Прирачникот за финансиските работници претставува едноставна алатка која ќе им помогне подобро да ги сфатат влијанијата од оваа нестабилност во однос на приходите и расходите во нивните тековно-оперативни и капитални буџети. Тој, исто така, им дава на професионалците дијагностичка алатка за подобро да ја разберат нивната тековна кредитна состојба и да ги анализираат факторите кои можат да го подобрат собирањето на приходи и ефикасноста на трошењето како и да вршат одредени сценарио-анализи.

Прирачникот претставува методологија „чекор по чекор“, која ја користи програмата Мајкрософт ексел (Модел) за проценување на финансиската состојба на ЕЛС. Како прилог на прирачникот се и посебните студии на случај за ЕЛС Велес и Струмица (кои ќе излезат во друга публикација).

Прирачникот се состои од три дела, покрај Воведот. Дел 1 дава краток преглед на законската рамка, како и преглед на тековната практика, но исто така ги истакнува и прашањата во врска со општинското задолжување кои не се решени или, пак, се несоодветно решени во постојната законска регулатива. Дел 2 ја опишува концептуалната рамка за ЕЛС да започнат „самоанализа“ на нивната општа кредитна состојба и да ги идентификуваат основните ризици поврзани со способноста да ги исплатат нивните должнички обврски¹. Рамката идентификува неколку индикатори

¹ Обврските од заеми од домашни комерцијални банки, заеми од меѓународни финансиски институции (Европска банка за обновa и развој, Светска банка, Европска инвестициска банка, и други банки банки); и општински обврзници на домашниот општински пазар

специјално приспособени за македонски услови за оценување на глобалната кредитна состојба на ЕЛС. Индикаторите се приближни мерки на четири главни критериуми што меѓународните агенции за кредитен рејтинг ги користат при подготвување на анализа за кредитен рејтинг. Важно е да се спомне дека индикаторите претставени во прирачникот НЕ имплицираат кредитен рејтинг, туку се користат за да ги прикажат финансиските предности и слабости заради дијагностички цели. Тие ги прикажуваат критичните ризични области што можат да бидат закана за способноста на ЕЛС да вршат навремени исплати на главнината и каматите за нивните сè уште неисплатени должнички обврски.

Дел 3 ја објаснува логиката на Моделот. Тој на општ начин опишува за што служи и како да се користи секој работен лист од ексел моделот. Моделот има 12 работни листови кои се снимени на компакт диск (ЦД) кој е во прилог, на задната корица на Прирачникот. Општините ќе можат веднаш да го снимаат моделот од ЦД и да го користат за сопствена анализа за подобрување на своите финансиски резултати.

1. ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА И ПРАКТИКАТА НА РАБОТЕЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА И МОЖНОСТА ЗА НИВНО ЗАДОЛЖУВАЊЕ

1.1 Задолжување на единиците на локалната самоуправа

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа го регулира прашањето за задолжување на единиците на локалната самоуправа. Во кои услови може една единица на локална самоуправа да се задолжи, видови на задолжување според рокот (краткорочно и долгорочно), како и од каде е давателот на кредитот (од земјата или од странство).

Општината може да се задолжува во земјата и во странство само по претходна согласност на Владата на Република Македонија, утврдена врз основа на мислење на Министерството за финансии на Република Македонија. Задолжувањето на општината е во домашна валута, освен за задолжувањата од странство. Сите пристигнати обврски кон добавувачите кои надминуваат 90 календарски денови имаат третман на задолжување.

Општината не може да даде под хипотека имот на општината, кој служи за вршење на дејностите од јавен интерес.

При **краткорочно задолжување** на општината, заемот треба да се врати до крајот на календарската година, а вкупниот износ на краткорочното задолжување не може да надмине 20% од реализираните вкупни приходи на тековно–оперативниот буџет на општината во претходната фискална година. Под вкупни приходи на тековно–оперативен буџет се подразбираат сите приходи на буџетот, освен дотациите од Буџетот на Република Македонија и буџетите на фондовите наменети за финасирање на капиталните инвестиции, средствата од самопридонес и средствата обезбедени преку заеми. Краткорочното задолжување се користи за покривање на привремен недостиг на готовински средства во општината, но не и за плаќање на казни и казнени камати.

Општината може да се задолжува и **долгорочно** за финасирање на капитални средства и инвестиции, само ако отплатата на долгот се врши во еднакви или опаѓачки ануитети.

Советот на општината со свој акт треба да го одобри долгорочното задолжување, по претходно одржана јавна расправа на која се опишува проектот и се објаснуваат условите за негово финансирање. Одлуката за долгорочно задолжување донесена од Советот е важечка доколку договорот за задолжување

се склучи во фискалната година во која таа е донесена, во спротивно е потребно повторно да се донесе одлука за задолжување.

Услов кој треба да биде исполнет, за општината да може долгорочно да се задолжи, е вкупниот износ на годишното отплаќање на долгот за долгорочното задолжување да не може да надмине 15% од вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.

Друг услов за долгорочно задолжување на општината е дека вкупниот износ на непристигнатиот долгорочен долг на општината, вклучувајќи ги и сите издадени гаранции, не може да го надмине износот на вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната година. Општината, доколку долгорочно се задолжи, е должна да исполнува одредени обврски кон Министерството за финансии. Во рок од 10 работни дена од денот на потпишување на договорот за долгорочно задолжување, општината до Министерството за финансии го доставува договорот за задолжување и амортизациониот план, а при исплата на секоја рата од долгот општината е должна во рок од 10 дена за истото да го извести Министерството за финансии.

На територијата на општината делуваат и функционираат и **јавните претпријатија** кои се во сопственост на општината. Тие можат да се задолжуваат заради одржување на тековна ликвидност или за други намени. Јавните претпријатија кои ги основала општината можат да се задолжат само по претходно издадена гаранција од Советот на општината, за што Советот донесува одлука.

Градоначалникот на општината е должен да го известува Министерството за финансии за сите издадени гаранции. Исто така, општината може со одлука на Советот да гарантира и да презема обврски кои произлегуваат од долгорочни заеми на јавните претпријатија основани од општината.

Кога се споменуваат капиталните инвестиции, се наметнува прашањето за купување на постојано средство по основа на **ЛИЗИНГ**, кое е сè почесто присутно во практиката. Законската регулатива го нема подетално обработено прашањето за наеми, односно лизинг, а покрај тоа сметководствените стандарди за јавен сектор сè уште не се обработени и објавени. Но набавката на постојано средство по пат на лизинг наметнува неколку прашања, пред сè :

- На што се рефлектира овој начин на прибавување на постојано средство;
- Начинот на обезбедување средства, и
- Начинот на евидентирање на опремата која е набавена на лизинг.

Треба да се спомне дека единицата на локалната самоуправа, при набавката на овој вид опрема, треба да ги применува одредбите од Законот за јавни набавки, така што во планот да се предвиди предметната набавка, да се обезбедат средства и да се применат соодветните постапки за набавка.

Сметаме дека општините во наредниот период повеќе ќе го користат финансискиот наем, при што треба да се има предвид следново:

- Врз основа на извршениот избор за најповолен понудувач се склучува договор со доверителот;
- Со договорот наемодавателот го пренесува правото на наемопримателот на постојаното средство за замена за плаќање;
- Со договорот се пренесуваат сите ризици и користи поврзани со сопственоста на постојаното средство;
- Со приемот на опремата настанува промена во Билансот на состојбата, односно за набавната вредност на постојаното средство се зголемува вредноста на материјал-

ните средства во активата и изворите на материјалните средства во пасивата;

- Истовремено, за износот на постојаното средство се зголемуваат обврските спрема добавувачите во пасивата и активните временски разграничувања во активата;
- За пресметковната година единицата на локалната самоуправа треба да пресмета амортизација на постојаното средство, и за истиот износ треба да се намали вредноста на постојаното средство и вредноста на изворите на средствата, со цел да се добие сегашната вредност на опремата;
- Да се вкалкулира каматата и другите расходи за пресметковниот период преку зголемување на краткорочните обврски;
- Да се евидентира останатиот дел од обврската по основа на набавената опрема на лизинг, а кој се однесува за наредните години и тоа како долгорочни обврски, и
- Да се вкалкулира каматата и другите расходи за наредните години преку зголемување на долгорочните обврски.

Наведеното предизвикува реално и објективно евидентирање на краткорочните обврски кои се однесуваат на пресметковниот период, како и обврските за наредните периоди, со што се овозможува при формирање на наредните буџети да се планираат средства за да се измират долгорочните обврски. Од друга страна, се избегнува несоодветната и неблагоприятна информација на градоначалникот и Советот за состојбата на неизмирени обврски.

Општината може да се задолжува долгорочно во согласност со одредбите на овој закон и да дава гаранции за јавните претпријатија кои се основани од општината, откако Министерството за финансии ќе утврди дека се исполнети следниве услови:

- Континуирано, во период од најмалку две фискални години од денот на примената на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, редовно доставува позитивно оценети финансиски извештаи (Законот се применува од 1 јули 2005 година), и
- Континуирано, во период од најмалку две фискални години од денот на примената на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, нема пристигнати ненамирени обврски кон доверителите во рок над 90 дена од датумот на пристигнувањето.

Владата може во исклучителни случаи да даде согласност за задолжување за финансирање на капитални инвестиции на општината, по претходно добиено позитивно мислење од страна на Министерството за финансии, иако не се исполнети овие два критериуми.

За постигнување на финансиска дисциплина во областа на задолжувањето на општината, со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се предвидени и казнени одредби.

Глоба од 4.000 до 6.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече за прекршок на одговорното, односно раководното лице на општината, и тоа во следниве случаи:

- Ако општината ги користи средствата од краткорочниот заем за плаќање на казни и казнена камата;
- Општината го надмине ограничувањето од 20% од реализираните вкупни приходи на тековно–оперативниот буџет на општината во претходната фискална година, по основа на вкупно краткорочно задолжување во текот на фискалната година;
- Не го достави договорот за заем и амортизациониот план во рок од десет работни дена до Министерството за финансии, и

- Не го извести Министерството за финансии за секоја исплатена рата во рок од десет работни дена.

Глоба во износ од 8.000 до 10.000 евра во денарска противвредност ќе се изрече за прекршок на одговорното, односно раководното лице на општината, и тоа во следниве случаи:

- Општината се задолжи во странство без претходна согласност на Владата на Република Македонија ;
- Општината даде под хипотека имот на општината кој служи за вршење на дејностите од јавен интерес утврдени со закон;
- Отплатата на долгорочниот заем не се врши во еднакви или опаѓачки ануитети;
- Општината го надмине ограничувањето од 15% од вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година за вкупната годишна отплата на долгорочниот заем, и
- Општината не се придржува кон условите за висината на вкупниот непристигнат долгорочен долг.

1.2 Издавање на обврзници

Согласно одредбите од Законот за хартии од вредност, хартии од вредност (покрај другите субјекти предвидени со одредбите од член 3 од Законот за хартии од вредност) може да издаваат и општините во Република Македонија и градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа.

Согласно светското искуство околу општинските обврзници, во истите се вбројуваат обврзниците кои ги издаваат градовите, школските институции, институциите кои наплаќаат патарина итн., што најчесто служат

за изградба на градежни проекти. Односно, може да се рече дека емитентите не се профитни институции, туку јавни институции за изведување на одредени јавни услуги.

Општинските обврзници може да бидат приходни и општи обврзници. Приходните обврзници се оние обврзници кај кои само приходот заработен од конкретниот проект за кој обврзницата била издадена, може да биде употребен таа да се отплати. На пример, приходна обврзница би можела да биде издадена за да се финансира изградба на мост со наплата на патарина. Да претпоставиме дека општината има намера да ги употреби приходите од патарина за да се отплати обврзницата. Доколку тие приходи се недоволни, поради недоволната употреба на мостот, обврзницата не ќе може да се отплатува. Не можат да се наметнат даноци на граѓаните за да се помогне отплатата на обврзницата. Уште повеќе, вообичаено колатералот не може да биде продаден, затоа што тој е јавно добро.

Во случајот на општа обврзница, локалните даноци можат да бидат наметнати за да се отплати обврзницата. Не само приходите генерирани од проектот туку, исто така, и општиот имиџ на општинскиот емитент стојат зад обврзницата. Со оглед на тоа, инвеститорите мораат да го разгледуваат внимателно проектот и општата состојба во која се наоѓа емитентот, како и видот на обврзницата.

Во случај на општински обврзници, аналитичарите гледаат на две работи. Прво, каква е сегашната финансиска состојба на општината; дали е таа моментално солвентна; каков е нејзиниот должнички товар; каква е нејзината долгорочна финансиска стабилност. Второ, аналитичарите ја испитуваат способноста на општината да оствари дополнителен доход преку нови даноци, ако тие станат нужни, или нејзиниот капацитет да ја сервисираат обврзницата низ постоечките вишоци на даноци, односно даноци надвор од оперативниот буџет.

Неколку коефициенти се полезни за оценка на квалитетот на долгот. Долгот по глава на жител, вкупниот долг на општината се дели со бројот на популацијата. Повеќе од 300 долари по жител долг би можел да се смета за висок за мал град, додека долг од 500 долари по жител може да биде прифатливо во голем град. Друг коефициент го зема трошокот на долгот како процент на вкупниот општински буџет. Аналитичарите го оценуваат износот од 12% за висококвалитетно рангирање. Некои аналитичари го разгледуваат делот на вкупниот долг што ќе стаса за пет или помалку години. Други го гледаат долгот како дел од вкупната оценета вредност на имотот што подложи на оданочување. Во оваа анализа, коефициентот под 8% до 10% се смета за прифатлив.

Покрај овие коефициенти, аналитичарите ги земаат во вид и социолошките и демографските фактори, анализирајќи ги од повеќе аспекти.

Што се однесува до нашето искуство во оваа област - истото е никакво; општините сè уште во оваа област не ги направиле почетните чекори. Она што ќе се потрудиме да го објасниме во овој дел е можностите кои ги нуди законската регулатива.

Како што истакнавме на почетокот на овој дел, со Законот за хартии од вредност е пропишано дека хартии од вредност можат да издаваат: Министерството за финансии во името на Република Македонија, Народна банка на Република Македонија, општините и градот Скопје, акционерските друштва и командитните друштва со акции, и други домашни и странски правни лица.

Хартијата од вредност има номинална вредност. Нејзината номинална вредност може да биде изразена во денари или во странска валута. Издавање на хартии од вредност без номинална вредност е забрането.

При секое издавање на хартии од вредност, издавачот е должен да донесе акт за из-

давање, кој во зависност од видот на хартиите од вредност ги содржи следниве податоци:

- Назив на издавачот;
- Видот на хартиите од вредност;
- Целта поради која се издаваат хартите од вредност;
- Родови и класи на акции;
- Назив на гарантот;
- Серија на хартии од вредност ;
- Вкупна вредност на емисијата;
- Номинална вредност;
- Право на глас;
- Начин на исплата на дивиденда;
- Висина на каматната стапка, начин на пресметување и исплата на истата;
- Висина на основната главнина на издавачот и процентот на учество на емисијата на обврзници во трајниот сопствен капитал;
- Можности за замена со други хартии од вредност;
- Извори на средства од каде што ќе бидат исплатени хартиите од вредност;
- Начин и време на запишување на хартии од вредност ;
- Начин и краен рок на уплата на запишаните хартии од вредност;
- Право на првенствено купување и редоследот на остварување на првенството кога акциите се издаваат во повеќе серии;

- Начин на кој се објавува издавањето на хартии од вредност;
- Постапката за распределба на хартии од вредност;
- Права кои произлегуваат од приоритетните акции;
- Идентитет на познат купувач при приватна понуда на хартии од вредност, и
- Продажна вредност на хартии од вредност.

Комисијата ги пропишува формата и содржината на актот за издавање на хартии од вредност по видови хартии од вредност.

Вкупната номинална вредност на една емисија на обврзници, која е гарантирана од општина или градот Скопје, не смее да изнесува повеќе од вредноста на основната главнина.

Издавањето на хартии од вредност на примарниот пазар, вклучувајќи ги и сопствените акции, се врши по претходно добиено одобрение од Комисијата, што значи дека ако емитувач на хартии од вредност е единица на локалната самоуправа или градот Скопје, во тој случај треба да се добие одобрение од Комисијата за хартии од вредност.

2. КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА НА САМОПРОЦЕНКАТА НА КРЕДИТНАТА СПОСОБНОСТ

2.1 Вовед

Индикаторите можат да помогнат при дијагностицирање на основните проблеми што придонесуваат за моменталната слаба кредитна состојба на ЕЛС.

Ова поглавје ги претставува општите категории што меѓународните агенции за кредитен рејтинг ги користат за да го проценат кредитниот ризик на ЕЛС. Ние ги избравме индикаторите за финансиски учинок што го рефлектираат

ризикот. Но индикаторите **не ги објаснуваат причините** за кредитниот ризик. Индикаторите мораат да се толкуваат во рамките на сеопфатниот правен, политички и административен контекст на локалната самоуправа. Меѓутоа, индикаторите можат да помогнат при дијагностицирање на основните проблеми што придонесуваат за моменталната слаба кредитна состојба. Сепак, ние треба да ги сфатиме основните причини што им овозможуваат на ЕЛС да го намалат ризикот. Ова доведува до дијагноза или анализа на проблеми поврзани со кредитирањето и чекорите што ЕЛС може да ги преземе за да ги намали овие ризици.

Концептуалната рамка ги претставува категориите на ризик што ги користат меѓународните агенции за кредитен рејтинг за оценување на општата кредитна состојба на ЕЛС и, исто така, ги претставува индикаторите поврзани со овие категории на ризик. Категориите на ризик вклучуваат:

- Економски и социјални услови;
- Финансиско работење: буџетско извршување, фискална флексибилност и финансиски информации;

- Финансиски менаџмент/управување;
- Информации за долг.

Индикаторите поврзани со овие категории на ризик НЕ претставуваат кредитен рејтинг, туку едноставна алатка за дијагностицирање на општата кредитна состојба на општината. Важно е да се има предвид дека тие НЕ вклучуваат индикатори за финансиската состојба на комуналните претпријатија што се во сопственост на ЕЛС.

Индикаторите во оваа публикација НЕ вклучуваат индикатори за финансиската состојба на комуналните претпријатија што се во сопственост на ЕЛС.

Моделот прикажува како ЕЛС може да ги користи индикаторите за востановување на основата на „кредитоспособноста“ и дијагностицирање на значителните ризици кои помагаат да се определи нејзиниот капацитет за исплата на долгот. Моделот, исто така, ги пресметува индикаторите засновани врз буџетски проекции. Ова им овозможува на финансиските службеници да го утврдат влијанието на идните приходи и расходи врз капацитетот на ЕЛС за балансирање на тековно-оперативниот буџет, и да обезбедат доволен оперативен вишок на средства за инфраструктурни инвестиции². Ова ќе биде особено важно како што се приближува 2008 година, кога Македонија пристапува кон користење на ИПА фондовите.

Моделот ќе им овозможи на финансиските службеници да го пресметуваат капацитетот на ЕЛС за исплата на долгот во законските рамки и сумата на утврдениот буџетски оперативен вишок, доколку постои таков, кој е ставен на располагање за исплата на долгови, без оглед на тоа дали ЕЛС го

² ЕЛС може да плати за инфраструктурни инвестиции со готовина од оперативниот вишок, или може да го намени вишокот преку позајмици и да го користи за плаќање на обврските.

има или го нема достигнато за-конското ниво на задолжување.

Капацитетот на ЕЛС за исплата на долг ќе зависи од претпоставките за приходите и расходите при предвидување на идниот буџет. Моделот овозможува ра-

ководителите на финансиските сектори/одделенија да тестираат алтернативна политика и претпоставки за приходи и расходи кои ја прикажуваат сумата на инфраструктурни инвестиции што ЕЛС може да си ги дозволи.

Рејтингот на државата вообичаено го поставува највисокото ниво кое може да го постигнат пониските единици на власт. Централната власт ја воспоставува монетарната и фискалната политика и, вообичаено, прва има право на странската размена, и може да ги измени правилата на игра за пониските единици на власт. Исклучоци од ова правило се можни ако долгот е обезбеден од странски средства или приходни текови.

Индикаторите се фокусираат на факторите на ризик што имаат влијание врз финансиската состојба на ЕЛС што избраните функционери (градоначалник и градскиот совет) и финансиските службеници можат да ги контролираат. Меѓутоа, Моделот им овозможува да инкорпорираат надворешни фактори во идните проекции на буџетот, да ги земат предвид претпоставките како, на пример, нивото на трансфери од централната влада кои се засноваат на макроекономските индикатори и собирањето на данок на централно ниво. Пред да се продолжи

Моделот овозможува да се тестираат алтернативните политика и претпоставки за приходите и расходите кои ја прикажуваат сумата на инфраструктурни инвестиции што ЕЛС може да си ги дозволи без да се наруши финансиската стабилност.

со структурата на Моделот и неговото функционирање, прво би ја претставиле концептуалната рамка за кредитна анализа.

2.2 Категории и индикатори на кредитниот ризик

2.2.1 Економска и демографска основа

Агенциите за рејтинг ја проценуваат економската основа на општината заради оценување на долгорочниот потенцијал за стабилност на структурата на приходите за време на економска криза, и расходите што може да си ги дозволи за обезбедување на задолжителните јавни услуги за одреден временски период. Дobar финансиски менаџер има база на податоци и алатки за проекции на приходи за да го предвиди влијанието на макроекономските и политичките промени врз очекуваните приходи на ЕЛС.

Расходите што ЕЛС може да си ги дозволи за обезбедување на задолжителните јавни услуги зависи од промените во побарувачката на заедницата за такви услуги.

Демографските индикатори укажуваат на идните трендови во побарувачката на услуги и го информираат финансискиот менаџер за расходите на долг рок. Иако овие долгорочни барања не можат веднаш да влијаат врз способноста на ЕЛС за задолжување и исплата на долгот, доверителите ќе се чувствуваат многу сигурно доколку ЕЛС покаже дека таа е свесна за овие трендови, и започ-

Демографските индикатори укажуваат на трендовите во долгорочната побарувачка на услуги кои ги обезбедува ЕЛС.

Со економска база на податоци и алатки за проекции на приходите може да се предвиди влијанието на макроекономските промени врз очекуваните приходи на ЕЛС.

нува да применува алатки за среднорочно планирање на буџетот за претворање на барањата на заедницата во барања за услуги и расходи.

Овој пристап би требало да им обезбеди на финансиските менаџери на ЕЛС аргумент за промените во меѓувладините даночни трансфери за покривање на расходите заради зголемените барања за социјални услуги³.

Фискалната стабилност обично е тесно поврзана со стабилноста на локалната економија, а разновидноста во активностите помага во балансирањето на постигнувањата во стопанството. Демографијата игра важна улога. Високата стапка на зависно население (многу млади и многу стари), како и забрзаниот пораст на населението, имаат негативен ефект. Повисоките приходи и поголемиот број едуцирано население претставува позитивна страна, како што е и прифатливата распределба и стапка на пораст во приходот.

Кредиторите се, исто така, заинтересирани во структурата на локалната економија. Особено се интересираат колкав дел од неа е во приватни раце, колку зависи од само една дејност и дали е мал бројот на најголемите работодавачи. Затоа локалните власти треба да бидат способни да им дадат на кредиторите точни информации за структурата на вработените – во кои видови на претпријатија и дејности се распределени, како и информации околу општата економска состојба на најголемите работодавци.

Особено важна информација е бројот на претпријатија (всушност лица) кои имаат значителни даночни заостанати обврски, бидејќи овие генерално претставуваат сигурен знак на економската нестабилност, а нивното следење често се користи од локалните власти и кредиторите за предвидување на

потенцијалните економски проблеми. Навистина, рејтинг агенциите најчесто бараат од локалните власти да им обезбедат список на најголемите работодавачи, како и список на претпријатијата со најголеми заостанати даночни обврски. Од голема корист е за секоја ЕЛС во РМ да се направи посебна проценка, дали тие повеќе зависат од приходите од данокот на имот или приходите од персоналниот данок во контекст на економската активност, бидејќи приходите од персоналниот данок се поеластични за економските флукуации. Разумно долгорочно решение за македонските ЕЛС е да се подобри сопствената даночна администрација: спроведувањето и собирањето.

Анализата на демографската и економската основа би требало да го опфати времетраењето на должничката обврска. Проектираниот период за демографски промени треба да го опфати најмалку времетраењето на долгот. Општо гледано, домашните комерцијални банки и домашниот пазар на обврзници ќе обезбедува заеми за ЕЛС во зависност од кредитниот ризик на ЕЛС. Меѓународните финансиски институции можат да обезбедат подолги временски периоди за нивните заеми, но ова ќе зависи од тоа дали заемот е или не е гарантиран. Од практична гледна точка, временската рамка за истражување на демографските и економските трендови честопати е ограничена од расположливоста на макроекономските модели за целата земја, и податоците што финансиските менаџери можат да ги користат за проектирање на промените во регионалната и локалната економија и социјалниот профил на заедницата.

Демографските индикатори би требало да вклучуваат: број на населението, природен прираст на населението, возрасна структура на населението, урбано и рурално население како % од вкупното население во општината. Овие статистички податоци би требало да обезбедат основа за општи заклучоци во врска со степенот на промена на побарувачката на услуги. Тоа треба да му даде

³ Промената во политиката на централната влада за децентрализација на преносите на приходи и расходи за општествените услуги создава несигурност во годишниот буџет на ЕЛС.

на финансискиот менаџер основа за да го разбере влијанието на „степенот на промената“ врз расходите за овие услуги врз основа на демографскиот прираст. Финансискиот раководител би требало да биде во можност да им го објасни на доверителите изворот на дополнителното финансирање потребно за зголемените расходи за социјални услуги на ЕЛС; дали овие финансиски средства доаѓаат од дополнителни меѓувладини трансфери или се приходи од сопствени средства.

Табела 2.1 Основни демографски индикатори

Возраст	Население вкупно	Годишен раст на населението (%)2000-2005	Проектиран раст на населението (петгодишно зголемување и % раст) 2010 (%), 2015 (%), 2020 (%)
18<			
18-65			

Извор на податоци: Завод за статистика на РМ

Економските индикатори би требало да ја отсликуваат долгорочната стабилност на сопствените извори на приходи и меѓувладините трансфери.

Бидејќи данокот на имот и комуналните давачки се примарен извор на приходи од сопствени средства на ЕЛС, економските индикатори би требало да се насочат кон факторите што

Економските фактори ги вклучуваат трендовите на вредноста на имотот, закупнината за деловен простор, трендовите на дозволи за градба/нова градба, започната изградба на станови, удел од персоналниот данок и удел од ДДВ.

ги генерираат овие приходи како, на пример: трендови на вредноста на имотот; закупнина за деловен простор (од 2008); трендови на дозволи за градба/нова градба; започната изградба на станови итн., во зависност од тоа кои податоци ЕЛС ги имаат на располагање. Приходите од сопствени извори, исто така, вклучуваат и удел од персоналниот данок на приход генериран од локалната

економија. Економските индикатори за овој даночен извор треба да ја рефлектираат вработеноста на локално и регионално ниво (расчленета по сектори и повеќегодишни трендови), и историските и идните трендови на персоналниот данок на приход.

Голем дел од преостанатите приходи на ЕЛС се меѓувладини трансфери и дел од ДДВ. Овие приходи имаат повисок степен на стабилност за ЕЛС, иако процесот на распределба поврзан со децентрализацијата не е доволно јасен и транспарентен. Како што се развива процесот на децентрализација и дистрибуцијата на трансферите сè повеќе одговара на исполнување на задолжителните јавни услуги, така економските индикатори за овие приходи ќе стануваат сè порелевантни.

Економските индикатори би требало да го отсликуваат степенот до кој економијата на ЕЛС се потпира на определен сектор, или на главниот работодавач кој генерира приходи врз основа на данок на имот, и приходи како дел од персоналниот данок на приход и ДДВ. Индикаторите, исто така, треба да ја покажат поврзаноста меѓу локалната економија и регионалната и националната економија.

Табела 2.2 Економски индикатори/Данок на имот

Сектор	Годишни просечни вредности 2000-2005 (1)	Проектиран (2) (петгодишен просек и % промена) 2010 (%), 2015 (%), 2020 (%)
Вредности на имот (3)		
Дозволи за градба		
Започната изградба на станови		

- (1) По можност да се користат вредности од изминатите 10 години, според година;
- (2) Бројот на години во проекцијата зависи од степенот и сигурноста на податоци кои се на располагање;

(3) Вистинските индикатори ќе зависат од податоците кои се на располагање.

Табела 2.3 Економски индикатори / Невработеност

Сектор	Годишна просечна невработеност 2000-2005 (1)	Проектирана невработеност (2) (петгодишен просек и % промена) 2010 (%), 2015 (%), 2020 (%)
Производство		
Услуги		
Земјоделство		

(1) По можност да се наведе невработеноста по година;

(2) Бројот на години во проекцијата зависи од податоците кои се на располагање;

Табела 2.4 Економски индикатори / Приход по глава на жител

	Приход по глава на жител (1)
2000	
2001	
2002	
2003	
2004	
2005	
2006	
2007	
2008	
2009	
2010	
2015	
2020	

(1) Да се наведе номинална или реална мерка на приход.

2.5 Листа на најголеми работодавачи во ЕЛС и нивни историски и проектирани трендови за вработување.

2.2.2 Индикатори за финансиско работење

Индикаторите што го отсликуваат буџетското извршување, фискалната флексибилност и другите аспекти на финансиското работење се најважните фактори што ја определуваат способноста на ЕЛС за исплата на нејзините должнички обврски. Субјектите што даваат заеми и агенциите за рејтинг го оценуваат степенот на флексибилност на приходите и расходите за време на економски кризи: способност за балансирање на годишниот оперативен буџет; спремност за контрола на расходите; тековна ликвидност и управување со готовински тек⁴, и влијанието на капиталните инвестиции врз фискалниот учинок.

За целите на самопроценката, ние ги избравме оние индикатори што ќе им помогнат на ЕЛС да ги дијагностицираат најзначајните ризици поврзани со исплата на должничките обврски.

Буџетско извршување.

Буџетското извршување вклучува анализа на првичните буџетски проекции наспроти крајните вредности и буџетски варијации. Агенциите за рејтинг и субјектите што даваат заеми сакаат да знаат дали постојат разлики меѓу проектирани-

Агенциите за рејтинг и кредиторите сакаат да знаат дали има разлика меѓу планираниот и извршениот буџет и на што се должи таа разлика!

⁴ „Управување со готовинскиот тек“ се однесува на сметководствените и буџетските системи за управување што ги користи ЕЛС за да ги следи дневните приходи и плаќања на расходите. ЕЛС нема банкарски сметки и не работи со „готовина“. Тоа се врши преку трезорот во рамките на Министерството за финансии.

от и извршениот буџет и зошто; какви алатки треба да подготви финансискиот менаџер за неочекуваните промени во приходите и расходите, и како лицата што носат одлуки во ЕЛС реагираат на таквите промени.

Подолу е претставен основниот индикатор за буџетско извршување. Првата табела користи функционална буџетска класификација за да се видат расходите за обезбедување услуги од страна на локалната самоуправа. Втората табела користи економска класификација за да помогне да се оцени степенот на флексибилност на расходите во буџетот, како што е процент од оперативниот буџет кој е потребен за да ги покрие платите. И двете табели треба да обезбедат податоци за реализираниот наспроти планираниот оперативен буџет за изминатите три буџетски години. Оваа информација дава широк преглед за општите буџетски трендови и ги идентификува потенцијалните проблеми.

Табела 2.5 Функционална буџетска класификација на расходите

Расходи (Функционална класификација)	Буџетска година 1			Буџетска година 2			Буџетска година 3		
	Реален	Реализиран	Варијација	Реален	Реализиран	Варијација	Реален	Реализиран	Варијација
Локална власт (Совет, градоначалник, администрација)									
Урбанистичко планирање									
Локален економски развој									
Комунални дејности									

Култура									
Спорт и рекреација									
Социјална заштита и грижа за децата									
Образование									
Заштита на животната средина									
Здравствена заштита									
Противпожарна заштита									

Табела 2.6 Економска класификација на расходите

Расходи (Економска класификација)	Буџетска година 1			Буџетска година 2			Буџетска година 3		
	Реален	Реализиран	Варијација	Реален	Реализиран	Варијација	Реален	Реализиран	Варијација
Плати									
Стоки и услуги									
Тековни трансфери и субвенции									
Капитални расходи									
Друго									

Фискална флексибилност.

Фискална флексибилност е степенот до кој ЕЛС може да ги зголеми приходите и да ги намали расходите за време на криза, за да го одржи буџетскиот баланс без да го загрози навременото исплаќање на долговите кон доверителите. Во случај на опаѓање на приходите од која било причина, доверителите се грижат за тоа дали ЕЛС ќе има доволно приходи за исплаќање на долговите и истовремено извршување на обврските во однос на јавните услуги.

Најфлексибилни приходи што ги имаат на располагање ЕЛС се приходите од сопствени извори, пред сè, данок на имот и комуналните такси и дел од персоналниот данок. Тие се најважниот извор на средства за исплата на должничките обврски.

Утврдувањето на кредитоспособноста треба да се фокусира на историските трендови и причините за годишни варијации на овие извори на приходи, и хиерархијата на побарувања на оперативни расходи во однос на овие приходи.

Меѓутоа, ЕЛС може да има проблеми со навременото исплаќање на долговите, доколку повеќето приходи од сопствени извори се потребни за плати и други нефлексибилни расходи, или доколку меѓувладините трансфери се недоволни за покривање на расходите за децентрализираните услуги.

Индикаторите за флексибилност на расходите ќе се насочат кон степенот до кој ЕЛС може да ги намали расходите без да ги загрози нејзините одговорности во врска со услугите што ги обезбедува. Расходите што не можат да се намалат заради политички или правни причини се најмалку флексибилни, и може да вршат притисок врз сопствените приходи кои се употребуваат за отплата на долгот. Нефлексибилните расходи честопати ги вклучуваат платите за вработените во ЕЛС и обезбедувањето на основните услуги.

Основните услуги вклучуваат испорака на комунални услуги, како вода, канализација, електрична енергија, собирање на смет, јавен транспорт. Степенот до кој од ЕЛС се бара да обезбеди итно или друго финансирање на јавните комунални претпријатија, кои се во сопственост на ЕЛС, покрај тековните субвенции за овие комунални услуги, е важен од аспект на анализата на расходите.

Самопроценката, исто така, врши проверка на капиталните расходи иако тие честопати можат да се намалат без да се влијае врз обезбедувањето на основните услуги на ЕЛС⁵.

Капиталните расходи се важни за одржување и проширување на основната инфраструктура на ЕЛС, како што се патишта, водовод, канализација итн., кои се критични за растечката локална економија и за привлекување на приватни инвестиции кои ќе ја подобрат основата на сопствените извори на приходи.

Индикаторите за фискална флексибилност прикажани подолу вклучуваат приходи, расходи и други повторливи буџетски коефициенти кои се релевантни за целите на утврдување на кредитоспособноста на ЕЛС.

Индикатори за приход

- Приходите од данок на имот како процент од приходи од сопствени извори⁶;

⁵ Способноста да се одложат капиталните трошоци зависи од условите на неизвршените договори за нови градежни работи (патишта, на пример). Одложувањата на договорите можат да чинат многу ако ЕЛС не воведо финансиски казни заради сопирање на задолжителните работи на ЕЛС. Друг фактор кој треба да се земе предвид при доцнење на градежни работи е трошокот за одново мобилизирање на градежните работи. Дополнителните трошоци што ќе стаат во иднина, кога одново ќе се почне со градежни работи, можат да имаат значителен негативен ефект на идниот готовински тек на ЕЛС. Секако, ЕЛС може едноставно да го напушти проектот, но тоа може да има политички реперкусии. Градоначалникот може да не биде наклонет да покаже дека тој/таа не е во состојба да го заврши проектот, особено ако тој бил ветен во кампања или е важен за избор на градоначалникот.

⁶ Приходите од сопствени извори опфаќаат само повторливи, даночни и неданочни приходи (локални даноци и давачки, приходи од имот, дел од приходите од персоналниот данок на приход, приходи од самопридонес и други приходи).

- Други даночни приходи од сопствени извори како процент од приходи од сопствени извори.

Со овие индикатори се мери степенот до кој ЕЛС зависи од даноците на имот за исплата на долгови. Се претпочита поразновидна даночна основица за да се намали влијанието на промените во локалната економија. Може да се претпочита понизок процент на даночен приход од приходите од сопствени извори, зависно од економската основа и ризиците што се поврзани со другите приходи од сопствени извори.

Дијагнозата треба да ги опфаќа: историските трендови и годишните варијации во приходите од данокот на имот и другите даноци од сопствени извори; најголемите плаќачи на данок на имот, и историскиот тренд на ненамирени побарувања како процент од вкупниот данок на имот. Порелевантна анализа за споделениот персонален данок на приход е таа за националните економски фактори кои го генерираат персоналниот данок на приход.

- *Приходи од сопствени извори по глава на жител.* Овој индикатор овозможува да се направи споредба помеѓу различни ЕЛС врз основа на остварените даночни приходи од сопствени извори. Со него се илустрира разликата во општата економска добросостојба на ЕЛС и степенот до кој општинските совети ги одобриле другите даночни и неданочни извори на приходи.
- *Неповторливите приходи од сопствени извори како процент на вкупни приходи од сопствени извори.* Овој индикатор покажува до кој степен ЕЛС се потпира на продажба на средства и други еднократни извори на приход за да ги покрие оперативните расходи. Историските трендови треба да покажат дали овие приходи се постојано важни за редовно функционирање на ЕЛС, и дали ЕЛС може да про-

должи да се потпира на продажбата на средства или други еднократни приходи за да одржи рамнотежа во оперативниот буџет.

Индикатори за расходи

- *Трошоците за персоналот како процент од вкупните тековно-оперативни расходи.* Анализата треба да ги опфати историските трендови кај расходите за персоналот и идните насоки на исплата на платите. Анализата треба да го преиспита овој индикатор во однос на информациите што се добиени со индикаторот за буџетското извршување, и да се обиде да разјасни зошто се промениле расходите за персоналот. Дијагнозата може да опфаќа и други категории на расходи како, на пример, гориво за возилата на ЕЛС, ако овие расходи се релевантни.

Структура и трендови на расходната страна

Капиталните расходи и расходите за одржување се позитивен аспект, додека високата ставка за плати е негативна, бидејќи расходите се поригидни и има помали изгледи за оперативен вишок. Тоа, исто така, создава скриен ризик од неповолни исходи во случај на неповолни економски услови. Во таква ситуација резервните фондови на ЕЛС стануваат сè поважни. Способноста за буџетирање и точното реализирање на буџетите е позитивен аспект. Позитивниот биланс на успех (вишокот) во тековно-оперативниот буџет е особено позитивен аспект. Планирањето на капиталниот буџет и плаќањето големи суми со тековните приходи е исто така позитивен аспект. Можни показатели се уделот на расходите од БДП и процентот на ЕЛС кои имаат помалку од националниот просек. Предвидувањето и планирањето на буџетот, како и неговото извршување, се важни показатели за финансиското управување на ЕЛС. Ако трендот води кон помала стапка на навремена наплата, ова е јасен сигнал дека

планирањето на буџетот е лошо, а стручната способност при предвидувањето е слаба, па затоа претставува ризик да се создаде краткорочен долг.

Фискални резултати

Составот на приходите и трендовите се земаат предвид кога способноста за утврдување на даночните стапки на локално ниво се смета за позитивен аспект. Даночните оптоварувања треба да бидат прифатливи во споредба со соседните региони. Погодна е ефективната употреба на давачките и таксите, додека големите трансфери на локални претпријатија не се. Можни индикатори тука се: процентот на приходите од БДП и процентот на ЕЛС, кои имаат приходи помали од националниот просек. Друга важна слабост на сегашниот меѓувладин финансиски систем е дека македонските ЕЛС имаат ограничени овластувања при зголемување на своите приходи преку сопствени политички одлуки, па така најголем дел од нивните приходи доаѓаат од даноците и таксите кои се делат меѓу нив и централната власт, или од трансферите. Ова е проблематично за кредиторите од две причини. Од една страна, тоа значи дека локалните власти имаат релативно мала способност да ги приспособат своите даночни политики, така што ќе можат да ги исполнат нивните потреби за сервисирање на долгот. Од друга страна, тоа значи дека нивните приходи, пред сè, зависат од даночните политики на централната власт. Друг проблем може да претставува неповолниот ефект од слабата наплата на сопствените приходи од имот. Ако некои даночни обврзници не ги плаќаат своите даночни обврски, додека други го прават тоа, системот станува помалку правичен. Особено проблематичен е случајот кога и побогатите и помоќни сегменти од подрачјето не ги исполнуваат своите даночни обврски (не плаќаат). Ова може да доведе до ситуација оние што плаќаат данок да заклучат дека данокот е

неправеден и да се одлучат да престанат со плаќање. Друг проблем е недостатокот на способности за предвидување на приходите и можно преценување на приходите (искуството од Македонија и Романија). Капиталното буџетирање не треба да биде подготовка на листа на желби, туку да прерасне во утврдување на јасни приоритети и донесување соодветни, најисплатливи одлуки. Неуспешната транзиција и затворениот процес на приватизација придонесоа кон негативната перцепција на приватниот бизнис. Оттаму на јавно-приватното партнерство не се гледа како на можност за ЕЛС да размислуваат за проекти надвор од нивниот буџет. Други проблематични области се непредвидливоста на системот со следниве одлучувачки фактори: отпорот на централната власт (Управа за јавни приходи) во однос на пренесувањето на базата на податоци за наплата на данокот на имот, немањето визија и решение за заостанатите обврски, наместо да се зголемуваат трансферите за децентрализирани надлежности, тие се намалуваат (како што е случајот во образованието и противпожарната служба), со што се прекршува основното правило при доделување на надлежностите/услугите без приходите за покривање на трошоците за нивно обезбедување, можната измена во фискалниот систем (воведување на рамниот данок) и сиромаштијата, високата зависност од централната власт во однос на приходите.

Други индикатори за финансиското работење

- *Приходи од сопствени извори како процент на вкупните оперативни расходи.* Агенциите за кредитен рејтинг користат индикатори за примарен вишок во оперативниот буџет за мерење на финансискиот учинок. На пример, примарниот оперативен вишок како процент од вкупните оперативни расходи е добар инди-

катор на финансиската моќ и на способноста на општината да ги исплати своите долгови. Градскиот совет на ЕЛС мора да одобри балансиран буџет кој може да има за резултат вистински дефицит на крајот на извршувањето на буџетот. Генерално, ЕЛС хронолошки или трошат повеќе годишни приходи преку зголемување на оперативните и капиталните расходи за да го „врамнотежат“ буџетот, или добиваат грантови за врамнотежување или други субвенции од државниот буџет за да го покријат оперативниот дефицит и да го „избалансираат буџетот“. Сериозна финансиска политика значи да се одржува резервен оперативен фонд во случај на макроекономски или политички промени што имаат за резултат оперативен дефицит.

Поголемите градови во побогати области со поголем удел на приходи од сопствени извори поверојатно е дека ќе имаат оперативен вишок во буџетот, додека помали, посиромашни општини може често да имаат оперативен дефицит, кој може да е во врска со зголемените расходи наметнати од централната влада за извршување на децентрализираните надлежности.

Важно е да се согледа кои ЕЛС го имаат овој проблем и кои индикатори можеме да ги искористиме за да го идентификуваме ова прашање за време на анализата на кредитоспособноста. Ако ЕЛС нема доволно предвидливи трансфери од државниот буџет, тогаш таа мора да ги искористи приходите од сопствени извори за да плати за тие услуги. Ова ја намалува способноста на ЕЛС за плаќање на долговите. Од аспект на кредитоспособноста, критичниот индикатор за мерење на „примарниот оперативен баланс“ е степенот до кој ЕЛС ги користи приходите од сопствени извори за да ги плати оперативните расходи, вклучително и наметнатите расходи за децентрализираните надлежности.

Табела 2.7 Процент на приходи од сопствени извори и трансфери од државниот буџет во вкупните приходи на ЕЛС 2003 - 2006

Структура на приход				
Година	2003	2004	2005	2006
Сопствен извор	%	%	%	%
Трансфер од државен буџет	%	%	%	%
- Приходи од ДДВ				
- Наменски грантови				
- Капитални грантови				
- Блок грантови				
- Грантови за делегирани надлежности				
Вкупен трансфер од државен буџет	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

- *Трансфери за комунални услуги/Вкупни оперативни приходи.* Целта на овој индикатор е да го прикаже степенот до кој ЕЛС мора да ги користи приходите од сопствени извори за поддршка на комуналните услуги. Историските трендови на овој индикатор можат да го покажат степенот до кој комуналните претпријатија се потпираат врз трансферите од ЕЛС и дали ова е статички тренд или пак е тренд во опаѓање. За да се соберат податоци за овој индикатор, општинските финансиски работници ќе треба да ги разделат капиталните трансфери на ЕЛС од оперативните трансфери за комуналните претпријатија. Оперативните трансфери од ЕЛС, исто така, треба да ги исклучат приходите од персонален данок што ги имаат добиено од трансферите од државниот буџет за финансирање на комуналните услуги. Зголемените субвенции од приходи од сопствени извори за комунални услуги ја намалува сумата на приходите што се на располагање за исплата на долговите.
- *Тековен работен капитал на крајот од фискалната година.* Ова претставува мерка на општата ликвидност на ЕЛС, и го прикажува времето во кое ЕЛС тре-

ба да ги реши неочекуваните промени во реализирањето на приходите и расходите во текот на годината при обезбедување на услугите. Овој индикатор, исто така, дава индикации за практиките на управување со готовината на ЕЛС и користењето на кои било оперативни резервни фондови во текот на годината. Бидејќи ЕЛС, всушност, не управуваат со готовина, „тековниот работен капитал“ е нивото на приходи кои се на располагање на сметката на ЕЛС, како приходи од сопствени извори во Трезорот за покривање на оперативните расходи. Иако индикаторот ги мери резервите на крајот од годината, тој може да даде увид и во практиките на ЕЛС за управување со готовина. Утврдувањето на кредитоспособноста треба да го земе предвид овој индикатор за да ги идентификува потенцијалните проблеми на ЕЛС со готовинските текови, и способноста на ЕЛС за навремено исплаќање на долговите. Тој е особено важен за ЕЛС кои немаат никаков долг, и може да ја подигне свесноста кај финансиските менаџери на ЕЛС за тоа колку им е важно управувањето со готовина на субјектите кои даваат заеми. Иако овој индикатор е корисен за започнување на преглед на управувањето со готовина, неопходна е подлабинска анализа на финансискиот информатички систем на ЕЛС и финансиските практики на управување (види подолу: Индикатор за финансиско управување). На пример, анализа на обврски за плати во текот на годината ќе даде некакви индикации за притисокот на приходите од сопствени извори на ЕЛС и потенцијалните проблеми за исплата на долговите. Тој, исто така, може да помогне да се сфати нивото на исплата на заостанатите обврски кон добавувачите, иако причините за овие заостанати обврски може да бидат сложени (спор во врска со спроведување на договор, на пример), и не мора секогаш да ги рефлектира прашањата поврзани со готовинскиот тек.

2.2.3 Индикатори за финансиско управување

Финансиското управување се однесува на методите, практиките и алатките што финансиските менаџери на ЕЛС ги користат за спроведување на нивните надлежности. Ова е широко поле што вклучува во себе оценување на финансиските политики на ЕЛС, подготвување на буџет и негово извршување, собирање на приходи и управување, набавки и управување со готовина во секојдневно работење.

Ликвидните средства и пазарните реални средства се поволни фактори, како што се и стабилните резерви во однос на годишните расходи. Ненаплатениот долг се зема предвид. Краткорочниот долг претставува проблем доколку не се сервисира периодично. Долгорочниот долг и потенцијалниот долг (кога постојат гаранции кон други) е генерално негативен, освен ако не се употребува како поддршка за продуктивните (самоодржувачки) активности. Долгови со краток рок на отплата со главнина која достасува на термин (bullet maturity) претставуваат негативност заради постојаниот притисок за рефинансирање, како и заради потенцијалниот товар врз тековните приходи. Исто така, се зема предвид и долгот на другите власти со кој има вкрстување, а кој се заснова на истата економска основа. Можни индикатори: процентот на инвестициите од вкупните расходи и процентот на ЕЛС помали од националниот просек.

Мерката за квалитет на финансиското управување е предмет на квалитативни толкувања. Ние нема да ги претставуваме квантитативните индикатори за финансиско управување, туку ќе ги опишеме елементите што треба да бидат вклучени во утврдувањето на ризици поврзани со системот за управување со финансии на ЕЛС. Тие вклучуваат:

- Проценување на финансиските политики на ЕЛС⁷;
- Методологија за капитално буџетирање и извршување;
- Преглед на буџет/сметководство на ЕЛС, управување со готовина, набавки, собирање на приходи, и други информатички системи за управување за проценување на приходите и контрола на расходите;
- Финансиски извештаи и мониторинг (законска обврска за финансиски извештаи и други начини за мониторинг врз финансискиот учинок на ЕЛС);

Основата и квалитетот на финансиските пресметки се испитува, а точни и доследни извештаи се позитивен аспект. Навремените и независни ревизии имаат исто така позитивна оценка. Информирањето за готовината или готовинското сметководство што обезбедува веродостојни информации, расположливата готовина за сервисирање на долгот, се позитивен аспект. Оценката на ликвидните средства и ненаплатените сметки можат да претставуваат проблем, поради тоа што бараните инвестиции во државни обврзници може да биде ризично, а сметките можат да имаат заостанати обврски. Од особена важност е јасниот финансиски однос меѓу ЕЛС и јавните претпријатија (како комуналните) кои може да создадат скриен долг. Нивните јасни меѓусебни односи, како и можното безготовинско (вирманско) сметководство, ѝ го зголемува рејтингот на ЕЛС.

2.2.4 Индикатори за долг

Ние ги делиме индикаторите за долг на 2 категории: ЕЛС што веќе се имаат задолжувано и ЕЛС што се задолжуваат по првпат. За ЕЛС

што се задолжуваат по првпат, индикаторот за долг е капацитетот за задолжување на ЕЛС (20% законски лимит за задолжување).

За ЕЛС што веќе се имаат задолжувано, индикаторот за долг вклучува:

- *Максимална годишна исплата на долг како процент од тековно-оперативниот буџет/приходи од сопствени извори.* Лимитот согласно тековната законска регулатива е дека не смеат да се користат повеќе од 15% од вкупните приходи во тековно-оперативниот буџет на ЕЛС во претходната фискална година за исплата на долгови. Меѓутоа, постојат конзервативни или либерални начини за толкување на множителот и делителот на овој индикатор. За целитена подготвување на документи што се објавуваат за ново задолжување, ЕЛС треба да го користи конзервативното толкување на законот. Во овој случај, максималната годишна исплата на долгот е највисоката исплата што може да се појави во која било идна година за време на траењето на заемот. Приходите од сопствени приходи се, всушност, сумата на приходи проценети во годината кога бил реализиран заемот. Индикаторот за кредитоспособност би требало да ја користи идната година за да ја утврди максималната сума за исплата на долг при пресметување на капацитетот за задолжување.

Иако технички не се смета како „долг“, ЕЛС во Македонија можат да ги одложат договорените исплати и да акумулираат поголеми обврски што треба да ги исплатат. Ние немаме специфичен индикатор за долг за исплата на овие заостанати обврски, но тие треба внимателно да се прегледаат. Доколку ЕЛС акумулира обврски над 90 дена, важно е да се сфатат причините за одложувањето и дали тие се поврзани со доцнењето при собирање на приходи или пак се резултат на посериозен структурален фискален дебаланс.

⁷ ЕЛС немаат писмен документ за финансиската политика одобрен од Советот на општината. Може да биде корисно да им се помогне на ЕЛС да подготват политики, зависно од нивното прифаќање на овој концепт.

- *Неисплатена основица од обврски по глава на жител.* За финансискиот раководител важно е да го разбере товарот од задолжувањето на ЕЛС, односно вкупната неисплатена основица од обврски по глава на жител, споредено со товарот од задолжувањето на другите ЕЛС, за доверителите да можат да го споредат задолжувањето меѓу задолжените.

3. ЛОГИКАТА НА МОДЕЛОТ И АЛГОРИТАМОТ

Овој модел служи за оценка на кредитната состојба на општината имајќи ги предвид историските податоци за нејзиното севкупно економско-финансиско работење, како и плановите за во иднина. Моделот е, пред сè, за сопствена анализа на општините и подготовка на идни сценарија и анализа на оптималните решенија, преку едноставно менување на влезните компоненти на главните фактори кои влијаат на економско-финансиските резултати.

Во овој дел опишани се накратко сите работни листови од Мајкрософт ексел моделот, односно од кои сè работни листови се состои моделот за анализа и кои и какви податоци секој финансиски работник од ЕЛС треба да ги внесе при анализирањето на сопствената кредитоспособност. Редоследот на описот на работните листови е соодветен на редоследот во Мајкрософт ексел моделот кој е даден во прилог на овој Прирачник (ЦД во џеб на корицата).

3.1 Дневник за измени

Во овој работен лист треба да се забележат сите нови измени кои се направени во табелите во споредба со претходните верзии.

3.2 Работен лист за претпоставки

Овој работен лист ги содржи основните претпоставки и следи група на променливи вредности на ЕЛС:

1. Макроекономски
2. Демографски
3. Социјално-економски

Табела 3.1 Преглед на основните индикатори

Макроекономски
Инфлација на крај на периодот
Инфлација верижна со база 2002 година
БДП раст во Македонија
БДП по ПКМ во денари на Македонија
БДП по ПКМ во денари на општина
БДП по ПКМ во денари по глава на жител на општина
БДП по ПКМ како % од националниот БДП по ПКМ
Вкупно остварени приходи на физички лица во општина
Вкупно остварени приходи на физички лица по глава на жител во општина
Тековни расходи на централен буџет
Капитални расходи на централен буџет
Капитални расходи на централен буџет врз тековни расходи на централен буџет
Вкупно остварени приходи на физички лица во општина врз БДП по ПКМ на општина
Демографски
Население
Природен прираст на население
Урбано население како % од вкупно население
Рурално население како % од вкупно население
Концентрација на население. Население во седиште на ЕЛС како % од вкупно население во ЕЛС
Население под 18 години како % од вкупно население
Население помеѓу 18 и 65 години како % од вкупно население
Население над 65 години како % од вкупно население
Завршени студенти на 1000 жители помеѓу 18 и 65 години

Социјално-економски
Концентрација на економија. Првиот сектор од БДП како % од вкупен БДП
Концентрација на економија. Првите два сектори од БДП како % од вкупен БДП
Концентрација на економија. Првите три сектори од БДП како % од вкупен БДП
Прв најголем работодавач-сектор
Прв најголем работодавач-% од вкупно вработени
Втор најголем работодавач-сектор
Втор најголем работодавач-% од вкупно вработени
Трет најголем работодавач-сектор
Трет најголем работодавач-% од вкупно вработени
Стапка на вработеност
Стапка на невработеност
Корисници на социјална помош
Цена на м2 станбена површина во центар на седиште на ЕЛС
Цена на м2 деловна површина за наемнина во центар на седиште на ЕЛС

Овие варијабли се користат за:

1. Да помогнат во процесот на анализа на кредитоспособноста на ЕЛС;
2. Да помогнат во алгоритмот при пресметување на номиналниот и тековниот буџет;
3. Да помогнат во алгоритмот на пресметување на индикаторите.

Државниот статистички информативен систем во РМ е релативно слаб, а некои од временските серии се генерираат така што се земаат предвид определени претпоставки. Сите варијабли се објаснети во забелешките во ексел табелите.

3.3 Работен лист за номиналниот буџет

Во него номиналниот буџет е претставен на четирицифрена основа, а некои ставки се претставени на шестоцифрена основа. Во него се, исто така, претставени планираните и реализираните ставки и предвидувања за следните пет години, до 2012 година.

Табела 3.2 Работен лист за номиналниот буџет

Група	Подгр.	Сметки	Опис на позициите	2005		2006		2007...2012	
				П	И	П	И	П	П
			<i>ВКУПНО ПРИХОДИ</i>						
71			Даночни приходи						
	711		Данок од доход, од добивка и од капитални добивки						
		7111	Персонален данок на доход						
	713		Даноци на имот						
		7131	Данок на имот						
		7132	Данок на наследство и подарок						
		7133	Данок на промет на недвижности. и права						
		7134	Други даноци од имот						
		7135	Камати за ненавремено плаќање.данок на имот						
	717		Даноци на специфични услуги						
		7171	Комунални даноци						
	718		Такси на користење или дозволи за вршење на дејност						
		7181	Дозволи за вршење на дејност						
72			Неданочни приходи						
	721		Претприем. приход и приход од имот						
		7211	Профит од дополнителни активности на владини агенции						
		7212	Приходи од јавни финансиски и нефинансиски институции						
		7213	Други приходи на имот						
	722		Такси и надоместоци						
		7221	Парични казни						
		7223	Административни такси						
	723		Административни такси и надоместоци						
		7236	Услуги за копирање и публикување						
		7239	Закупнини						
	724		Други владини услуги						
		7241	Други владини услуги						
	725		Други неданочни приходи						
		7251	Донации од приватни компании						
		7252	Донации од физички лица						
		7259	Други неданочни приходи						
73			Капитални приходи						
	731		Продажба на капитални средства						
		7311	Продажба на капитални средства						
	734		Капитални трансфери од невладини извори						
		7341	Трансфери на капитал од невладини извори						
74			Трансфери и донации						
	741		Трансфери од други нивоа на власт						
		7411	Тековни трансфери од други нивоа на власт						
		7412	Капитални трансфери од други нивоа на власт						
	742		Донации од странство						
		7421	Општи и тековни донации						
		7432	Капитални донации						
75			ДОМАШНО ЗАДОЛЖУВАЊЕ						
	751		Краткорочни позајмици во земјата						
		7511	Краткорочни позајмици во финансиски институции						

			2005		2006		2007...2012	
			П	И	П	И	П	П
		<i>ТЕКОВНО-ОПЕРАТИВНИ РАСХОДИ ЗА ПРОГРАМА</i>						
40		ПЛАТИ, НАЕМНИНИ И НАДОМЕСТОЦИ ЗА ВРАБОТЕНИТЕ						
	401	Основни плати и надоместоци						
	402	Придонеси за социјално осигурување од работодавачите						
	403	Останати придонеси од плати						
41		РЕЗЕРВИ И НЕДЕФИНИРАНИ РАСХОДИ						
	411	Финансирање на нови програми и потпрограми						
	412	Постојана резерва (непредвидливи расходи)						
	413	Тековни резерви (разновидни расходи)						
42		СТОКИ И УСЛУГИ						
	420	Патни и дневни расходи						
	421	Комунални услуги, греење, комуникација и транспорт						
	423	Ситен инвентар, алат и други материјали за поправки						
	424	Поправки и тековно одржување						
	425	Договорни услуги						
	426	Други тековни расходи						
43		ТЕКОВНИ ТРАНСФЕРИ ДО ВОНБУЏЕТСКИТЕ ФОНДОВИ						
	431	Трансфери до Фондот за ПИОМ						
	432	Трансфери до Агенцијата за вработување						
	433	Трансфери до Фондот за здравство						
44		Тековни трансфери до ЕЛС						
	442	Наменски дотации						
45		КАМАТИ						
	451	Каматни плаќања кон нерезиденти кредитори						
	452	Каматни плаќања кон домашни кредитори						
	453	Каматни плаќања кон други нивоа на власт						
46		СУБВЕНЦИИ И ТРАНСФЕРИ						
	461	Субвенции за јавни претпријатија						
	462	Субвенции за приватни претпријатија						
	463	Трансфери до невладини организации						
	464	Разни трансфери						
47		СОЦИЈАЛНИ БЕНЕФИЦИИ						
	471	Социјални надоместоци						
	472	Плаќања на бенефиции од Пензиски фонд						
	473	Плаќања на надоместоци од Агенцијата за вработување						
	474	Плаќања на надоместоци од Фондот за здравствено осигурување						
49		ОТПЛАТА НА ГЛАВНИНА						
	491	Отплата на главнина до нерезидентни кредитори						
	492	Отплата на главнина кон домашни институции						
	493	Отплата на главнина до други нивоа на власт						
		<i>КАПИТАЛНИ РАСХОДИ ЗА ПРОГРАМА</i>						
48		КАПИТАЛНИ РАСХОДИ						
	481	Градежни објекти						
	482	Други градежни објекти						
	483	Купување на мебел, опрема, возила и машини						
	484	Стратешки стоки и други резерви						
	485	Други нефинансиски средства						
	486	Финансиски средства						
	489	Капитални субвенции за прет. и невладини организации						

Во овој работен лист податоците се внесуваат во белите полиња за 2005 и 2006 година. Проектираните податоци за периодот од 2007 до 2012 година ги преземаат пресметаните вредности од работниот лист на константниот буџет, прилагодени на инфлацијата дадена во работниот лист на претпоставките.

НАПОМЕНА:

Доколку има потреба при работењето во овој модел, може да се внесат и нови ставки од контниот план во работните листови од ексел моделот така што ќе се внесе нов ред. Ова треба да се направи во следните работни листови:

1. Номинален буџет
2. Константен буџет
3. Буџетски резултати
4. Исто така во случај на внесување на нов ред во кој било од горенаведените листови, треба да се внесе и ново предвидување во работниот лист за предвидување за соодветната нова ставка од контниот план.

Се внесуваат номиналните вредности само за основниот буџет на општината.

Во номиналниот буџет во ставка 7411 и 7412 треба да се внесат збирно само оние приходи кои се однесуваат на основниот буџет (затоа тие се означени со кафеава боја бидејќи не се збир од аналитичките конта). Аналитичките конта кои произлегуваат од 7411 и 7412 се само илустрација за тоа дека во моделот може да се внесат и нови ставки но тогаш треба да се биде конзистентен, односно да се направат соодветни промени и во константниот буџет и во останатите работни листови од екселот.

3.4 Работен лист за константниот буџет

Во него константниот буџет е претставен на четирицифрена основа. Во него се, исто така, претставени планираните и спроведените ставки и предвидувања за следните пет години.

Во овој работен лист не треба да се внесуваат податоци. Овој работен лист целосно се базира на работните листови за номиналниот буџет, предвидувањата и претпоставките. Во овој лист сите ставки се предвидени врз основа на преземањето на вредностите од работниот лист на предвидувањата. Буџетските ставки се прикажани на ист начин како во номиналниот буџет.

3.5 Работен лист за буџетските резултати

Овој работен лист го содржи главниот индикатор за извршување на буџетот, односно соодносот меѓу извршените и планираните ставки. Буџетските ставки и овде се претставени на ист начин како во номиналниот буџет.

3.6 Работен лист за нето оперативниот вишок

Нето оперативниот резултат од работењето е едноставно разликата меѓу оперативните приходи на ЕЛС и нивните оперативни расходи во дадениот период. Ако резултатот е позитивен и доволно голем да ги покрие плаќањата на антиципираните обврски (долгови) што ЕЛС ги има, тогаш може да се смета дека таа е кредитоспособна. Во спротивно, ако резултатот е негативен, или помал од она што и е потребно на локалната самоуправа да ги покрие своите обврски, тогаш ЕЛС не смее да се задолжи, а и банките не треба да и даваат заем, дури и кога предвидените плаќања на обврските се под предвидениот законски лимит.

Оперативни приходи на ЕЛС во Македонија, се смета дека се сите приходи освен:

- Предвидените заштеди од оперативните приходи за финансирање на капитални расходи;
- Блок дотациите од буџетот на РМ за финансирање на капитални инвестиции;
- Приходи од продажби на имот;
- Приходи од самопридонеси;
- Прилив од заеми.

Значи, приходите што се земени предвид се: данок на имот, комунални такси, трансфери од персоналниот данок на приход и ДДВ (односно ставките 71, 72 и 74, без 7412 и 742).

Оперативни расходи се сите расходи освен оние за капитални инвестиции (купување на опрема, ИТ, мебел, физички простор, подготовка на проекти, инфраструктура), кои во табелата се опфатени под ставките 40, 42, 45, 46 и 47.

Табела 3.3 Работен лист за нето оперативен вишок

	2005	2006	2007
Даночни приходи			
Тековни трансфери			
Други тековни приходи			
Вкупно тековно-оперативен приход			
Плати, наемнини, надоместоци за вработени			
Стоки и услуги			
Субвенции и трансфери			
Социјални бенефиции			
Тековно-оперативен расход 1			
Тековно-оперативно салдо 1			
Исплатена камата			
Резерви и недефинирани расходи			
Тековно-оперативен расход 2			
Тековно-оперативно салдо 2			

Капитален приход			
Капитални трансфери од други нивоа на власт			
Капитални донации			
Вкупно капитален приход 1			
Вкупно капитален расход 1			
Капитално салдо 1			
Вкупно капитален приход 2			
Вкупно капитален расход 2			
Капитално салдо 2			
Општи и тековни донации			
Вкупно приходи			
Проверка на вкупно приходи			
Проверка на вкупно приходи			
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови			
Тековни трансфери до ЕЛС			
Вкупно расходи			
Проверка на вкупно расходи			
Проверка на вкупно расходи			
Салдо пред промена на долгот			
Салдо пред промена на долгот			
Отплата на главнина			
Ново задолжување			
Нето зголемување на долгот (намалување)			
Нето суфицит/(дефицит)			
Нето суфицит/(дефицит)			
ГЛАВНИНА НА ДОЛГОТ			
Краткорочно			
Долгорочно			
Вкупен долг			

3.7 Работен лист со предвидувања

Овој работен лист го олеснува предвидувањето на секоја приходна/расходна ставка од буџетот. Тој, исто така, содржи предлози, забелешки и графикони.

Табела 3.4 Работен лист за предвидувања

Персонален данок на доход	2005	2006	2007	2008	2009
	2156667	0	0	0	0
Извршени приходи	2156667	0			
Постигнати годишни промени		0%	#ДИВ/0!	#ДИВ/0!	#ДИВ/0!

Предвидени промени			100%	100%	100%
Предвидени приходи			0	0	0

3.8 Работен лист со фискални индикатори

Постојат 9 индикатори кои треба да се следат.

Табела 3.5 Работен лист за фискални индикатори

	2005	2006	2007	2008	2009
Вкупно приходи врз БДП					
Даночни приходи врз вкупно приходи					
Сопствени приходи врз вкупно приходи					
Трансфери од централна власт врз вкупни приходи					
Донации врз вкупни приходи					
Даночни приходи врз трансфери од централна власт					
Сопствени приходи врз трансфери од централна власт					
Капитални расходи врз тековно-оперативни расходи					
Даночни приходи врз сопствени приходи					

3.9 Работен лист со индикатори за расходи

Постојат 5 индикатори кои треба да се следат.

Табела 3.6 Работен лист за расходи

	2005	2006	2007	2008	2009
Вкупно расходи врз БДП					
Тековно-оперативно салдо врз тековно-оперативни расходи					
Салдо пред промена на долгот врз вкупно приходи					
Капитални расходи врз вкупни буџетски расходи					
ЕЛС капитални расходи врз капитални расходи на централен буџет					

3.10 Работен лист со индикатори за финансиската состојба

Постојат 4 индикатори кои треба да се следат.

Табела 3.7 Работен лист за финансиската состојба

ФИНАНСИСКИ ИНДИКАТОРИ
Инвестиции како процент од вкупни расходи
Задолжување како процент од даночни приходи
Задолжување како процент од сопствени приходи
Задолжување како процент од тековно-оперативни приходи
Сервисирање на долг врз тековно-оперативни приходи
Краткорочно задолжување врз тековно-оперативни приходи
Долгорочно задолжување врз тековно-оперативни приходи

3.11 Работен лист со законските ограничувања на обврските

Табела 3.8 Работен лист за законските ограничувања на обврските

	2005	2006	2007	2008	2009
Вкупен буџет					
Остварени тековно-оперативни приходи					
Други приходи					
Вкупно					
Остварени тековно-оперативни приходи					
15 % ограничување за долгорочно задолжување					
Законски лимит на вкупно задолжување					
Законски лимит на годишен ануитет					

3.12 Работен лист за заеми и долг

Овој работен лист ги прикажува главните карактеристики на доспеаниот долг.

Табела 3.9 Работен лист за заеми и долг

Кредитор		
Тип на кредит		Кредит 1
Сума на кредит	0	
Каматна стапка годишна	5,25%	Камата - евро
Период на отплата (години)	5	Главнина - евро
Период на отплата (месеци)	60	Сервисирање на долг - евро
Грејс период (години)	1	Неотплатена главнина - евро
Грејс период (месеци)	12	Камата - ден
Година кога е добиен кредитот	2009	Главнина - ден
Година кога отпочнува отплата	2010	Сервисирање на долг - ден
Месец кога е добиен кредитот	11	Неотплатена главнина - ден
Годишна отплата на главнина	0	

КОНСУЛТИРАНА ЛИТЕРАТУРА

- ARD Inc. Financial Team, *“Assessing the Borrowing Capacity of the Municipality of Pitesti, Romania”*; Romania Local Government Bridge Program 2005
- Bahl & Linn, *“Urban Public Finance in Developing Countries”*; 1992, World Bank
- Caluseru and Johnson, *“Study on the reform of legal and regulatory framework for borrowing by ELS”*; 2005
- Charles Jokey, *“Credit rating for LGU”*; training program in Macedonia in organization of CEA 2005
- Elena Okorotchenko, *“Balkan LRGs Face Sizable Infrastructure Needs and Tough Debt Restrictions”*; Standard & Poor’s, Research, May 2006
- Farouk Soussa, *“Sovereign Ratings Republic of Turkey”*; Standard & Poor’s
- Felix Ejgel, *“Creditworthiness, Ratings and Debt Issuance Trends in CEE”*; Presentation for the training in LGU Credit Rating organized by CEA, Oct-Nov 2005
- Fitch rating, *“Special report for Romanian local authorities”*; December 2003
- Fitch Ratings, *“International Rating Methodology for Local and Regional Governments”*; International Public Finance, Criteria Reports, October 2006
- Fitch Ratings, *“European Subnationals – Coping with Changing Institutional Frameworks”*; Special report, February 2004
- Fernando Mayorga, *“Improving Subnationals Creditworthiness”*, Special Report, Fitch Ratings, International Public Finance, March 2005
- Fitch Ratings, *“Municipalities in Europe: The Impact of the Institutional Framework on Performance”*; Special report, June 2005
- J. Petersen and J. B. Cihfield, *“Linkages between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies”*; World Bank April 2000
- John Petersen with John B. Cihfield, *“Linkages between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies”*; WB April 2000
- Jorge Martinez Vazquez, *“Intergovernmental Fiscal Relations in Romania: Challenges and Options for Reform”*; January 2006 draft
- Marjan Nikolov Editor, *“The future of local government finance: Case studies from Romania, Bulgaria and Macedonia”*; Center for Economic Analyses 2006; OSI-Budapest Sponsored
- Moody’s, *“Local and Regional Governments Outside the US”*; Rating Methodology, October 2006
- Moody’s Statistical Handbook, *“Non-US regional and Local Governments”*; February 2007
- Pawel Swianiewicz, *“Local government borrowing”*; LGPSRI/OSI Budapest, 2004
- SchlumbergerSema, *“Municipality Debt Assessment in Macedonia”*; TA to the Ministry of Finance on Fiscal Decentralization under EAR contract, 2004
- T. Levitas, *“An Introduction to Municipal Borrowing in Serbia”*; LGRP Serbia, USAID/DAI (Draft 2006)

“Strategic Development Plan for Public Financial Management Reform in Romania 2005-2007”

Teresa Ter-Minassian, *“Fiscal Federalism in Theory and Practice”*; Washington DC, International Monetary Fund 1997

T.Spofford, *“Fiscal Decentralization, Municipal Credit and Municipal Service Delivery in Romania”*; USAID LGAP April 2002

UNDP, *“Fiscal Decentralization in Transition Economies: Case Studies from the Balkans and Caucasus”*; 2005

Urban Institute, *“Training needs assessment report for municipal credit market development in Romania”*; April – May 1998

WB, *“Mobilizing private finance for local infrastructure in Europe and Central Asia”*; Working paper 46, 2005

Standard & Poor's, *“Central & Eastern European Local & Regional Government Review”* International Public Finance Ratings, February 2007

Yves Lemay, *“Analytical inputs behind new methodology for Regional and Local Governments”*, Moody's, International Sub-sovereign Group, January 2007