

Бриф · Август 2026

Општините со унапредена буџетска транспарентност: Објавени повеќе документи, но без одржлива пракса

Што покажува последното годишно следење на ЦЕА на буџетската и даночната транспарентност кај општините во Северна Македонија, и зошто објавувањето на одреден документ не значи и доволна и вистинска транспарентност?

Подготвил: Центар за економски анализи (ЦЕА), Скопје | Изработено врз основа на извештајот „Фискална транспарентност кај општините: Буџетска и даночна транспарентност, 2026“, ЦЕА, 2026

Општините објавуваат сè повеќе документи, но тоа не значи дека граѓаните се сè поинформирани. Кај 81-те единици на локалната самоуправа (ЕЛС) во Северна Македонија, просечниот индекс на буџетска транспарентност за 2025/2026 се зголеми повеќе од двојно споредено со 2014/15 година и достигна највисоко ниво во целиот период на следење. Но кај даночната транспарентност — колку јасно општините им објаснуваат на граѓаните што должат и зошто — трендот уназаднува: бројот на општини кои објавиле барем основна информација за даноците се намали од 77 на 59 за само една година. Двата елементи на локалната фискална транспарентност се движат во спротивни насоки, и сè уште не претставуваат одржлива и институционализирана пракса.

Зошто е важна фискалната транспарентност?

Фискалната транспарентност - можноста граѓаните да имаат увид колку јавни средства се прибираат и како се трошат - е клучна компонента на доброто управување. Таа придонесува и кон макроекономска и фискална стабилност, овозможува рано детектирање на потенцијални ризици, ја зајакнува кредитоспособноста и е предуслов за вистинска отчетност кон даночните обврзници. На локално ниво, токму таа им овозможува на граѓаните, бизнис-секторот, граѓанските организации и истражувачите да оценат дали нивната општина добро управува со јавните средства.

Истовремено, овојгодишното меѓународно [Истражување за отворен буџет \(OBS\) 2025](#) покажа дека транспарентноста на Северна Македонија се подобри за првпат во последните три циклуси - од 35 поени во 2023 година на **39 поени во 2025** - при што учеството на јавноста порасна од 7 на 9 поени, а буџетскиот надзор од 54 на 57 поени. Сепак, земјата останува под глобалниот просек од 45 поени и значително под просекот на Западен Балкан и Турција од 52 поени, а слабост останува тоа што не се подготвува Граѓански буџет и Полугодишен извештај, додека Предбуџетската изјава (Фискалната стратегија) се објавува доцна.

ЦЕА го следи истото прашање на локално ниво редовно од 2014 година за тоа дали 81-те ЕЛС (општини) навистина овозможуваат достапност на буџетите и даночните информации на граѓаните? Овој бриф дава краток преглед на мониторингот за 2025/26 година - кој ја опфаќа **буџетската транспарентност и даночната транспарентност** - и дава предлози за подобрување на буџетската и даночната транспарентност на општините.

Што покажа мониторингот: Буџетска транспарентност

Рекорден просек — но продлабочен јаз меѓу најдобрите и оние кои заостануваат

Индексот на буџетска транспарентност на ЦЕА ја оценува секоја општина со најмногу 16 индексни поени, во зависност од тоа дали осумте клучни буџетски документи се проактивно објавени на веб-страницата, се објавени во службениот

гласник, или се добиени единствено по поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер (БПИЈК). **Просечниот индекс за сите ЕЛС се зголеми на 12,40 поени во 2025-26 година**, наспроти 11,88 претходната година и повеќе од двојно во однос на 5,59-те поени во 2014-15 и е највисока просечна вредност во целиот период на следење.

Индикатор	2024–25	2025–26
Национален просечен индекс (од 16)	11,88	12,40
Општини со максимални поени (16)	10	13
Општини со 15–16 поени („високо транспарентни“)	28	29
Општини со подобрен резултат во однос на претходната година	23	37
Општини со само 2 поени („најмалку транспарентни“)	3	3

Извор: Индекс на буџетска транспарентност на ЦЕА, мониторинг за 2025–26 година (81 ЕЛС).

Тринаесет општини - **Битола, Бутел, Валандово, Велес, Делчево, Желино, Илинден, Карпош, Крива Паланка, Македонски Брод, Пехчево, Центар и Центар Жупа** - го достигнаа максимумот од 16 поени, наспроти десет општини претходната година. **Чаир** бележи најголемо поединечно подобрување (+9 поени), достигнувајќи 15 поени за прв пат откако во поголемиот дел од периодот на следење просечно имала околу 5 поени - што покажува дека и покрај долгогодишно ниско ниво, општините можат брзо да ја променат праксата. Се издвојуваат и **Неготино** (+8), **Росоман** и **Долнени** (по +6 поени).

Сепак, трендот не е едностран, па така **Маврово и Ростуше** (-9 поени), **Теарце** (-7) и **Зелениково** (-6) бележат најголем пад - при што Зелениково претходните два периода одржувало стабилно ниво од 15 поени. Ова укажува дека високото ниво на транспарентност, откако е достигнато, не се одржува; тоа зависи од континуитет во праксата, а не од еднократен напор за објавување на буџетските документи.

Општините во рамки на регионите

Шест од осумте плански региони го подобрија својот просечен индекс на буџетска транспарентност; **Вардарскиот регион** бележи најголемо подобрување (+2 поени), додека општините во **Источниот и Југозападниот регион** остануваат, во просек, регионално најтранспарентни. **Полошкиот регион** е исклучок - неговиот просечен индекс падна од 8,8 на 8,0 поени, а **Гостивар, Теарце и Тетово** — сите општини од Полошкиот регион — се трите најмалку транспарентни ЕЛС во земјата, со само по 2 поени, без објавени буџетски документи освен Статутот на општината. Две од овие три општини се поголеми урбани центри што укажува дека јазот е институционален, а не последица од големината односно бариери од недостаток на капацитети во општината.

Кои документи се (и не се) објавуваат

Достапноста на документите е подобрена кај осумте следени клучни буџетски документи, со најголема позитивна промена кај предлог-буџетот:

Буџетски документ	Претходен период	2025–26	Тренд
Статут на општината	81 / 81	81 / 81	стабилно
Предлог-буџет	46 / 81	61 / 81	↑ +15
Усвоен буџет	74 / 81 (90%)	76 / 81 (94%)	↑ +2
Квартални извештаи за извршување	71 / 81	74 / 81	↑ +3
Завршна сметка (годишни сметки)	53 / 81	59 / 81	↑ +6
Годишен извештај за извршување	62 / 81	64 / 81	↑ +2
Граѓански буџет	65 / 81	67 / 81	↑ +2
Ревизорски извештај (ДЗР)	30 / 81	31 / 81	↑ +1

„Достапен“ вклучува документи објавени на веб-страницата, во службениот гласник, или добиени единствено по БПИЈК.

Најзначајната промена е кај **предлог-буџетот**: достапноста е зголемена од 46 на 61 општина - но кај 14 од нив документот е добиен само по барање, а 20 општини сè уште не објавиле никаква верзија на буџетот пред усвојувањето, токму во моментот кога јавното мислење сè уште може да влијае на исходот. **Граѓанскиот буџет** - разбирлив преглед - сега го објавуваат повеќе општини (67) отколку што објавуваат предлог-буџет или годишен извештај, што потврдува дека веќе е воспоставена добра пракса, а не еднократна активност поттикната од техничката надворешна поддршка.

Отчетноста, учеството на граѓаните и извештаи од внатрешната ревизијата заостануваат споредено со објавувањето на клучните буџетски документи

- Само **40% од општините** подготвиле наративен разбирлив извештај - „отчет“ кон граѓаните - за активностите во 2025 година — идентично со претходната година, без напредок. Најголема застапеност на ваквата пракса има кај општините во Источниот (8 од 11 општини) и Пелагонискиот (5 од 9) плански регион.
- Активности за вклучување на граѓаните во процесот на подготовка на буџетот (форуми, консултации) спровеле **75% од општините**, наспроти 80% претходниот период; сите општини од Југоисточниот регион спровеле вакви активности втор период по ред. Од 61-та општина што ги наведуваат дека ги вклучиле граѓаните, само 28 подготвиле јавно достапен записник од средбите.
- Само **9 од 81 општина** проактивно објавиле извештај од внатрешна ревизија на својата веб-страница; уште 9 го доставиле само по БПИЈК. Дел од општините се повикуваат на „интерниот“ карактер на извештајот за целосно да го задржат недостапен — бидејќи објавувањето претставува добра пракса, а не експлицитна законска обврска.
- Одговарањето по БПИЈК се подобри: **61 од 81 општина** одговориле во законскиот рок од 20 дена (наспроти 55 претходната година), но **20 општини воопшто не одговориле**.
- Кај општините што објавуваат квартални извештаи, придружниот **образец К3** за доспеаните неплатени обврски сега е целосен кај сите 74 (наспроти 71) — позитивен сигнал дека објавените извештаи стануваат посеопфатни, иако севкупниот опфат сè уште треба да се прошири.

Што покажа мониторингот: Даночна транспарентност

Кој општините се следеше и даночната транспарентност — колку јасно се објаснуваат локалните даноци, ги информираат граѓаните за нивните обврски, управуваат со ризиците поврзани со приходите и ја отвораат за јавноста одлуката за трошење на даночните приходи. Општините се групирани во пет нивоа на интензитет, од „многу низок“ до „многу висок“. Свкупната слика е **значително понестабилна отколку кај буџетската транспарентност**: од 81 ЕЛС, **29 општини го подобриле, 30 го задржале, а кај 22 е забележано назадување** во однос на претходната година — нагло зголемување на бројот на општини со назадување (наспроти само 4 општини претходниот период).

Ниво	Општини	Примери
Многу високо (≥80%)	6	Берово (92%), Демир Хисар (88%), Кисела Вода, Велес, Кавадарци и Карбинци (по 83%)
Високо	29	Битола, Прилеп, Бутел, Македонски Брод, и др.
Средно	32	Крушево, Новаци, Ресен, и др.
Ниско / многу ниско	14	Сарај (13%), Шуто Оризари (17%), Тетово, Студеничани, и др.

Извор: Рангирање на ЦЕА по интензитет на даночна транспарентност, 2025–26.

Каде се концентрирани недостатоците

- Контакт информации за даночната служба или одговорното лице се објавени на **54 од 81 веб-страница**; кај останатите **27 општини - една третина од вкупниот број** - граѓаните немаат начин да утврдат со кого да контактираат преку страницата.

- Основни описни информации за видовите локални даноци, стапките и даночната основа се достапни на **62 општински веб-страници**, исто колку и претходната година: *нема напредок* во основниот слој на даночна транспарентност, при што 19 општини немаат објавено ништо.
- Само **22 општини** објавуваат известување кога започнува доставувањето на годишните решенија за данок на имот или испраќаат потсетници за роковите — и покрај големите разлики меѓу општините во тоа кога решенијата реално се доставуваат (од април до дури јули), што граѓаните го наведуваат како извор на забуна.
- Бројот на општини кои објавиле **барем една информација поврзана со локалните даноци** во периодот на следење се намали од **77 на 59** — пад од **18 општини** за само една година.

Управување со ризици: основа што постои кај само една од три општини

Само **29 од 81 општина** (наспроти 25 претходно) имаат усвоена и важечка Стратегија за управување со ризици. **Сите 29** експлицитно ги опфаќаат ризиците поврзани со прибирањето на локалните даноци — најчесто ниска стапка на наплата и недоволна мобилизација на сопствените приходи — и предвидуваат мерки за нивно надминување. Но кај околу две третини од општините, фискалниот ризик поврзан со сопствените приходи воопшто не се управува преку, важечки стратешки документ.

Отвореност на седниците на советот и расправите за завршната сметка

Седниците на советот се законски отворени за јавноста, а во пракса **51 општина** дозволува присуство без претходна пријава/најава, додека **25** бараат граѓаните претходно да се пријават/најават. Но, вклученоста во најзначајните одлуки за даноците и трошењето останува слаба: само **14 општини** забележале присуство на граѓани на седницата на која се усвојува завршната сметка за 2025 година, а самите претставници на општините известуваат за низок интерес на јавноста за јавните расправи, делумно поради малиот процент на прифатени претходни предлози од граѓаните.

Што треба да се промени

Буџетска транспарентност

- **Стандардот да се помести од формално објавување кон суштинска достапност.** Тоа што документот технички е достапен на интернет не значи дека е навремен, целосен, структуриран и употреблив. Општините и надзорните тела треба да ја следат навременоста и целосноста, а не само дали документот постои.
- **Праксата за транспарентност да се институционализира независно од надворешна поддршка.** Годишното подобрување се случи и покрај намалената донаторска/техничка поддршка — позитивен знак, но кој треба да се вгради преку интерни процедури, годишни планови и јасно определени одговорности во општинската администрација, а не да зависи од проектни циклуси.
- **Проактивното објавување на предлог-буџетот пред неговото усвојување да стане стандардна пракса.** Со 14 општини кои го објавуваат само по барање и 20 кои воопшто не го објавуваат, приоритет треба да биде преминот од достапност „по барање“ кон достапност „по автоматизам“, додека сè уште има време јавното мислење да има влијание.
- **Годишниот извештај за извршување да се објавува целосно**, а не само одлуката/заклучокот за неговото усвојување — што ја одзема информативната вредност на извештајот.
- **Целосното известување преку образецот КЗ (доспеани неплатени обврски) да опфати сите 81 ЕЛС.**
- **Да се прошири и приоритизира по ризик опфатот на ревизии на Државниот завод за ревизија**, а општините проактивно да ги објавуваат наодите на ДЗР на своите веб-страници.
- **Да се издадат јасни, унифицирани насоки за јавната достапност на извештаите од внатрешна ревизија.**
- **Општинската веб-страница да се третира како основна инфраструктура за транспарентност**, а не како канал за вести: посебна, функционално пребарлива секција „Буџет и финансии“, доследно именување и датирање на документите, и трајна архива што опстојува и по редизајн на страницата.

Даночна транспарентност

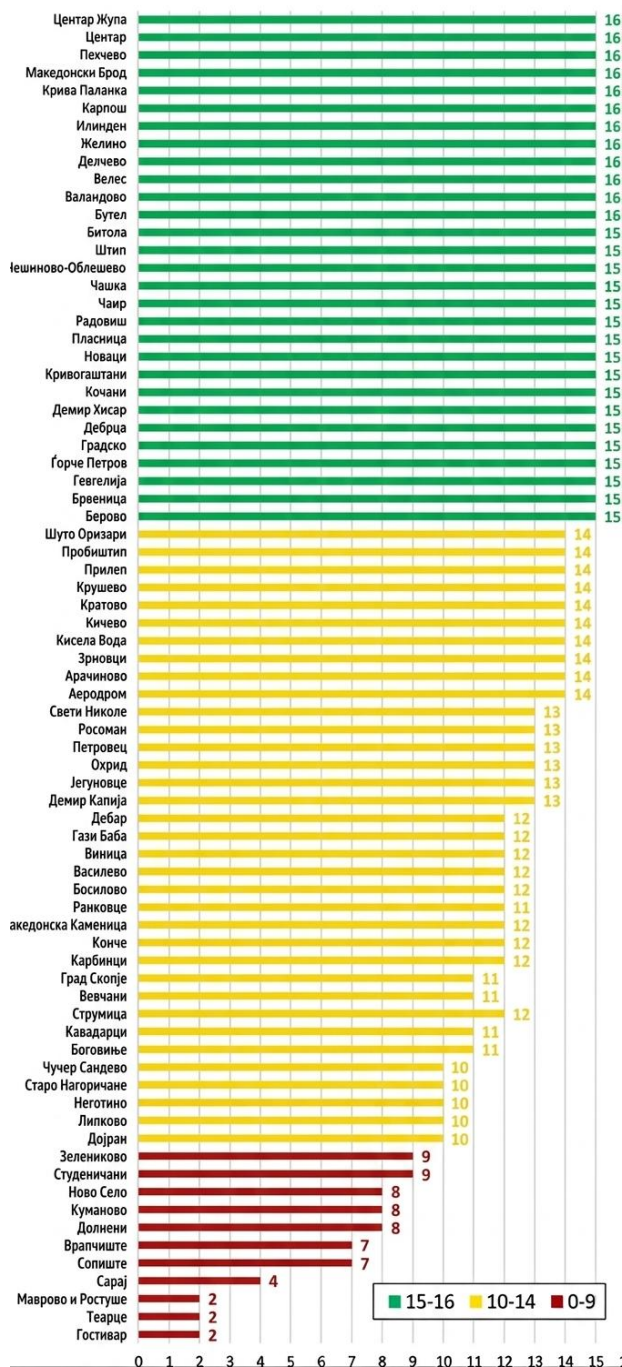
- **Од повремени потсетници за плаќање кон редовна, проактивна комуникација со даночните обврзници**, која ги опфаќа видовите даноци, даночната основа, применливите стапки, правата и обврските на обврзниците, роковите и начините на плаќање — како и планираните наспроти остварените даночни приходи, со разбирливи објаснувања за отстапувањата.
- **Доследно комуницирање преку повеќе канали** (веб-страница, социјални мрежи, огласни табли, локални медиуми), со јасна, разбирлива содржина за стапките, начинот на пресметка, роковите и постапките.
- **Да се забрза дигитализацијата на даночната администрација** — електронска достава на решенијата за данок на имот, електронски известувања и потсетници, и можност за електронска проверка на состојбата на обврските — со цел да се надмине големата разлика во времето на физичко доставување, која во моментот ги збунува даночните обврзници.
- **Да се зајакне вклученоста на граѓаните во одлуките за локалните приходи** — отворени седници на советот, суштински јавни расправи за завршната сметка, и структурирана повратна информација за тоа дали и како се земени предвид предлозите на граѓаните.
- **Целосно и структурирано известување преку кварталните извештаи и образецот КЗ** да се прошири кај сите општини.
- **Да се воспостават интерни контролни механизми за одржување на точноста и ажурноста на објавените даночни информации**, со јасно определена одговорност за периодична проверка на стапките, роковите и постапките прикажани на веб-страницата.

Стандард за даночна транспарентност: принципите на GIFT

Извештајот врз кој се темели овој осврт им препорачува на општините да ги применуваат десетте принципи на **Глобалната иницијатива за фискална транспарентност (GIFT)** за даночна транспарентност, како референтен стандард.

Рангирање на општините 2025-2026 година

Индекс на буџетска транспарентност 2025-2026



Интензитет на даночна транспарентност 2025-2026



многу висока
висока
средна
ниска
многу ниска

За овој документ

Овој краток осврт го сумира извештајот „[Фискална транспарентност кај општините: Буџетска и даночна транспарентност, 2026](#)“, на Центарот за економски анализи (ЦЕА), Скопје. Мониторингот ги опфаќа сите 81 единици на локалната самоуправа во Северна Македонија и комбинира канцелариско истражување, барања за пристап до информации од јавен карактер и анкетен прашалник, спроведени во периодот април–јули 2026 година. Целосниот извештај, со детални резултати по општини и правна и методолошка рамка, е достапен преку ЦЕА веб страницата.

Контакт информации

Институционален контакт: Центар за економски анализи (ЦЕА), Скопје | ceaorgmk@gmail.com | info@cea.org.mk

Одбрани извори

- International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2025* — резултати за Северна Македонија.
- ММФ (2022), *How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?*
- de Renzio, P. (IBP) и Guerrero, J.P. (GIFT) (2021), *Promoting more open and accountable tax systems: The role of international principles and standards*. fiscaltransparency.net
- Закон за буџетите (2022, со измени); Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа; Закон за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор („Службен весник на РСМ“ бр. 255/2024).