



ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ

Буџетска и даночна транспарентност

Центар за економски анализи – ЦЕА

www.cea.org.mk

АВГУСТ, 2026

Подготвил:	Центар за економски анализи – ЦЕА Скопје
Наслов:	ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ Буџетска и даночна транспарентност, 2026
Време:	Август 2026
Автори:	Ана Марија Петровска Весна Гарванлиева Андонова Марјан Николов
Географска покриеност:	РС Македонија - сите единици на локалната самоуправа

Репродукција на овој материјал е дозволена само за лична, образовна или некомерцијална употреба, под услов да е зачуван интегритетот на текстот и со јасно наведен извор на оригиналот.

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

БПИЈК	Барање за пристап до информации од јавен карактер
ГО	Граѓански организации
ДДВ	Данок да додадена вредност
ДЗР	Државен завод за ревизија
ЕЛС	Единица(и) на локалната самоуправа
ЕУ	Европска Унија
ЗЕЛС	Заедница на единиците за локална самоуправа
ИБП	Меѓународно буџетско партнерство
ИФМИС	Интегриран информатички систем за финансиско управување
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МФ	Министерство за финансии
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
ОБИ	Иницијатива за отворен буџет
ОЕЦД	Организацијата за економска соработка и развој
ПРУЈФ	Програмата за реформа за управувањето со јавните финансии
РСМ	Република Северна Македонија
УСАИД	Американска агенција за меѓународен развој
ЦЕА	Центар за економски анализи

Содржина

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	2
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	4
ВОВЕД	10
ЗАКОНСКА РАМКА ПОВРЗАНА СО ФИСКАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ	12
Закон за буџетите	12
Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа	15
Закон за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор	18
КОНЦЕПТ НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ	21
Концепт на буџетска транспарентност	22
Концепт на даночна транспарентност	24
ПОТРЕБА ОД БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО	26
МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СЛЕДЕЊЕ НА ФИСКАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ	28
ИНДЕКС НА БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ПЕРИОДОТ 2025/2026	31
Преглед на функционалноста и достапноста на веб-страниците на ЕЛС	37
Достапност по буџетски документи	41
Рангирање на ЕЛС по вредност на индекс – буџетска транспарентност	45
Индекс на буџетска транспарентност на ниво на плански региони во РСМ	47
Степен на отчетност на општините во Северна Македонија	47
Вклученост на граѓаните во креирањето на локалните политики	48
Извештаи од внатрешна ревизија на ЕЛС за 2025 година	49
Постапување по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер за прибирање на податоци	50
ОЦЕНКА НА ИНТЕНЗИТЕТОТ НА ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ЕЛС	51
Стратегии за управување со даноците и управување со ризиците кај општините	51
Достапност на информации за локалните даноците	52
Отвореност на седниците на општинските совети и вклученост на граѓаните	53
Неплатени доспеани обврски	54
Рангирање по интензитет на даночна транспарентност	55
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	58

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Фискална транспарентност

- Фискалната транспарентност е клучна компонента на доброто управување кое води кон макроекономска и фискална стабилност и е значајна детерминанта за целокупниот економски раст. Фискалната транспарентност може да служи и за рано детектирање на потенцијални ризици по фискалните резултати, што пак води кон рано предупредување и соодветна фискална реакција при променети економски претпоставки. Фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните - даночните обврзници, а и подобрена кредитоспособност. Поголемата фискална транспарентност на јавниот сектор овозможува значителна корист истовремено како за јавниот сектор (институцијата чија транспарентност се следи) така и за граѓаните и за приватниот сектор.
- Меѓународното буџетско партнерство (International Budget Partnership, 2008) ја дефинира буџетската транспарентност како можност граѓаните на една земја да пристапат до информациите за тоа колку јавни расходи се направени и тоа по дадени позиции и колку/како се собрани јавните приходи.
 - Најновиот циклус на Истражувањето за отворен буџет – OBS 2025 укажува на општо подобрување на буџетската транспарентност во Северна Македонија, но сепак постигнатото ниво и понатаму останува недоволно. Индексот на буџетска транспарентност се зголемил од 35 поени во 2023 на 39 поени во 2025 година, додека учеството на јавноста е зголемено од 7 на 9 поени, а буџетскиот надзор од 54 на 57 поени. Сепак, Северна Македонија останува под глобалниот просек од 45 и под просекот на Западен Балкан и Турција од 52 поени.
 - Подобрувањето на OBS индексот за Северна Македонија е позитивна промена на негативниот тренд од претходните неколку циклуси, кога индексот се намалил од 41 поен во 2019, на 36 во 2021 и 35 во 2023 година. Сепак, OBS 2025 повторно укажува на структурни слабости: Граѓанскиот буџет и Полугодишниот извештај не се подготвени, а Предбуџетската изјава е објавена ненавремено. Истовремено, резултатот од само 9 поени за учество на јавноста покажува дека подобрената достапност на буџетските информации сè уште не е проследена со соодветно ниво на вклучување на јавноста во буџетскиот процес.

Буџетска транспарентност кај ЕЛС

- Буџетската транспарентност се смета за потесен концепт на фискалната транспарентност, фокусирајќи се на буџетските извештаи и документи во рамките на буџетскиот циклус, кој се потпира на три меѓусебно поврзани столбови: 1) транспарентност, 2) учество и 3) надзор.
- Буџетската транспарентност кај општините во РСМ за набљудуваниот период **2025–2026 година**, во просек, споредено со изминатите години, е значително подобрена и го продолжува долгорочниот позитивен тренд. Просечниот индекс на буџетска транспарентност на ЕЛС е зголемен од **5,59 во 2014–2015 година на 12,40 во 2025–2026 година**, што претставува највисока просечна вредност во досегашниот период на следење. Споредбено со претходната година, просечниот индекс е зголемен од **11,88 на 12,40 индексни поени**, со што е надминат благиот пад забележан во претходниот период.

- Кај општините, групирани во рамки на осумте плански региони, и понатаму постојат разлики во нивото на буџетска транспарентност на ЕЛС. Во периодот 2025–2026 година, **шест од осумте плански региони бележат подобрување на просечниот индекс**, при што најголемо подобрување е забележано кај **Вардарскиот плански регион, за 2 индексни поени**. Истовремено, Полошкиот регион бележи намалување на просечниот индекс **од 8,8 на 8,0**, со што дополнително се продлабочува неговото заостанување во однос на останатите региони.
 - Општините кои припаѓаат на **Источниот и Југозападниот плански регион и во периодот 2025–2026 година во просек се регионално најтранспарентни** во споредба со општините од останатите плански региони, што укажува на континуитет во повисокото ниво на достапност на буџетските информации во овие два региона.
- Кај **37 од вкупно 81 ЕЛС** се бележи подобрување на буџетската транспарентност, што претставува значително зголемување во однос на претходниот период, кога напредок беше забележан кај 23 општини. Највисок пораст на индексот споредено со претходната година е забележан кај општините **Чаир (+9), Неготино (+8), Росоман (+6) и Долнени (+6 индексни поени)**. Особено се издвојува Чаир, кој за првпат во целокупниот период на мерење достигнува 15 индексни поени и влегува во групата на високо транспарентни општини.
- Бројот на општини со **максимални 16 индексни поени** е зголемен на **13 ЕЛС**, и тоа: **Битола, Бутел, Валандово, Велес, Делчево, Желино, Илинден, Карпош, Крива Паланка, Македонски Брод, Пехчево, Центар и Центар Жупа**. Во пошироката група на високо транспарентни општини, со 15 и 16 индексни поени, се вбројуваат **29 ЕЛС**, што укажува на релативна стабилност на групата со највисоко ниво на буџетска транспарентност.
- Најголем пад на индексот на буџетска транспарентност во 2025–2026 година, споредено со претходниот период, се бележи кај општините **Маврово и Ростуше (-9), Теарце (-7) и Зелениково (-6 индексни поени)**. Овие промени укажуваат дека еднаш достигнатото повисоко ниво на транспарентност не гарантира негово одржување, туку бара континуитет во објавувањето и достапноста на буџетските документи.
- Општините **Гостивар, Теарце и Тетово** се вбројуваат како **најмалку транспарентни општини**, со по само **2 индексни поени**, при што во периодот на следење не објавиле документи поврзани со буџетскиот процес, а најчесто е достапен само Статутот на општината. Особено значаен е фактот што сите три општини припаѓаат на **Полошкиот плански регион**, кој воедно е регион со најниско просечно ниво на буџетска транспарентност и бележи дополнително намалување на просечниот индекс од 8,8 на 8,0 поени.
- **Усвоените буџети на општините за 2026 година и кварталните извештаи за извршување на буџетите за фискалната 2025 година остануваат меѓу најчесто достапните буџетски документи**, достапни кај **76, односно 74 ЕЛС**. Значително подобрување се бележи кај **Предлог-буџетот**, чија достапност е зголемена од 46 на **61 општина**, додека **ревизорските извештаи и понатаму се најретко достапни**, кај 35 ЕЛС.
- **Продолжува позитивниот тренд на подготовка и достапност на граѓанските буџети кај општините во РСМ**, иако растот е поумерен во споредба со претходниот период.
 - За овој период **67 општини подготвиле Граѓански буџет, во споредба со 65 општини во претходниот период**. Континуираното зголемување на бројот на ЕЛС кои го подготвуваат овој документ укажува дека граѓанскиот буџет постепено се воспоставува како редовна практика за поедноставно и поразбирливо информирање на граѓаните за буџетските приоритети и распределбата на јавните средства.

- Во периодот на мониторинг 2025–2026 година, 40% од општините дале „отчет“ кон граѓаните за преземените и спроведените активности во текот на 2025 година, исто колку и во претходниот период. Отсуството на напредок покажува дека оваа форма на отчетност сè уште не е воспоставена како редовна практика кај мнозинството ЕЛС. На регионално ниво, најголема застапеност на оваа практика е забележана кај општините од **Источниот и Пелагонискиот плански регион**.
- Во периодот **2025–2026 година, 75% од општините во РСМ** спровеле форум со граѓаните и/или општествените чинители или друга алатка за нивно вклучување во креирањето на локалните политики, наспроти **80% во претходниот период**. И покрај благото намалување, граѓанското учество останува широко застапена практика, но резултатот укажува дека достигнатото ниво бара континуитет и натамошно институционализирање на механизмите за учество.
 - **Сите општини од Југоисточниот плански регион (100%) и во овој период спровеле активности за вклучување на граѓаните во креирањето на локалните политики.** Задржувањето на целосниот опфат претставува позитивен пример за континуитет и укажува на воспоставување на партиципативни механизми како поредовна практика на локално ниво.

Даночна транспарентност на ЕЛС

- Даночната транспарентност кај општините во Северна Македонија во периодот 2025–2026 година покажува **нерамномерни резултати и поголема нестабилност во споредба со претходната година**. Како најтранспарентни се издвојуваат општините **Аеродром, Берово, Велес, Демир Хисар, Кавадарци, Крива Паланка, Кисела Вода и Карбинци**, додека **Дојран, Петровец, Сарај, Тетово, Росоман и Шуто Оризари** се наоѓаат во групата со многу низок степен на даночна транспарентност.
- Споредено со претходната година, **22 од 81 ЕЛС ја подобриле даночната транспарентност, 30 општини го задржале истото ниво, додека кај 29 ЕЛС е забележано назадување**. Особено значаен е порастот на бројот на општини со влошени резултати, имајќи предвид дека во претходната година назадување било регистрирано кај само 4 ЕЛС. Ова укажува дека претходно воспоставените практики на даночна транспарентност не се одржуваат со еднаков континуитет кај сите општини.
- Во групата на општини кои бележат **најзначително подобрување на даночната транспарентност** се издвојуваат **Старо Нагоричане (+46 процентни поени), Македонски Брод (+42), Центар (+37), Долнени (+33) и Ресен (+29 пп)**. Од друга страна, најголемо назадување е забележано кај **Студеничани (-58), Росоман (-54), Дојран (-50), Карпош (-42) и Шуто Оризари (-42 пп)**, што дополнително ја потврдува изразената динамика и нерамномерност на даночната транспарентност меѓу ЕЛС.
- **29 од вкупно 81 ЕЛС имаат усвоена и важечка Стратегија за управување со ризици**, додека останатите ЕЛС или немаат подготвено ваква стратегија или постојните стратегии се со изминат рок на важност. Во споредба со претходниот период, кога 25 ЕЛС располагале со важечка стратегија, се забележува умерено подобрување на опфатот.
 - **Сите 29 општини кои имаат важечка Стратегија за управување со ризици ги опфаќаат и ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци**, како ниската стапка на наплата и/или предвидуваат стратешки мерки за зголемување на даночниот напор и наплатата на сопствените приходи. Ова претставува

позитивен наод во однос на содржината на постојните стратегии, иако нивниот ограничен опфат меѓу ЕЛС останува значаен предизвик.

- **Информирањето на граѓаните за локалните даноци и понатаму не е целосно воспоставена и редовна практика кај сите ЕЛС во РСМ.** Во тековниот период не се забележува напредок во достапноста на основните информации за даноците кои ги администрираат општините.
 - **62 општини на своите веб-страници имаат описни информации за видовите локални даноци, даночните стапки и даночната основа, исто колку и во претходната година.** Ова укажува на задржување на постојното ниво, но и на потреба ваквите основни информации да станат стандардно достапни кај сите ЕЛС, со цел подобро информирање и зголемување на даночната писменост на граѓаните.
- Во периодот на следење **2025–2026 година, 59 општини објавиле најмалку една информација на своите веб-страници поврзана со локалните даноци,** како потсетување за исполнување на даночните обврски, информации за висината на собраните локални даночни приходи или промени во даночните стапки. Во споредба со претходниот период, кога вакви информации објавиле **77 општини, се бележи значително намалување за 18 ЕЛС.**
 - Ваквото намалување укажува на **уназадување во активното и континуирано информирање на граѓаните за локалните даноци** и покажува дека претходно воспоставените практики не се одржуваат со ист интензитет. Оттука, останува значителен простор за подобрување на информирањето за системот и процесот на прибирање на локалните даноци, што е важно не само за транспарентноста, туку и за јакнење на даночната писменост и даночниот морал за доброволно исполнување на даночните обврски.
- Освен достапноста на кварталните извештаи за извршување на буџетот, се анализира и нивната содржина, односно достапноста на образецот **К3**, кој содржи податоци за доспеаните неплатени обврски на ЕЛС. **Кај сите 74 општини кои објавиле квартални извештаи за 2025 година, образецот К3 е достапен и прегледен,** наспроти 71 општина во претходниот период. Ова овозможува поцелосен увид во финансиските обврски и потенцијалните фискални ризици и претставува позитивен наод во квалитативниот аспект на транспарентноста, односно во структурната целосност и информативната вредност на објавените финансиски документи.

Измени и новини во законската регулатива

- Среднорочното проектирање и буџетирање, интегрираниот информатички систем за финансиско управување (IFMIS), како и воведувањето на Фискален совет и фискални правила и принципи се главните реформи предвидени во новиот Закон за буџети, донесен септември 2022, а со повторна одложена примена од почетокот на 2026 година^{1,2}. Во октомври 2023³ година се формираше и Фискалниот совет, како независен орган кој одговара пред Собранието на РСМ, од кој се очекува да има улога и да придонесе кон унапредување на фискалната транспарентност на централната и локалната власт како и воопшто на јавниот сектор.

¹ Закон за буџети, Сл. Весник на РСМ бр. 203/2022, 76/2024, 272/2024

² Техничкото и оперативното одлагање на ИИСУФ (IFMIS) е официјално планирано и раздолжено до 2028 година преку Програмата за реформа на јавните финансии (2025–2028).

³ Септември 2023 се избрани членовите на Фискалниот Совет, а во октомври 2023 е одржана конститутивната седница

- Во Законот за буџетите (од 2022) се дефинираат фискалните правила, буџетскиот дефицит на ниво до 3% од бруто-домашниот производ, додека јавниот долг на ниво од 60%, кој се смета за долг на општа власт (државата и општините), додека гарантираниот долг за јавните претпријатија и други институции од јавниот сектор што не се буџетски корисници се ограничува до 15% од бруто-домашниот производ.
- Со Законот за буџети и неговата целосна имплементација на одредбите, се очекува да се зголеми навремената достапност на документите поврзани со целиот буџетски процес како на централна така и на локалната власт поради законските обврски за објавување на документи поврзани со подготовката, извршувањето и известувањето за буџетите на ЕЛС.
 - Законот ја разгледува фискалната транспарентност со одредби со кои се зголемуваат обврските за квалитет и квантитет во известувањето, со кој општините се обврзуваат на објавување месечен/тримесечен извештај за извршување на буџетот на општината (во рок од еден месец од крајот на месецот/тримесечјето) на веб-страницата на општината; Финансискиот извештај за извршување на буџетот (се објавува во службениот весник/службено гласило на општината), Годишниот извештај за извршување (на буџетот на веб-страницата на Министерството за финансии и општините најдоцна во рок од еден месец од нивното усвојување).
 - Со носењето на дваесетина подзаконски акти кои произлегуваат од Законот за буџети кои се донесени во текот на 2024 година и на почетокот на 2025 година, се поставуваат појасни смерници за управување на јавните финансии кои се очекува да имаат позитивни импликации директно или индиректно врз транспарентноста, отчетноста и поголемото учество на засегнатите страни во управувањето на јавните финансии и на локално ниво.
- Според измените на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа⁴ клучните одредби од овој закон, а кои се однесуваат на транспарентноста и отчетноста се фокусираат на: планирањето на буџетот и тоа сопствените приходи на основниот буџет на општината може да се планираат со пораст од најмногу 10% од просечно остварените приходи во последните три години⁵. Исто така се дефинира точен период и начин на објавување на периодичните финансиски извештаи на општините, што не е случај и за другите буџетски документи, и тоа во рок од пет дена од денот на усвојувањето на месечните извештаи со образложение за извршување на финансиските планови, за чија содржина градоначалникот на општината е потребно да ја извести јавноста со објавување на извештаите на веб-страницата на општината или причините за неусвојување на истите.
- **Кодексот за транспарентност на локално ниво** кој е подготвен во септември 2022 година⁶ содржи минимум стандарди за проактивно информирање на јавноста за работата на органите на општината, за услугите што ги обезбедува општината преку јавните служби, како и други информации коишто ги создава или со коишто располага општината.
 - Стандардите за минимум транспарентност на локално ниво се базираат на законските обврски коишто произлегуваат од Законот за локалната самоуправа, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за користење на податоците од јавниот сектор и Законот за заштита на личните

⁴ Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа од 01.08.2022 (Службен Весник на РСМ 173/22),

⁵ Овој процент веќе беше променет од 10% на 30% согласно измените на Законот од 26.11.2019 (Службен гласник 244/2019) за во 2022 година откако се усвоени последните измени повторно да се промени на 10%. . Дополнително, доколку општината заклучно со третиот квартал оствари реализација на сопствените приходи на основниот буџет над 75% од планираните приходи, општината може сопствените приходи да ги планира со дополнителен пораст од најмногу 20% од просечно остварените приходи во последните три години

⁶ Кодекс на транспарентност на локално ниво, 2022, Проект на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите

податоци, како и од обврските на општините што произлегуваат од нивните надлежности за водење регистри и евиденции, како и статистички податоци коишто се однесуваат на територијата на општината.

ВОВЕД

Во современото демократско управување, транспарентноста и отчетноста во користењето на јавните средства претставуваат основни предуслови за градење доверба во институциите и за ефективно учество на граѓаните во процесите на одлучување. Во Северна Македонија, овие принципи имаат особено значење на локално ниво, каде општините непосредно управуваат со јавни средства и обезбедуваат услуги кои директно влијаат врз квалитетот на животот на граѓаните. Оттука, буџетската и даночната транспарентност претставуваат клучни елементи на ефикасно, отчетно и демократско локално управување, кое подразбира не само формално исполнување на законските обврски, туку и практична отвореност и достапност на информациите за општинските финансии.

Фискалната транспарентност претставува еден од основните предуслови за добро управување со јавните финансии и за обезбедување отчетност во користењето на јавните ресурси. Таа овозможува јавноста да располага со навремени, релевантни и разбирливи информации за начинот на кој се прибираат, планираат и трошат јавните средства и создава основа за оценување на одлуките и резултатите на јавните институции. Во таа смисла, транспарентноста не претставува цел сама по себе, туку механизам преку кој се зајакнуваат отчетноста, јавниот надзор и довербата во институциите.

Современиот пристап кон буџетската транспарентност сè повеќе го надминува традиционалното разбирање според кое транспарентноста се сведува на објавување буџетски документи. Според OECD, ефективната буџетска транспарентност подразбира навремено и систематско објавување на буџетските и финансиските документи, обезбедување сеопфатни и веродостојни информации, но и нивна достапност, релевантност и употребливост за различните корисници. На тој начин, транспарентното буџетирање придонесува не само кон подобра информираност на јавноста, туку и кон поквалитетно донесување одлуки, посилен институционален надзор и поодговорни јавни политики.⁷

Во Северна Македонија, пристапот до буџетските и фискалните информации на локално ниво и понатаму е нерамномерен. Иако во изминатите години се забележува подобрување во достапноста на дел од буџетските документи и информациите поврзани со локалните даноци, кај дел од општините сè уште постојат ограничувања во однос на навременоста, целосноста и разбирливоста на објавените информации. Даночната транспарентност – односно информирањето за локалните приходи, даночните стапки, основите и обврските на даночните обврзници – не секогаш се комуницира на начин што е лесно разбирлив и употреблив за граѓаните. Недостатокот од редовно ажурирани информации, нестандардизирани формати за известување и различните административни и дигитални капацитети на ЕЛС дополнително придонесуваат кон нерамномерно ниво на фискална транспарентност меѓу општините.

Генерално, од системот на јавни финансии се очекува да воспостави јасни и транспарентни процедури и правила што го регулираат буџетскиот процес. Добро поставените институционални правила ја ограничуваат можноста за дискреционо водење на фискалната политика и придонесуваат кон поголема предвидливост и отчетност во управувањето со јавните средства. Во теоријата на јавните финансии, поголемата достапност на информации им овозможува на граѓаните и другите засегнати страни подобро да ги оценуваат фискалните одлуки и резултатите на носителите на политики. Истовремено, недоволната транспарентност може да ги засили познатите слабости во фискалното управување, како што се временската неконзистентност на фискалните одлуки, проблемот на заедничкиот базен на ресурси (common

⁷ Quality Budget Institutions; Developments in OECD Countries, 14.11.2025, достапно на: https://www.oecd.org/en/publications/quality-budget-institutions_8e811202-en.html

pool problem), пристрасноста кон дефицит (deficit bias), процикличноста и неодржливото управување со јавниот долг. Ваквите појави ја намалуваат предвидливоста на фискалната политика и можат да создадат дополнителна неизвесност за граѓаните и економските субјекти. Оттука, фискалната транспарентност на локално ниво треба да се разгледува како континуиран процес на информирање, отчетност и комуникација со јавноста, а не само како административна обврска за објавување документи. Постоенето на јасни правила и процедури за планирање, извршување и известување за буџетот ја ограничува можноста за дискреционо управување со јавните средства, додека навремените и разбирливи информации создаваат услови за јавен надзор и за поинформирано учество на граѓаните во локалните политики.

Во овој контекст, целта на ова истражување е да го измери степенот на фискалната транспарентност кај општините во Северна Македонија, со посебен осврт на буџетската и даночната транспарентност, како и да ги идентификува областите во кои постои напредок или потреба за понатамошно подобрување. Континуираното следење на овие аспекти овозможува да се оцени не само формалната достапност на информациите, туку и развојот на практиките на локалната власт во насока на поотворено, отчетно и одговорно управување со јавните финансии.

За зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите ЦЕА организираше обуки наменети за општинската администрација за фискална транспарентност со фокус на ЕЛС во Северна Македонија, за што беше подготвен и достапен Прирачник за општинската администрација⁸.

⁸ Прирачник за општинската администрација: ТРАСПАРЕНТНОСТ ВО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ: ФИСКАЛНА, БУЏЕТСКА И ДАНОЧНА ТРАСПАРЕНТНОСТ, достапен на: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/Priracnik-za-opstinskata-administracija.pdf>

ЗАКОНСКА РАМКА ПОВРЗАНА СО ФИСКАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Закон за буџетите

Хронологија на измени и дополнувања:

Законот за буџетите, Службен Весник на РМ бр. 64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015, 167/16, е проследен и ќе биде вон сила со новиот и веќе усвоен Закон за буџетите, (Службен Весник на РСМ бр.203/2022, 76/2024,272/2024, 258/2025), чија примерна се одложување за 1/1/2025 година, потоа за од 1/1/2026. Правната примена на новиот закон формално е одложена до 1 јануари 2026 година (Сл. весник бр. 272/2024), додека оперативната функционалност на сите модули на ИИСУФ (IFMIS) и придружните механизми во стратешките документи и рамки на развојните партнери се протега до 1 јануари 2028.

Исклучок од одлагањата се одредбите од членовите 6 (ставови 4, 5 и 6), 10, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 66 (ставови 3 и 4) и 104 (Фискален совет, фискални правила и стратешки акти), кои започнаа да се применуваат од **1 јануари 2023 година**.⁹

Со Законот за буџетите се уредува постапката за изготвување, донесување, извршување на Буџетот на РСМ и буџетите на единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје, како и известувањето за нивното извршување.

Клучните одредби од Законот за буџетите (Службен Весник на РМ бр. 64/2005...167/16), **а кои се во примена до стапување на сила на одредбите од новиот Закон за буџети** (Службен Весник на РСМ бр.203/2022,76/2024,272/2024,258/2025) и целосната примена од **1/1/2028, а се однесуваат на транспарентноста и отчетност се:**

“Член 3, став 2, точка 7 – Транспарентност подразбира достапност на јавноста во сите фази на подготовка и извршување на буџетот.”

“Член 13, став 1 – Буџетската класификација се користи за идентификување на специфичните намени на буџетските средства, за контрола на наменското користење на одобрените средства со буџетот при извршување на буџетот и за изготвување на потребните анализи, извештаи и годишни сметки.”

“Член 37, став 2 – Буџетите се извршуваат во согласност со начелата на сеопфатност и специфичност, економичност, ефикасност, ефективност, транспарентност и сигурно финансиско управување.”

“Глава 7 – ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БУЏЕТИТЕ, член 53, став 1, 2, 3, 4 и 5 – Извештаите за извршување на Буџетот на РМ се објавуваат на веб страницата на Министерството за финансии на месечна основа. Министерството за финансии најдоцна до 31 јули во фискалната година доставува до Владата извештај за извршувањето на Буџетот на Република Македонија за првите шест месеци. Кон извештајот за извршување на буџетот се приложува ажуриран извештај за макроекономските индикатори и проектираните

⁹ Член 121, став 2 од Законот за буџети, утврдува примена на одредбите од 1.1.2023: “Одредбите од членот 6 ставови (4), (5) и (6), член 10, член 11, член 13, член 14, член 16, член 17, член 18, член 19, член 66 ставови (3) и (4) и член 104 од овој закон, ќе започнат да се применуваат од 1 јануари 2023 година”

приходи, преземени обврски и расходи за буџетската година. Општината го подготвува извештајот за извршување на буџетот согласно овој закон.”

“Глава 7 – ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БУЏЕТИТЕ, член 54, став 1 и 2 – Буџетот на РМ и завршната сметка на буџетот на РМ се објавуваат во Службен весник на РМ. Буџетот на општината и завршната сметка на општината се објавуваат во службеното гласило на општината.”

“Глава 7 – ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БУЏЕТИТЕ, член 55 – Буџетските корисници и единки корисници се должни да водат сметководство и да вршат внатрешна ревизија согласно со закон.”

Според Закон за буџетите¹⁰ на РСМ (2022), а чии одредби целосно би стапиле во сила од 1/1/2028, транспарентноста се дефинира како едно од буџетските цели и принципи:

„принцип на транспарентност подразбира дека Буџетот на државата и општините, како и неговите измени и дополнувања, извршувањето и буџетската документација ќе бидат објавени во „Службен весник на Република Северна Македонија“, односно во службено гласило или на веб-страницата на Министерството за финансии и на општините, а финансиските извештаи на другите јавни субјекти ќе бидат објавени на нивните веб-страници“.

Во реформското јадро влегуваат:

- **Среднорочно проектирање и буџетирање** (3-годишна рамка — Глава III).
- **Интегриран информациски систем за управување со јавните финансии — ИИСУФ / IFMIS** (Глава XV).
- **Воведување Фискален совет и фискални правила** (Член 10 — лимити за дефицит до 3% од БДП и јавен долг под 60% од БДП).

Клучните одредби за транспарентност на ЕЛС и измените со Закон за буџетите (од 2022), а кои се однесуваат на **транспарентноста на ЕЛС** се поделени во неколку глави од законот, а во глава XI Известување и транспарентност се содржат основните одредби.

- **Член 91, Известување за извршување на буџетот**, став 1, алинеја 2 и 3: „(1) Министерството за финансии особено објавува: 1. **месечен** извештај за извршување на Буџетот на државата; 2. **збиен квартален** извештај за извршување на буџетите на општините; 3. **консолидиран квартален** извештај за извршување на Буџетот на државата и **општините**.
- **Член 91, Известување за извршување на буџетот**, став 2 – „Градоначалникот на веб-страницата на општината објавува **месечен** извештај за извршување на буџетот на општината во рок од еден месец од крајот на месецот/тримесечјето“.
- **Член 92 - Полугодишен извештај за извршување на буџетот**, став 1 – „Министерот за финансии или градоначалникот доставуваат извештаи до Владата или до Советот на општината за извршување на буџетот за **првата половина од годината** најдоцна до 31 јули во тековната година“.
- **Член 93 – Содржина на Завршна сметка на Буџетот на државата или општината**, подетално ја дефинира содржината, структурата и **минимум** барања за

¹⁰ Службен весник на РСМ, бр. 203 од 19.9.2022 година

образложението во **општиот** и **посебниот** дел, како и **потребните анекси** на Завршната сметка на Буџетот на државата или на општината.

- **Член 94 – Подготовка и усвојување на Предлог Завршна сметка**, го дефинира процесот на подготовка и усвојување на предлог завршната сметка на буџетот на државата или општината. Ставовите на член 94, со реден број 8, 9, 10, 12 и 13 се однесуваат на општините и ги дефинираат доставувањето и роковите за усвојување на завршната сметка како и нивното објавување со финансиски извештај.
- **Член 96 - Објавување на веб-страници**, со ставовите 1, 2, 3 и 4 дефинираат кои буџетски документи се објавуваат на веб страните на буџетските корисници и тоа:

„(1) Буџетските корисници на своите веб-страници ги објавуваат најмалку: 1. Одобрени финансиски планови; 2. Квартални извештаи за извршување; 3. Годишни финансиски извештаи, 4. Годишна родово буџетска иницијатива.

(2) Матичните буџетски корисници дополнително од став 1 од овој член на своите веб-страници објавуваат во ок од еден месец: 1. *Организациска структура на сите буџетски корисници и други јавни субјекти во рамките на нивната надлежност, заедно со линковите на нивните веб-страници*; 2. *Регистри на сите договори за концесии и јавни приватни партнерства во согласност со став 1 од член 76 од овој закон*.

(3) Министерството за финансии на својата веб-страница објавува најмалку:

1. Донесен Буџет на државата со буџетска документација;
2. Граѓански буџет;
3. Извештаи за извршување на Буџетот на државата и буџетите на општините;
4. Полугодишен извештај за извршување на Буџетот на државата;
5. Ревизорски извештај од Државниот завод за ревизија.”

Член 111 исто така предвидува и **Прекршочни одредби** за градоначалник на општина доколку буџетот на општината не е подготвен со сите делови, според соодветните класификации, не објави месечен извештај за извршување на буџетот, ненавремено е доставен извештај за извршување, предлог и завршна сметка на буџетот и не се објави финансиски извештај и завршна сметка согласно законот.

Оттука, измените во делот на фискалната транспарентност на општините се фокусираат на поставување и на законска обврска и рокови за објавување на документи и извештаи поврзани со буџетските процес и тоа за објавување месечен извештај за извршување на буџетот на општината во рок од еден месец од крајот на месецот/тримесечјето на веб-страницата на општината; Финансиски извештај за извршување на буџетот се објавува во службениот весник/службено гласило на општината, а Годишниот извештај за извршување на буџетот на веб-страницата на Министерството за финансии и општините најдоцна во рок од еден месец од нивното усвојување.

Примената на горенаведените одредби од Законот за буџети („Службен весник на РСМ“ бр. 203/2022, 76/2024, 272/2024 и 258/2025), кои експлицитно се однесуваат на известувањето и транспарентноста на општините, согласно последните законски измени е одложена до 1 јануари 2028 година. До започнувањето на нивната примена, релевантните одредби од претходната законска рамка продолжуваат да се применуваат, освен одредбите од новиот Закон за кои е предвиден поинаков почеток на примена.

Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа

Хронологија на измени и дополнувања: Службен весник на РМ 61/2004; 96/2004; 67/2007; 156/2009; 47/2011; 192/2015; 209/2018; 244/2019; 53/2021; 77/2021; 150/2021; 173/2022; 170/2024; 37/2025.¹¹

Со овој закон се уредува финансирањето на единиците на локалната самоуправа.

Клучни одредби од овој закон кои се однесуваат на транспарентност и отчетност:

“Член 7, став 1 и 2 – За задоволување на определени потреби на граѓаните, општината може да воведи **самопридонес** преку **референдум**. Со одлука на Советот на општината се уредува намената, областа, времето за кое се воведува самопридонесот, вкупниот износ на средствата кои се собираат, обврзниците на самопридонесот, лицата кои се ослободуваат од плаќање на самопридонес, висината на самопридонесот (основицата и стапката), начинот на пресметување, вршењето на надзорот од граѓаните над наменското користење на средствата и други прашања.

Член 22 – Буџет на општината – правила за планирање на сопствените приходи. Сопствените приходи на основниот буџет на општината може да се планираат со раст од **најмногу 10% од просечно остварените приходи** во последните три години, според податоците од трезорската евиденција. (Овој процент веќе беше променет од 10% на 30% согласно измените на Законот од 26.11.2019 (Службен гласник 244/2019) за во 2022 година откако се усвоени последните измени повторно да се промени на 10%, измени од август 2022). Се дава можност доколку општината заклучно со третиот квартал има реализација на сопствените приходи над 75% од планираните, дополнително да ги зголеми приходите до максимум 20%, почнувајќи од 2025 година (за 2024 година приходите се планираат со пораст од 15% со дополнителни 15% доколку реализацијата на сопствени приходи заклучно со третиот квартал надминува 75% од планираните).

Во членот 22, се воведува и нов став (4) кој гласи: **Доколку општината заклучно со третиот квартал оствари реализација на сопствените приходи на основниот буџет над 75% од планираните приходи, општината може сопствените приходи да ги планира со дополнителен пораст од најмногу 20% од просечно остварените приходи во последните три години, според податоците од трезорската евиденција.**

Член 27, став 4 и 5 – Роковите за планирање на општинскиот буџет се регулираат со буџетски календар донесен од Советот на општината. Со буџетскиот календар се утврдуваат роковите во кои: градоначалникот до општинските буџетски корисници ги доставува главните насоки за изготвување на финансиските планови; општинските буџетски корисници ги доставуваат своите финансиски планови до градоначалникот и градоначалникот го доставува предлог-буџетот до Советот на општината. **Општински буџетски календар и среднорочно буџетирање (Член 27 — Измени 37/2025)** - Советот донесува Буџетски календар за утврдување на роковите за доставување на насоките, финансиските планови и предлог-буџетот. Согласно измените од 2025 година, овие рокови се целосно усогласени со новата рамка за **среднорочно 3-годишно буџетирање (t, t+1, t+2).**

Капитални грантови од централниот буџет (Измена 170/2024) - Се уредува користењето на средствата од посебната програма на Владата за капитални проекти во општините. Се

¹¹ <https://finance.gov.mk/mk-MK/zakoni-i-propisi/budzet-i-finansiranje-na-els>

оведува стриктна обврска за задолжително **квартално известување** од општините до ресорните министерства и МФ за реализацијата и наменското трошење на средствата.

Член 32, став 1, 2, 3 и 4 – Општинските буџетски корисници во рок од 15 дена по истекот на месецот за кој се однесува, до градоначалникот доставуваат месечни извештаи со образложение за извршувањето на нивните финансиски планови. Градоначалникот до Министерството за финансии и до советот на општината доставува квартални извештаи за извршување на буџетот во рок од еден месец по завршувањето на кварталот. **Во рок од пет дена од денот на усвојувањето на извештаите од ставот (2) на овој член, за содржината на извештаите, градоначалникот на општината ја известува јавноста со објавување на извештаите на веб-страницата на општината или доколку не се усвојат се објавуваат и причините за неусвојување на истите.**

Член 33, став 1, 2, 3, 4 и 5 – Градоначалникот ја доставува годишната сметка до советот на општината најдоцна до 28 февруари, советот ја донесува годишната сметка најдоцна до 15 март и ја доставува до Министерството за финансии најдоцна до 31 март. По донесување на годишната сметка, градоначалникот ја информира јавноста.

Член 34, став 1 и 2 - Советот на општината усвојува годишен извештај. Составен дел на годишниот извештај се: годишната сметка; извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средства и нивната вредност; извештај за реализацијата на инвестиционите програми, наменските, капиталните и блок дотации и дотациите за делегирани надлежности; извештај од одговорниот сметководител со кој ја потврдува точноста и веродостојноста на годишната сметка.

Член 38 – Државниот завод за ревизија врши **редовни годишни ревизии** на сите финансиски извештаи на општината, во согласност со Законот за државна ревизија. МФ нема да даде согласност за задолжување на општина која во последните 12 месеци доцнела со подмирување на обврските кон државата по основа на кредити или гаранции (Член 18, став 3).

*Во овој закон нема одредби со кои се регулира учеството на граѓаните во постапките за однесување на одлуки од локална важност, како и нема јасни одредби со кои се регулира про-активноста во објавувањето на информации и податоци. Сепак, обврската за консултација со граѓаните при донесување одлуки од локално значење е примарно уредена во **Законот за локалната самоуправа** (членови 25–30: собири на граѓани, граѓанска иницијатива, референдум). Додека, проактивната транспарентност (објавување на буџетот, завршната сметка и кварталните извештаи на веб-страницата) е дополнително условена и со **Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер**.*

Согласно измените на Законот од 01.08.2022 (Службен гласник 173/2022), се дефинира точен период и начин на објавување на периодичните финансиски извештаи на општините, што пак не е случај и за другите буџетски документи. *“Во рок од пет дена од денот на усвојувањето на извештаите од ставот (2) на овој член, за содржината на извештаите, градоначалникот на општината ја известува јавноста со објавување на извештаите на веб-страницата на општината или доколку не се усвојат се објавуваат и причините за неусвојување на истите.”*

Клучни одредби од овој закон, согласно измените од 01.08.2022 (Службен гласник 173/2022), кои се однесуваат за приходи од данок на личен доход, ДДВ и задолжување на општините

Член 5, став 2 - Приходите од данок на личен доход наплатени во тековната година се распоредуваат по општини и тоа:

- **6% од данок на личен доход на лични примања од плати од физички лица наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште и**
- 100% од данок на личен доход од физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани согласно со Законот за занаетчиската дејност, на чие подрачје се регистрирани за вршење на дејноста.“

Член 9, став 2 - Приходите од данокот на додадена вредност кои се обезбедуваат во висина од 6% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година се распоредуваат во три дела и тоа:

- основен дел - 4,5% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година,
- дел за перформанси - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година и
- дел за воедначување - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година.“.

Член 15, став 3 - Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините ја сочинуваат претставници од:

- Министерството за локална самоуправа - еден член, Министерството за финансии - еден член, Министерството за образование и наука - еден член, Министерството за труд и социјална политика - еден член, **Министерство за култура - еден член, Министерство за одбрана - еден член** и Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија - пет члена.

Член 18 – Задолжување, додаден е нов став (3) кој гласи: **Министерството за финансии нема да даде согласност за задолжување на општините кои во последните 12 месеци имале задоцнување и во предвидените рокови не ги подмириле своите обврски кон државата по основ на кредит или издадени гаранции.“**

Со измените и дополнувањата на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа од февруари 2025 година („Службен весник на РСМ“ бр. 37/2025) се врши институционално усогласување на составот на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините, согласно изменетите називи и надлежности на ресорните министерства. Измените не воведуваат нови обврски за ЕЛС во однос на буџетската и даночната транспарентност, известувањето или јавната достапност на финансиските информации, поради што постојните релевантни одредби за транспарентност и отчетност остануваат непроменети.

Во рамки на подзаконските акти кои произлегуваат од Законот за буџети (и измените и дополнувањата од 27.12.2024, од СБ 272/24) во текот на 2024 година беа донесени повеќе подзаконски акти. Меѓу другите на 30.12.2024 донесени се 17 подзаконски акти од Законот за буџети, произлезени од обврските од Реформската Агенда¹², како што се правилници за различните буџетски класификации, правилник за процена на среднорочни фискални импликации, упатства, итн. Во 2025 беше донесена исто така и Уредба за управување со јавни инвестиции¹³. И тоа:

¹² Службен весник на Република Северна Македонија 277/24

¹³ Службен весник на Република Северна Македонија 78/2025

- Буџетски класификации: Правилник за програмска класификација (Сл. весник бр. 277/24, изменет во 270/25), Правилник за економска класификација и Правилник за организациска и функционална класификација (декември 2024).
- Фискално планирање и даночни расходи: Правилник за проценка на среднорочни фискални импликации (30.12.2024), Правилник за содржината и формата на Извештајот за даночни расходи (Сл. весник бр. 288/24) и Правилник за содржината на полугодишниот и годишниот извештај за извршување (Сл. весник бр. 301/24).
- Фискални ризици и неплатени обврски: Уредба за управување со фискални ризици (Сл. весник бр. 12/25) и Правилник за Регистарот на преземени и доспеани неплатени обврски - (Сл. весник бр. 295/24).
- Јавни инвестиции: Уредба за управување со јавни инвестиции (Сл. весник бр. 78/2025).
- Локално буџетирање: Правилник за содржината и методологијата за Буџетскиот циркулар за општините (Сл. весник бр. 280/24).

Во Нацрт **Програмата за реформа за управувањето со јавните финансии за 2025-2028**¹⁴, (ПРУФ) на Министерството за Финансии (МФ), транспарентноста е и отчетноста се наведени како приоритетни столбови и цели. Транспарентноста е дадена како хоризонтален принцип и цел во контекст на примената на новините во известување во законот за буџетите, а особено преку воведувањето на ИФМИС, **преку подобрен квалитет и квантитет на извештаите, како и преку подолгорочно и поквалитетно планирање на буџетските програми и буџетите**, со што ќе се овозможи континуитет и одржливост за дејствување кон подобрена фискална транспарентност.

Во оваа среднорочна програма за УЈФ, транспарентноста на локално ниво е опфатена со **посебен приоритет** 4: Управување со јавните финансии на локално ниво. Посебен акцент е ставен на подобрување на планирањето на буџетите и финансиска дисциплина и следење на транспарентноста. Во однос на **спроведувањето на приоритетот, а согласно Годишниот извештај за спроведувањето на акцискиот план за 2025**¹⁵, како и за претходните периоди се наведуваат објавените извештаи и податоци на веб страната на МФ.

Закон за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор

Хронологија на измени и дополнувања: Службен весник на РМ 90/09; 12/2011; 188/2013; 192/2015), и нов закон 255/2024.¹⁶

Со овој закон се уредува системот на јавна внатрешна финансиска контрола кој го опфаќа финансиското управување и контрола, внатрешната ревизија и нивната хармонизација, воспоставен согласно со меѓународните стандарди за внатрешна контрола и внатрешна ревизија, како и условите и начинот на спроведување на постапката за полагање на испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор.

Клучни одредби од овој закон кои се однесуваат на транспарентност и отчетност:

Член 28 – Целта на внатрешната ревизија е да помага при зајакнување на капацитетите на јавниот субјект за создавање, заштитување и одржување вредности, со тоа што на

¹⁴ Види повеќе: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/upravuvanje-so-javnite-finansii-file-JnAh.doc>

¹⁵ <https://finance.gov.mk/mk-MK/kлучni-segmenti/reformi/upravuvanje-so-javnite-finansii>

¹⁶ <https://dejure.mk/zakon/zakon-za-sistemot-na-vnatreshna-finansiska-kontrola-vo-javniot-sektor>

раководството на јавниот субјект му дава независно и објективно уверување, совет, увид и можни идни сценарија, засновани на ризици.

Член 30 – Одговорност за воспоставување на внатрешната ревизија

Раководителот на јавниот субјект е одговорен за воспоставување и обезбедување услови за извршување на функцијата на внатрешна ревизија.

Член 31 – Воспоставување функција на внатрешна ревизија

(1) Функционална единица за внатрешна ревизија задолжително се воспоставува кај матичните буџетски корисници.

(2) Единицата за внатрешна ревизија основана кај матичниот буџетски корисник врши функција на внатрешна ревизија кај буџетските корисници и претпријатијата во јавна сопственост, од нивна надлежност, во кои не е основана функционална единица за внатрешна ревизија.

Член 32 – Минимален број вработени во единиците за внатрешна ревизија

(1) Раководителот на матичниот буџетски корисник формира единица за внатрешна ревизија во согласност со следниве критериуми:

- со најмалку еден внатрешен ревизор и раководител на единицата за внатрешна ревизија, доколку просечното извршување на буџетот/финансискиот план кај матичниот буџетски корисник е до 500 милиони денари во последните три години;
- со најмалку два внатрешни ревизори и раководителот на единицата за внатрешна ревизија, ако просечното извршување на буџетот/финансискиот план кај матичниот буџетски корисник изнесува од 500 милиони денари до 2 милијарди денари во последните три години или бројот на вработени е најмалку 80 и
- со најмалку три внатрешни ревизори и раководител на единицата за внатрешна ревизија, ако просечното извршување на буџетот/финансискиот план кај матичниот буџетски корисник е повеќе од 2 милијарди денари во последните три години или бројот на вработени е најмалку 150.

(2) Бројот на внатрешни ревизори може да биде поголем од минимумот од став (1) на овој член и истиот го утврдува секој матичен буџетски корисник, имајќи го предвид обемот на работа и поставените цели, бројот на јавни субјекти за кои се спроведува внатрешна ревизија, бројот на вработени и финансиските ресурси кои се на располагање на матичниот буџетски корисник.

Член 39 – Планирање на внатрешна ревизија

(1) Работата на внатрешната ревизија се врши според:

- Стратегија за внатрешна ревизија,
- Годишен план за внатрешна ревизија и
- План за поединечна внатрешна ревизија.

Раководителот на единицата за внатрешна ревизија, врз основа на проценка на ризик, подготвува **Стратегија и Годишен план за внатрешна ревизија**, кои најдоцна до 31 декември треба да бидат доставени за усвојување до раководителот на јавниот субјект или до надлежниот одбор, каде што е применливо. Кај субјектите под надлежност на матичен буџетски корисник, подготовката се врши во координација со матичниот ревизор, кој потоа електронски ги доставува плановите до Централната единица за хармонизација. Секоја измена на овие документи мора да биде усвоена и доставена до Централната единица во рок од осум дена. Раководителите на системите за внатрешна контрола имаат обврска да обезбедат релевантни ризик-информации за да се вклучат значајни области во планот, додека поединечниот план за секоја ревизија го изготвуваат внатрешните ревизори, а го одобрува раководителот на единицата.

Член 41 – Известување за резултатите од внатрешната ревизија

(1) Раководителот на единицата за внатрешна ревизија е одговорен за известување за резултатите од поединечната ревизија на раководителот на ревидираниот субјект и раководителот на јавниот субјект, а по потреба и до другите засегнати организациони единици во рамките на јавниот субјект. Квартално или по барање известува и до одборот, кога е применливо.

(2) Резултатите од поединечната ревизија се известуваат во облик на ревизорски извештај.

(3) Известувањето за резултатите од поединечната внатрешната ревизија вклучува изготвување на нацрт ревизорски извештај, усогласување на нацртот на ревизорскиот извештај со ревидираните субјекти, изготвување на конечен ревизорски извештај и доставување на конечниот ревизорски извештај.

(4) Конечниот ревизорски извештај го одобрува и потпишува раководителот на единицата за внатрешна ревизија.

(5) Акцискиот план за спроведување на препораките на внатрешната ревизија, кој е дел од конечниот ревизорски извештај, го потпишува раководителот на јавниот субјект.

Член 49 (Годишен извештај до матичниот корисник/МФ)

Раководителите на буџетските корисници (со исклучок на ДЗР) поднесуваат Годишен извештај за системот на внатрешни контроли најдоцна до **15 март** за претходната година.

- *Содржина на извештајот:*
 - Табеларен преглед на планирани и реализирани средства по буџетски ставки;
 - Извештај за успешноста на реализираните програми и инвестициски проекти;
 - Извештај од спроведените самопроценки во јавните набавки, планирањето, сметководството и договорите;
 - Извештај за **степенот на спроведување на препораките** од Државниот завод за ревизија (ДЗР) и внатрешната ревизија;
 - Извештај за работата на внатрешната ревизија.
- Извештајот го потпишува раководителот на субјектот и е задолжителен составен дел од Годишниот извештај за работа на субјектот.

Во текот на 2025 година не се донесени измени и дополнувања на Законот за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор („Службен весник на РСМ“ бр. 255/2024). Активностите во овој период се насочени кон операционализација на новата законска рамка преку донесување и ажурирање на подзаконски акти, упатства и стручни насоки за финансиско управување и внатрешна ревизија. Оттука, клучните законски решенија во однос на воспоставувањето на функцијата на внатрешна ревизија, планирањето засновано на ризик и известувањето за резултатите од ревизијата остануваат оние утврдени со новиот Закон од 2024 година.

КОНЦЕПТ НА ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Дефинирање на фискалната транспарентност

Фискалната транспарентност претставува еден од темелните столбови на доброто управување со јавните финансии (*Public Financial Management – PFM*). Меѓународните организации низ годините ја развиваа нејзината дефиниција - од пасивно објавување податоци кон активна фискална отчетност и јавно учество:

- **Меѓународен монетарен фонд (ММФ):** ММФ го дефинира овој концепт како јавност, јасност, опсежност, навременост и доверливост на извештаите за минатите, сегашните и идните фискални активности на државата. Посебен фокус се става на јавното обелоденување на структурата и функциите на државните тела, фискалните ризици, како и квалитетот и интегритетот на фискалните проценки и буџетски извештаи.
- **ОЕЦД (OECD):** ОЕЦД ја прошири својата класична дефиниција („целосно јавно претставување на сите релевантни фискални информации, навремено и систематски“) со воведување на *Рамката за буџетско управување и Алатките за буџетска транспарентност (OECD Budget Transparency Toolkit)*. Според нив, транспарентноста не подразбира само достапност на податоци, туку и нивна **употребливост, отворени формати (open data)** и **активно вклучување на граѓаните** во сите фази на буџетскиот циклус.
- **ИБП (International Budget Partnership):** ИБП ја предефинира буџетската транспарентност од едноставно право на пристап до основни податоци за приходите и расходите во **проактивна, навремена и сеопфатна достапност на 8-те клучни буџетски документи** (од пред-буџетскиот извештај до завршната сметка и ревизорскиот извештај). Според Индексот на отворен буџет (*Open Budget Survey – OBS*), транспарентноста функционира исклучиво во тријада со **јавното учество (Public Participation)** и **силната институционална контрола (Formal Oversight)** од страна на Парламентот и Државниот завод за ревизија.

Значење и меѓународни стандарди

Високото ниво на фискална транспарентност овозможува извршната власт да има објективен увид во јавните финансии при донесувањето на економски одлуки, вклучувајќи ги квалитативните проценки на фискалните ризици и на долгорочната одржливост. Едновременно, овозможува парламентот, финансиските пазари, граѓанското општество и бизнис-секторот да имаат навремени информации за сопствено позиционирање и за барање на јавна отчетност. Поголемата транспарентност директно го зајакнува фискалниот кредибилитет на земјата, го намалува трошокот за задолжување и ја зголемува довербата на домашните и странските инвеститори.

Кодексот за фискална транспарентност на ММФ *Кодексот за фискална транспарентност на ММФ (The IMF Fiscal Transparency Code)* претставува водечки меѓународен стандард за обелоденување на информации од јавниот сектор. По фундаменталното преобликување во 2014 година и дополнувањата (со посебен четврти столб за управување со приходи од природни ресурси од 2019 година), Кодексот е организиран околу **четири клучни столба**:

1. **Фискално известување:** Опфат на сите јавни субјекти (а не само на централниот буџет), зачестеност, навременост и квалитет на финансиските извештаи.
2. **Фискално проектирање и буџетирање:** Јасност на буџетските цели, кредибилитет на среднорочната макроекономска рамка и конзистентност на фискалната политика.

3. **Анализа и управување со фискални ризици:** Проценка на потенцијалните шокови врз приходите/расходите, долгот, јавно-приватните партнерства (ЈПП), државните претпријатија и фискалните обврски.
4. **Управување со приходи од природни ресурси:** Транспарентен и отворен рамковен механизам за распределба на правата и приходите од минерални и енергетски ресурси.

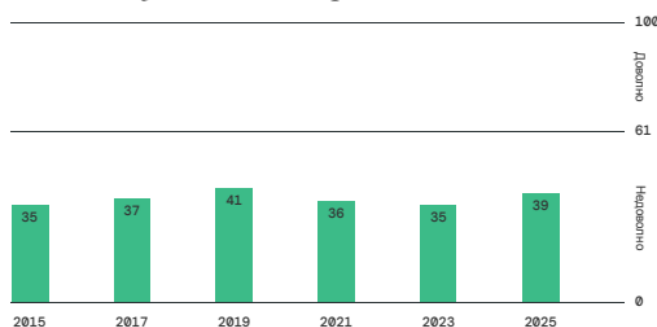
Концепт на буџетска транспарентност

Анализите и истражувањата кои се однесуваат на фискалната транспарентност обично користат методологија (најчесто прашалник или анкета) која овозможува да се измери нивото на фискална транспарентност, за да се пресметуваат индекси кои овозможуваат во иднина рангирање на земјите, регионите или локалната самоуправа. Во рамките на оваа група на истражувања, ограничен број на анализи се фокусираат на утврдување на фискалната транспарентност на локално ниво меѓутоа нивниот број се зголемува како и интересот за истата. Според тоа, за мерење на буџетската/фискалната транспарентност на локално ниво сè уште нема воспоставено меѓународно прифатена методологија. Истражувањата главно користат методологии кои веќе се применуваат за утврдување на нивото на транспарентност на национално ниво и со нивна адаптација со.

Во меѓувреме, низ целиот свет се развиваат голем број иницијативи за транспарентност кои вклучуваат повеќе од само обелоденување информации и вклучуваат надзор и директно учество на засегнатите страни во процесот на креирање јавни политики. Една од тие иницијативи е Иницијативата за отворен буџет (ОБИ), на Меѓународното буџетско партнерство (ИБП), која ја следи отвореноста на буџетите вклучително и во Република Северна Македонија од 2010 година.

Оттука, **буџетската транспарентност** ја сметаме за потесен концепт на фискалната транспарентност, фокусирајќи се на буџетските извештаи и документи во рамките на буџетскиот циклус. Се потпира на три меѓусебно поврзани столбови: 1) транспарентност, 2) учество и 3) надзор. Сепак, строга поделба помеѓу фискалната и буџетската транспарентност нема бидејќи истите се испреплетени, а често се користат и како синоними. Оттука и овој текст ќе ги користи двата термина наизменично.

Како се менуваше транспарентноста на Северна Македонија со текот на времето?



Извор: Индекс на отворено буџетирање за Северна Македонија 2025, по години¹⁷

Глобалното истражување за отворени буџети (Open Budget Survey – OBS) на Меѓународното буџетско партнерство (International Budget Partnership – IBP) опфаќа **125 земји** и ја проценува отвореноста, отчетноста и надзорот врз управувањето со јавните финансии.

¹⁷ https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2026/04/1.-open-budget-survey-north-macedonia-2025-mk_final.pdf

Во најновиот објавен циклус на истражувањето, буџетската транспарентност на Северна Македонија бележи **благ раст од 35 на 39 индексни поени** во споредба со претходното истражување. Сепак, земјата генерално бележи стагнација во објавувањето на клучните информации што ѝ помагаат на јавноста да ги разбере буџетските политики, одлучувањето и фискалните резултати.

И покрај умереното подобрување од 4 поени, резултатот на Северна Македонија (39/100) останува меѓу најниските во регионот на Западен Балкан и Турција. Со овој резултат, земјата е втора најниско рангирана во регионот (единствено пред Босна и Херцеговина со 30 поени) и значително заостанува зад регионалниот просек од **52 индексни поени**. Поголемиот напредок на Северна Македонија е директно ограничен од следниве системски пропусти:

- Неизготвувањето и необјавувањето на **Полугодишниот извештај за извршување на буџетот**;
- Ненавременото објавување на **Пред-буџетската изјава (Фискалната стратегија)**;
- Изостанувањето/нередовното подготвување на **Граѓанскиот буџет**.

Регионалните резултати од OBS укажуваат дека иако постои делумен напредок во објавувањето на буџетските документи, поголемата транспарентност во регионот не е секогаш проследена со соодветно ниво на граѓанско учество и ефективен институционален надзор.

	Транспарентност (ОБИ/ИБП)	Граѓанско учество (учество на јавноста)	Надзор			Независна фискална институција (Да/Не)
			Собрание и Државен завод за ревизија	Од Собрание	Од ДЗР	
Северна Македонија	39 (од 100)	9 (од 100)	57 (од 100)	53 (од 100)	67 (од 100)	Не Во периодот на опфат на истражувањето не е оперативна функционална

Извор: Индекс на отворени буџети за Северна Македонија, индикатори за 2025 година¹⁸

Јавна достапност на буџетските документи во Северна Македонија

Документ	2015	2017	2019	2021	2023	2025
Предбуџетска изјава	⊘	●	●	●	⊘	●
Предлог буџет	●	●	●	●	●	●
Усвоен буџет	●	●	●	●	●	●
Граѓански буџет	⊘	⊘	●	●	⊘	⊘
Месечни извештаи	●	●	●	●	●	●
Полугодишен извештај	●	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘
Завршна сметка	●	●	●	●	●	●
Ревизорски извештај	●	●	●	●	●	●

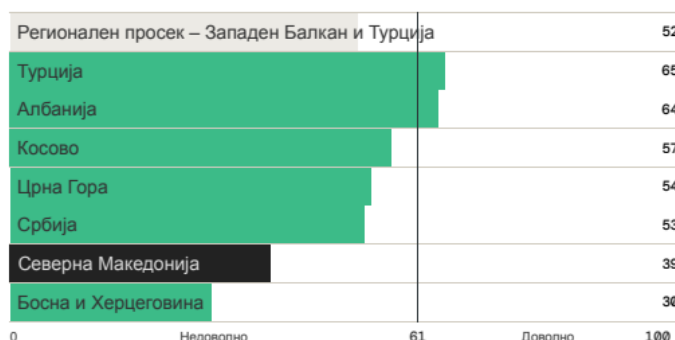
Извор: Индекс на отворени буџети за Северна Македонија, за 2025 година¹⁹

¹⁸ <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>

¹⁹ Ibid.

Транспарентноста на Северна Македонија споредена со другите земји

Транспарентноста на Северна Македонија споредена со другите земји



Извор: Индекс на отворени буџети за Северна Македонија, за 2025 година²⁰

Концепт на даночна транспарентност

Даночната транспарентност на глобално ниво, како термин опфаќа отвореност на даночните податоци за цели на глобалната соработка. Според ОЕЦД, и Глобалниот Форум за даночна транспарентност и размена на информации за даночни цели²¹ (Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes²²) претставува: „даночната транспарентност постои за да се стави крај на банкарските тајни и на даночното затајување преку глобална даночна соработка“²³ и вклучува прифатени стандарди за отвореност и размена на информации и податоци за даночни цели²⁴.

Глобалната иницијатива за фискална транспарентност (GIFT) во Рамката за унапредување на даночната транспарентност наведува²⁵: „даночната транспарентност ја дефинираме како процес што ги обезбедува квантитативните и квалитативните податоци што му се потребни на едно општество за да осигура дека неговиот даночен систем функционира во корист на даночната власт, Владата, законодавците, оние што ги избрале, оние што плаќаат даноци и сите други чинители на даночниот систем.“²⁶

Рамката за унапредување на даночната транспарентност (Рамката)²⁷, идентификува серија на механизми за известување и стандарди за податоци, кои доколку се применуваат ги прават даночните системи потранспарентни за засегнатите страни. Во насока на постигнување на целите во Рамката на даночна транспарентност се предлагаат **десет принципи** меѓу кои: правото на секој да бара, добива и пристапува до информации за даночниот систем; Владите да објавуваат јасни, мерливи цели на даночниот систем; целите да бидат поддржани со детални буџетски проекции за идните даночни приходи, заедно со објаснувања за проекциите и импликациите; Владите да спроведат процес на консултација при значајни предлози за

²⁰ Ibid.

²¹ Република Северна Македонија е една од 162те членки на глобалниот форум

²² Глобалниот форум е клучно меѓународно тело кое работи на имплементација на меѓународните стандарди за даночна транспарентност. Обезбедува дека овие високи стандарди за транспарентност и размена на информации за даночни цели се воспоставени низ целиот свет преку активностите за мониторинг и преглед на активности, повеќе на <https://www.oecd.org/tax/transparency/>.

²³ Види повеќе: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-transparency/>

²⁴ Global Forum, the exchange of information on request (EOIR) and automatic exchange of information (AEOI) standards.

²⁵ Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency, GIFT, достапно на <https://www.fiscaltransparency.net/making-tax-work/>

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid

промени на даночната политика со широк опфат на засегнати страни; Владите да објавуваат податоци за даночни приходи најмалку еднаш годишно, вклучително и за постигнувањата и потфрлањето во постигнувањето на утврдените цели во со квантитативните податоци и во однос на буџетите; сите даноци и нивната администрација треба да бидат содржани во закон; даночните обврзници да имаат пристап до јасни информации и совети за да им придонесат кон почитување на обврските како и за правото на жалба; Владите треба периодично да ги оценуваат перформансите на даночниот систем во целост, користејќи алатки како што се анализи на даночен јаз и процени на прелевања на даноците; податоците за даночната транспарентност треба да бидат предмет на процес на верификација од страна на независна ревизија со која ќе се оцени, извести за точноста и за правичноста на податоците²⁸.

Според рамката „Making Tax Work“, даночната транспарентност ја дефинираме како процес кој ги обезбедува квантитативните и квалитативни податоци кои едно општество треба да се осигура дека неговиот даночен систем работи во корист на нејзиниот даночен орган, владата, законодавците, оние кои ги избрале, оние кои плаќаат даноци и сите други чинители на даночниот систем. Се изложуваат низа прашања околу даночните извештаи и стандардите за информации и систематските проценки на даночните системи потребни за подобрување и овозможување на даночната транспарентност (R. Murphay, A. Baker, Making Tax Work: A framework for enhancing tax transparency, 2021)²⁹.

Иницијативата за даночна еднаквост на Меѓународното буџетско партнерство и Глобалната иницијатива за фискална транспарентност изработија студија за да ги утврдат информациите и алатките што вообичаено им се потребни на граѓанските организации за да можат да се вклучат во конструктивен дијалог со владите на национално ниво за даночните реформи и администрација. Сепак, постоечките меѓународни норми и стандарди за транспарентност и отчетност на приходите се фрагментирани и ограничени во нивниот опсег. Како такви, тие не се занимаваат со голем број потреби и грижи на граѓанското општество во врска со пристапот до информации за приходите и можностите за вклучување во донесувањето одлуки околу даночната политика и администрација.³⁰

Во краткиот документ (*бриф*) за даночна транспарентност се предлага дека е потребен нов сет на широки принципи за промовирање на транспарентноста, учеството и отчетноста во домашните даночни системи. Тие треба да бидат дизајнирани преку инклузивен процес со повеќе засегнати страни. Нов сет на договорени меѓународни принципи би претставувал корисен и неопходен чекор во развојот на ревидирани и посеопфатни норми и стандарди. Ова може да биде од корист за многу различни актери, вклучувајќи ги владите, ГО и меѓународните актери, обезбедувајќи јасни насоки за практики и реформи на ниво на земја.³¹

Во Стратегијата за реформа на даночниот систем на РСМ (2021-2025)³² како главна цел на стратегијата е наведено: *„да се обезбеди праведен, ефикасен, транспарентен и современ даночен систем кој ќе се темели на современи дигитални технологии и иновации во оданочувањето, во функција на постигнување на забрзан, инклузивен и одржлив економски раст.“* И третиот од петте приоритети е токму зголемена даночна транспарентност како *„зголемена даночна транспарентност, што вклучува подобрување на размената на информации помеѓу даночните органи и други субјекти, која во прв ред ќе се заснова на електронски услуги и дигитализација на процесите. Овој приоритет се очекува да доведе до*

²⁸ Слободен превод од англиски, Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency, GIFT, достапно на <https://www.fiscaltransparency.net/making-tax-work/>

²⁹ https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/07/Making-Tax-Work-Revised-for-June-21-comments_formatted_asof07July.pdf

³⁰ <https://fiscaltransparency.net/promoting-more-open-and-accountable-tax-systems/>

³¹ <https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2021/06/dc1.pdf>

³² https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/Strategija_za_reforma_na_danocniot_sistem_2021-2025_usvoena_od_VLADA.pdf

зголемена фискална писменост и поголема доброволна даночна усогласеност.“ Во стратегијата се наведуваат аспирациите и целите за постигнување на горенаведените стандарди за даночна транспарентност размена на податоци на Глобалниот форум како и примена на добри практики во насока на поголема достапност и квалитет на даночните информации кои треба допрва да се постигнат.

Овие определби во *Стратегијата за реформа на даночниот систем (2021–2025)* дополнително се дополнуваат и операционализираат преку Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии 2025–2028, Стратегијата за формализирање на неформалната економија (2023–2027), како и мерките за зајакнување на фискалната и даночната транспарентност предвидени во Реформската агенда (2024–2027) во рамки на Планот за раст на ЕУ.

ПОТРЕБА ОД БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО

Процесот на децентрализација кој сè уште се спроведува во нашата држава доведе голем дел од јавните добра да бидат обезбедувани од единиците на локална самоуправа, а исто така и нивните надлежности во собирање на приходите за нивно реализирање се сè поголеми. Според тоа, со цел јавните добра во локалните единици да се реализираат што ***поефикасно треба да се исполнети два услови: граѓаните треба добро да ги познаваат локалните буџети (плановите за трошење и обезбедување јавни добра на локално ниво) и активно да учествуваат во буџетскиот процес.***

Ова од една страна е директно поврзано со транспарентноста и достапноста на информациите за локалните буџетски приходи и расходи (документи), додека од друга страна влијае на отчетноста на локалните власти за нивните активности и постапки. Меѓутоа, овој процес не е едноставен имајќи ги предвид ограничениот познавање и знаење на граѓаните за буџетскиот процес, како и многу често - недостапноста на определени информации/документи.

Причините за потребата од мониторирање/зголемување на фискалната транспарентност на локално ниво можат да се издвојат од една од студиите на Иницијативата за отворен буџет (Open Budget Initiative OBI) - *Зошто е важна транспарентноста на локално ниво (Kroth, 2012, OBI)*:

1. Ги следи/мониторира практиките на локалната власт, кои се посебно значајни за алокација на ресурсите и обезбедување на услуги,
2. Ги открива недостатоците во управувањето со јавните финансии на локално ниво и придонесува во намалувањето на корупцијата и детектирање на грешките во управувањето,
3. Ги следи финансиските текови од изворот до корисникот, дава одговор на *ex-post* прашања за извршувањето, имплементирањето и јавните набавки,
4. Ја зголемува отчетноста пред граѓаните за прашања од јавен интерес (училишта, инфраструктура итн.),
5. Ја стимулира и зголемува граѓанската активност и јавната дебата,
6. Овозможува мониторинг и помош во контролата на локалното задолжување,
7. Овозможува споредба на национално ниво и ја поттикнува конкуренцијата на меѓу-локално ниво.

„Отворањето“ на буџетскиот процес кон граѓаните е битен чекор за демократизирање на управувањето во локалните самоуправи. Буџетската транспарентност го олеснува пристапот на

граѓаните до информациите за приходите и расходите како на централно така и на локално ниво. Буџетите се главните документи во кои се наведени приоритетите на властите во однос на политиките, па оттука полесниот пристап на граѓаните до нив е предуслов за јавното учество во распределбата на јавните средства.

Со овозможувањето граѓаните да преземат активна улога во буџетскиот процес, преку истакнувањето на своите потреби и приоритети во текот на процесот на подготовка на предлог буџетот, ќе се зголеми и интересот на граѓаните да вршат надзор не само како нивните (јавните) пари се трошат, туку и како и до кој степен се остваруваат нивните идеи. Транспарентен, лесно достапен и лесно разбирлив буџет е одлика на отчетна власт. Таквата транспарентност го олеснува следењето на трошењето на јавните финансии и ја обесхрабрува злоупотребата на буџетските средства од страна на властите. А доколку граѓаните имаат доверба во трошењето на јавните финансии, ќе бидат и мотивирани да ги плаќаат даноците и другите локални давачки, што пак позитивно ќе се одрази и на буџетот на локалната самоуправа.

Како дополнително на ова во продолжение ги презентираме шесте принципи по кои треба да се водиме при зголемување на транспарентноста на локално ниво, изведени од истражувањето на Партнерската иницијатива на ИБП (IBP Partnership Initiative, Lakin, 2011):

1. Локалните власти треба да **обезбедат целосно транспарентни и сеопфатни информации** на јавноста, во однос на **буџетираниите** и **фактичките** приходи и расходи во сите фази на буџетскиот процес.
2. Локалните власти треба да бидат **контролирани** (со ревизија) **интерно** и **екстерно**, а исто така **ревизорските извештаи треба да бидат достапни до јавноста** (со сите делови согласно законските прописи).
3. Каде што локалните власти имаа дискреција во користењето на фондовите, кои им се трансферирали од другите нивоа на власт, или нивни сопствени приходи, треба да се даде можност на локалниот совет и граѓаните да дадат свој **инпут во повеќе фази на буџетскиот процес**.
4. Усвоениот буџет на централно и локално ниво треба да содржи **детални информации** (квантитативни и квалитативни) за **трансферите** од другите нивоа на власт, вклучувајќи ја големината, правилата/принципите по кои се добиени и потрошени (каде е можно и формулата по која се дистрибуирани).
5. Алокација на средствата помеѓу суб-националните единици треба да го има **принципот на еднаквост** и треба да биде водена од потребата/побарувачката за услуги (а не само од страната на понудата – инфраструктура, персонал). Буџетот треба да содржи **нарративни и квантитативни информации** за потребата/побарувачката за услуги во однос на тоа како се дистрибуирани средствата.
6. Каде што фондовите се децентрализирани, предлог буџетот и другите буџетски документи кои се јавно достапни треба да содржат **нарративни информации за одговорностите на секое ниво на власт** во однос на обезбедувањето децентрализирани услуги, јавните канцеларии или одговорните лица и фондовите/средствата кои се доделени за тие одговорности.

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СЛЕДЕЊЕ НА ФИСКАЛНАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ

Методологијата опфаќа повеќе сегменти кои ја засегаат фискалната транспарентност на локално ниво. Покрај основите во законската регулатива, исто така се земаат предвид и другите активности, информации, документи кои не се опфатени во истата, а се неопходни за транспарентно следење и учество во буџетскиот процес.

Пристапот се состои од прибирање на податоци и информации од 1) секундарни и 2) примарни извори, и тоа преку канцелариско истражување, прибирање на податоци и информации преку барања за информации од јавен карактер и преку собирање на информации од анкетен прашалник, проследени со анализа. Канцелариското истражување е спроведено преку консултирање на стручна литература за фискалната транспарентност, буџетскиот процес и даночниот систем кај локалната самоуправа. Методологијата за утврдување на буџетската транспарентност на ЕЛС во РСМ се основа на степенот на достапност (јавност) на низа документи кои се поврзани со буџетскиот процес кај секоја ЕЛС.

Пресметка на индексите за транспарентност

Следена е достапноста на следните буџетски документи и документи кои се поврзани со транспарентноста за процесот на донесување на буџетот во ЕЛС согласно законската регулатива и буџетскиот календар за нивно објавување вклучително и според добрите практики:

1. Статут на општината,
2. Предлог Буџет за 2026,
3. Усвоен Буџет за 2026,
4. Квартални извештаи за извршување на буџетот на ЕЛС за 2025 (прв, втор, трет и четврт квартал),
5. Завршна сметка на ЕЛС за 2025,
6. Годишен извештај за извршување на буџетот за 2025,
7. Граѓански буџет за било која година и
8. Извештај од државна ревизија на ЕЛС (ДЗР) за некоја од последните 5 години (2021-2025).

Достапноста и бодувањето за достапност на документите за периодот 2025-2026 година е следена преку:

- Посебно место на веб -страниците на општините (2 индексни поени);
- Службен Гласник на веб-страницата на општината (1 индексен поен);
- Одговор на Барање за пристап на информации од јавен карактер (1 индексен поен).
- Без одговор/не постои документ/не е достапен (0 индексен поен).

Од 2021 година, доколку во периодот 2021-2025, ДЗР нема извршено ревизија на општините а истите постапиле и одговорице на БПИЈК дека ДЗР не вршел ревизија, се додава 1 индексен поен. Од друга страна, доколку ДЗР има извршено ревизија на општините но извештаите не се јавно достапни на нивните веб страници или не се доставени со одговор на поднесено БПИЈК, се доделуваат 0 поени.

Степенот на отчетност на општините и вклученоста на граѓаните во креирањето на локални политики е утврдено бинарно, преку квалификација има/нема (постои/не постои) адекватен документ во кој се претставени спроведените проекти во разгледуваниот период и во зависност од тоа дали во текот на претходната година е организиран процес со кој на директен начин граѓаните учествувале во подготовката на буџетот, креирање на програми и сл. Најчестата форма на учество на граѓаните, организирана од страна на општините е преку отворени

организирани групни средби, „форуми“ на кои се прибираат и дискутираат предлози од граѓаните и се поставуваат приоритети за следната фискална година.

Како дополнување на квалитативните наоди за вклученост на граѓаните во креирањето на локални политики (партиципација/учество) со посебен акцент на креирање на буџетот на општината, овој извештај е надополнет и со степенот на ангажираност на општината во повратна комуникација - известување кон граѓаните за статусот на дадените предлози и за степенот на имплементација на дадените и прифатените предлози, како и повратна информација за унапредување на отчетноста на општината кон граѓаните.

Почнувајќи од 2025 година, анализата го вклучува и критериумот за постоење на извештај од внатрешна ревизија како квалитативен индикатор за транспарентност и усогласеност со законските обврски на општините. За секоја општина се проверува дали има објавен извештај од внатрешната ревизија на официјалната веб-страница или преку други достапни јавни извори.

Согласно новиот Закон за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор („Службен весник на РСМ“ бр. 255/2024)³³, сите субјекти од јавниот сектор, вклучително и општините, се должни да воспостават единица за внатрешна ревизија или, доколку тоа не е можно, да обезбедат спроведување на внатрешна ревизија преку заедничка служба или надворешен овластен ревизор. Според член 39 од Законот, внатрешната ревизија се спроведува врз основа на годишна програма, која ја усвојува раководителот на јавниот субјект, и мора да се спроведе најмалку еднаш годишно. По завршувањето на ревизијата, согласно член 41, се изготвува ревизорски извештај, кој се доставува до раководителот на ревидираниот субјект, до раководителот на јавниот субјект, а по потреба и до надзорен одбор или одбор за ревизија, доколку такви постојат.

Иако законот не ја наложува обврската за јавно објавување на ревизорските извештаи, нивната достапност се смета за добра пракса и е во согласност со принципите на активна транспарентност. Овој индикатор овозможува мерење не само на административната усогласеност, туку и на реалната практика на отчетност пред граѓаните. Општините кај кои не е достапен извештај од внатрешна ревизија за последната година се евидентирани со ознака „не постои/нема“, а тие што имаат со „постои/има“.

Пристапот и методологијата за утврдување на нивото на даночната транспарентност по сличен принцип, како и за буџетската транспарентност, се врши врз основа на достапноста на низа документи, информации и податоци поврзани со даночниот систем на локално ниво. За да се утврди нивото на даночната транспарентност на општините во РСМ, следена е достапноста на следните документи и информации на општините, како и нивната содржина:

- постоење на усвоена стратегија за управување со ризици со фокус на опфат на даноците (локалните приходи);
- годишен извештај за работата на општината со преглед и/или анализа на посебните локални даноци на ЕЛС;
- објави од информативен и едукативен карактер за даночните обврзници кои се однесуваат на локалниот даночен систем како и различните даноци кои ги администрира ЕЛС (на пр. цели, даночен обврски, даночна основа, стапка и сл.);
- објави со контакт информации за даночната служба/лице;
- објави за информирање на даночните обврзници за подготовка/издавање на даночни решенија (данок на имот) или други информации поврзани со локалните даноци.

При утврдувањето на степенот на даночната транспарентност се разгледува и учеството на граѓаните како и отчетноста на ЕЛС и тоа преку присуството на граѓаните на седниците на советот

³³ <https://dejure.mk/zakon/zakon-za-sistemot-na-vnatreshna-finansiska-kontrola-vo-javniot-sektor>

на општината и организирање на јавни расправи како што се расправите за усвојување на завршната сметка на буџетот на општината.

Како дополнување на квалитативните наоди и нивна издржаност, се анализираат и достапноста на КЗ обрасците како дел од кварталните извештаи за извршување на буџетите на општините, кои содржат информации за неплатените доспелости обврски на ЕЛС.

Достапноста на наведените документи, информации и податоци се утврдува преку преглед на веб страните на секоја општина во РСМ и дополнително преку БИЈК. Врз основа на степенот на достапност на наведените информации се утврдува интензитетот на даночна транспарентност во пет нивоа (степен): од „многу висок степен“, до „многу низок степен“ на даночна транспарентност.

Податоците и наодите за транспарентност се однесуваат за периодот 2025-2026 година, (во зависност од времето на подготовка на документите), додека прибирањето на податоците и информациите е спроведено во периодот април – јули 2026 година.

За целите на овој извештај, буџетската транспарентност се однесува на достапноста и отвореноста на буџетските документи како и степенот на партиципација/учество на засегнатите страни во сите фази од буџетскиот процес, додека даночната транспарентност се однесува и фокусира на достапноста на документи, податоци и информации кои се однесуваат и се поврзани со локалниот даночен систем (планирање, имплементација и известување за локалните даночни приходи) како и (не)учеството на граѓаните во носењето на одлуките. Сепак, треба да се напомене дека овие процеси се поврзани и испреплетени за кои не секогаш е возможна јасна поделба.

ИНДЕКС НА БУЏЕТСКА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ОПШТИНИТЕ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ПЕРИОДОТ 2025/2026

Најтранспарентни ЕЛС во периодот 2025-2026

Долгорочното следење на буџетската транспарентност на општините во Северна Македонија укажува на генерално позитивен тренд во достапноста на буџетските информации.³⁴ Сепак, напредокот во објавувањето на документите не треба автоматски да се поистоветува со постигнато високо ниво на суштинска транспарентност.

Во современи услови на дигитално информирање, објавувањето на буџетските документи на официјалните веб-страници на општините претставува само минимален стандард на отвореност. Вистинската фискална транспарентност претпоставува нивна **навременост, сеопфатност, континуитет и лесна пристапност** за јавноста (во отворени и обработливи формати). Оттука, оценката на буџетската транспарентност не треба да се заснова единствено на тоа дали одреден документ е формално објавен, туку и на тоа дали граѓаните можат навремено, непречено и суштински да пристапат до релевантните информации потребни за следење и оцена на управувањето со локалните јавни финансии.

Според наодите за степенот на достапност на основните буџетски документи кои се разгледуваа во процесот на мониторинг, **буџетската транспарентност кај општините во РСМ за периодот 2025-2026 година**, во просек, споредено со изминатите години (од 2014-2015, до 2025-2026) **е значително подобрена**. Сепак во рамки на осумте плански региони, постои **различно ниво на достапност на буџетските документи**. Различните нивоа на достапност можат да се утврдуваат во зависност од тоа каде се достапни документите, колку детално (делумно или целосно) се достапни како и нивната структура.



Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност – просек за ЕЛС во РСМ³⁵

Според Индексот на достапност на буџетските документи кај ЕЛС на Центар за економски анализи (ЦЕА), во периодот 2025-2026 година, апсолутниот број на најтранспарентни општини – општини кои имаат максимален број на поени (16) е **зголемен** во споредба со претходниот

³⁴ ЦЕА ја следи буџетската транспарентност на сите ЕЛС во РСМ повеќе години назад и редовно го подготвува индексот. Повеќе информации може да најдете на следниот линк: <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>

³⁵ <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>

период на следење (2024-2025г.) од десет на тринаесет ЕЛС. Во овогодинашното мерење ги вбројува следните ЕЛС: Битола, Бутел, Валандово, Велес, Делчево, Желино, Илинден, Карпош, Крива Паланка, Македонски Брод, Пехчево, Центар и Центар Жупа.

Во групата на високо транспарентни општини (со индексни поени 15 и 16) за 2025–2026 година се задржува речиси истото ниво како и во претходниот период, со вкупно 29 ЕЛС, што укажува на стабилност во бројот на општини кои одржуваат висок степен на буџетска транспарентност.

Топ 29 општини	Индексни поени	Индексни поени	Промена
Битола	15	16	↑ 1,0
Бутел	13	16	↑ 3,0
Илинден	13	16	↑ 3,0
Карпош	15	16	↑ 1,0
Центар	16	16	→ 0,0
Валандово	14	16	↑ 2,0
Крива Паланка	15	16	↑ 1,0
Желино	14	16	↑ 2,0
Велес	15	16	↑ 1,0
Делчево	16	16	→ 0,0
Пехчево	15	16	↑ 1,0
Македонски Брод	12	16	↑ 4,0
Центар Жупа	16	16	→ 0,0
Демир Хисар	15	15	→ 0,0
Кривопаланка	15	15	→ 0,0
Новаци	15	15	→ 0,0
Горче Петров	10	15	↑ 5,0
Чаир	6	15	↑ 9,0
Гевгелија	16	15	↓ -1,0
Радовиш	16	15	↓ -1,0
Брвеница	15	15	→ 0,0
Градско	13	15	↑ 2,0
Чашка	13	15	↑ 2,0
Берово	15	15	→ 0,0
Кочани	16	15	↓ -1,0
Чешиново-Облешево	14	15	↑ 1,0
Штип	14	15	↑ 1,0
Дебрица	15	15	→ 0,0
Пласница	15	15	→ 0,0

Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС³⁶

³⁶ <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>

Во рамки на Проектот на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите во периодот 2021–2025 година (ЦЕА беше партнер во имплементација на проектот), општините во Северна Македонија добија значајна поддршка во градењето на капацитети за транспарентно и отчетно управување. Последната пилот-група, со која интензивно се работеше во 2024 година, вклучи 24 општини.

Резултатите за периодот 2025–2026 година даваат поинаква слика во однос на претходниот период и упатуваат на постепено закрепнување на буџетската транспарентност кај општините кои беа опфатени со проектната поддршка. Од вкупно 24 општини, 11 повторно се вбројуваат во групата на најтранспарентни, со 15 или 16 поени, додека просечната вредност на индексот се зголемува од 12,7 во 2024–2025 на 13,2 индексни поени во 2025–2026 година, приближувајќи се до нивото од 13,3 поени забележано во 2023–2024 година.

Ваквото движење не ја потврдува претходно забележаната тенденција на општо намалување на транспарентноста по намалувањето на директната проектна поддршка. Напротив, резултатите покажуваат дека дел од воспоставените практики се задржуваат или повторно се зајакнуваат. Сепак, фактот што составот на групата на најтранспарентни општини се менува, како и значителните годишни поместувања кај одделни општини, не дозволува да се заклучи дека достигнатото ниво на транспарентност е целосно и подеднакво институционализирано.

Особено индикативни се различните нивоа на транспарентност на поединечните општини. Желино, кое во претходниот период бележеше пад од 14 на 11 поени, во тековниот период достигнува максимални 16 поени. Чаир бележи уште поизразено подобрување, од 6 на 15 поени, додека Центар и Кривогаштани повторно го достигнуваат високото ниво кое го имаа пред падот во претходниот период. Ѓорче Петров, пак, бележи континуиран раст во сите три периоди на мониторинг, од 11, преку 14, до 15 поени. Овие примери покажуваат дека падот во една година не мора да претставува трајно напуштање на воспоставените практики.

Истовремено, падот на индексот кај дел од општините укажува дека еднаш достигнатото високо ниво на транспарентност не претставува гаранција за негово одржување. Зелениково бележи пад од 15 на 9 поени, Чучер Сандево од 15 на 10, а Карбинци од 15 на 12 поени. Дополнително, Сарај и Тетово не бележат натамошно уназадување, но остануваат на ниските 4, односно 2 индексни поени. Ваквата дисперзија на резултатите укажува дека одржливоста на транспарентноста во значителна мера зависи од локалните институционални капацитети, воспоставените административни процедури и континуитетот во нивната примена.

Овие резултати треба да се разгледуваат и во поширок институционален контекст. Завршувањето на еден проект на надворешна поддршка не значи и престанок на реформските и развојните интервенции насочени кон локалното управување. Напротив, во периодот на мониторинг продолжуваат и започнуваат повеќе иницијативи насочени кон подобрување на финансиското управување, транспарентноста, отчетноста и учеството на граѓаните на локално ниво. Оттука, промените во резултатите не можат да се препишат исклучиво на присуството или отсуството на конкретна проектна поддршка, туку треба да се набљудуваат како резултат на поширока комбинација од институционални, реформски и локални фактори.

Во таа насока, Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2025–2028 експлицитно ја утврдува финансиската дисциплина, подобрата транспарентност и отчетност на локалната власт како посебна реформска мерка. Програмата предвидува следење на финансиските податоци што општините ги објавуваат на своите веб-страници, нивното навремено и редовно објавување, како и преземање мерки за зголемување на транспарентноста. Со тоа, транспарентноста на локалните јавни финансии постепено се позиционира не само како предмет на проектни интервенции, туку и како дел од формалната реформска рамка на системот за управување со јавните финансии.

Исто така, тековните програми на меѓународните институции продолжуваат да обезбедуваат поддршка во оваа област. Програмата „Зајакнување на општинските совети – Фаза 2“, поддржана од Швајцарија и имплементирана од УНДП до 2027 година, е насочена кон зајакнување на транспарентноста и отчетноста на општините, финансиското управување, надзорната улога на советите и учеството на граѓаните. Дополнително, проектот „Support to Public Finance Management Reform in North Macedonia“, со поддршка од Словачка и УНДП, во периодот 2024–2028 опфаќа фискална децентрализација, зајакнување на локалното управување и интегрирање на финансиското управување на локално ниво. Од септември 2025 година се спроведува и регионалната иницијатива „Smart Finance for Accountable Local Governance“, која меѓу своите интервенции вклучува иновативни мерки за транспарентност и подобро и потранспарентно користење на јавните ресурси.

Оттука, подобрувањето забележано во 2025–2026 година треба да се толкува внимателно. Резултатите се охрабрувачки бидејќи покажуваат дека завршувањето на директната поддршка од еден проект не било проследено со континуиран пад на групата како целина. Но, големите годишни флукуации кај одделни општини истовремено покажуваат дека одржливоста останува посуштински предизвик од еднократното постигнување висок индекс. Долгорочниот успех, оттука, не треба да се мери само преку бројот на општини кои во дадена година достигнале 15 или 16 поени, туку преку нивната способност тоа ниво да го одржат независно од проектните циклуси, промените во раководството и интензитетот на надворешната поддршка.

Во таа смисла, следната фаза во унапредувањето на локалната буџетска транспарентност треба да биде премин од проектно поттикнати кон институционализирани практики. Објавувањето на буџетските документи, навременото ажурирање на информациите и комуникацијата со граѓаните треба да бидат вградени во редовните административни процеси, со јасна институционална одговорност и континуитет. Само на тој начин позитивните резултати можат да прераснат од годишни подобрувања на индексот во трајна карактеристика на локалното управување.

Најизразено уназадување во буџетската транспарентност во периодот 2025–2026 година е забележано кај општините Маврово и Ростуше, Теарце и Зелениково. Најголем пад бележи Маврово и Ростуше, со намалување од 9 индексни поени, по што следуваат Теарце со пад од 7 индексни поени, и Зелениково со пад од 6 поени. Особено значаен е резултатот кај Зелениково, имајќи предвид дека во претходните два периода општината континуирано одржувала високо ниво од 15 индексни поени. Ваквите годишни промени укажуваат дека достигнатото ниво на буџетска транспарентност не е нужно трајно и дека континуитетот во објавувањето и достапноста на буџетските документи останува значаен предизвик кај дел од општините.

Општините Гостивар, Теарце и Тетово се вбројуваат како **најмалку транспарентни** општини во периодот 2025–2026 година, со по само 2 индексни поени. Кај овие општини, во периодот на

мониторинг, не се достапни документи поврзани со буџетскиот процес на ЕЛС, додека од документите опфатени со индексот најчесто е достапен единствено Статутот на општината.

Особено загрижувачки е фактот што сите три општини припаѓаат на Полошкиот плански регион, кој истовремено има и најниска просечна вредност на индексот на буџетска транспарентност од сите плански региони. Дополнително, просечниот индекс на регионот бележи намалување од 8,8 на 8,0 индексни поени во однос на претходниот период. Ваквата концентрација на најниските индивидуални резултати, проследена со најниска просечна регионална вредност и нејзино дополнително намалување, укажува дека слабата буџетска транспарентност во овој случај не е изолиран наод на ниво на поединечна општина, туку има поизразена регионална димензија.

Дополнително меѓу најмалку транспарентните општини се наоѓаат општините Тетово и Гостивар, како поголеми урбани центри во регионот, што укажува дека ниското ниво на буџетска транспарентност не е единствено поврзана со големината на општината или со ограничените капацитети на помалите и/или рурални ЕЛС. Наодот упатува на потреба од подетално согледување на институционалните и административните фактори во Полошкиот регион, особено континуитетот во објавувањето на буџетските документи, внатрешната одговорност за нивно навремено публикување и степенот до кој транспарентноста е воспоставена како редовна институционална практика.

Во табелата подолу се прикажани општините во групата на најмалку транспарентни општини (поени од 2 до 6) за 2024-2025 година и споредба на промената со претходниот период на следење.

Општина	Индекс и поени 2024/25	Индексни поени 2025/26	Промена
Гостивар	4	2	↓ -2,0
Теарце	12	2	↓ -10,0
Тетово	9	2	↓ -7,0
Сарај	7	4	↓ -3,0
Сопиште	2	4	↑ 2,0
Маврово и Ростуше	11	4	↓ -7,0

Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС³⁷

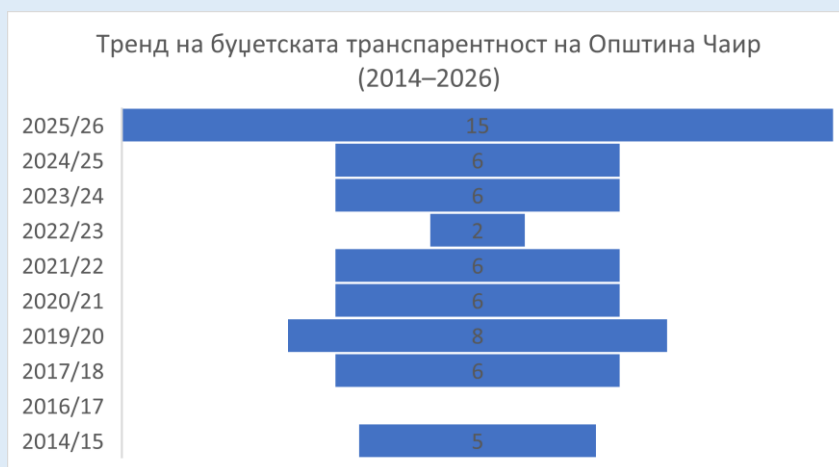
Во периодот на следење 2025–2026 година, **37 од вкупно 81 единица на локалната самоуправа** бележат подобрување на буџетската транспарентност. Највисок пораст на индексот во споредба со претходната година е забележан кај **Чаир, со зголемување од 9 индексни поени, Неготино со 8 индексни поени, како и Росоман и Долнени со по 6 индексни поени.**

Споредбено со претходната година, кога 23 општини бележеа напредок, во периодот 2025–2026 година нивниот број се зголемува на 37, што укажува на пошироко распространет позитивен тренд во унапредувањето на буџетската транспарентност меѓу ЕЛС. Сепак, различниот интензитет на подобрување, како и истовременото уназадување кај дел од општините, покажуваат дека напредокот останува нерамномерен и дека континуитетот во примената на транспарентни практики сè уште претставува предизвик.

³⁷ <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>

Случај - општина Чаир: Особено се издвојува Општина Чаир, не само поради најголемото годишно подобрување, туку и поради значителното отстапување од нејзиниот долгогодишен тренд. Во периодот од 2014 до 2025 година, просечната вредност на индексот на буџетска транспарентност на Чаир изнесувала околу 5 индексни поени, додека во периодот 2025–2026 година Општината за првпат од почетокот на мерењето достигнува 15 поени и влегува во групата на високо транспарентни општини.

Случајот на Чаир, сепак, останува особено значаен за понатамошно следење. По повеќе од една деценија релативно ниски резултати, едногодишниот премин од 6 на 15 индексни поени покажува дека значително подобрување на буџетската транспарентност е возможно и во краток период. Клучното прашање е дали достигнатото ниво ќе се задржи и во следните циклуси на мониторинг, со што би можело да се зборува за трајна промена на институционалната практика, а не само за еднократно подобрување на достапноста на документите.



Извор: ЦЕА индекс на буџетска транспарентност на ниво на ЕЛС

Преглед на функционалноста и достапноста на веб-страниците на ЕЛС

Општина	Стручна/техничка забелешка
Битола	Добро структурирана и редовно ажурирана веб-страница, со издвоена секција „Транспарентност и достапност“ и тематски организирани документи. Позитивна практика е јасното издвојување на стратешки документи, извештаи, службени гласници и информации од јавен карактер.
Демир Хисар	Функционална и редовно ажурирана веб-страница со јасно издвоени категории за стратешки документи, јавни набавки, интегритет и други информации. Објавите содржат датуми и категоризација, што ја олеснува навигацијата.
Долнени	Веб-страницата е активна и содржи тековни објави за 2026 година, со датуми. Потребно е подобро структурирање и полесно пронаоѓање на административните и финансиските документи од информативните/новинарските содржини.
Кривогаштани	Веб-презентацијата бара подобра систематизација и полесна достапност на документите преку јасни тематски категории и функционално пребарување.
Крушево	Содржината е достапна, но структурата е релативно традиционална и документите не се презентирани преку современ централен регистар/пребарувач. Потребно е подобрување на пребарливост и систематизацијата.
Могила	Многу добро структурирана понова веб-страница, со јасно издвоени „Буџет и финансии“, „Документи“, „Службен гласник“, „Даноци и такси“ и други сервиси. Објавите се датирани и категоризирани. Позитивен пример за информациска архитектура.
Новаци	Забележлив е развој/унапредување на дигиталната презентација на општината; потребно е финансиските документи да останат централизирани, хронолошки организирани и лесно пребарливи.
Прилеп	Пребарувачот пребарува содржини во објавите, но не обезбедува целосно пребарување низ категории/структурирани секции, што ја ограничува достапноста на документи.
Ресен	Недостига јасно означување на датумот кај дел од објавите; пребарувањето е ограничено претежно на објави и не овозможува целосно пребарување низ категориите.
Аеродром	Пребарувањето е ограничено и не обезбедува целосно индексирање на содржините и документите; резултатите претежно се врзани за категории.
Арачиново	Нема функционален/видлив механизам за пребарување, што значително го отежнува пристапот до постари информации и документи.
Бутел	Потребно е подобро централизирање и индексирање на документите и појасна функционалност за нивно пребарување.
Гази Баба	Резултатите од пребарувањето не се прикажуваат по логичен хронолошки редослед; постарите содржини се појавуваат пред поновите, што ја намалува употребливоста.
Ѓорче Петров	Веб-страницата е активна и содржински развиена, но постои простор за подобра централизација и пребарливост на документите како посебна категорија на јавни информации.
Град Скопје	Функцијата за пребарување не работи соодветно, што претставува значаен функционален недостаток кај веб-страница со голем обем на информации и документи.
Зелениково	Веб-страницата е активна и содржи актуелни информации и посебни содржини за граѓанско учество, но финансиските и административните документи треба да бидат повидливо и посистематски организирани.
Илинден	Добро структурирана веб-страница со директно издвоени сервиси за „Буџет“, службени гласници, урбанистички планови и е-услуги. Објавите се датирани и хронолошки организирани.
Карпош	Содржината е достапна, но делови од веб-презентацијата задржуваат постара структура; потребна е поконзистентна организација и полесно пребарување на институционалните документи.

Кисела Вода	Функционална веб-страница со пребарувач, е-сервиси и повеќе тематски секции. Потребно е да се обезбеди пребарувањето доследно да ги опфаќа и документите, а не само веб-содржините.
Петровец	Активна и ажурирана веб-страница со датирани новости, огласна табла и издвоени сервиси. Сепак, документарните и финансиските содржини треба да бидат појасно издвоени од новинарските информации.
Сарај	Пребарувањето не функционира доследно и не обезбедува сигурно пронаоѓање на релевантните документи.
Сопиште	Пребарувањето има функционални ограничувања и не овозможува сигурно и целосно пронаоѓање на содржините.
Студеничани	Јазичната достапност е ограничена – содржините/функционалностите се достапни претежно на албански јазик, што ја ограничува еднаквата достапност на информациите.
Центар	Веб-страницата остава впечаток на недовршена/неконзистентна информациска структура; потребно е комплетирање и систематизирање на секциите и документите.
Чаир	Веб-страницата има недовршени/неконзистентни елементи, иако финансиските информации во последниот период се значително подобро застапени. Потребно е функционалното и визуелното уредување да го следи подобрувањето во објавувањето документи.
Чучер Сандево	Потребна е подобра систематизација на јавните документи и нивно полесно пронаоѓање преку функционално пребарување и тематски категории.
Шуто Оризари	Пребарувањето не обезбедува релевантни резултати, со што пронаоѓањето на постари документи зависи од рачна навигација.
Богданци	Пребарувањето е ограничено на категории и не ги индексира доволно содржините во самите објави/документи.
Босилово	Пребарувачот опфаќа претежно објави, но не и документи и структурирани категории.
Валандово	Функционално пребарување и задоволителна достапност на содржините.
Василево	Функционално пребарување; содржините генерално се лесно достапни.
Гевгелија	Добро функционално пребарување и задоволителна навигација.
Дојран	Функционално пребарување и задоволителна достапност на содржините.
Конче	Сериозен функционален недостаток – повеќе линкови/навигациски елементи не функционираат, што практично оневозможува пристап до дел од информациите.
Ново Село	Пребарувањето е делумно функционално и не ги индексира сите релевантни содржини и документи.
Радовиш	Функционално пребарување и генерално добра достапност на содржините.
Струмица	Пребарувањето не е целосно и дел од релевантните содржини/документи не се опфатени во резултатите.
Кратово	Функционално пребарување и задоволителна навигација.
Крива Паланка	Функционално пребарување и задоволителна достапност.
Куманово	Забележани се проблеми со responsive приказот/скалирањето: при отворање внатрешни линкови страницата се прикажува со несоодветно зумирање, што ја нарушува употребливоста.
Липково	Ограничена јазична достапност, со доминантна содржина на албански јазик.
Ранковце	Пребарувачот не враќа релевантни резултати и практично не е функционален.
Старо Нагоричане	Достапните документи се претежно постари; недостига континуирано ажурирање, а пребарувањето не функционира соодветно.
Боговиње	Пребарувањето е делумно функционално, но не обезбедува сигурно и целосно пронаоѓање на документите.
Брвеница	Функционалноста и пребарувањето се генерално задоволителни.
Врапчиште	Значителен недостаток во ажурноста – релевантните содржини/документи се достапни претежно до 2023 година.
Гостивар	Недоволна ажурност на јавно достапните информации; релевантните содржини практично не се ажурирани по 2024 година.

Желино	Значителен дел од јавно достапните информации е застарен; потребно е редовно ажурирање и архивирање по години.
Јегуновце	Веб-презентацијата бара подобро структурирање и централизирање на документите, особено за полесен пристап до финансиски и буџетски информации.
Маврово и Ростуше	Нова веб-страница, но без функционален пребарувач. Миграцијата кон нова веб-презентација треба да биде проследена со целосен пренос и индексирање на архивските документи.
Теарце	Недостигаат понови информации и документи, а нема функционален пребарувач; комбиниран проблем на ажурност и пребарливост.
Тетово	Недостига соодветна македонска јазична верзија и функционален пребарувач, што ја ограничува достапноста на информациите.
Велес	Пребарувањето е ограничено претежно на објави, а резултатите не се доследно хронолошки подредени.
Градско	Основните информации се достапни, но потребна е појасна документарна структура и подобро централизирање на финансиските информации.
Демир Капија	Нова/редизајнирана и визуелно јасна веб-страница со датирани објави и издвоени сервиси. Сепак, паралелното постоење на актуелна, „new“ и архивска верзија може да создаде фрагментација и конфузија при пристап до постари документи.
Кавадарци	Пребарувањето не дава доволно прецизни резултати; недостигаат датуми кај дел од содржините и резултатите не се систематски/хронолошки организирани.
Лозово	Пребарувањето опфаќа претежно објави, но не обезбедува целосно пребарување низ документите.
Неготино	Недостигаат понови релевантни информации; пребарувањето е ограничено претежно на објави.
Росоман	Многу добра и јасна веб-страница со функционално пребарување. Ограничување е што пребарувањето не ги индексира целосно документите.
Свети Николе	Генерално функционална и прегледна веб-страница со задоволително пребарување.
Чашка	Визуелно јасна и добро организирана веб-страница, но кај објавите недостигаат датуми, а пребарувањето е ограничено претежно на постови.
Берово	Многу добра структура и функционалност; содржините се лесно достапни.
Виница	Генерално функционална и прегледна веб-страница.
Делчево	Многу добра организација и достапност на информациите.
Зрновци	Нема функционален пребарувач, што го отежнува пристапот до постари содржини.
Карбинци	Нова веб-страница со недоволно мигрирани/внесени податоци; пребарувањето не функционира. Потребно е комплетирање на содржината и архивата.
Кочани	Содржински богата веб-страница со издвоени финансиски индикатори, информации од јавен карактер, јавни расправи и повеќе механизми за комуникација со граѓаните. Позитивен пример во однос на ширината на достапните информации.
Македонска Каменица	Пребарувањето е ограничено на објави и не ги индексира целосно документите.
Пехчево	Генерално функционална веб-страница и задоволително пребарување.
Пробиштип	Генерално функционална и прегледна веб-страница.
Чешиново-Облешево	Потребна е подобра систематизација и пребарливост на документите, особено нивно групирање по тематска област и година.
Штип	Пребарувањето е ограничено претежно на објави; дополнително се забележуваат функционални проблеми на веб-страницата.
Вевчани	Пребарувањето не функционира соодветно и не обезбедува сигурно пронаоѓање на документите.
Дебар	Потребна е подобра организација, ажурност и полесно пребарување на институционалните и финансиските документи.
Дебрца	Веб-страницата содржи повеќе е-услуги, формулари, информации од јавен карактер и институционални документи, но информациската архитектура е релативно фрагментирана; потребна е појасна централизација на документите.

Кичево	Современа и редовно ажурирана веб-страница. Позитивно е што на почетната страница директно се прикажуваат финансиски индикатори за приходи, расходи и долг, покрај огласна табла и е-општина.
Македонски Брод	Пребарувањето е ограничено претежно на објави и не овозможува целосно пребарување низ документите.
Охрид	Веб-страницата моментално се ажурира/мигрира; самата Општина предупредува дека дел од линковите и документите може да не се отвораат и упатува кон алтернативен official домен. Ова е значаен привремен проблем со достапноста и континуитетот на информациите.
Пласница	Потребно е подобро централизирање, категоризирање и пребарување на документите, со јасна хронолошка архива.
Струга	Потребно е подобрување на систематизацијата и пребарливоста на документите и обезбедување конзистентна повеќејазична достапност на релевантните информации.
Центар Жупа	Потребна е појасна информациска архитектура, редовно ажурирање и централизирана, пребарлива архива на буџетските и другите институционални документи.

Достапност по буџетски документи

За периодот на следење 2025–2026 година, буџетската транспарентност кумулативно кај ЕЛС во РСМ бележи подобрување, со што се надминува благиот пад регистриран во претходниот период. Ваквото поместување е особено значајно имајќи предвид дека се случува во услови на намален интензитет на директна проектна и техничка поддршка во споредба со претходните години, што упатува на постепено зајакнување на сопствените институционални практики за транспарентност кај дел од локалните самоуправи.

Позитивниот тренд е пошироко распространет во однос на претходната година, но не е подеднаков кај сите ЕЛС. Додека дел од општините бележат значително подобрување или го одржуваат веќе достигнатото високо ниво, кај други и понатаму се присутни осцилации и уназадување. Оттука, актуелните резултати даваат основа за умерено позитивна оценка: напредокот покажува дека практиките на буџетска транспарентност постепено се вградуваат во редовното работење на дел од општините, но нивната долгорочна одржливост и институционализација остануваат клучен предизвик.

➤ **Предлог буџетот за 2026 година** е јавно достапен кај 61 општини, што претставува подобрување во однос на 2025 година, кога истиот документ беше достапен кај 46 општини. Поточно, во 2026 година:

- 43 општини го објавиле предлог буџетот на своите веб-страници;
- 4 општини го имаат вклучено предлог-буџетот во Службен гласник објавен на веб-страниците на општините;
- За 14 општини, документот е добиен по поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер, но не е јавно објавен;
- 20 општини не го објавиле ниту доставиле предлог-буџетот на каков било начин.

Ова укажува на **позитивен тренд** во достапноста на предлог-буџетот и на постепено зајакнување на практиката за отворање на буџетскиот процес кон јавноста уште во фазата на планирање. Ваквото подобрување е особено значајно бидејќи предлог-буџетот, за разлика од веќе усвоениот буџет, ѝ овозможува на јавноста да се информира за предложените приоритети во момент кога сè уште постои простор за нивно разгледување, дискусија и потенцијално влијание врз конечните буџетски одлуки.

Иако објавувањето на предлог-буџетот не е експлицитно пропишано како посебна законска обврска, Законот за буџети и Законот за локална самоуправа го афирмираат учеството на јавноста во процесите на одлучување и креирање на буџетот. Оттука, зголемената достапност на овој документ може да се оцени како позитивно поместување од формална кон суштинска буџетска транспарентност, особено кога документот е објавен навремено и пред неговото усвојување.

Од друга страна, дел од општините сè уште не прават разлика меѓу предлог и усвоен буџет, особено кога нема суштински измени во финалната верзија. Исто така, други општини сметаат дека само усвоениот буџет е релевантен за јавноста, дури и кога постојат разлики помеѓу двете верзии.

Овие практики ја поткопуваат суштинската транспарентност, затоа што ја исклучуваат јавноста од клучната фаза на влијание, односно во периодот пред донесувањето на одлуката. Оттука, се поставува прашањето не само за техничката, туку и за вредносната посветеност на општините кон транспарентно и инклузивно управување. Редовното, навремено и јавно објавување на

предлог буџетот треба да биде стандардна пракса, а не исклучок инициран од надворешни фактори.

- **Усвоениот Буџет за 2026 година** во периодот на следење бил достапен и/или добиен од 76 ЕЛС (94% од ЕЛС во РСМ). Во најголем дел, буџетите се објавени на официјалните веб-страници на општините, што овозможува директен пристап и подобра видливост за граѓаните и другите заинтересирани страни. Поточно:
 - 69 општини го објавиле усвоениот буџет во посебен дел посветен на буџет и финансии, што ја подобрува транспарентноста преку појасна навигација и достапност;
 - 4 општини го објавиле буџетот во рамки на службените гласници, достапни преку нивните веб-страници;
 - 3 општини го доставиле буџетот врз основа на поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер, но истиот не е јавно објавен.

Охрабрувачки е што оваа година, структурата и опфатот на објавените буџети сè повеќе се усогласуваат, со што се намалува практиката на објавување на непотполни или нефункционални документи. Се забележува тренд кон стандардизација на објавената содржина на буџетските документи, што претставува чекор напред во градењето на конзистентна фискална транспарентност меѓу општините.

- **Кварталните извештаи за извршување на буџетот** се вбројуваат меѓу најчесто објавувани буџетски документи, веднаш по усвоениот буџет. Во периодот на следење, 57 општини ги објавиле кварталните извештаи за извршување на буџетот за 2025 година на своите веб-страници, додека 10 општини ги доставиле по барање за пристап до информации од јавен карактер, а 7 општини ги вклучиле во рамки на Службениот гласник достапен онлајн. Во споредба со претходната година, кога 71 општини ги објавиле овие извештаи, се бележи благ, но позитивен тренд на подобрување во нивната достапност. Овој напредок, иако умерен, укажува на тоа дека општините сè повеќе ја препознаваат важноста од редовно и навремено информирање на јавноста за тековното извршување на буџетот.
- Иако **завршната сметка на буџетот** претставува документ чија достапност е законски пропишана, во периодот 2022–2024 година беше забележан континуиран пад во нејзиното јавно објавување на веб-страниците на ЕЛС. Резултатите од следењето за 2025–2026 година укажуваат на прекин на овој негативен тренд: завршната сметка за 2025 година е јавно достапна на веб-страниците на 59 општини, што претставува умерено подобрување во однос на претходниот период. Сепак, ваквиот резултат не може да се оцени како задоволителен, имајќи предвид дека кај повеќе од една четвртина од ЕЛС документот и понатаму не е јавно достапен преку нивните веб-страници. За разлика од документите чие објавување претставува добра практика на транспарентност, кај завршната сметка станува збор за исполнување на законски утврдена обврска. Оттука, позитивното поместување укажува на подобрување во почитувањето на обврската, но истовремено покажува дека нејзината доследна примена сè уште не е обезбедена кај сите ЕЛС.
- Општините подготвуваат **годишен извештај** (во согласност со законската регулатива³⁸), но често целосно не го објавуваат на општинските веб-страници. Практиката покажува дека овој документ најчесто се објавува **делумно** - само со објавување на заклучок за усвојување на годишниот извештај, или пак истиот се добива преку БПИЈК, што го отежнува и ограничува навремениот и целосен пристап на граѓаните до информациите кои ги содржи годишниот

³⁸ Ibid.

извештај. Кај најголем дел од ЕЛС, во структурата на подготвените годишни извештаи за извршување на буџетот се содржани сите елементи кои ги содржи и буџетот, прикажани како планирани и остварени приходи/расходи.

Во периодот на следење, годишниот извештај за 2025 година е достапен кај вкупно 64 општини, што претставува благо подобрување во однос на истиот за 2024 година, кога извештајот беше достапен кај 62 општини. Ова укажува на позитивен, но умерен тренд во насока на зголемување на транспарентноста.

- 42 општини го објавиле годишниот извештај на својата веб-страница, во посебен дел наменет за буџет и финансии;
- 4 општини го објавиле во склоп на Службениот гласник, достапен на веб-страницата;
- 18 општини доставиле извештајот по поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер, но не го имаат јавно објавено.

➤ **Граѓанскиот буџет**, како комуникациска алатка со која на едноставен и разбирлив начин се претставува буџетот и трошењето на јавните средства, сè повеќе се прифаќа како добра практика меѓу општините во Република Северна Македонија. Иако не постои законска обврска за негово подготвување, интересот за оваа алатка на транспарентност континуирано расте. Во периодот на мониторинг за 2025–2026 година, 67 општини имаат подготвено граѓански буџет поврзан со усвоениот буџет за 2026 година. За споредба, минатата година оваа бројка изнесуваше 65 општини. Во неколку случаи, граѓанскиот буџет се однесува и на извршувањето на буџетот (завршната сметка), но овие примери се поретки и претставуваат позитивен исклучок.

Она што е особено значајно е фактот дека граѓанскиот буџет и оваа година е застапен кај повеќе општини отколку Предлог буџетот и Годишниот извештај, што ја потенцира неговата сè поголема улога како инструмент за приближување на јавните финансии до граѓаните.

Потребата за приказ на буџетските информации на јасен и пристапен начин, разбирлив за сите граѓани, ја поттикнува важноста за воспоставување на редовна практика за подготовка и објавување на граѓански буџет во сите ЕЛС.

➤ **Надворешната ревизија** кај ЕЛС а спроведува Државниот завод за ревизија (ДЗР) врз основа на годишни програми и тоа преку ревизии на финансиски извештаи и/или ревизии на усогласеност. Иако ревизорските извештаи се редовно достапни на веб-страницата на ДЗР, нивната јавна достапност директно на веб-страниците на самите општини на кои се однесуваат останува ограничена. Во периодот на мониторинг за 2025–2026 година, 31 општини ги имаат објавено ревизорските извештаи од надворешната ревизија на своите веб-страници. За споредба, минатата година само 30 општини го имаа сторено истото, што укажува на умерен позитивен тренд во правец на транспарентност.

Иако не постои експлицитна законска обврска за општините да ги објавуваат извештаите од надворешна ревизија на своите веб-страници, нивното јавно објавување претставува добра практика и важен елемент на фискална транспарентност и отчетност, особено во делот на постапување по ревизорските наоди и препораки. Јавната достапност до овие извештаи придонесува за: подобра информираност на граѓаните за начинот на трошење на јавните средства како и јавен притисок врз општините да постапуваат по препораките на ДЗР.

➤ **Статутот на општината**, како основен акт кој ги уредува принципите на локалното управување и учеството на граѓаните во донесувањето одлуки, неколку години по ред е достапен на веб-страниците на сите 81 ЕЛС во Република Северна Македонија. Овој континуиран тренд на целосна достапност претставува позитивен пример за доследност во транспарентноста и укажува на тоа дека општините успешно воспоставиле пракса на јавно

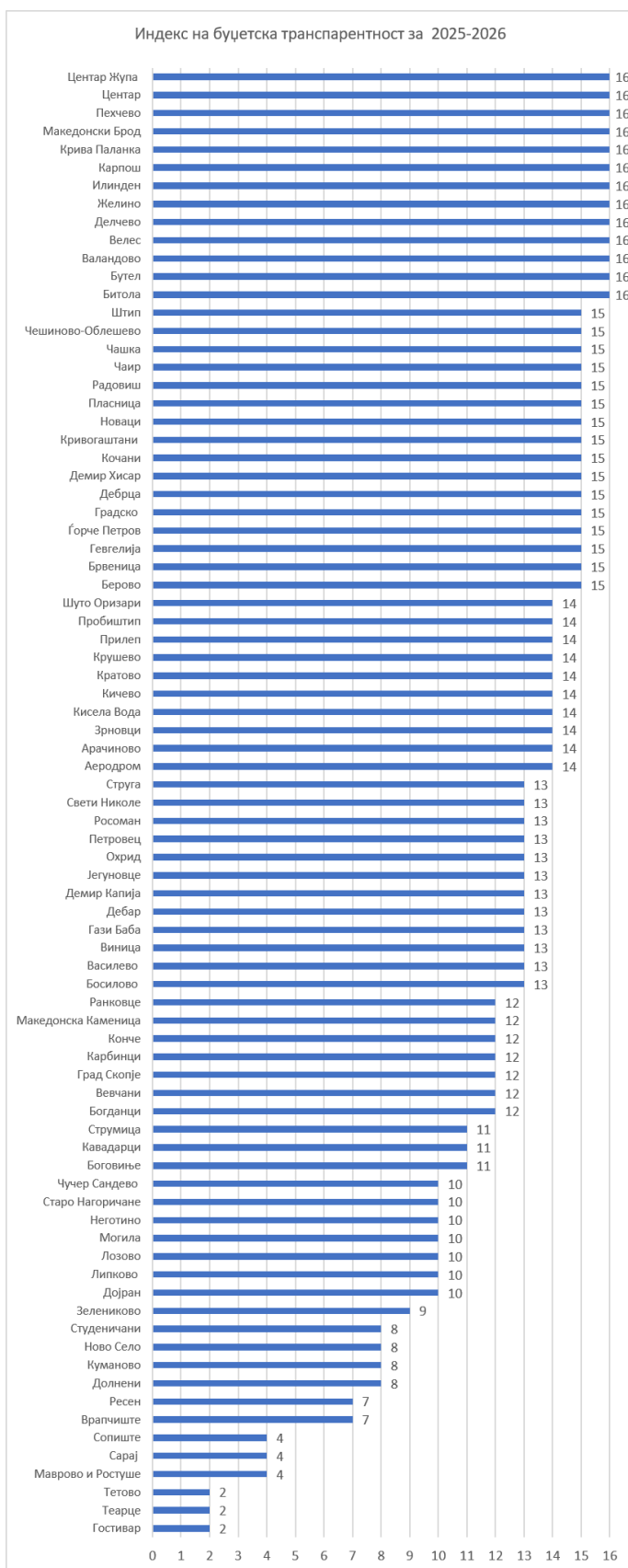
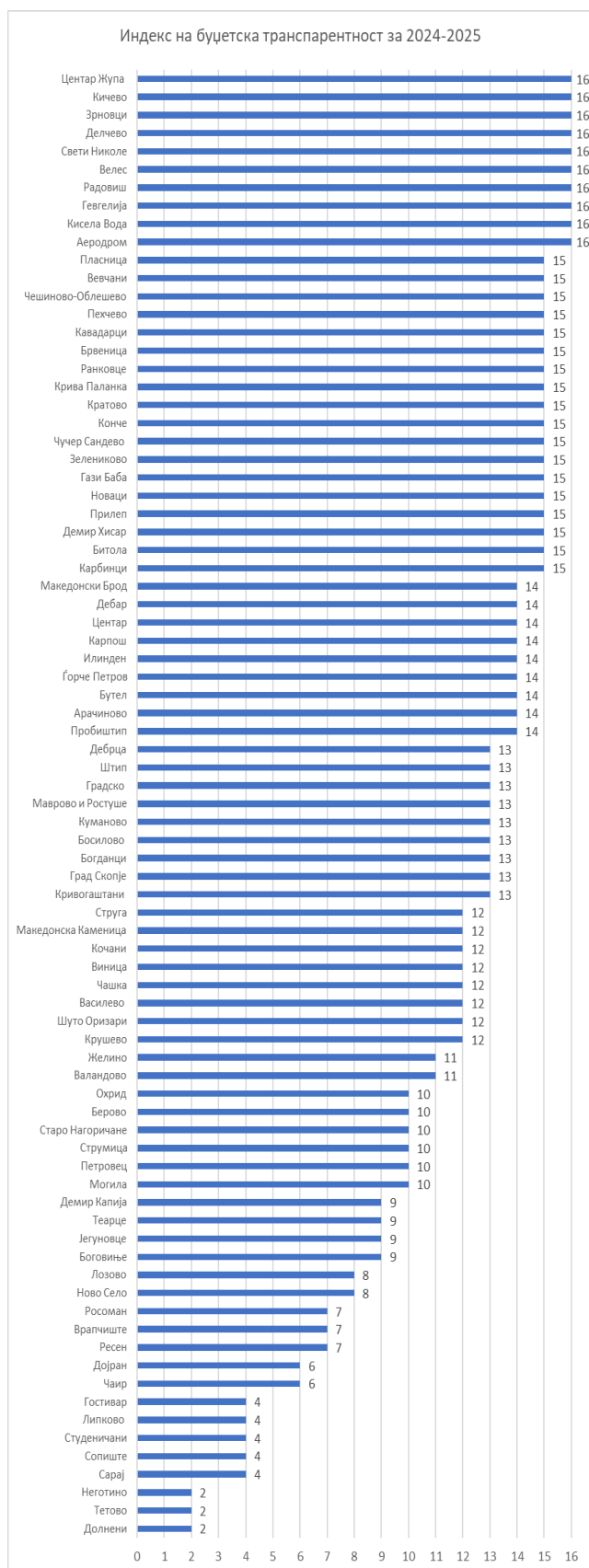
објавување на овој клучен документ на лесно достапно и видливо место на своите веб-страници.

Споредбата на достапноста на буџетските документи за периодите 2024–2025 и 2025–2026 година укажува на генерален позитивен тренд на буџетската транспарентност кај ЕЛС.

- Од осумте клучни буџетски документи кои се опфатени со следењето, кај шест е забележано зголемување на бројот на општини кај кои се достапни, кај еден состојбата со достапност е непроменета, додека намалување е регистрирано единствено кај ревизорските извештаи од спроведена надворешна ревизија.
- Најголемо подобрување е забележано кај достапноста на Предлог-буџетот, чија достапност се зголемува од 46 на 61 општина, односно за 15 ЕЛС. Овој наод е особено значаен бидејќи укажува на поголема отвореност во фазата на планирање на буџетот, кога информацијата има најголем потенцијал да овозможи навремено информирање и учество на јавноста пред донесувањето на конечните буџетски одлуки. Значително е и подобрувањето кај завршната сметка, од 66 на 72 општини, со што се прекинува претходниот тренд на намалување на достапноста кај овој буџетски документ.
- Позитивни, иако поумерени поместувања во достапноста се забележуваат и кај усвоениот буџет (од 74 на 76 општини), кварталните извештаи за извршување на буџетот (од 71 на 74), годишниот извештај (од 62 на 64) и граѓанскиот буџет (од 65 на 67). Статутот останува единствениот документ со целосна достапност кај сите 81 ЕЛС во двата периода.
- Исклучок од генералниот позитивен тренд се ревизорските извештаи, чија достапност се намалува од 37 на 35 општини. Иако станува збор за умерено намалување, ниската достапност на овој документ останува значајна слабост, особено имајќи ја предвид неговата улога во независната оценка на законитоста, правилноста и ефикасноста во управувањето со јавните средства.

Оттука, резултатите за 2025–2026 година покажуваат пошироко подобрување на достапноста на буџетските информации во споредба со претходната година. Особено позитивно е што напредокот е присутен во различни фази од буџетскиот циклус – од планирањето, преку усвојувањето и извршувањето, до известувањето за реализацијата на буџетот. Сепак, различното ниво на достапност меѓу одделните документи покажува дека напредокот не е рамномерен. Следниот предизвик, затоа, не е само понатамошно зголемување на бројот на објавени документи, туку воспоставување континуирана практика во која целокупните информации за буџетскиот циклус ќе биде навремено, целосно и јавно достапни кај сите ЕЛС.

Рангирање на ЕЛС по вредност на индекс – буџетска транспарентност

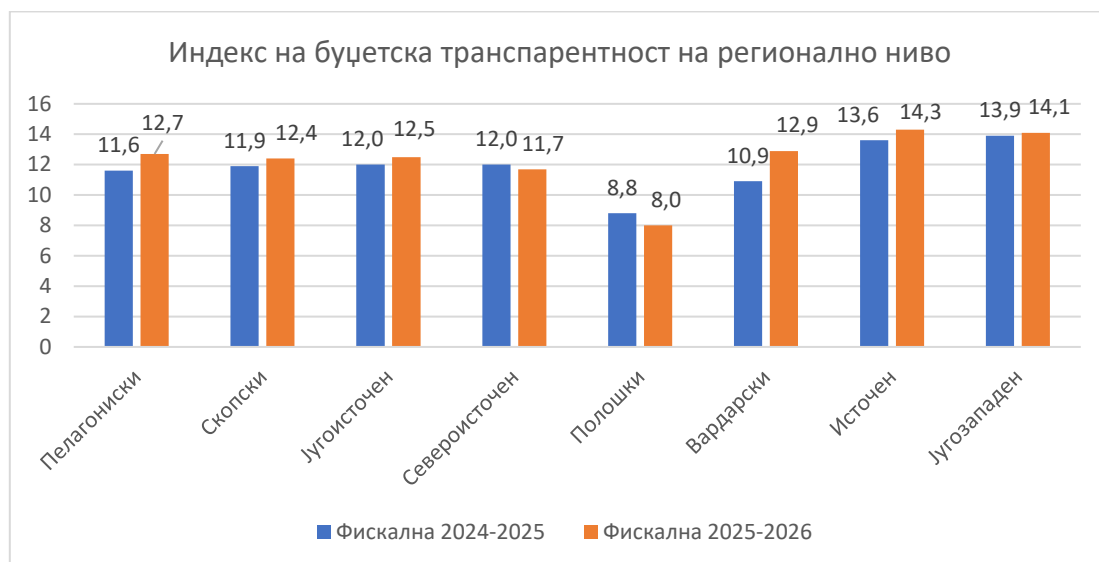


Општина	фискална 2024-2025	фискална 2025-2026	Промена
Бутел	14	16	↑ 2,0
Валандово	11	16	↑ 5,0
Велес	16	16	→ 0,0
Делчево	16	16	→ 0,0
Желино	11	16	↑ 5,0
Илинден	14	16	↑ 2,0
Карпош	14	16	↑ 2,0
Крива Паланка	15	16	↑ 1,0
Македонски Брод	14	16	↑ 2,0
Пехчево	15	16	↑ 1,0
Центар	14	16	↑ 2,0
Центар Жупа	16	16	→ 0,0
Берово	10	15	↑ 5,0
Битола	15	15	→ 0,0
Брвеница	15	15	→ 0,0
Гевгелија	16	15	↓ -1,0
Ѓорче Петров	14	15	↑ 1,0
Градско	13	15	↑ 2,0
Дебрга	13	15	↑ 2,0
Демир Хисар	15	15	→ 0,0
Кочани	12	15	↑ 3,0
Кривогаштани	13	15	↑ 2,0
Новаци	15	15	→ 0,0
Пласница	15	15	→ 0,0
Радовиш	16	15	↓ -1,0
Чаир	6	15	↑ 9,0
Чашка	12	15	↑ 3,0
Чешиново-Облешево	15	15	→ 0,0
Штип	13	15	↑ 2,0
Аеродром	16	14	↓ -2,0
Арачиново	14	14	→ 0,0
Зрновци	16	14	↓ -2,0
Кисела Вода	16	14	↓ -2,0
Кичево	16	14	↓ -2,0
Кратово	15	14	↓ -1,0
Крушево	12	14	↑ 2,0
Прилеп	15	14	↓ -1,0
Пробиштип	14	14	→ 0,0
Шуто Оризари	12	14	↑ 2,0
Босилово	13	13	→ 0,0
Василево	12	13	↑ 1,0

Општина	фискална 2024-2025	фискална 2025-2026	Промена
Виница	12	13	↑ 1,0
Гази Баба	15	13	↓ -2,0
Дебар	14	13	↓ -1,0
Демир Капија	9	13	↑ 4,0
Јегуновце	9	13	↑ 4,0
Охрид	10	13	↑ 3,0
Петровец	10	13	↑ 3,0
Росоман	7	13	↑ 6,0
Свети Николе	16	13	↓ -3,0
Струга	12	13	↑ 1,0
Богданци	13	12	↓ -1,0
Вевчани	15	12	↓ -3,0
Град Скопје	13	12	↓ -1,0
Карбинци	15	12	↓ -3,0
Конче	15	12	↓ -3,0
Македонска Каменица	12	12	→ 0,0
Ранковце	15	12	↓ -3,0
Боговиње	9	11	↑ 2,0
Кавадарци	15	11	↓ -4,0
Струмица	10	11	↑ 1,0
Дојран	6	10	↑ 4,0
Липково	4	10	↑ 6,0
Лозово	8	10	↑ 2,0
Могила	10	10	→ 0,0
Неготино	2	10	↑ 8,0
Старо Нагоричане	10	10	→ 0,0
Чучер Сандево	15	10	↓ -5,0
Зелениково	15	9	↓ -6,0
Долнени	2	8	↑ 6,0
Куманово	13	8	↓ -5,0
Ново Село	8	8	→ 0,0
Студеничани	4	8	↑ 4,0
Врапчиште	7	7	→ 0,0
Ресен	7	7	→ 0,0
Маврово и Ростуше	13	4	↓ -9,0
Сарај	4	4	→ 0,0
Сопиште	4	4	→ 0,0
Гостивар	4	2	↓ -2,0
Теарце	9	2	↓ -7,0
Тетово	2	2	→ 0,0

Индекс на буџетска транспарентност на ниво на плански региони во РСМ

Буџетската транспарентност на општините, во рамки на просекот во плански/статистичките региони на кои припаѓаат, бележи **подобрување за периодот 2025-2026 година на регионално ниво кај шест од осумте плански региони**. Просечниот индекс на буџетска транспарентност на општините кои припаѓаат во Вардарски регион бележат најголемо подобрување споредено со претходниот период и тоа за 2 индексни поени. И оваа година општините кои припаѓаат на **Источниот и Југозападниот плански регион во просек се регионално најтранспарентни споредено со општините од другите плански региони**.



Просечен индекс на буџетска транспарентност на планските регион во Северна Македонија

Степен на отчетност на општините во Северна Македонија

„Отчетност“ како термин, е тесно поврзан со транспарентноста на документите за буџетскиот процес, вклученоста на граѓаните во носењето на одлуките како и надзорот врз трошењата на јавните средства.

Во контекст на интернационалните кодекси и насоки како во фискалната транспарентност, отчетност и ризици (на ММФ)/Fiscal Transparency, Accountability, and Risk³⁹ (IMF), терминот документи за отчетност (на централно ниво) се однесува на документите: фискална стратегија, годишниот буџет, објавување на фискални статистички податоци за крајот на годината и во текот на годината, и годишните сметки за текот и на крајот на годината. За цели на овој извештај кој се однесува на ЕЛС, за отчетност кон граѓаните ќе сметаме документ подготвен од страна на ЕЛС кој често е и именуван како „отчет“, кој потребно е да содржи елабориран опис на спроведените активности и проекти, нивната вредност и извор на финансирање.

Во разгледуваниот период на мониторинг за 2025-2026 година **40% од општините подготвиле „отчет“ кон граѓаните за преземените и спроведени активности на општините** во текот на 2025 година. Честопати, во процесот на барање на ваквиот вид на извештај, општините го поистоветуваат со подготвениот годишен извештај за работењето на општината. Годишните

³⁹<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk-PP4709>

извештаи се во пообемни документи и содржат голем број на информации, додека граѓаните генерално не го сметаат за ефикасен канал на информирање⁴⁰.

И оваа година дел од општините ја задржале праксата да подготват „отчет“ преку видео приказ или преку објава на фан страните на градоначалниците на социјалните мрежи споредено со претходно подготвуваните „пишани“ документи.

Други општини подготвуваат документ во кој се наведуваат спроведените проекти и финансиски информации најчесто преку издавање на Документ – Отчет во електронска верзија, а се помалку во печатена форма. Помалите општини пак истото го прават преку „граѓански собири“ на кои се презентираат проектите или пак се информираат преку локалните медиуми.

Општините од Југозападен регион се општини кои се најмалку отчетни во однос на останатите, и тоа само една општина од Југозападниот регион подготвила документ за отчетност кон своите граѓани за 2024 година.

Како добри примери на ЕЛС се сметаат оние ЕЛС кои подготвиле документ кој содржи информации кои освен описот, известуваат и за висината на расходите и изворот на финансирање (Види табела: Добри примери за отчетност кон граѓаните за 2025).

Без разлика на опфатот на информации, за 2025 година најголем број од општините од Пелагонискиот плански регион (5/9) и Источниот плански регион (8/11 општини) подготвиле „отчет“ како форма на информирање за сработеното и го „доставиле“ на граѓаните.

Добри примери за „отчет“ кон граѓаните за 2025 година			
Пелагониски регион	Битола	Југоисточен регион	Струмица
	Новаци	Североисточен регион	Куманово
	Прилеп	Полошки регион	Боговиње
Скопски Регион	Бутел		Јегуновце
	Гази Баба	Вардарски регион	Велес
	Ѓорче Петров		Кавадарци
	Карпош	Источен регион	Делчево
	Кисела Вода		Кочани
	Центар		Пехчево
	Чаир		Пробиштип
			Штип

Добри примери за подготовка на отчет кон граѓаните за 2025 година

Вклученост на граѓаните во креирањето на локалните политики

Отвореноста на општините преку овозможување на механизми и практики за директно вклучување на граѓаните во креирањето на локални политики и носењето одлуки е значајна компонента на буџетската транспарентност преку инклузивност/ вклученост на граѓаните.

Во периодот на следење 2025 – 2026 година, 75% од општините во Република Северна Македонија спровеле активности за вклучување на граѓаните и општествените чинители во процесот на креирање на локални политики – што претставува благо уназадување во однос на 80% од претходниот мониторинг период (2024–2025).

Најчесто применуван облик на вклучување се јавните буџетски форуми, каде што се дискутираат општинските приоритети за следната фискална година. Дополнително, сè повеќе општини

⁴⁰ Врз основа на спроведени теренски анкети и перцепции на граѓаните во 2021

воспоставуваат онлајн механизми за поднесување предлози и коментари од страна на граѓаните, што е евидентно преку специјализирани веб-формулари и промотивни повици на нивните веб-страници. Ваквиот тренд укажува на позитивна промена во односот на локалната власт кон граѓанското учество, што придонесува за поинклузивно, поодговорно и поефикасно креирање на јавните политики на локално ниво.

Дополнително, **сите општини од Југоисточниот (100%)** спровеле активности за **вклучување на граѓаните во креирањето на локални политики**. Овој наод претставува **значителен исчекор кон воспоставување на структурирана и системска практика на учество**, особено имајќи предвид дека во претходните циклуси дел од општините од овој регион немаат воспоставено вакви механизми.

При следењето на отвореноста на општините, дополнително се следеше и повратната информација од општината кон граѓаните за статусот на предлозите добиени од граѓаните. Информација за достапност на записник од спроведени форуми или добиени писмени предлози се прибираше преку БПИЈК, а со дополнителна вредност и издржаност на наодите. Не сите општини кои ги вклучиле граѓаните во креирањето на политики подготвиле записник кој е јавно достапен. Од вкупно 61 општина, 28 од нив имаат изготвено записници.

Извештаи од внатрешна ревизија на ЕЛС за 2025 година

Внатрешната ревизија претставува еден од клучните елементи на системот на внатрешна финансиска контрола и е алатка која обезбедува систематска и објективна евалуација на ефективност на процесите за управување, контрола и отчетност во јавниот сектор. Во контекст на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), оваа функција добива сè поголема важност, особено со оглед на законските измени кои произлегуваат од **Законот за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор** („Сл. весник на РСМ бр. 255/2024“).

Согласно член 30 и 31 од Законот, секоја општина што исполнува одредени критериуми (како буџет или број на вработени) има обврска да воспостави организациона единица за внатрешна ревизија или да обезбеди пристап до ревизорска услуга преку договор со друго лице од јавниот сектор. Врз основа на член 39, ревизорската единица треба да изработи годишна програма за ревизија, а согласно член 41 и 49, да доставува **извештаи за спроведените ревизии** и постапувањето по препораките до раководството и Советот на општината. Ова ги прави овие ревизорските извештаи значаен документ за оценка на транспарентноста и усогласеноста со закон.

Во периодот на следење за 2025 година се забележува намалување на проактивната транспарентност во однос на извештаите од внатрешната ревизија. Само 9 ЕЛС јавно објавиле ревизорски извештај на своите веб-страници, наспроти 14 ЕЛС во претходната година. Дополнителни 9 ЕЛС го доставиле извештајот единствено по поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер (БПИЈК), што укажува дека документот постои и е достапен, но не е проактивно ставен на располагање на јавноста. Кај останатите ЕЛС, каде што извештајот не е достапен, дел од добиените одговори на БПИЈК се повикуваат на член 41 точка 1 и член 33 од Законот, според кои ревизорските извештаи имаат интерен карактер и се советодавен инструмент на раководителот на субјектот, а не јавен документ.

Ова упатува на различно толкување на улогата на транспарентноста во доменот на внатрешната ревизија – додека некои општини ја разбираат вредноста на јавната отчетност преку споделување на ревизорските наоди, други се држат до минимумот на законската обврска, наведувајќи дека ревизорските извештаи се исклучиво наменети за внатрешна употреба. Дополнителен фактор кој го отежнува спроведувањето на ревизорската функција е отсуството

на овластени внатрешни ревизори во дел од општините, што директно влијае врз квалитетот и конзистентноста на оваа практика.

Иако законската рамка овозможува механизми за ревизорска контрола и отчетност, во пракса постои сериозен јаз меѓу регулативата и спроведувањето, а достапноста на ревизорските извештаи сè уште не е стандардна практика низ сите ЕЛС.

Сепак, иако извештајот нема статус на јавно обврзувачки документ, во повеќе документи и упатства на Министерството за финансии – особено во делот на активната транспарентност – се препорачува објавувањето на ревизорските извештаи како добра практика, која ја засилува отчетноста и довербата на јавноста. На пример, во насоките и алатките за само-проценка на фискалната транспарентност, како и во комуникациите до единиците од јавниот сектор, Министерството за финансии постојано потенцира дека јавното споделување на резултатите од внатрешната ревизија ја унапредува транспарентноста и ја зголемува веродостојноста на институциите.

Постапување по барање за слободен пристап до информации од јавен карактер за прибирање на податоци

При прибирањето на информации и документи за транспарентноста на ЕЛС преку барање за пристап до информации од јавен карактер (БПИЈК), општата оценката и за овој период е **дека општините сè уште нередовно или ненавремено доставуваат одговори по барањата**. За тековниот мониторинг период, кумулативно релативно повеќе општини одговориле на барањата споредено со претходната година и тоа 61 од 81 ЕЛС доставиле одговор, додека 3 од нив го доставиле одговорот со задоцнување (после истекување на законски утврдениот рок од 20 дена) но 20 воопшто не доставиле одговор на барањата. За споредба, минатата година вкупно 55 ЕЛС доставиле одговор по основ на барањата.

Регион	Поднесени Барања за ПИЈК	Навремено одговорени	Ненавремено одговорени	Одбиени / Неодговорени
Скопски	18	11	1	6
Вардарски	9	8	0	1
Југоисточен	10	8	0	2
Источен	11	9	1	1
Североисточен	6	4	0	2
Пелагониски	9	8	1	0
Полошки	9	4	0	5
Југозападен	9	6	0	3
Вкупно	81	58	3	20

ОЦЕНКА НА ИНТЕНЗИТЕТОТ НА ДАНОЧНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАЈ ЕЛС

Интензитетот на даночна транспарентност опфаќа следење на документи, податоци и информации кои се однесуваат и се поврзани со **локалниот даночен систем** како и учеството на граѓаните во носењето на одлуки, а допринесуваат кон поттикнување на даночните обврзници да ги исполнат своите даночни обврски кон локалната самоуправа.

Општините за секој од наведените компоненти на даночна транспарентност се групирани во пет нивоа на интензитет на даночна транспарентност и тоа: од многу ниска даночно транспарентна до високо даночно транспарентна општина.

Во зависност од постоењето на стратешки документи за даноците и управување со ризици, преку постоење на алатка или форма за поттикнување на даночната транспарентност, до објавување и достапност на информации за локалните даноци, нивното прибирање и трошење, степен на достапност на информации за даночните служби и слично, може да се заклучи дека **на ниво на РСМ, општините е неопходно да работат на поголемо ниво на даночна транспарентност.**

Стратегии за управување со даноците и управување со ризиците кај општините

Управувањето со ризикот создава вредност за локалната самоуправа и за заедницата и има за цел да придонесе кон постигнување на поставените цели било тоа да се стратешки, проектни или тековни. Управувањето со ризици претставува интегрирано планирање и известување и вклучува ефикасно управување со целокупните системи и процеси за да се постигне соодветна рамнотежа помеѓу реализирање на можностите, и минимизирање на недоволните влијанија. Тоа е составен и суштински дел од праксата за доброто управување.

Управување со ризик вклучува воспоставување соодветна рамка и култура за примена на логично и систематско идентификување и управување со ризиците. Управување со ризикот бара сите избрани членови и службеници да користат интерактивен процес кој се состои од последователни чекори, кои овозможуваат здрава основа за донесување одлуки и го овозможуваат континуирано подобрување на имплементација на активностите. За да биде ефективно, управувањето со ризиците треба да стане дел од културата на една организација. Треба да се комуницира низ организацијата, практиките и процесите на организацијата, а да не се гледа или практикува како посебна активност.

Ризиците може да имаат негативно влијание врз остварувањето на организациските цели, поради што е неопходно да се утврди кои се тие ризици со кои треба соодветно да се управува и како истите треба да се контролираат. Управувањето со ризиците е законска обврска и неопходен елемент на доброто управување, кое секако допринесува кон ефикасно и ефективно остварување на организациските цели. Оттука, соодветното управување со ризиците е од голема важност за општините и за нивната способност за извршување на доделените функции и надлежности. Составен дел од управувањето со ризиците се и даноците и даночните приходи.

Во овогодинашното мерење, 29 од вкупно 81 ЕЛС имаат усвоена и важечка Стратегија за управување со ризици. Кај останатите ЕЛС ваков стратешки документ или не е подготвен, или неговиот период на важност е истечен. Овој наод укажува дека управувањето со ризици сè уште не е воспоставено како континуирана и ажурирана практика кај значителен дел од локалните самоуправи.

Од друга страна, позитивен наод е што кај сите 29 ЕЛС со важечка стратегија се опфатени и ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци. Како ризици најчесто се препознаваат ниската стапка на наплата на локалните даноци и недоволната мобилизација на сопствените приходи, при што стратегиите предвидуваат и мерки насочени кон зголемување на даночниот напор и подобрување на наплатата. Ова укажува дека кај општините кои имаат воспоставено формален систем за управување со ризици, фискалните ризици поврзани со сопствените приходи се препознаваат како релевантен сегмент на локалното финансиско управување.

Достапност на информации за локалните даноците

Во процесот на администрирање на приходите од особено значење е организациската единица за администрирање на даночни приходи, која во зависност од капацитетите и големината на општината во РСМ постојат како: одделение за администрирање на приходи за евидентирање и контрола на даночните приходи, одделение за утврдување и наплата на данок на имот, одделение за даноци и комунални такси итн. Во 26 општини во РСМ постои посебно одделение за администрирање на локалните даночни приходи, додека кај останатите не се издвоени во организациската структура и се вообичаено дел од друго одделение или пак сектор, најчесто во рамки на секторот за финансии.

Во општините Охрид и Куманово администрацијата на локалните даноци ја врши посебен сектор за даноци и комунални такси што не е случај со другите ЕЛС. Градот Скопје пак како посебна ЕЛС, има надлежност за администрирање на локалните даноци како даноците на имот за општините во состав на Градот, кој пак има посебен сектор за даноци и комунални такси со пет посебни одделенија за поодделните локални даноци и такси. Кај 17 општини, администрирањето на локалните даноци е дел од одделението за финансиски прашања.

Наодите за овој мониторинг период укажуваат дека, на веб-страниците кај 54 општини, има контакт информации од службените лица од одделенијата и/или секторите за даноци и финансиски прашања, додека кај останатите 27 ЕЛС (една третина од ЕЛС) не постои контакт информација, што го отежнува пристапот за информирање и комуникација на граѓаните, а се однесуваат на локалните даноци.

Информирањето на граѓаните за локалните даноци, како на пример информации за тоа кои даноци ги администрира општината, висината на даночните стапки, обврските на даночните обврзници и слично не е редовна пракса. Имено, **62 општини**, на своите веб-страници имаат описни информации за видот на локалните даноци како и стапките на оданочување, даночната основа, а со цел информирање и зголемување на даночна писменост кај граѓаните. За споредба, минатата година исто толку општини имале објавено информации за локалните даноци. Останатите општини во РСМ на своите страници немаат никакви информации кои се однесуваат на локалните даноци, даночни стапки, начинот на пресметка и слично.

Според Законот за даноците на имот, општините ги изготвуваат даночните решенија за данок на имот до крајот на првиот квартал за тековната година. По нивната подготовка општините ги доставуваат до даночните обврзници. Во пракса, по подготовката на даночните решенија физичкото доставување на даночните решенија за данок на имот временски варира кај ЕЛС, па така кај некои ЕЛС даночните решенија се доставуваат во текот на месец април, додека кај други до јули што според граѓаните⁴¹ може да доведе до нејаснотии, за времето кога треба да ги примат даночните решенија, како и роковите за да ја подмират обврската кон ЕЛС.

⁴¹ Според разговори со граѓаните и нивна реакција при теренски интервјуа 2022

Физичкото доставување на решенијата за данок на имот исто така е предизвик за општините⁴². Кај дел од ЕЛС доставувањето на даночните решенија се врши преку: користење на поштенски услуги, кај други доставата ја врши општинската администрација, или ангажираат доставувачи, а дел користат услуги на локално јавно комунално претпријатие и слично. Постои мал број на општини кои вовеле пракса за електронска подготовка и пристап до даночните решенија од страна на даночните обврзници.

Во периодот на мониторинг, само 22 општини објавиле на веб-страниците информација со која се известуваат граѓаните за почеток на доставување на годишните даночни решенија или пак за потсетување за подмирување на даночната обврска (без разлика дали се однесува за тековната година или за поодминати години).

Во набљудуваниот период 2025–2026 година, **59 општини** објавиле најмалку една информација на своите веб-страници поврзана со локалните даноци, како потсетување за исполнување на даночните обврски кон општината, информации за висината на собраните локални даночни приходи, промени во даночните стапки и слично. За споредба, во претходниот период вакви информации објавиле **77 општини**, што претставува намалување за **18 ЕЛС**.

Ваквото намалување укажува на ослабување на практиката на активно и континуирано информирање на граѓаните за локалните даноци, и покрај непосредното значење на овие информации и за даночните обврзници и за приходната страна на општинските буџети. Особено е важно даночната транспарентност да не се сведува само на повремени известувања за роковите за плаќање, туку да обезбедува разбирливи и навремени информации за даночните обврски, стапките, остварените приходи и начинот на кој локалните даноци придонесуваат кон финансирањето на локалните услуги.

Оттука, падот од 77 на 59 општини претставува уназадување во овој сегмент на даночната транспарентност и укажува дека претходно воспоставената практика на информирање не се одржува со ист интензитет. Подобрата и континуирана комуникација со даночните обврзници е значајна не само од аспект на транспарентноста, туку и за јакнење на разбирањето на локалниот даночен систем и даночниот морал, а со тоа и за поттикнување на доброволното и навремено исполнување на даночните обврски.

Отвореност на седниците на општинските совети и вклученост на граѓаните

Вклученоста на граѓаните во степенот на влијанието врз трошењето на собраните даноци на општината го мериме и преку отвореноста на седниците на општините и организирањето на јавни расправи по основ на завршната сметка, а дополнително и ангажираноста на општините во поттикнувањето на вклучување на граѓаните во локалните политики. Според Законот за локална самоуправа⁴³ седниците на советот на општината се јавни и секој граѓанин има можност да присуствува. Во 2025 година, кај 25 од општините, седниците на советот биле отворени но, со претходна најава/пријава, додека кај 51 општини, граѓаните може да присуствуваат на седниците без претходна најава. Поради обезбедување на просторни услови и можност за ефикасна организација на процесот на одржување на седниците, општините бараат пријава/информирање за присуство на седниците преку службите во општините. Како резултат на кризата со Ковид-19, дел од општините започнаа да ги пренесуваат во живо седниците на советот преку YouTube канали и ја продолжиле ваквата пракса, а како добри примери ги издвојуваме: Демир Капија, Велес, Винаца, Желино, Зрновци и Кочани.

⁴² Врз основа на теренски разговори со општините во 2022

⁴³ Член 42 од Законот за локална самоуправа (Сл. Весник на РМ бр. 02/05),

Кај 14 ЕЛС е забележано присуство на граѓаните на седницата за гласање на завршната сметка на буџетот на општината за фискална 2025 година.

Мал број на општини организираат јавни расправи за завршна сметка и според добиените одговори, седниците за завршната сметка на буџетот на општината се отворени за граѓаните. Седниците на советот се отворени за присуство меѓутоа не се отворени за дискусија.

Кај претставниците на ЕЛС постои перцепција за ниска заинтересираност на граѓаните за присуство на јавните расправи која произлегува од релативно нискиот степен на прифаќање на нивните предлози. Начините на комуникација за известување на граѓаните за присуство на јавни расправи и/или форуми кај ЕЛС во РСМ се врши преку различни канали и со различна фреквенција. Најчесто користени канали за комуникација и информирање на граѓаните од страна на општината се: **веб-страница, социјални мрежи, огласна табла, локални медиуми, собири со граѓаните, печатени соопштенија на јавни места, месните заедници и преку претставниците во Советот на општината.**

Општините најчесто истовремено користат по неколку канали на комуникација за информирање на граѓаните за одржувањето на седниците и јавните расправи и тоа најмногу преку веб-страницата (69 општини) и социјалните мрежи (особено Facebook, 22 општини). Социјалните мрежи се повеќе популарни поради обемот и опфатот на публиката и често освен општините, активни се и посебни фан страни на градоначалниците. Некои општини користат повеќе канали на информирање истовремено, како добар пример може да се издвојат општините Карпош и Велес кои користи пет различни канали за информирање на граѓаните (веб-страница, социјални медиуми, огласна табла, локални медиуми и месни заедници/печатени соопштенија на јавни места); општините Крива Паланка, Кавадарци, Карбинци, Кичево и Македонски Брод, минатата година користеле четири различни канали на информирање на граѓаните.



Канали за информирање на граѓаните за јавни расправи и седници

Неплатени доспеани обврски

Покрај формалната достапност на кварталните извештаи за извршување на буџетот, анализата го опфаќа и нивниот квалитативен аспект, односно достапноста на образецот КЗ, кој содржи податоци за доспеаните, а неплатени обврски на ЕЛС. Овој податок е особено значаен бидејќи

овозможува увид не само во тековното извршување на буџетот, туку и во финансиските обврски кои општината ги презела, но не ги подмирила во предвидениот рок.

Резултатите покажуваат дека кај сите 74 општини кои објавиле квартални извештаи за 2025 година, образецот КЗ е достапен и прегледен. Ова претставува значаен квалитативен аспект на буџетската транспарентност, бидејќи овозможува јавноста да ја согледа финансиската состојба на ЕЛС пошироко од самата реализација на приходите и расходите. Податоците за доспеаните неплатени обврски можат да укажат на потенцијални проблеми со ликвидноста, акумулирање на обврски и фискални притисоци кои не се секогаш видливи само преку податоците за извршувањето на буџетот.

Особено позитивен е фактот што достапноста на КЗ не претставува изолирана практика кај поединечни ЕЛС, туку е присутна кај сите општини кои ги објавиле кварталните извештаи. На тој начин, кај оваа група ЕЛС е обезбеден повисок степен на структурна целосност и споредливост на објавените финансиски информации.

Рангирање по интензитет на даночна транспарентност

Даночната транспарентност кај општините во Северна Македонија и овој период бележи подобрување во споредба со минатата година. **Општините Берово, Демир Хисар, Кисела Вода, Велес и Кавадарци во овој период се издвојуваат како даночно најтранспарентни општини**, додека општините Сарај и Шуто Оризари се со многу низок степен на даночна транспарентност.

Како општини со **висок степен на даночна транспарентност** во однос на останатите ЕЛС се рангирани 29 општини, за три повеќе од претходната година. Ваквиот резултат укажува на одредена стабилност и континуитет на воспоставените добри практики во информирањето за локалните приходи, но истовремено покажува дека групата на даночно најтранспарентни општини не е зголемена туку се намалила за две општини. Истовремено, кај 14 општини даночната транспарентност останува на ниско или многу ниско ниво, односно информациите за прибирањето и управувањето со локалните приходи се целосно отсутни или достапни во минимален обем. Ваквата разлика меѓу ЕЛС укажува дека практиките на даночна транспарентност сè уште не се прифатени како унифициран стандард на локално ниво, туку во значителна мера зависат од индивидуалниот пристап и практиките на самите општини.

Споредено со претходната година, кај 29 од вкупно 81 ЕЛС се бележи подобрување на даночната транспарентност, односно подобрена достапност на информации поврзани со локалните даноци. Кај други 30 општини нивото на даночна транспарентност останува непроменето, со континуитет во воспоставените практики без промена.

Значаен наод претставува зголемувањето на бројот на општини кои бележат назадување. Во периодот 2025–2026 година, намалување на даночната транспарентност е регистрирано кај 22 општини, што укажува дека претходно воспоставените практики на информирање за локалните даноци не се одржуваат.

Иако кај дел од општините се забележува напредок, вкупната слика упатува на поголем дисконтинуитет во даночната транспарентност - споредено со фискалната транспарентност и потреба од посистематски пристап кон редовното и навремено објавување на информациите за локалните приходи.

Во групата на општини кои најзначително ја подобриле даночната транспарентност се издвојуваат општините **Дојран, Петровец и Росоман** (зголемување од 38, 33 и 29 пп соодветно), додека најголем пад се бележи кај Ново Село и Валандово (пад со по 21 пп).

Интензитет на даночна транспарентност кај ЕЛС за 2025-2026

Многу висок	
Берово	92%
Демир Хисар	83%
Кисела Вода	83%
Велес	83%
Кавадарци	83%

Висок степен	
Битола	79%
Прилеп	79%
Бутел	79%
Македонски Брод	79%
Струмица	75%
Боговиње	75%
Пробиштип	75%
Дебрга	75%
Центар Жупа	75%
Кривогаштани	71%
Ѓорче Петров	71%
Центар	71%
Гевгелија	71%
Крива Паланка	71%
Свети Николе	71%
Зрновци	71%
Аеродром	67%
Град Скопје	67%
Илинден	67%
Карпош	67%
Виница	67%
Кочани	67%
Пехчево	67%
Дебар	67%
Кичево	67%
Охрид	67%
Могила	63%
Василево	63%
Делчево	63%

Среден степен	
Крушево	58%
Новаци	58%
Ресен	58%
Куманово	58%
Брвеница	58%
Желино	58%
Македонска Каменица	58%
Чешиново-Облешево	58%
Пласница	58%
Богданци	54%
Дојран	54%
Радовиш	54%
Кратово	54%
Ранковце	54%
Градско	54%
Демир Капија	54%
Штип	54%
Вевчани	54%
Гази Баба	50%
Врапчиште	50%
Гостивар	50%
Чашка	50%
Струга	50%
Петровец	46%
Конче	46%
Јегуновце	46%
Маврово и Ростуше	46%
Зелениково	42%
Сопиште	42%
Чаир	42%
Валандово	42%
Росоман	42%

Низок степен	
Долнени	38%
Арачиново	38%
Босилово	38%
Ново Село	38%
Старо Нагоричане	38%
Лозово	38%
Теарце	33%
Студеничани	29%
Липково	29%
Неготино	29%
Чучер Сандево	25%
Тетово	21%

Многу низок	
Шуто Оризари	17%
Сарај	13%

Промена на интензитет на даночна транспарентност кај општините со претходна година

Општина	Подобрување	
Дојран	↑	38%
Петровец	↑	33%
Росоман	↑	29%
Ѓорче Петров	↑	25%
Дебрца	↑	25%
Чаир	↑	21%
Зрновци	↑	17%
Кривогаштани	↑	17%
Новаци	↑	17%
Пехчево	↑	17%
Ранковце	↑	17%
Желино	↑	13%
Пласница	↑	13%
Јегуновце	↑	13%
Могила	↑	8%
Центар	↑	8%
Чешиново-Облешево	↑	8%
Врапчиште	↑	8%
Гостивар	↑	8%
Берово	↑	8%
Долнени	↑	4%
Тетово	↑	4%
Сарај	↑	4%
Виница	↑	4%
Дебар	↑	4%
Делчево	↑	4%
Демир Хисар	↑	4%
Струмица	↑	4%
Штип	↑	4%

Општина	Без промена (Стагнација)	
Арачиново	→	0%
Битола	→	0%
Богданци	→	0%
Босилово	→	0%
Бутел	→	0%
Василево	→	0%
Вевчани	→	0%
Велес	→	0%
Град Скопје	→	0%
Градско	→	0%
Зелениково	→	0%
Илинден	→	0%
Кавадарци	→	0%
Карбинци	→	0%
Кисела Вода	→	0%
Кичево	→	0%
Кочани	→	0%
Лозово	→	0%
Македонска Каменица	→	0%
Македонски Брод	→	0%
Неготино	→	0%
Охрид	→	0%
Прилеп	→	0%
Пробиштип	→	0%
Свети Николе	→	0%
Сопиште	→	0%
Теарце	→	0%
Центар Жупа	→	0%
Чашка	→	0%
Шуто Оризари	→	0%

Општина	Намалување	
Ново Село	↓	-21%
Валандово	↓	-21%
Аеродром	↓	-17%
Гази Баба	↓	-17%
Ресен	↓	-17%
Маврово и Ростуше	↓	-13%
Крива Паланка	↓	-13%
Чучер Сандево	↓	-13%
Студеничани	↓	-8%
Демир Капија	↓	-4%
Карпош	↓	-4%
Кратово	↓	-4%
Радовиш	↓	-4%
Конче	↓	-4%
Старо Нагоричане	↓	-4%
Боговиње	↓	-4%
Брвеница	↓	-4%
Гевгелија	↓	-4%
Крушево	↓	-4%
Куманово	↓	-4%
Липково	↓	-4%
Струга	↓	-4%

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Фискалната транспарентност е клучна компонента на доброто владино управување кое води кон макроекономска и фискална стабилност и е значајна детерминанта за целокупниот економски раст. Фискалната транспарентност може да служи и за рано детектирање на потенцијални ризици по фискалните резултати, што пак води кон рано предупредување и за соодветна фискална реакција при променети економски претпоставки.

Фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните, а и овозможува подобра кредитоспособност на меѓународните пазари на капитал. Поголемата фискална транспарентност на јавниот сектор овозможува значителна корист истовремено и за јавниот сектор, односно институцијата чија транспарентност се следи, како и за граѓаните и за приватниот сектор.

Заклучоци и препораки за буџетска транспарентност

- **Буџетската транспарентност кај општините во РСМ за набљудуваниот период 2025–2026 година, во просек, во споредба со изминатите години е значително подобрена и го продолжува долгорочниот позитивен тренд.** Просечниот индекс на буџетска транспарентност кај општините од **5,59 во 2014–2015 година е зголемен на 12,40 во 2025–2026 година**, што претставува највисока просечна вредност во досегашниот период на следење.
- Споредбено со минатата година, просечниот индекс на буџетска транспарентност е зголемен од **11,88 на 12,40 индексни поени**, со што е надминат благиот пад регистриран во претходниот период и повторно е воспоставен позитивен тренд. Анализата укажува дека ова подобрување се случува и во услови на намален интензитет на директна проектна и техничка поддршка, што може да укажува на постепено зајакнување на сопствените институционални практики за транспарентност кај дел од ЕЛС.
- Во периодот 2025–2026 година, **13 ЕЛС го постигнале максималниот број од 16 индексни поени**, и тоа: **Битола, Бутел, Валандово, Велес, Делчево, Желино, Илинден, Карпош, Крива Паланка, Македонски Брод, Пехчево, Центар и Центар Жупа**. Во пошироката група на високо транспарентни општини, со 15 и 16 индексни поени, се вбројуваат **29 ЕЛС**.
- **Групата на високо транспарентни општини (15 и 16 индексни поени) во 2025–2026 година брои 29 ЕЛС и останува речиси на исто ниво како во претходниот период**, што укажува на релативна стабилност во бројот на општини кои одржуваат висок степен на буџетска транспарентност. Сепак, годишните промени кај одделни ЕЛС покажуваат дека еднаш достигнатото високо ниво не е одржливо и е потребен поголем напор за континуитет во објавувањето и достапноста на буџетските документи.
- **Кај 37 од вкупно 81 ЕЛС се бележи подобрување на буџетската транспарентност.** Највисок пораст на индексот споредено со претходната година е забележан кај **Чаир (+9 индексни поени), Неготино (+8), Росоман (+6) и Долнени (+6)**.
- **Општина Чаир, која бележи најголемо годишно подобрување на индексот на буџетска транспарентност од +9 индексни поени и во периодот 2025–2026 година за првпат достигнува 15 поени, со што влегува во групата на високо транспарентни општини.** Овој резултат е особено значаен имајќи предвид дека во периодот од 2014 до сега просечната вредност на индексот на Чаир изнесувала околу 5 поени. Ваквиот исчекор покажува дека и општини со долгогодишно ниско ниво на буџетска транспарентност

можат во краток период значително да ги подобрат практиките на објавување и достапност на буџетските информации.

- На регионално ниво, **шест од осумте плански региони бележат подобрување на просечниот индекс на буџетска транспарентност** во периодот 2025–2026 година. Најголемо подобрување бележи **Вардарскиот плански регион, за 2 индексни поени**, додека општините од **Источниот и Југозападниот плански регион** и оваа година **во просек се регионално најтранспарентни** во споредба со општините од другите плански региони.
- Најголем пад на индексот на буџетска транспарентност во периодот 2025–2026 година **се бележи кај Маврово и Ростуше (-9 индексни поени), Теарце (-7) и Зелениково (-6)**. Особено значаен е падот кај Зелениково, кое во претходните два периода одржувало високо ниво од 15 индексни поени.
- Во однос на достапноста на поединечните буџетски документи, анализата за 2025–2026 година покажува подобрување на достапноста на **Предлог буџетот** за 2026 година, кој е достапен кај 61 општина, наспроти 46 општини во претходниот период. Истовремено, 67 општини подготвиле **Граѓански буџет**, наспроти 65 во претходниот период, со што граѓанскиот буџет е повеќе достапен документ од Предлог-буџетот и Годишниот извештај.
- Во периодот на мониторинг **2025–2026 година, 40% од општините подготвиле и јавно презентирале „отчет“ кон граѓаните за преземените и спроведените активности во текот на 2025 година**. Во споредба со претходниот период, кога уделот исто така изнесувал 40%, **не се забележува напредок во проширувањето на оваа практика**. Ваквата стагнација укажува дека отчетноста за реализираните активности и проекти сè уште не е воспоставена како редовна практика кај ЕЛС.
- Во периодот **2025–2026 година, 75% од општините во РСМ спровеле активности за вклучување на граѓаните и општествените чинители во креирањето на локалните политики**, што претставува **благо уназадување во однос на 80% во претходниот мониторинг период**. И покрај намалувањето, граѓанското учество останува застапена практика кај ЕЛС, најчесто преку јавни буџетски форуми, а кај дел од општините и преку онлајн механизми за доставување предлози и коментари.
- На регионално ниво, **најголема застапеност на практиката на отчетност кон граѓаните во 2025 година е забележана кај општините од Источниот и Пелагонискиот плански регион**. Отчет подготвиле **8 од 11 општини од Источниот регион и 5 од 9 општини од Пелагонискиот регион**, што ги издвојува овие региони во однос на останатите според распространетоста на оваа форма на информирање за реализираните активности.
- **Сите општини од Југоисточниот плански регион и во периодот 2025–2026 година спровеле активности за вклучување на граѓаните во креирањето на локалните политики**. Задржувањето на целосниот опфат во регионот претставува позитивен пример за континуитет на механизмите и практики за учество и укажува на нивно пошироко прифаќање како дел од локалното управување во фазата на буџетска подготовка. Сепак, на национално ниво намалувањето на опфатот од 80% на 75% покажува дека механизмите за учество на јавноста не се подеднакво воспоставени и практикувани во сите плански региони.

Препораки:

- Да се воспостават трајни механизми и интерни процедури за редовно вклучување на граѓаните во сите фази од буџетскиот процес, вклучително и јавни дебати, буџетски

форуми и консултации пред усвојувањето на буџетот, како и механизми за повратна информација за прифатените и неприфатените предлози. Ова е особено значајно имајќи го предвид намалувањето на опфатот на ЕЛС кои спроведуваат активности за граѓанско учество од 80% на 75%. Понатаму да се продолжи со креирање на механизми за учество и во останатите фази од буџетскиот циклус како алатки за унапредување на отчетноста и надзорот врз општинските буџети.

- Да се обезбеди редовно, навремено и целосно објавување на буџетските документи во текот на целиот буџетски циклус, во формат кој овозможува споредба на планираните и реализираните приходи и расходи, како и споредба со претходните фискални години. Фокусот треба постепено да се помести од формално објавување кон квалитетот, опфат, целосноста, навременоста и практичната употребливост на објавените информации.
- Општините да воспостават сопствени институционални механизми за одржување на буџетската транспарентност независно од надворешна техничка или донаторска поддршка. Обврските за подготовка, ажурирање и објавување на документите треба да бидат интегрирани во интерните процедури, годишните планови и конкретните работни задолженија на општинската администрација. На тој начин би се намалиле годишните осцилации и ризикот достигнатото високо ниво на транспарентност да се намали.
- Да се воспостави стандардна практика на проактивно и навремено објавување на предлог-буџетот пред неговото усвојување. И покрај значителното подобрување на неговата достапност од 46 на 61 ЕЛС, кај 14 општини документот е достапен само по поднесено БПИЈК, додека кај 20 воопшто не бил достапен. Оттука, следниот чекор треба да биде премин од достапност *по барање* кон проактивно објавување, во период кога граѓаните реално можат да влијаат врз буџетските приоритети.
- Да се стандардизира структурата и начинот на презентација на усвоениот и граѓанскиот буџет, со минимален сет на информации и споредливи категории меѓу ЕЛС. Граѓанскиот буџет треба да претставува поедноставена и разбирлива презентација на буџетските приоритети, приходите, расходите и планираните инвестиции, а не само формално пренесување на податоците од усвоениот буџет.
- Да се подобри практиката на објавување на целосниот Годишен извештај за извршување на буџетот, наместо само на одлуката или заклучокот за негово усвојување. Потребно е воспоставување стандарден минимум на содржина и формат, со што ќе се обезбеди споредливост и подобро следење на реализацијата на планираните приходи, расходи и активности.
- Да се задржи целосноста на кварталното финансиско известување и да се прошири неговата достапност на сите ЕЛС. Позитивна практика е што кај сите 74 општини кои ги објавиле кварталните извештаи е достапен и образецот КЗ со податоците за доспеаните неплатени обврски. Следниот чекор е ваквата практика да се обезбеди кај сите 81 ЕЛС, со што јавноста ќе има целосен увид и во потенцијалните ризици по ликвидноста и финансиската одржливост на општините.
- Да се зголеми опфатот и редовноста на ревизиите на финансиското работење на ЕЛС од страна на Државниот завод за ревизија, со приоритет заснован на проценка на ризик, периодот од последната извршена ревизија и финансиската изложеност на општината. Поголемиот опфат би придонел кон подобра финансиска дисциплина, отчетност и навремено идентификување на слабостите во управувањето со локалните јавни финансии.

- Општините проактивно да ги објавуваат достапните извештаи од ДЗР на своите веб-страници, иако ваквото објавување не претставува експлицитна законска обврска. Нивната достапност овозможува јавноста да има увид не само во буџетските резултати што ги презентира самата општина, туку и во независната оценка на нејзиното финансиско работење. Транспарентноста и отчетноста за наодите по ревизорските извештаи треба да цели кон проширување на известувањето со известување за статусот за спроведените препораки од ревизорските извештаи.
- Да се обезбеди унифицирано толкување и јасни насоки за јавната достапност на извештаите од внатрешната ревизија, согласно важечката законска рамка. Различната практика – дел од ЕЛС да ги објавуваат, дел да ги доставуваат по БПИЈК, а други да ги третираат како интерни документи – создава нееднаков пристап до истиот тип информации. Паралелно, потребно е зајакнување на капацитетите за внатрешна ревизија, вклучително и преку меѓуопштинска соработка во споделување овластени внатрешни ревизори.
- Да се зајакне отчетноста за реализираните активности и проекти, преку редовно објавување годишен отчет кој, покрај описот на спроведените активности, ќе содржи информации за нивната вредност, изворите на финансирање и степенот на реализација. Фактот што само 40% од ЕЛС ја применуваат оваа практика, без подобрување во однос на претходниот период, укажува на потреба таа да се институционализира како редовен механизам на отчетност.
- Општинските веб-страници да се третираат како основна инфраструктура за фискална транспарентност, а не единствено како канали за објавување на новости, вести и промотивни известувања. Потребно е да се обезбеди функционално пребарување кое ги опфаќа и документите, јасна и унифицирана секција за „Буџет и финансии“, категоризација на документите по вид и година, задолжително датирање, хронолошко прикажување, функционални линкови и трајна архива. При редизајн или миграција на веб-страниците мора да се обезбеди целосен пренос на претходно објавените документи, за да не се наруши континуитетот на јавната достапност.
- Да се воспостави минимален унифициран стандард за дигитално објавување на буџетските информации на ниво на сите ЕЛС. Значителните разлики во структурата, пребарливоста, архивирањето и начинот на објавување на документите покажуваат дека единствено постоење на веб-страница не обезбедува еднакво ниво на пристап до информации. Минималниот стандард треба да дефинира кои документи задолжително се достапни на едно место, начинот на нивно именување, категоризација и архивирање, форматот во кој се објавуваат и минималните функционалности за нивно пребарување. На тој начин би се намалиле разликите меѓу ЕЛС и би се овозможила полесна споредливост и употреба на буџетските информации од страна на граѓаните и сите засегнати страни вклучително и бизнис секторот, академијата и истражувачките и научни ентитети.

Заклучоци и препораки за даночна транспарентност

- Кај значителен дел од општините во РСМ и понатаму постои **простор за унапредување на даночната транспарентност**, при што резултатите за 2025–2026 година укажуваат и на нестабилност во одржувањето на воспоставените практики.
- Иако 28 ЕЛС се бележи подобрување, кај 29 нивото останува непроменето, а кај 22 се бележи назадување, наспроти само 4 во претходната година. Ваквата промена покажува дека **напредокот во даночната транспарентност** не е линеарен и дека претходно воспоставените **практики не се одржуваат** со еднаков континуитет кај сите ЕЛС.

- Како **даночно најтранспарентни општини** во периодот 2025–2026 година се издвојуваат Берово, Демир Хисар, Кисела Вода, Велес и Кавадарци. На спротивниот крај, Сарај и Шуто Оризари се наоѓаат во групата на општини со многу низок степен на даночна транспарентност. Ваквата разлика укажува на **нерамномерност** меѓу ЕЛС во достапноста и квалитетот на информациите поврзани со локалните даноци.
- Во пошироката група на општини со **висок степен на даночна транспарентност се издвојуваат 29 ЕЛС**, за три повеќе од минатата година. Ова укажува на одредена стабилност и континуитет кај општините со воспоставени добри практики, но истовремено покажува дека групата на даночно транспарентни општини **не се проширува значајно**. Од друга страна, кај **14 општини** даночната транспарентност останува на ниско или многу ниско ниво, односно информациите за прибирањето и управувањето со локалните приходи се целосно отсутни или достапни во минимален обем.
- Во овогодинашното мерење, кај **29 од вкупно 81 ЕЛС постои Стратегија за управување со ризици**, во споредба со 25 ЕЛС во претходниот период. Позитивен наод е што кај сите 29 ЕЛС со стратегија се опфатени ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци, како ниска стапка на наплата и/или мерки за зголемување на даночниот напор и наплатата на локалните приходи. Сепак, фактот што само околу една третина од ЕЛС располагаат со важечка стратегија покажува дека управувањето со фискалните ризици сè уште не е воспоставено како континуирана практика на ниво на целата локална самоуправа.
- Кај **54 општини на веб-страниците се достапни контакт информации за службените лица од одделенијата и/или секторите надлежни за даноци и финансиски прашања, додека кај останатите 27 ЕЛС – една третина од сите општини – ваквите информации не се достапни**. Недостигот на директни контакт информации ја ограничува практичната достапност на даночната администрација и ја отежнува комуникацијата на граѓаните во врска со нивните даночни права и обврски.
- Во периодот 2025–2026 година, **59 општини објавиле најмалку една информација поврзана со локалните даноци**, наспроти **77 општини во претходниот период**, односно намалување за 18 ЕЛС. Ова претставува **уназадување во активното и континуирано информирање на граѓаните за локалните даноци** и покажува дека претходно воспоставената практика не се одржува со ист интензитет. Ваквиот пад е особено релевантен имајќи предвид дека редовната комуникација за даночните обврски, стапките и остварените приходи придонесува не само кон транспарентноста, туку и кон даночната писменост и доброволното исполнување на даночните обврски.
- Кај **62 општини на веб-страниците се достапни описни информации за видовите локални даноци, даночните стапки и даночната основа, исто колку и во претходната година**. Отсуството на напредок во овој сегмент покажува дека основното информирање за локалниот даночен систем сè уште не е универзална практика: кај 19 ЕЛС граѓаните немаат достапни ниту основни информации за локалните даноци, начинот на нивна пресметка и применливите стапки.
- Кај сите **74 општини кои објавиле квартални извештаи за 2025 година, образецот К3 е достапен и прегледен**, што претставува подобрување на опфатот во однос на претходниот период, кога квартални извештаи со достапен К3 имале 71 ЕЛС. Особено позитивно е што кај општините кои објавуваат квартални извештаи, достапноста на К3 е целосна практика, овозможувајќи увид во доспеаните неплатени обврски и со тоа во потенцијалните проблеми со ликвидноста, акумулирањето обврски и другите фискални

притисоци. Оттука, предизвикот повеќе не е во структурната целосност на кварталните извештаи кај ЕЛС кои ги објавуваат, туку во проширување на оваа практика и кај преостанатите општини.

Препораки:

Општините да ги унапредат напорите за најпрво информирање и известување на граѓаните за посебните локални даноци, обврските и правата кои произлегуваат од регулативата, потоа објавување, обелоденување на податоци, информации и прегледи за буџетските проекции за даноците, и реализацијата како и објаснувања за проекциите и реализацијата и за импликациите.

- **Општините да воспостават редовна и проактивна практика на информирање на граѓаните за локалните даноци,** која нема да се сведува само на повремени потсетувања за плаќање. Информациите треба да ги опфаќаат видовите локални даноци, даночната основа, стапките, правата и обврските на даночните обврзници, роковите и начините на плаќање, но и планираните и реализираните даночни приходи, со соодветни објаснувања за отстапувањата и нивните импликации врз локалниот буџет. Ова е особено важно имајќи го предвид намалувањето на бројот на ЕЛС кои објавуваат информации поврзани со локалните даноци од 77 на 59.
- **Да се обезбеди системско воведување и континуирана примена на управувањето со ризици во сите ЕЛС.** Стратегиите за управување со ризици треба редовно да се ажурираат и задолжително да ги опфаќаат ризиците поврзани со локалните приходи, особено ниската наплата, нецелосната даночна евиденција и ризикот од ненавремена наплата. Со оглед дека само 29 од 81 ЕЛС имаат важечка стратегија, потребна е дополнителна техничка и стручна поддршка од Министерството за финансии и ЗЕЛС за воспоставување на оваа практика кај сите општини.
- **Да се обезбеди јасно организациско определување на надлежностите за администрирање на локалните даноци во секоја ЕЛС.** Не е неопходно секоја општина формално да формира посебен сектор, но мора да постои јасно определена организациска единица или одговорни службени лица за даночната администрација, комуникацијата со даночните обврзници и дигитализацијата на процесите. Дополнително, нивните контакт информации треба да бидат јавно и лесно достапни на веб-страницата на општината, имајќи предвид дека кај 27 ЕЛС тие во моментот недостасуваат.
- **Да се обезбеди континуирано и повеќеканално информирање на даночните обврзници,** преку веб-страници, социјални медиуми, електронска пошта, огласни табли и други локално достапни канали. Информациите треба да бидат навремени, јасни и разбирливи и да опфаќаат даночни стапки, начин на пресметка, рокови, процедури за плаќање и можности за комуникација со надлежната служба.
- **Да се забрза дигитализацијата на администрирањето на локалните даноци,** особено преку електронска достава на даночни решенија, електронски известувања и потсетници за доспеани обврски, како и можност даночните обврзници електронски да ја проверуваат состојбата на своите обврски. Ова би придонело и за намалување на административните трошоци и за подобрување на навременоста на наплатата.
- **Да се зајакне учеството на граѓаните во одлуките поврзани со локалните приходи,** преку отворени седници на советите, јавни расправи по завршната сметка и други форми на консултација. Притоа, општините треба да обезбедат и повратна информација за тоа

како доставените предлози и забелешки биле разгледани и дали биле вградени во конечните одлуки.

- **Да се обезбеди редовно и структурирано објавување на кварталните извештаи и податоците за доспеаните неплатени обврски, вклучително и КЗ образецот.** Позитивен наод е што кај сите 74 ЕЛС кои објавиле квартални извештаи КЗ е достапен и прегледен; следниот чекор е оваа практика да се обезбеди кај сите општини, со цел целосно следење на финансиската дисциплина, ликвидноста и потенцијалните фискални ризици.
- **Да се воспостават интерни контролни механизми за редовна проверка на точноста, ажурноста и целосноста на даночните информации објавени на веб-страниците.** Одговорноста за ажурирањето треба да биде јасно доделена на конкретна организациска единица или службено лице, со периодична проверка дали информациите, контактите, стапките, роковите и процедурите се актуелни.

Понатаму, имајќи ги во предвид глобално прифатените добри практики и предложени принципи за даночна транспарентност, кои можат да бидат апликативни за било кое ниво на Влада, препораките за унапредена даночна транспарентност се целосна примена и почитување на принципите на Глобалната иницијатива за фискална транспарентност (GIFT), а кои се поставени за даночната транспарентност:

1. Секој граѓанин има **право да бара, добива и да има пристап** до информациите за даночниот систем;
2. Властите треба да објавуваат **јасни и мерливи цели** на даночниот систем;
3. Целите на даночниот систем треба да бидат **поддржани со детални буџетски проекции и планови** за даночни приходи, пропратени со објаснувања за проекциите и нивните импликации;
4. Властите треба да спроведат **процес на консултација** за значајни предложени промени во даночната политика и да бараат придонес од широк опфат на засегнати страни;
5. Сите даночни промени треба да се спроведат со **соодветна законска регулатива**;
6. Властите треба да објавуваат **детални сметки за генерираните даночни приходи** најмалку еднаш годишно, да подготвуваат извештаи за успешноста и неуспешноста во постигнувањето на целите на секој данок и со нумерички податоци и во споредба со усвоените буџети;
7. Сите даноци и нивното администрирање треба да бидат во **согласност со закон**;
8. Даночните обврзници треба да имаат **пристап до јасни информации и совети** кои ќе им овозможат да се придржуваат и да го почитуваат даночниот закон, како и да имаат право на жалба;
9. Властите треба **периодично да ги оценуваат перформансите** на даночниот систем во целина користејќи алатки како што се анализи на даночен јаз и проценки на прелевања на данокот;
10. Податоците кои се однесуваат на **даночната транспарентност** треба да бидат предмет на процес на **верификација** од страна на надворешно тело кое ќе изврши ревидирање, проценка и ќе извести за точноста на податоците.

ЛИСТА НА КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ

1. IMF, 2022, How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?. Достапен: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>
2. International Budget Partnership, Open Budget Survey, 2021, Достапен: <http://www.ipp-jcs.org/wp-content/uploads/2022/05/Open-budget-survey-2021.pdf>
3. International Budget Partnership, Open Budget Survey, 2025, Достапен: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2025>
4. OBI country ranking. Достапен: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>
5. OECD, Putting an end to offshore tax evasion, Достапен: <https://www.oecd.org/tax/transparency/>
6. Open Budget Index (методологија, извештаи, документи). Достапен: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>
7. Paolo de Renzio (IBP) and Juan Pablo Guerrero (GIFT), 2021, "Promoting more open and accountable tax systems: The role of international principles and standards", достапно на: <https://fiscaltransparency.net/promoting-more-open-and-accountable-tax-systems/>
8. Richard Murphy, Andrew Baker, 2021, "Making Tax Work: A Framework for Enhancing Tax Transparency" Достапен: <https://fiscaltransparency.net/making-tax-work/>
9. Веб-страниците на сите единици на локална самоуправа во РСМ
10. Закон за буџетите, пречистен текст, Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08,156/09, 95/10, 180/11 и 171/12
11. Закон за буџетите, Службен весник на РСМ, бр. 203 од 19.9.2022 година, достапен на: <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/09/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%91%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82%D0%B8.pdf>
12. Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Р Македонија, бр.5/02
13. Закон за слободен пристап на информации од јавен карактер, Службен весник на РСМ бр.101/2019)
14. Закон за финансирање на единиците на локална самоуправа (Пречистен текст на Министерство за финансии на Р. Македонија), Службен весник бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09 и 47/11
15. Закона за системот на внатрешна финансиска контрола на јавниот сектор. Достапен: <https://dejure.mk/zakon/zakon-za-sistemot-na-vnatreshna-finansiska-kontrola-vo-javniot-sektor>
16. Министерство за финансии на РСМ, Буџет и финансирање на ЕЛС. Достапен: <https://shorturl.at/kJg9i>
17. Министерство за финансии на РСМ, Програма за реформа на управувањето со јавните финансии. Достапен: <https://shorturl.at/NQmV2>
18. Министерство за финансии на РСМ, Стратегија за реформа на даночниот систем 2021-2025. Достапен: https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/Strategija_za_reforma_na_danocniot_sistem_2021-2025_usvoena_od_VLADA.pdf
19. Прибрани материјали и информации по поднесени барања за пристап до информации од јавен карактер кај сите ЕЛС
20. Рамка за фискална транспарентност, ММФ 2019, достапно на: <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>
21. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2020, Истражување: Отворени буџети: Северна Македонија. Достапен: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2020/04/CEA-open-budget-survey-macedonia-2019-MK.pdf>
22. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2021, Даночна транспарентност на општините Достапност на податоци и информации за локалните даноци кај единиците за локална самоуправа во Република Северна Македонија наспроти интересот на граѓаните, достапно на https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/Transparentnost-i-danotsi_FINAL_FINAL-02092021.pdf
23. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2021, Документ за јавни политики за даночна транспарентност: ЦЕА Бриф: Достапност на податоци и информации за локалните даноци кај единиците за локална самоуправа Република Северна Македонија наспроти интересот на граѓаните, достапно на <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2021/09/Brif-za-javni-politiki-za-danochna-transparentnost-020921.pdf>
24. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2022, Прирачник за општинската администрација: ТРАСПАРЕНТНОСТ ВО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ: ФИСКАЛНА, БУЏЕТСКА И ДАНОЧНА ТРАСПАРЕНТНОСТ, достапно на: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/Priracnik-za-opstinskata-administracija.pdf>
25. Центар за економски анализи, ЦЕА, 2026, Истражување: Отворени буџети: Северна Македонија. Достапен: <https://cea.org.mk/anketata-za-otvoren-budhet-2025-obs-severna-makedonija-belezhi-stagnacija-vo-transparentnosta/>
26. Центар за економски анализи, ЦЕА, Индекс на буџетска транспарентност на ЕЛС во РСМ, ЦЕА, Достапен: <https://cea.org.mk/proekt-sledene-na-fiskalnata-transparentnost-na-opshtinite-vo-makedonija-indeks/>