USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

ПРОЕКТ НА УСАИД ЗА ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА РЕСУРСИТЕ

АНАЛИЗА НА МЕЃУВЛАДИНИТЕ КАПИТАЛНИ ТРАНСФЕРИ НАМЕНЕТИ ЗА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Датум на изработка: јануари 2022

Поднесено од: Cardno Emerging Markets USA, Ltd.

Оваа анализа е подготвена од тимот на Проектот на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите и е наменета за интерна употреба при спроведувањето и развојот на проектните активности.

ОСНОВНИ ИНФОРМАЦИИ ЗА АКТИВНОСТА

Назив на програмата:	Проект на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите
Датум на почеток и завршување на активноста:	25 јануари 2021 – 24 јануари 2026
Имплементатор:	Cardno Emerging Markets USA, Ltd.
Договор:	Contract No. 72016521C00001, USAID North Macedonia
Под-договорни странки:	Center for Development Policies IDEAS DePo, Strategic Development Consulting, Center for Economic Analyses, US Small Business Millennium Partners Consulting
Најголем под-договарач:	Center for Development Policies IDEAS DePo
Географско подрачје	Република Северна Македонија и сите единици на локалната самоуправа

Оваа анализа е подготвена со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Содржината на Анализата на меѓувладините капитални трансфери наменети за локалната самоуправа во Република Северна Македонија е единствена одговорност на Cardno Emerging Markets USA, Ltd., и не ги изразува ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

СОДРЖИНА:

АКРОНИМИ..4

ВОВЕД..5

1. Методологија...8

2. Законска рамка за капитални трансфери од централната власт кон единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија 9

3. Регистер на институции кои овозможуваат капитални трансфери кон ЕЛС 11

2.1 Капитални трансфери од централната власт кон ЕЛС во период од 2017 година до 2020 година 12

2.2 Капитални трансфери од централната власт кон ЕЛС планирани со Буџетот за 2021 година 26

4. Студија на случај – Капитални трансфери кон ЕЛС преку Министерството за транспорт и врски 35

5. Препораки за унапредување на постојниот систем на капитални трансфери од централната власт кон единиците на локалната самоуправа 43

Извори 47

ПРИЛОГ 1. Детален преглед на институции на централната власт кои обезбедуваат капитални трансфери кон единиците на локалната самоуправа во период 2017 – 2020 година 48

ПРИЛОГ 2. Детален преглед на институции на централната власт кои обезбедуваат капитални трансфери кон единиците на локалната самоуправа со буџетот за 2021 година 49

АКРОНИМИ

БРР	Биро за регионален развој
ЕБОР	Европска банка за обнова и развој
ЕИБ	Европска инвестициона банка
ЕЛС	Единици на локална самоуправа
ИПАРД Агенција	Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и рурален развој
ЈКП	Јавни комунални претпријатија
KfW	Германската банка за развој
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МЗ	Министерство за здравство
МК	Министерство за култура
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МО	Министерство за одбрана
МОН	Министерство за образование и наука
МТВ	Министерство за транспорт и врски
МФ	Министерство за финансии
Проект на УСАИД	Проект на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите
РСМ	Република Северна Македонија
САД	Соединети Американски Држави
SECO	Швајцарскиот секретаријат за економски работи
УСАИД	Агенција за меѓународна соработка на САД

ВОВЕД

Оваа анализа е изработена во рамките на Проектот на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите (понатаму во текстот: “Проектот на УСАИД”) со цел да го разгледа постојниот систем на капитални трансфери од централната власт кон единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) во Република Северна Македонија (РСМ). Анализата дава осврт на тековниот систем, ги идентификува неговите клучни слабости и проблеми и предлага неколку препораки за надминување на слабости.

Анализата е направена врз основа на јавно достапни документи и информации од надлежните институции и консултации со институциите од централната и локалната власт на темата што е предмет на обработка.

Република Северна Македонија се стреми да биде просперитетно, самоодрживо и инклузивно демократско општество. Целта на УСАИД дефинирана во Стратегијата за развојна соработка со земјата за 2020-2025 (Country Development Cooperation Strategy) е стратешко партнерство кое промовира просперитетна, добро управувана и одржлива РСМ посветена на својата евроатлантската интеграција.

Проектот на УСАИД има за цел да им помогне на владините институции во РСМ да ги приберат и независно да управуваат со ресурсите неопходни за финансирање на услугите што ги бараат нејзините граѓани. Проектот силно придонесува кон спроведувањето на третата развојна цел од Стратегијата на УСАИД за развојна соработка - намалена корупција, која се фокусира на одговорноста на владините институции и на поединечната граѓанска одговорност. Барањето отчетност и одговорност од владата и граѓанскиот сектор може да ја зајакне и одговорноста на приватниот сектор.

Проектот настојува да обезбеди поддршка за единиците на локалната самоуправа во РСМ, кои соочени со тешкотиите во генерирањето приходи и извршувањето на буџетот, се стремат што поуспешно да одговорат на предизвикот да обезбедат и ефикасно да управуваат со средства кои се наменети за реализација на локални развојни инвестициски проекти и со тоа да го поттикнат развојот на локалните економии и да ги подобрат услугите за своите граѓани.

Локалната власт е една од темелните вредности на уставниот поредок во РСМ. Уставот го дефинираа концептот на локална власт и обезбедува независност на ЕЛС во вршењето на нивните овластувања. Согласно Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија (2004), локалната самоуправа е организирана во 80 општини и Градот Скопје, главниот град, како посебна единица на локалната самоуправа.

Главни закони со кои се уредува децентрализацијата се: Законот за локална самоуправа (2002 година), Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија (2004), Законот за град Скопје (2004 година), Законот за финансирање на локалната самоуправа (2004 година) и Законот за рамномерен регионален развој (стар од 2007 година и нов од 2021 година).

Законите за децентрализација на власта се донесени во 2004 година но процесот на децентрализација започна во 2005 година. Пренесувањето на надлежностите од централната власт на локалната власт имаше за цел да ја стимулира работата на локалните самоуправи, да поттикне еднаков регионален развој, да ги намали трошоците на централната власт, а притоа до обезбеди соодветно ниво на локални услуги и подобар квалитет на живот на населението. Дополнително, овој процес промовираше поголемо учеството на граѓаните во одлучувањето за прашањата од локално значење, особено во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното образование, основното и средното образование, основната здравствена заштита и други области од локално значење.

За успешно извршување на доделените надлежности, општините имаат на располагање различни видови на приходи и тоа: приходи од сопствени извори (локални даноци, такси, давачки и сл.), дотации од Буџетот на Република Северна Македонија (дотација од ДДВ, наменски дотации, блок дотации, капитални дотации и дотација за делегирани надлежности), донации од земјата и странство и задолжувања.

Иако процесот на децентрализација започна уште во 2005 година и покрај скоро дво-деценискатa имплементација тој сè уште не е целосно завршен ниту ефикасен. Од 2012 година сите општини, освен општина Пласница, влегоа во Втората фаза на фискална децентрализација. Со ова отстапување, првата фаза од процесот на фискална децентрализација не е целосно завршена. Од друга страна, Проектот забележа дека некои од општините иако се во втората фаза, не се во можност доследно да ги почитуваат бараните услови за влез (доволен број на квалификуван кадар за даночно и финансиско работење, добро финансиско управување, навремено известување кон Министерството за финансии и редовно сервисирање на обврските), што резултира со неефикасни локални самоуправи и незадоволителен квалитет на локалните услуги. Исто така некои општини и покрај тоа што континуирано ги исполнуваат условите се соочуваат со тесни грла во управувањето со јавните финансии, особено во управувањето со капиталните средства и обезбедувањето средства за нови капитални инвестиции кои се предуслов за ефикасно, успешно и навремено спроведување на локалните надлежности во областа на образованието, социјалната заштита, комуналната служба итн.

Врз основа на анализираните податоци за капиталните трансфери од централната кон локалната власт може да се заклучи дека ЕЛС имаат пристап до ад-хок капитални дотации од ресорните министерства, владините агенции, фондови и бироа. ЕЛС секоја година поднесуваат предлози за финансирање на капитални проекти до повеќе различни владини институции (од 7 до 10), кои во принцип обезбедуваат релативно мали финансиски средства по проект наспрема огромните инфраструктурни потреби на општините. Притоа заради ограниченоста на средствата на централната власт локалните инфраструктурни проекти претежно се насочени кон задоволување на краткотрајни индивидуални потреби на ЕЛС наспрема решавањето на некои покрупни и позначајни меѓу-општински или регионални инфраструктурни зафати. Унапредувањето и реконструирањето на постојниот систем на капитални трансфери кон ЕЛС е нужен и неминовен за што во понатамошниот текст на документот се наведени неколку краткорочни и среднорочни препораки за подобрување на постојните практики во управувањето на владините институции со капиталните трансфери кон ЕЛС.

1. Методологија

За потребите на оваа анализа разгледувани беа Буџетот на РСМ за 2017, Буџетот на РСМ за 2018, Буџетот на РСМ 2019, Буџетот на РСМ за 2020, Буџетот на РСМ за 2021 година и ребалансот на Буџетот за 2021 година како и завршните сметки на Буџетот за 2017, 2018, 2019 и 2020 година со цел да се идентификуваат институции, програмите и проектите во рамки на кои се планираат и обезбедуваат средства во форма на капитални трансфери кон ЕЛС наменети за реализација на локални капитални проекти.

Дополнително вкрстување на податоците беше направено и со конечниот извештај за ревизијата на успешност на капиталните трансфери кон ЕЛС од Буџетот на РСМ, подготвен од страна на Државниот завод за ревизија[1]. Согласно наодите од овој извештај соодветно беа дополнети податоците за капиталните трансфери кон ЕЛС кои не се претставени во горенаведените документи, а кои се должат на недоследна примена на буџетските и трезорските практики од страна на владините институции.

Како дополнителни извори на информации за потребите на анализата беа разгледувани и официјалните веб страници на Владата, релевантните министерства и владините органи.

Анализа се темели на деск-истражување и разгледување на јавно достапните релевантни документи а тематски е поделена на четири дела. Првиот дел ја презентира законската рамка која ги уредува капиталните трансфери од централната власт кон ЕЛС. Вториот дел на анализата дава преглед на капитални трансфери кон ЕЛС на поединечните буџетски корисници од централната власт за период од 5 години и во апсолутни или релативни вредности ги претставува реализирани или планирани износи на вкупни капитални трансфери, дава осврт на начинот на кој се имплементираат конкретните потпрограми и воедно ги идентификува потенцијалните системски слабости. Третиот дел од анализата е студија на случај за Министерството за транспорт и врски, која преку компаративна анализа на капиталните трансфери кон ЕЛС во период од 2017-2021 година дава преглед на имплементацијата на потпрограмите на ова Министерство и идентификува можности за нивно подобрување. И на крајот, врз основа на наодите и заклучоците од претходните три дела во четвртиот дел од анализата се дадени неколку краткорочни и среднорочни препораки за унапредување на постојниот систем на капитални трансфери од централната власт кон единиците на локалната самоуправа.

---

[1] Конечен извештај за извршена ревизија на успешност „капитални трансфери кон ЕЛС од Буџетот на РСМ“, број. 02 2020 38 01, Државен завод за ревизија

2. Законска рамка за капитални трансфери од централната власт кон единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија

Согласно Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија (од 2004 година и одредбите кои стапија на сила во 2014 година), во Републиката се основани 80 општини како единици на локалната самоуправа и Град Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. Општината е единица на локалната самоуправа, дефинирана како заедница на жители на одредено подрачје која преку своите органи, управа и организирани јавни служби, овозможува вршење на надлежностите од областа на комуналната служба, образованието, социјалната заштита, противпожарната заштита и сл. на начин како што е пропишано со закон.

Во 2005 година, РСМ го започна процесот на децентрализација, односно пренесувањето на надлежностите од централната власт на локалната власт, со цел да се стимулира нивната работа, да се поттикне нивниот економски и регионалниот развој и воедно да се намалат расходите на централната власт. Во децентрализацијата, локалната независност е во силна корелација со фискалната децентрализација. Со предавањето на повеќето функции од централната власт, од една страна, се очекуваше локалните власти да ја подобрат ефикасноста на јавните услуги и со тоа да го поттикнат регионалниот економски раст и благосостојбата на локалните заедници. Но, од друга страна, инвестициите во локалната инфраструктура како основна комунална инфраструктура (патишта, мостови, водоводи, канализации, улично осветлување итн.), образовна инфраструктура (основни и средни училишта), социјални објекти (детски градинки, центри за нега на стари лица) спортски и рекреативни објекти, итн. кои се клучни за поттикнување на економскиот раст и повисок животен стандард, се скапи и недостижни за лимитираните општински приходи. Токму поради ограниченоста на сопствени средства за реализација на ваквите инфраструктурни инвестиции, ЕЛС најмногу се потпираат на поддршка од централната власт или бараат други надворешни извори на финансирање како што се грантови, заеми, ЈПП и сл.

И покрај тоа што децентрализација во земјата се спроведува речиси две децении, нивото на финансиска зависност на ЕЛС од трансферите од централната власт останува исклучително високо (71% од вкупните приходи на ЕЛС се трансфери од централната власт

по различни основи[2]). 21% од капиталните трошоци на ЕЛС се финансираат преку капиталните трансфери од централната власт.

Оваа зависност е препознаена и од централната власт, па соодветно на тоа значителен износ на средства за капитални трансфери кон ЕЛС се издвојуваат со Буџетот на РСМ.

Имено, Буџетот на РСМ е акт со кој се планираат годишните приходи и расходни на централниот буџет и буџетите на фондовите. Тој ги презентира одобрените средства по буџетски корисници и нивните единки како и по намени кои се однесуваат на финансирање на тековни, капитални и други трошоци неопходни за извршување на активностите претставени преку програми и потпрограми.

Согласно Законот за финансирање на ЕЛС, ЕЛС може да се финансира од Буџетот на РСМ преку трансфери кои можат да бидат тековни трансфери во кои спаѓаат наменските дотации, блок дотациите и дотациите за делегирани надлежности или пак капитални трансфери (капитални дотации). Сите трансфери од централната власт кон ЕЛС, вклучувајќи ги и капиталните трансфери, се вршат согласно програми и потпрограми утврдени од Владата на РСМ.

Со цел да им се помогне на општините во остварување на своите законски надлежности, централната власт преку програмските активности на своите институции (министерства, агенции, фондови и сл.) предвидува мерки и активности кои опфаќаат и капитални трансфери од Буџетот на РСМ кон ЕЛС наменети за финансирање на локални инфраструктурни проекти кои ќе овозможат економски раст и развој на локалните економии, рамномерен развој на целата територија и квалитетен живот на населението.

Во процесот на распределба на капиталните дотации до ЕЛС, институциите на централната власт приоритет треба да дадат на проектите за кои целосно се обезбедени средства. Покрај тоа давателот на средствата за капитални инвестиции е должен да го следи нивното користење и доколку констатира неправилности во користењето на дотацијата, должен е да ја запре исплатата на средствата и за тоа да го извести Министерството за финансии. Кај општините кај кои ќе се констатира ненаменско трошење на средствата, може да се стопира финансирањето на капиталните инвестиции.

[2] Извештај за почетна состојба пред реализација на Проект на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите, 2021, Центар за економска анализа

Капиталните проекти во Буџетот на РСМ се финансираат преку:

- владини програми кои ги рефлектираат активностите на Владата на РСМ и се планираат и реализираат преку разделите на буџетските корисници на централната власт одделно и

- развојни програми кои ја преставуваат развојната компонента на Буџетот на РСМ.

Средствата за финансирање на владините и развојните програми се обезбедени преку основниот буџет, сметките на донации, заеми и од самофинансирачките активности.

Потпрограмите, според програмската класификација на Буџетот се поделени во две групи:

- развојни потпрограми кои се составен дел на владините програми и

- развојни потпрограми кои се составен дел на буџетските програми .

Согласно буџетската класификација и актите за трезорско работење, исплатата на дотациите кон ЕЛС, поконкретно капиталните трансфери, се врши на посебна наменска сметка но и на сметката на основниот буџет на ЕЛС а се реализира преку расходната ставка 488 – капитални дотации. Со исклучок, Министерството за финансии при препозајмување на средства на ЕЛС за капитални инвестиции ја користи расходната ставка 485 – домашно препозајмување.

Сите овие факти беа земени во предвид при анализата на капиталните трансфери од централната кон локалната власт во периодот од 2017 до 2021 година.

3. Регистер на институции кои овозможуваат капитални трансфери кон ЕЛС

Врз основа на изворот на податоци за капиталните трансфери кон ЕЛС, односно дали тие потекнуваат од завршните сметки на Буџетот на РСМ кои даваат приказ на фактичката состојба на реализирани капитални трансфери кон ЕЛС или пак потекнуваат од Буџетот на РСМ кој е приказ на планираните капитални трансфери кон ЕЛС, регистарот на институции е поделен во две потточки при што првата потточка дава преглед на реализираните капитални трансфери кон ЕЛС во периодот од 2017 до 2020 година додека втората потточка претставува преглед на капиталните трансфери кон ЕЛС планирани со Буџетот на РСМ за 2021 година.

2.1 Капитални трансфери од централната власт кон ЕЛС во период од 2017 година до 2020 година

При анализата на завршните сметки на Буџетот на РСМ за периодот 2017 – 2020 година како и сумарните податоци презентирани во табелата бр. 1, забележано е дека вкупните трошоци на Буџетот на РСМ, во апсолутен износ, бележат променлив тек и се движат од 214.144 милиони денари (3,48 милијарди евра) во 2017, преку намалување на 169.835 милиони денари (2,76 милијарди евра) во 2018, па дополнително намалување на 167.585 милиони денари (2,72 милијарди евра) во 2019 до зголемување на 285.247 милиони денари (4,63 милијарди евра) во 2020 година, која вредност во 2020 е значително зголемена во споредба со претходните години пред се заради мерките кои ги презема Владата како одговор на здравствено економската криза предизвикана од КОВИД-19 пандемијата.

Во истиот период вкупните капитални расходи на Буџетот имаа најмала апсолутна вредност од 12.146 милиони денари (198 милиони евра) во 2018, а најголема од 19.863 милиони денари (322 милиони евра) во 2017. Истите во 2019 изнесуваа 17.769 милиони денари (288 милиони евра) односно 16.115 милиони денари (262 милиони евра) во 2020 година. Дополнително, капиталните трансфери кон ЕЛС претставуваат околу 1/10 од вкупните капитални трошоци на Буџетот и во апсолутна вредност се движат во износ од 1.155 милиони денари (19 милиони евра) во 2018 година до 2.078 милиони денари (34 милиони евра) во 2019 година. Во анализираниот период (2017-2020) просечните капитални трансфери кон ЕЛС изнесуваат 1.729 милиони денари (28 милиони евра).

Табела 1 Преглед на вкупни и капитални трошоци и капитални трансфери кон ЕЛС (Буџет 2017-2021) *во 000,000 мкд*

Ставка	2017		2018		2019		2020	
	Буџет	Реализација	Буџет	Реализација	Буџет	Реализација	Буџет	Реализација
Вкупни буџетски расходи	223,542	214,144	180,665	169,835	178,546	167,585	295,414	285,247
Стапка на извршување на вкупни расходи на буџетот	*96%*		*94%*		*94%*		*97%*	
Вкупно капитални расходи на Буџетот	24,861	19,863	17,940	12,146	22,678	17,769	19,732	16,115
Стапка на извршување на вкупните капитални расходи	*80%*		*68%*		*78%*		*82%*	
Вкупни капитални трасфери кон ЕЛС	**2,205**	**1,797**	**1,536**	**1,155**	**2,405**	**2,078**	**1,969**	**1,888**
Стапка на извршување на капиталните трансфери кон ЕЛС	***81%***		***75%***		***86%***		***96%***	
Капитални трансфери кон ЕЛС како % од вкупните капитални трошоци	**9%**	**9%**	**9%**	**10%**	**11%**	**12%**	**10%**	**12%**
Капитални трансфери кон ЕЛС како % од вкупни буџетски расходи	**1.0%**	**0.8%**	**0.9%**	**0.7%**	**1.3%**	**1.2%**	**0.7%**	**0.7%**

Извор: Сопствени пресметки

Врз основа на податоците од истата табела може да се констатира и следново:

- Расходната страна на централниот буџет има висока стапка на реализација, која се движи од 94% до 97%. Буџетот бележи повисока стапка на реализација во 2020 година од 97% а пониска (94%) во 2018 година и 2019 година.

- Реализацијата на капиталните буџетски трошоци е пониска од реализацијата на вкупниот буџет и се движи во распон од 68% (2018) до 82% (2020).

- Капиталните трансфери од централната власт кон ЕЛС, бележат континуиран раст на стапката на извршување која од 81% во 2017 година, преку 76% во 2018 година и 86% во 2019 година се искачува до високи 96% во 2020 година.

- Реализираните капиталните трансфери кон ЕЛС во просек учествуваат со околу 11% во вкупните капитални трошоци на Буџетот а ова учество во 2017 година изнесувало 9%, во 2018 година е зголемено за 1% во споредба со 2017 и изнесува 10%, во 2019 година и 2020 година е зголемено за 2% во споредба со 2018 и изнесува 12%. Во 2018 година, 2019 година и 2020 година забележливо е дека учество на реализираните капиталните трансфери кон ЕЛС во вкупно реализираните капитални трошоци е поголемо споредено со учеството во планираните износи на капитални трансфери кон ЕЛС во вкупните капитални трошоци на буџетот.

- Просечното учеството на капитални трансфери кон ЕЛС во вкупните буџетски трошоци (реализирани/планирани) е под 1%, односно 0,98% во планираните и 0,86% во реализираните трошоци. Во 2019 година е остварена највисока стапка на реализирано учество на капиталните трансфери кон ЕЛС во вкупните буџетски трошоци од 1,2% (планирано било 1,3) а најниско учество е остварено во 2020 година од 0,7% (еднакво со планираното).

Согласно буџетската регулатива, владините и развојните програми се дел од Буџетот на РСМ и ја дефинираат намената и целта на користењето на средствата. Владините програми се утврдени од страна на Владата на РСМ и ги рефлектираат активностите на Владата кои се преземаат за реализација на стратешките приоритети утврдени со владините стратешки документи. Тие се означени со буква и бројка. Развојните програми, кои се означени со бројка, ги дефинираат самите буџетски корисници и даваат среднорочен приказ на активностите кои се наменети за финансирање на развојните инвестиции.

Табелата бр. 2 дава приказ на институциите кои во анализираниот период имаат реализирано капитални трансфери кон ЕЛС како и програмите во рамки на кои овие трансфери се опфатени додека детални податоци за планираните и реализирани износи на капиталните трансфери кон ЕЛС по извори на нивно финансирање се дадени во прилогот 1 на овој документ. Во понатамошниот дел од извештајот овие програми ќе бидат подетално анализирани.

Табела 2 Преглед на институции на централната власт кои обезбедуваат капитални трансфери кон единиците на локалната самоуправа (во мкд)

	Институција	Раздел	Програма		2017	2018	2019	2020	Тотал
					Реализација	Реализација	Реализација	Реализација	
1	Влада на РСМ	4001	10	Администрација	-	-	80,896,957	151,000,000	231,896,957
			C2	Чистење на депонија во Тетово	11,983,490	140,400,000	-	-	152,383,490
			C4	Намалување на аерозагадувањето	-	-	637,846,871	-	637,846,871
			D9	Финансиска поддршка на инвестициите	-	20,000,000	-	-	20,000,000
	Total				**11,983,490**	**160,400,000**	**718,743,828**	**151,000,000**	**1,042,127,318**
2	Министерство за одбрана	5001	5B	Изградба и реконструкција на објекти и инфраструктура			34,000,000		34,000,000
	Total						**34,000,000**		**34,000,000**
3	Министерство за финансии	9001	2A	Проект за поодбрување на општинските услуги	408,008,013	317,161,478	287,796,496	475,895,762	1,488,861,749
					411,697,389	128,487,846	446,736,975	122,249,415	1,109,171,625
	Total				**819,705,402**	**445,649,324**	**734,533,471**	**598,145,177**	**2,598,033,374**
4	Министерство за транспорт и врски	13001	11	Поддршка на имплементацијата на декадата и стратегијата на Ромите	8,000,000	19,993,676	27,000,000	16,000,000	70,993,676
			20	Сообраќај и комуникации	10,827,850	7,000,000	16,800,000	72,500,000	107,127,850
			30	Урбанизам и градежништво	-	-	3,000,000	46,170,000	49,170,000
			31	Рехабилитација на свлечишта	-	-	12,000,000		12,000,000
			2B	Изградба на социјални станови	-	-	-	66,000,000	66,000,000
			3B	Водовод и канализација за општините	-	-	35,113,533	175,544,402	210,657,935
			3L	Изградба на систем за водоснабдување - Сопиште и инфраструктурни објекти	12,000,000	43,701,904	10,000,000		65,701,904
	Total				**30,827,850**	**70,695,580**	**103,913,533**	**376,214,402**	**581,651,365**
5	Министерство за животна средина и просторно планирање	12101	21	Инвестиции во животната средина	21,831,600	37,272,000	47,299,312	22,000,000	128,402,912
			2E	Колекторски систем Охрид и Струга	-	-	-	39,000,000	39,000,000
			60	Заштита на води	-	51,710,000	11,359,000	104,400,000	167,469,000
			C1	Унапредување на животната средина	39,042,000	41,468,000	38,364,000		118,874,000
	Total				**60,873,600**	**130,450,000**	**97,022,312**	**165,400,000**	**453,745,912**
6	Министерство за култура (Финансирање на дејностите од областа на културата)	18010	84	Одржување на објектите и опремата во областа на културата			69,427,806	49,400,071	118,827,877
	Total				**0**	**-**	**69,427,806**	**49,400,071**	**118,827,877**
7	Министерство за образование и н	16001	5Б	Изградба и реконструкција на објекти и инфраструктура			34,000,000		34,000,000
			ТА	Изградба на основни училишта				15,000,000	15,000,000
	Total				**0**	**-**	**34,000,000**	**15,000,000**	**49,000,000**
8	Министерство за здравство	19001	1K	Изградба на нов клинички центар во Скопје и Штип			14,400,000		14,400,000
			10	Администрација				78,000,000	78,000,000
	Total				**0**	**-**	**14,400,000**	**78,000,000**	**92,400,000**
9	Министерство за локална самоуправа	19101	4A	Плоштад Скендербег	210,000,000	129,897,588	-		339,897,588
	Total				**210,000,000**	**129,897,588**	**-**	**-**	**339,897,588**
10	Биро за регионален развој	28001	OA	Рамномерен регионален развој	82,429,874	113,691,952	181,033,068	325,496,900	702,651,794
	Total				**82,429,874**	**113,691,952**	**181,033,068**	**325,496,900**	**702,651,794**
11	Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и рурален развој	14004	2A	Финансиска поддршка на рурален развој	581,055,000	104,024,000	90,676,000	122,200,600	897,955,600
	Total				**581,055,000**	**104,024,000**	**90,676,000**	**122,200,600**	**897,955,600**
12	Агенција за млади и спорт	16101	2A	Спортски објекти				7,000,000	7,000,000
	Total				**0**	**-**	**-**	**7,000,000**	**7,000,000**
	TOTAL MKD:				**1,796,875,216**	**1,154,808,444**	**2,077,750,018**	**1,887,857,150**	**6,917,290,828**
	TOTAL EUR (1 eur = 61.5 mkd)				**29,217,483**	**18,777,373**	**33,784,553**	**30,696,864**	**112,476,274**

Извор: Министерство за финансии, Буџет на РСМ за период 2027-2020, завршни сметки на Буџетот на РСМ за период 2017-2020; Државен завод за ревизија, Конечен извештај за извршена ревизија на успешност „Капитални трансфери кон ЕЛС од буџетот на РСМ", референтен бр. 02 2020 38 01

Согласно анализираните податоци во РСМ постои исклучително **фрагментиран и непостојан систем на капитални трансфери** од централната власт кон локалната власт. Во разгледаниот петгодишен период, идентификувани се 12 различни институции од централната власт, од кои Владата, 9 министерства, 2 агенции и 1 биро, кои преку 27 различни владини или развојни потпрограми обезбедуваат капитални трансфери за финансирање на општински инвестициски проекти. Годишно од 7 до 10 институции спроведуваат во просек по 15 различни програми.

Подолу се наведени институциите кои се јавуваат во анализираниот период.

- Влада на Република Северна Македонија
- Министерство за финансии (МФ)
- Министерство за транспорт и врски (МТВ)
- Министерство за животна средина и просторно планирање (МЖСПП)
- Министерство за култура (МК)
- Министерство за образование и наука (МОН)
- Министерство за локална самоуправа (МЛС)
- Министерство за здравство (МЗ)
- Министерство за одбрана (МО) [3]
- Биро за регионален развој (БРР)[3]
- Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и рурален развој (ИПАРД Агенција)
- Агенција за млади и спорт (АМС)

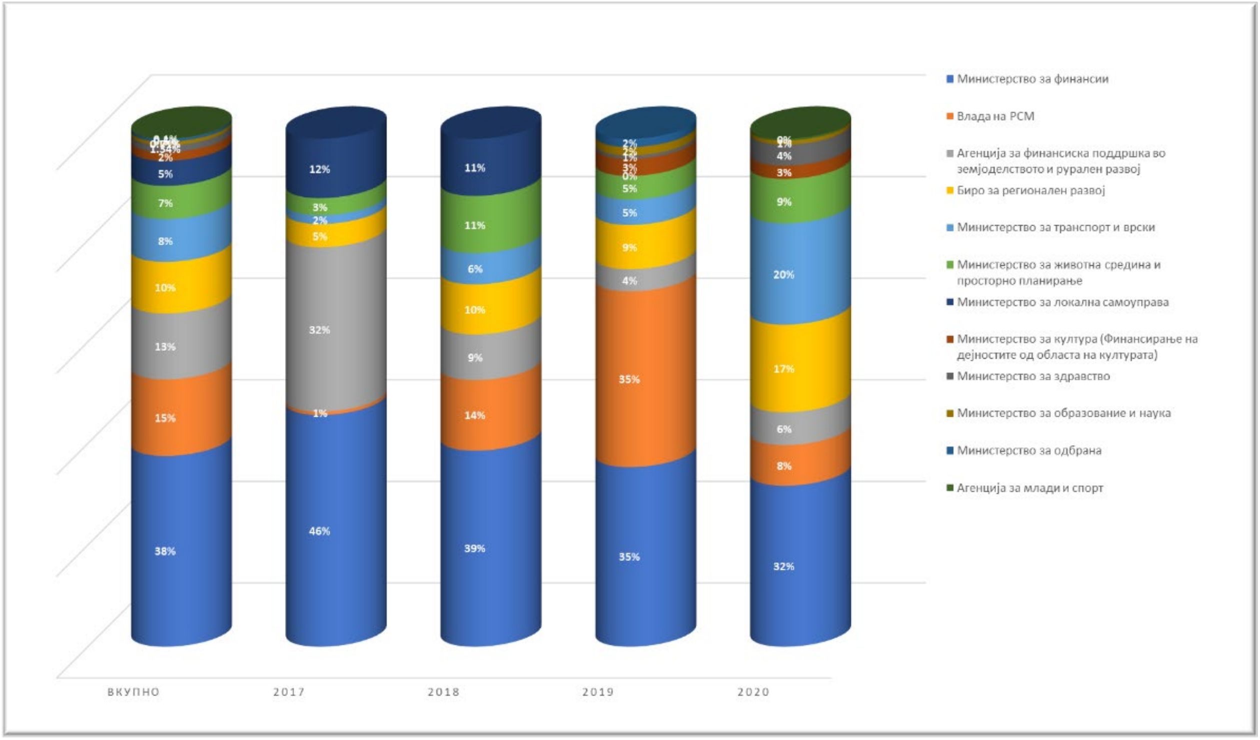
Иако заради природата на активностите кои ги финансираат со капиталните трансфери т.е. наменети се за финансирање на капитални проекти кои имаат подолгорочна реализација, владините и развојните потпрограми се очекува да бидат повеќегодишни сепак од анализата на буџетските податоци може да се види дека некои од програмите се појавуваат само во една година, а со тоа не овозможуваат континуираност и предвидливост на идните локални инвестиции. Исто така забележуваме дека учеството на капиталните трансфери во буџетите на институциите е различно и непостојано низ годините, што од аспект на ЕЛС дополнително ја отежнува предвидливоста на идните финансиски ресурси и планирањето и реализацијата на капиталните инвестиции.

Во анализираниот период, Министерството за финансии кумулативно има трансферирано најмногу средства кон ЕЛС односно 38% од вкупните капитални трансфери, потоа Владата - 15%, Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделието и рурален развој - 13%, Бирото за

[3] Министерството за здравство и Министерството за одбрана иако немаат делегирано надлежности кон ЕЛС, во 2019 година имаат реализирано капитални трансфери кон ЕЛС (Завршна сметка на Буџет за 2019)

регионален развој - 10%, Министерството за транспорт и врски - 8%, па следат Министерството за животна средина и просторно планирање - 7%, Министерството за локална самоуправа - 5%. Овие институции ги обезбедуваат 96% од средствата на централната власт кои се наменети за капитални трансфери кон ЕЛС. Поединечното учеството на останатите институции се движи од 2% до 0,1%. Ова илустративно е прикажано на графиконот бр. 1.

,



Графикон 1 Структура на владини институции кои обезбедуваат капитални грантови за ЕЛС

Токму заради оваа причина, при разгледување на можностите за користење на средства од централната власт за капитални инвестиции на локалната власт, во нашата анализа посебно ќе се осврнеме на процедурите за аплицирање како и ефикасноста на програми на овие 7 (седум) институции претставени подолу.

Министерство за финансии. Капиталните трансфери кон ЕЛС од страна на Министерството се реализираат преку потпрограмата *„Проект за подобрување на општинските услуги“*. Проектот е финансиран со заеми од Светска банка и ИПА грант од Европската унија. Средствата од овој проект општините ги добиваат во форма на заеми или грантови наменети за финансирање на сите видови на капитални инвестиции кои се во надлежност на локалните самоуправи врз основа на објавени јавни повици за изразување на интерес за користење на средства. За заемите, право на учество имаат сите општини кои ги исполнуваат законските услови за задолжување додека за ИПА грант средствата за рурална

инфраструктура право на учество имаат сите општини кои имаат рурални средини во рамки на својата територија. Министерството има објавено 2 јавни повици за изразување на интерес за користење на заемски средства (2016 и 2018) и 1 јавен повик за изразување на интерес за користење на грант средства од ИПА (2015). Повиците се објавени на веб страницата на Министерството и во два национални весници на македонски и албански јазик. Процедурите за аплицирање и избор на проект се јасно опишани во повиците и едноставни. Потребни документи за аплицирање се: техничка документација, одлука од Совет на општина и кратко проектно фише. Општините се одговорни за спроведување на постапките за набавка, а средствата се префрлаат кон нив врз основа на реализирани активности. Во анализираниот период (2017-2020) преку оваа програма кон ЕЛС трансферирани се вкупно 2.598 милиони денари (42,24 милиони евра) односно 38% од вкупните капитални трансфери на државата кон локалната власт. Програмата завршува во септември 2022 година.

Влада на Република Северна Македонија. Во периодот од 2017 до 2020 година, Владата на РСМ преку 3 владини програми и 1 буџетска програма реализирала капитални трансфери кон ЕЛС во вкупен износ од 1.042 милиони денари (16,94 милиони евра). Капиталните трансфери се реализирани врз основа на одлуки на Владата по претходно доставени барања за средства од страна на ЕЛС за реализација на приоритетни општински проекти или по основ на објавен јавен повик.

За користење на средствата од *„Програмата за намалување на аерозагадувањето“*, во август 2019 година Владата има објавено јавен повик[4] на кој право на учество имаат општините во Град Скопје кои во 2018 година имале проблеми со аерозагадувањето. Повикот е објавен на веб страницата на Владата и споделен од страна на релевантните министерства. Начинот на аплицирање на повикот, постапката и критериумите за избор на проект и одобрување на барањата се јасно дефинирани во повикот, но информации за општините кои се добитниците на средствата не се јавно достапни. Лимитирачки фактор за учество на сите општини на овој повик е фактот што повикот се однесува само за скопските општини иако во истиот период и други општини во земјата се соочуваа со проблемот на аерозагадување. Преку оваа едногодишна програма ЕЛС искористиле средства во износ од 637 милиони денари (10,36 милиони евра).

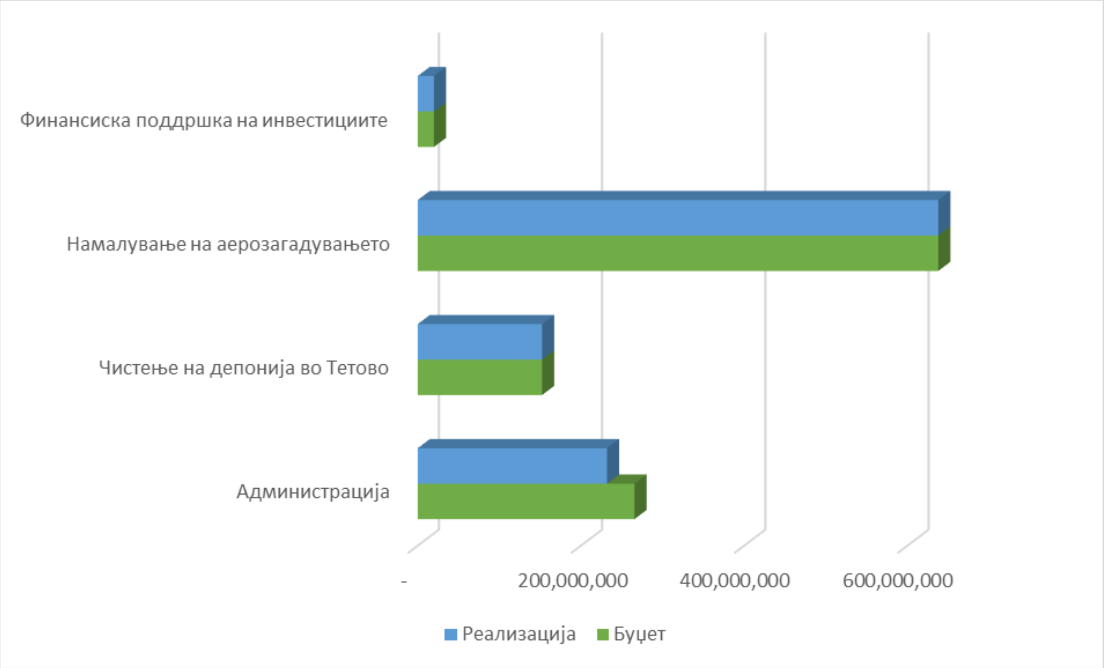
Во 2017 и 2018 година преку програмата *“Чистење на депонија во Тетово“*, Владата со одлука одобрува капитален трансфер во износ од 152 милиони денари (2,47 милиони евра) на општина Тетово. Средствата се одобрени врз основа на барање доставено од Општината со цел надминување на проблемот со загадувањето на околината и заштита на здравјето на

[4] Види повеќе на: https://vlada.mk/node/18719

жителите во општината. Се работи за строго наменска програма на која право на учество има само една општина.

Преку програмата „*Администрација*" и програмата "*Финансиска поддршка за инвестиции*", во 2018, 2019 и 2020 година Владата реализира капитални трансфери кон ЕЛС во вкупен износ од 250 милиони денари (4,06 милиони евра). Овие трансфери се реализираат согласно одлуки на влада по поднесени барања од ЕЛС. Од увидот на расположливите документи и истражувањето на официјалната веб страница на Владата не се пронајдени дополнителни материјали за начинот на избор на општинските проекти ниту пак информации за општините кои ги добиле овие средства.

Графиконот бр. 2 дава приказ на планираните и реализираните средства од капиталните програми на Владата.



Графикон 2 Капитални трансфери кон ЕЛС преку Влада на РСМ во период 2017-2020

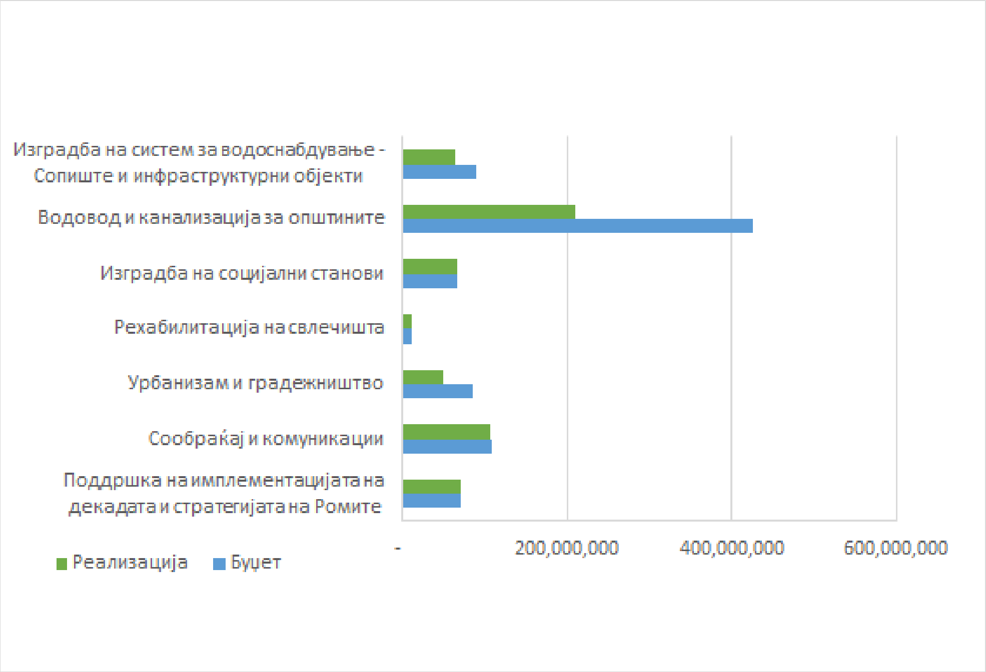
Министерство за транспорт и врски. Во однос на капиталните трансфери кон ЕЛС, МТВ има најфрагментирано портфолио кое го сочинуваат 7 различни програми (Графикон бр. 3). Во анализираниот период, ова Министерство по основ на капитални трансфери кон ЕЛС префрлило вкупно 581 милиони денари (9,47 милиони евра). Бројот на програми не е постојан, некои програми бележат континуитет во обезбедувањето на капитални средства за ЕЛС, а некои пак се менуваат од година во година. Забележлив е значителен раст на вредноста на капиталните трансфери кон ЕЛС од година во година, почнувајќи од 31 милиони денари (0,50 милиони евра) во 2017 до 376 милиони денари (6,11 милиони евра)

во 2020 односно раст од скоро 12 пати. Ова е заемот од Светска банка за улици и патишта, кој е околу 70 мил евра и се реализира постепено.

Просечната стапка на реализација на буџетот за капитални трансфери изнесува 68% што е помала од просечната стапка на извршување на буџетот на Министерството во целина која е над 80%.

Програмата *„Поддршка на имплементацијата и стратегијата на декадата на Ромите“* како и програмата *„Транспорт и сообраќај“* се јавуваат во текот на целиот анализиран период додека програмата *„Водовод и канализација“* се јавува во 2019 и трае се до 2021 година. Најголем износ на капитални трансфери се реализираат преку програмата *„Водовод и канализација“*, а најмалку преку програмата *„Рехабилитација на свлечишта“*.

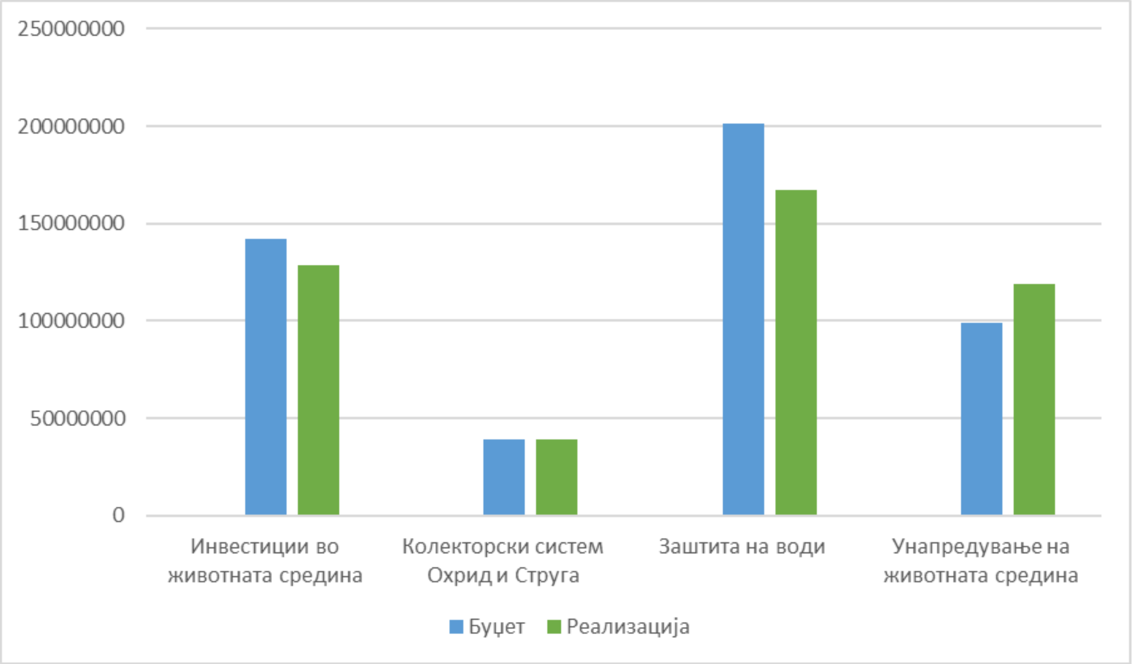
Подетална анализа на програмите на ова Министерство е обезбедена во точката 3, каде МТВ е земено како студија на случај.



Графикон 3 Капитални трансфери кон ЕЛС преку Министерство за транспорт и врски во период 2017-2020

Министерство за животна средина и просторно планирање. Капиталните трансфери се реализираат преку 4 програми. Вкупно 453 милиони денари односно 7,36 милиони евра како капитални трансфери се префрлени кон ЕЛС во период од 2017-2020. Низ анализираните години висината на капиталните трансфери бележи цикличен тренд односно во 2017 изнесува 60 милиони денари (0,97 милион евра), во 2018 година се зголемува на 130 милиони денари (2,11 милион евра), па во 2019 година се намалува на 97 милиони денари (1,57 милиони евра) за во 2020 година повторно се зголемат и изнесуваат 165 милиони денари (2,68 милиони евра). Вообичаено ова Министерството реализира по 3 континуирани

програми кои имаат висока стапка на реализација од 94%. Приказ на програмите е даден во графиконот бр. 4.



Графикон 4 Капитални трансфери кон ЕЛС преку Министерство за животна средина и просторно планирање во период 2017-2020

Програмата *„Инвестиции во заштита на животна средина"* е редовна годишна програма на МЖСПП во која согласно одлука на Владата на РСМ се доделуваат средства на неколку ЕЛС согласно Уредбата за методологијата за распределба на средствата остварени како надоместокот за производство на енергија од фосилни горива. Со одлуката[5] се опфатени 9 општини до 2018 односно 10[6] општини од 2019 кои трпат последици од загадувањето како резултат на производство на енергија од фосилни горива, а средствата се користат за инвестициски проекти кои помагаат во намалување или отстранување на овие негативните последици. Финансиската поддршка по општина е различна и дефинирана од применетата Методологија а се движи од неколку стотици евра до неколку стотици илјади евра. Во рамки на оваа програма во анализираниот период (2017-2020) реализирани се средства во износ од 128 милиони денари (2,08 милиони евра) со процент на реализација од 90%.

Програмата *„Колекторски систем Охрид и Струга"* е дефинирана согласно стратешките приоритети на Владата на РСМ за заштита на националното природно богатство –

[5] Примерок од одлука за 2019 https://dejure.mk/zakon/odluka-za-raspredelba-na-sredstva-ostvareni-po-osnov-na-nadomestok-za-proizvodstvo-na-energija-od-fosilni-goriva-kako-namenski-dotacii-na-opshtinite-z-7, пристапено на 11.12.2021

[6] Новаци, Битола, Могила, Кичево, Неготино, Гази Баба, Аеродром, Кисела Вода, Центар, Чаир

Охридското езеро. Корисници на оваа програма се општините Струга и Охрид. Програмата е воспоставена во 2020 година по формирањето на новото ЈП Колекторски систем, со цел да обезбеди финансиска поддршка на инвестициски активности на претпријатието за санација на критичните делови од колекторскиот систем на Охридското езеро. Во 2020 година преку оваа програма се реализирани 100% од буџетираните средства односно 39 милиони денари (0,63 милиони евра).

Програмата *„Заштита на води“* во континуитет се јавува од 2018 година. Владата ја усвојува оваа програма на крајот на секоја година, а со неа се распределуваат средства за наредната фискална година, како на пр. Програмата за Заштита на води за 2020 е донесена во декември 2019[7] и објавена во Службен весник. Право на користење на средства од програмата имаат сите општините и јавните комунални претпријатија. Рокот за аплицирање е три месеци односно до март во годината за која се однесувала програмата. Самата програма јасно ги дефинира условите за користење на средства, критериумите за избор на проект и износите на вкупна финансиска поддршка по конкретен тип на проект.

Иако со големи потешкотии во разгледувањето на веб страницата на Министерството и релевантните документи пронајдовме податоци за резултатите од објавената Програма во 2018 година[8] наша претпоставка е дека МЖСПП продолжува со позитивната транспарентна практика и јавно ги објавува информациите за добитниците на средства од соодветните годишни програми. Во 2018 година 14 општини[9] добиле средства, но вредноста на финансиската поддршка не е објавена туку само називот на проектот. Во период од 2018 до 2019 исплатени се 167 милиони денари (2,71 милиони евра) од планирани 201 милиони денари (3,26 милиони евра), односно реализацијата на програмата е 83%.

Програмата *„Подобрување на животната средина“ е* редовна програма на МЖСПП во која на годишна основа се предвидуваат средства за подготовка на техничка документација и изведба на општински инвестициски проекти од областа на животната средина како: изградба на канализациони системи, регулација на водотеци, свлечишта и речни корита, изградба на водоводи и сл. Право на учество во Програмата имаат и ЕЛС. Средствата се доделуваат врз основа на јавни конкурси кои Министерството ги објавува во текот на првиот семестар од годината, а резултатите од конкурсот се објавуваат во Службен весник. Условите

7https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2020/01/%d0%9f%d1%80%d0%be%d0%b3%d1%80%d0%b0%d0%bc%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d1%83%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d1%83%d0%b2%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d1%81%d0%be-%d0%b2%d0%be%d0%b4%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%b7%d0%b0-2020.pdf

8https://www.moepp.gov.mk/?nastani=%D1%80%D0%B5%D0%B7%D1%83%D0%BB%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8-%D0%BE%D0%B4-%D0%BE%D0%B1%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%83

9 Кичево, Брвеница, Сарај, Крушево, Чучер Сандево, Демир Капија, Теарце, Липково, Ѓорче Петров, Тетово, Новаци, Струга, Врапчиште и Крива Паланка

за аплицирање се јасно дефинирани во конкурсот а селекцијата се врши од страна на комисија врз основа на критериуми кои се однапред дефинирани со јавниот конкурс. Во рамки на оваа програма во анализираниот период (2017-2020) реализирани се средства во износ од 118 милиони денари (околу 1,92 милиони евра) кои се над планираните 98 милиони денари (1,59 милиони евра).
Согласно анализираните документи може да се каже дека МЖСПП има релативно јасни и транспарентни процедури за аплицирање и распределба на капиталните трансфери кон ЕЛС но постои потреба од одредени подобрувања во поглед на подетално јавно обелоденување на податоци за ЕЛС кои добиле конкретна финансиска поддршка по конкретна програма со наведување на името на општината, називот на проект и вредност на капитална дотација.

Министерство за локална самоуправа преку програмата „Изградба на плоштадот Скендербег" во текот на 2017 и 2018 година има реализирано капитални трансфери кон општина Чаир во вкупен износ од 339 милиони денари (5,51 милиони евра) како финансиска поддршка на проект на Општината чија што реализација е започната во 2014 година. Владата на РСМ во 2017 и 2018 година носи посебна програма[10] за Изградба на спомен–обележјето Плоштад Скендербег согласно која Министерството ги реализира капиталните трансфери.

Бирото за регионален развој е орган во состав на МЛС кое е надлежно за спроведување на дел од владината програма за „*Рамномерен регионален развој*". До 2019 година средствата алоцирани за оваа програма се предвидуваа и во буџетот на Министерството и во буџетот на Бирото. За да се надмине проблемот на двојно прикажување на трошоците, почнувајќи од 2020 година средствата кои се наменети за капитални трансфери кон ЕЛС се предвидуваат само во буџетот на Бирото. Заради тоа за потребите на оваа анализа во предвид се земени само податоците на Бирото со што е избегната двојна презентација на исти трансферите кон ЕЛС.

Владата секоја година носи годишна програма за рамномерен регионален развој во која се утврдуваат износите на средства по активности кои ги спроведуваат МЛС и БРР. Согласно програмата на Владата, во текот на првиот квартал од годината Бирото објавува јавни повици за прибирање на проекти од ЕЛС и планските региони. Повиците се објавува во Службен весник и на веб страницата на Бирото на македонски и албански јазик (Пример на повик за 2019[11]). Општините преку Бирото можат да користат средства од три мерки за рамномерен регионален развој и тоа: развој на планските региони (каде директни корисници на средствата се планските региони за имплементација на општински проекти) и развој на подрачјата со специфични развојни потреби и развој на селата (каде директни корисници на средствата и имплементатори на проектите се ЕЛС). Вкупниот износ на

[10] "Службен весник на РМ" бр. 192/16 од 17.10.2016 и 21/2018 од 02.02.2018
[11] https://brr.gov.mk/2019/01/28/%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%b5%d0%bd-%d0%bf%d0%be%d0%b2%d0%b8%d0%ba/

средства за мерката развој на селата е еднаков за секој плански регион и е утврден со Програмата. Во рамки на утврдениот лимит по плански регион се одобруваат повеќе општински проекти. Износот за аплицирање по мерката развој на подрачјата со специфични развојни потреби не е дефиниран и зависи од општинската апликација. Начинот на аплицирање, условите и критериумите за оценка на проектот се јасно дефинирани во јавниот повик, а рокот на аплицирање за двете мерки е 30 дена. По аплицирањето, Комисија составена од претставници од повеќе институции ги разгледува и оценува пристигнатите апликации и подготвува ранг-листа на проекти кои ги исполнуваат условите од повикот. Одлука за одобрување на проектите[12] носи Владата на РСМ по предлог на МЛС. Одлуката се објавува во Сл. Весник со наведување на општината, вредноста на финансиската поддршка и проектот. Согласно анализираните податоци финансиската поддршка по општина се движи од неколку илјади евра доколку се работи за подготовка на техничка проектна документација до максимум сто илјади евра во случај кога се работи за инфраструктурен општински проект.

Вообичаено од објавувањето на повикот до носењето на одлука за доделување средства изминуваат 5 до 6 месеци. Тоа е долг период на одлучување, кој потоа го скратува времето за имплементација на проектите и исплата на средства во Програмата во која што се планирале. Заради тоа дел од средствата се однесуваат на исплата на заостанати обврски од претходните години, а со тоа и се намалува износот на средства за нови локални проекти.

Во анализираниот период (2017-2020) Бирото има реализирано капитални трансфери кон ЕЛС во вкупен износ од 703 милиони денари (11.43 милиони евра) од вкупно планирани 11.78 милиони евра (725 милиони денари), односно Програмата има исклучително висока стапка на реализација од 97 %.

Агенција за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој (ИПАРД Агенција) е институција одговорна за целосно, навремено и точно спроведување на програмите за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој преку воспоставен ефикасен систем за избор, управување и контрола на проекти. ИПАРД Агенцијата е надлежна за спроведување на програма за *„Финансиска поддршка на руралниот развој"* која ја носи Владата на РСМ на предлог на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство. Како и Бирото така и Агенцијата согласно оваа Програма објавува јавени повиците на својата веб страницата и во јавните гласила. Согласно Програмата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, општините може да аплицираат за следниве мерки: 1) Инвестиции во инфраструктура за развој на земјоделството, шумарството и водостопанството; 2) Подобрување на квалитетот на живот

[12] https://brr.gov.mk/wp-content/uploads/2019/07/ed2cb81cde69482eb40bd145361a446b-1.pdf

во рурални средини; Обнова и развој на селата и 3) Зачувување и унапредување на традиционалните вредности во руралните подрачја. Начинот и критериумите за аплицирање се јасно дефинирани во повиците, но повиците кои се однесуваат на 2017, 2018 и 2019 година не се достапни на веб страницата на ИПАРД Агенцијата. Една ЕЛС може да поднесе поединечни барања по различни мерки. Општините кои ги исполниле условите се рангираат со бодување согласно „Правилникот за поблиски критериуми за избор на корисници по мерките за рурален развој". Агенцијата склучува договор со секоја општина, а исплатите ги врши со рефундација на средства по реализација на проектот и целосна исплата од страна на општината. Преку овие мерки ЕЛС може да финансираат капитални проекти за: локална патна инфраструктура, мостови, канализациони системи, добиточни пазари, домови за култура во руралните средини, реконструкција на селски улици, уредување на излетнички места и инфраструктурен пристап до нив, и слично. *Во периодот од 2018-2020 дел од средствата од оваа програма се наменети за исплата на заостанати обврски по одобрени проекти од претходни години и со тоа фондот за нови локални инвестиции е значително ограничен.*

Капитални трансфери кон општините кои во период од 2017 до 2020 година се реализирани преку Агенцијата изнесуваат вкупно 897 милиони денари (14.58 милиони евра) од планирани 1.152 милиони денари (18,73 милиони евра) односно процентот на реализација на програмата е 78%.

Заклучоци:

Имајќи го предвид сето горе наведено може да се заклучи следново:

- **Средствата** на централната власт кои се наменети **за капитални дотации кон ЕЛС се лимитирани** и зависат од достапноста на националните и меѓународните фондови, па во отсуство на пропишана минимална рамка на годишни капитални трансфери кон ЕЛС, овие извори на финансирање на локални проекти се непредвидливи и ненавремени за ЕЛС со што ги оставаат немоќни општините соодветно да планираат и да се справат со огромните локални потреби и да ги штитат интересите на локалното население.
- На централно ниво постои **огромна фрагментираност на проектите/програмите** кои овозможуваат финансиска поддршка на локалните општински проекти, 12 институции спроведуваат 27 различни програми.
- Евидентно е **преклопување на видовите/типовите на проекти** кои се поддржуваат со различните програми на институциите. На пример за проекти за патна инфраструктура ЕЛС може да аплицираат во програмите на МТВ, МФ, БРР, МЖСПП, ИПАРД Агенцијата и сл. Но исто така со еден ист тип на проект (пр. Водоснабдување) ЕЛС во рамки на една институција (МТВ) може да аплицира на неколку различни потпрограми (повеќе

информации за ова се дадени во точката 4). Од страна на ЕЛС ова претставува проблем при следењето и навременото поднесување апликации до соодветната институција, а од страна на институцијата ова доведува до нецелосно искористување на алоцираните средства заради повлекување на проекти од страна на општините бидејќи истите во меѓувреме се одобруваат од друга програма/институција.

- **Недостаток на координација и размена на информации помеѓу институциите на централно ниво.** Не постои унифицираност на процедурите за алокација на капиталните трансфери кон ЕЛС односно критериумите за аплицирање се различни кај секоја програма, критериумите за оценка и избор на општинските проекти се детерминирани од секој имплементатор на програмата поединечно, а не од типот на проект кој би бил финансиски поддржан, се применуваат различни стандарди за квалитет на техничка документација и сл. Кај некои институции потребно е поднесување на комплетна техничка документација која веднаш би се имплементирала, ова е особено релевантно за проектите поддржани со меѓународни средства додека кај други квалитетот на техничката документација не е пресуден (релевантно за националните програми).

- Последователно, **лошиот квалитет на техничка документација ја одолговлекува имплементацијата на проектот**, може да ја зголеми вредноста на инвестицијата и да ја доведе во прашање подоцнежната реализација на локалниот проект и целосното искористување на алоцираните средства со буџетските документи.

- Некои програми се дизајнирани за да одговорат на конкретни потреби на поединечна или група на општини, со што не се подеднакво достапни за сите општини во РСМ.

- **Споделувањето информации со ЕЛС** за достапноста и начинот на распределба на капиталните трансфери **не е секогаш пропишано и унифицирано**. Начинот на распределба на средства е различен од институција до институција па дури и од програма до програма во рамки на една иста институција. За некои програми се објавуваат јавни повици на кои сите општини може да аплицираат за средства доколку се заинтересирани, комисиски се евалуираат проектите согласно однапред утврдени и јавно објавени критериуми, се носи издржана одлука за доделување на средства и јавно се објавуваат добитниците. Од друга страна кај други програми распределбата на средства се одвива согласно одлуки на Владата на РСМ на предлог на ресорното министерство, без притоа да се информираат сите општини за можноста која истите ја нудат.

2.2 Капитални трансфери од централната власт кон ЕЛС планирани со Буџетот за 2021 година

Во овој дел поконкретно ќе се осврнеме на анализата на планираните капитални трансфери од централната власт кон ЕЛС во 2021 година. За таа цел разгледан е Буџетот на РСМ за 2021 година[13], ребалансот на Буџетот на РСМ[14] за 2021 година и Одлуката за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите[15] . Согласно податоците дадени во табелата бр. 3, со Буџетот за 2021 година предвидени се капитални трансфери кон ЕЛС во износ од 35,9 милиони евра кои со ребалансот на Буџетот се намалени на 35,3 милиони евра. 7 институции од кои Владата, 4-ри министерства, БРР и ИПАРД Агенцијата преку 13 различни програми, предвидуваат обезбедување на финансиска поддршка за реализација на локални инвестиции а со тоа и поддршка на локалниот социо-економски раст и развој и создавање на услови за поквалитетен живот на населението.

Имајќи ги предвид наодите од претходно анализираниот период (2017-2020) може да заклучиме дека постои континуитет во програмите кои предвидуваат финансиска поддршка за ЕЛС кај сите институции (Влада на РСМ, МФ, МТВ, МЖСПП, МК, ИПАРД Агенција и БРР), кај МЖСПП се појавуваат нови програми, а МТВ повторно има најфрагментирано мени на програми.

По измените на Буџетот за 2021 година (Ребалансот на Буџетот и Одлуката за прераспределба) учеството на капиталните трансфери кон ЕЛС во вкупните капитални трошоци на централната власт во 2021 година се намалува од 9% на 7%, кое во претходните години, односно 2017-2020, се движело од 9% до 12%. Намалувањето на трошоците најверојатно е резултат на неостварувањето на планираните приливи на централно ниво како што се намалени даночни приливи заради забавените економски активности во КОВИД периодот и намалувањето на инвестициските активности како во деловниот така и во индивидуалниот сектор, потоа олеснување на некои фискални политики како одговор на кризни ситуации (намалена % на ДДВ кај одредени стоки и услуги), енергетската криза во втората половина од годината, разни даночни повластувања на работодавците заради задржување на работните места и сл.

[13] Буџет на РСМ за 2021 година, Сл. весник бр.307/2020
[14] Измени и дополнувања на буџетот на РСМ за 2021, Сл. Весник 171/2021
[15] Одлука за прераспределба на средства, Сл. Весник бр. 273/9.12.2021 година

Табела 3 Капитални трансфери кон ЕЛС предвидени со Буџетот за 2021 *во 000 мкд*

#	Институција	Рздел	Програма		Буџет 2021 Вкупно	Ребаланс на Буџет за 2021 Вкупно
1	Министерство за финансии	9001	2А	Проект за подобрување на општинските услуги	600,000	465,000
					200,000	130,000
	Вкупно				**800,000**	**595,000**
2	Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и рурален развој	14004	2А	Финансиска поддршка на рурален развој	480,000	480,000
	Вкупно				**480,000**	**480,000**
3	Министерство за транспорт и врски	13001	11	Поддршка на имплементацијата на декадата и стратегијата на Ромите	20,000	15,000
			20	Сообраќај и комуникации	44,500	164,500
			30	Урбанизам и градежништво	6,000	20,000
			2В	Изградба на социјални станови	-	60,000
			3В	Водовод и канализација за општините	190,000	196,100
	Вкупно				**260,500**	**455,600**
4	Биро за регионален развој	28001	ОА	Рамномерен регионален развој	443,000	440,000
	Вкупно				**443,000**	**440,000**
5	Министерство за животна средина и просторно планирање	12101	24	Квалитет на воздух	38,750	38,750
			25	Канализациони мрежи и одводни води	9,500	6,000
			2Е	Колекторски систем Охрид и Струга	35,000	60,000
	Вкупно				**83,250**	**104,750**
6	Влада на РСМ	4001	10	Администрација	140,000	80,000
	Вкупно				**140,000**	**80,000**
7	Министерство за култура	18010	84	Одржување на објектите и опремата во областа на културата	3,000	3,000
	Вкупно				**3000**	**3,000**
	СЕ ВКУПНО				**2,209,750**	**2,158,350**
	СЕ ВКУПНО ЕУР (1 еур = 61.5 мкд)				**35,931**	**35,095**

Извор: Министерство за финансии, Буџет на РСМ за 2021 и Ребаланс на Буџет на РСМ за 2021

Како што е наведено погоре, а претставено и во табелата 3, во 2021 година 7 централно-владини институции обезбедуваат средства за локалната власт за финансирање на капитални локални проекти, а структурата на нивното индивидуално учество во вкупните капитални трансфери кон ЕЛС е прикажана на графиконот бр. 5. Бројот на институции во 2021 е намален во споредба со просечниот годишен број на институции во периодот од 2017-2021 кој изнесува 9 институции.

Графикон 5 Капитални трансфери кон ЕЛС предвидени со Буџетот за 2021 по институции

Министерството за финансии и во 2021 година продолжува со спроведување на програмата „Проект за подобрување на општинските услуги“ согласно повиците објавени во 2016 и 2018 година. Дополнително во рамки на оваа програма во мај 2021 година, Министерството објавило јавен повик[16] до општините за изразување интерес за користење на средства од Проектот за енергетска ефикасност во јавниот сектор финансиран со заем од Светска банка. Повикот е јасен и едноставен за аплицирање, се бара поднесување на едноставно проектно фише и одлука на општината за намера за задолжување. Сите општини имаат право на учество доколку ги исполнуваат законските услови за задолжување. Локалните избори одржани во октомври 2021 година, се причина за забавување на активностите поврзани со овој повик и досега Министерството нема склучено ниту еден договор со општините за доделување на средства. Заради таа причина планираните средства со Буџет за 2021 година, кои се во износ од 800 милиони денари (13 милиони евра) со ребалансот се намалени на 595 милиони денари (9,67 милиони евра), односно намалени се за скоро ¼.

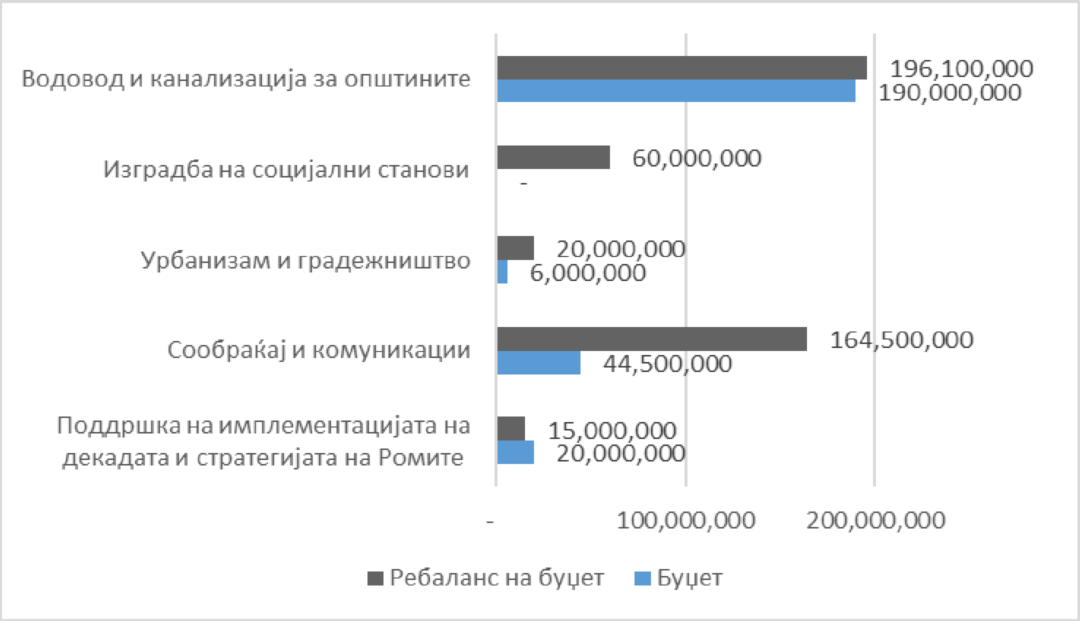
Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделието и руралниот развој и во 2021 година ја имплементира Програмата за финансиска поддршка за рурален развој за 2021 година, но за жал средствата кои се предвидени за финансирање на мерките за финансиска поддршка на ЕЛС (подобрување на квалитет на живот во рурални средини, обнова на селата и унапредување на традиционални вредности во руралните подрачја) *се исклучиво наменети*

---

[16]https://finance.gov.mk/%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BA-%D0%B1%D1%80-%D0%BF%D1%81%D0%B5%D0%B5%D0%BF01-2021/

за отплата на заостанати долгови од општински проекти одобрени во претходните години. Заради тоа во 2021 година, ИПАРД Агенцијата нема објавено јавен повик на кој општините би можеле да аплицираат за средства од националната програма. Капиталните трансфери кои во 2021 година ќе се реализираат кон ЕЛС преку оваа Агенција, а кои се наменети за покривање на заостанати обврски предвидено е да изнесуваат 480 милиони денари (7,80 милиони евра) односно 22% од вкупните капитални трансфери од централната кон локалната власт.

Министерството за транспорт и врски со Буџетот за 2021 година планирано е да спроведува 5 програми кои предвидуваат капитални трансфери кон ЕЛС, со вкупен фонд на средства од 260,5 милиони денари (4,23 милиони евра) односно 21% од вкупните централно владини капитални трансфери кон ЕЛС. Овој износ е скоро двојно зголемен со измените на Буџетот на 455,5 милиони денари (7,40 милиони евра) но процентуалното учество на капиталните трансфери на ова Министерство во вкупните капитални трошоци останува ист. Графиконот бр. 6 дава приказ на буџетираните средства на МТВ по програми согласно Буџетот за 2021 и измените на Буџетот на 2021.



Графикон 6 Капитални трансфери кон ЕЛС преку МТВ

Програмата *„Водовод и канализација во општините“* е финансирана со кредитно задолжување на РСМ од Германската банка за развој – KfW и грант средства од SECO и истата е наменета за подобрување на водоснабдувањето на три општини и тоа: Гостивар, Радовиш и Кавадарци. Основна цел на оваа потпрограма е да се обезбеди одржливо снабдување со вода за пиење на населението, преку подобрување на системите за водоснабдување. Корисници на овие средства се општинските ЈКП кои стопанисуваат со водоводните системи,

а средствата ги добиваат во форма на заеми и грантови. Општината го гарантира долгот на ЈКП. Со буџетот за 2021 година за оваа програма планирани се средства во износ од 190 милиони денари (3,09 милиони евра) кои со ребалансот на буџетот се зголемени на 196 милиони денари (3,19 милион евра) за реализација на тековните проекти во општините.

Преку програмата *„Поддршка на имплементацијата на декадата и стратегијата на Ромите"* Министерството обезбедува средства за општини кои имаат претежно ромско население. Во август 2021 година Владата ја усвоила Програмата[17] во која јасно се дефинирани критериуми за учество, селекција и избор на општински проект. Максималниот износ на финансиска поддршка за општина е утврден на 2 милиони денари. Општините ги добиваат средствата во форма на грантови врз основа на јавен повик објавен од страна на Министерството на 5 август 2021 година, со рок на аплицирање од еден месец. Во 2021 година во рамки на оваа Програма одобрени се средства во износ од 14,9 милиони денари (0,24 милиони евра) за инфраструктурни проекти во ромските заедници во Крива Паланка, Кавадарци, Прилеп, Кочани, Ранковце, Делчево и Шуто Оризари. Соодветно на тоа со измените на Буџетот за 2021 година првично планираните 20 милиони денари се намалени на 15 милиони денари. Бидејќи Одлуката за доделување на средства по општини е донесена во ноември 2021 година, со Буџетот за 2021 година авансно ќе се исплатат средствата кон општините а проектите ќе се реализираат во 2022 година.

Со измените на Буџетот на 2021 година Министерството предвидува средства во износ од 60 милиони денари (0,97 милиони евра) во рамки на програмата *„Изградба на социјални станови"*. Овие средства се предвидени да се реализираат во форма на капитални трансфери кон ЕЛС согласно Одлуката на Владата на РСМ за распределба на средства обезбедени од Буџетот за 2021 година, потпрограма 2В – Изградба на социјални станови, категоријата 48 – Капитални расходи, ставка 488 – Капитални дотации до ЕЛС од 7.2021. Подетални информации за оваа Одлука не се објавени ниту на страната на Министерството ниту на страната на Владата на РСМ.

Алокацијата на програмата *„Урбанизам и градежништво"* е исто така зголемена од 6 на 20 милиони денари со измените на Буџетот за 2021. Со Одлука[18] на Владата на РСМ од мај 2021, на општините Аеродром и Липково доделени им се средства во износ од 2 милиони денари (32 илјади евра) односно 4 милиони денари (64 илјади евра) соодветно за изградба на топловодна мрежа во Аеродром односно изградба на водоснабдителен систем во Липково. Со ребалансот на Буџетот за 2021 г. Согласно Одлука на Владата од 8.2021 (Сл. Весник 175) на општините Студеничани и Желино од оваа програма е доделена финансиска поддршка од 9 милиони денари (146 илјади евра) односно 5 милиони денари (81 илјади евра)

[17] Програма за поддршка на имплементацијата на декадата и стратегијата на Ромите, Сл. Весник бр. 182/2021
[18] Сл. Весник бр. 102/2021 од 07.05.2021

соодветно за реализација на водоснабдителни проекти, со што буџетот за капитални трансфери е зголемен за 14 милиони денари (227 илјади евра).

Во случајот на општина Студеничани, се работи за барање на средства за реализација на проект за изградба на водоводна линија за н.м. Студеничани кое од страна на Општината е поднесено до Министерството во 2020 година. Истото, иако е позитивно одговорено од страна на Министерството, заради недостаток на средства во Буџетот за 2020 година не е реализирано ниту пак е вклучено во Буџетот за 2021 година. Во процесот на собраниска расправа за измените на Буџетот за 2021 година, на барање на пратеник од Собранието, одобрени се средства за општина Студеничани по што Владата има донесено одлука за нивна распределба.

Програмата *„Сообраќај и комуникации"* бележи најзначајно зголемување со измените на Буџетот за 2021. Таа од првично планираните 44,5 милиони денари (725 илјади евра) се зголемува на 164,5 милиони денари (2,67 милиони евра), односно има четирикратно зголемување. Во април 2021 година Владата носи Одлука[19] за доделување на средства во износ од 11,5 милиони евра на 3 општини (Дебар, Желино и Тетово) за подобрување на патната инфраструктура. Оваа вредност на капитални трансфери е зголемена на 164,5 милиони денари како резултата на Одлуката на Владата (Сл. Весник 175/8,2021) за доделување на средства на Град Скопје во износ од 120 милиони денари за изградба на раскрсница.

Преку **Биро за регионален развој** се спроведува програмата за рамномерен регионален развој за која со Буџетот за 2021 година одвоени се средства во износ од 443 милиони денари (7,20 милиони евра), овие средства со ребалансот се намалени за 3 милиони денари. Како што беше наведено во претходната точка (2.1) Владата носи годишна Програма во која се утврдуваат средства за секој плански регион. Програмата за 2021[20] е донесена во март 2021 година по што се објавени јавни повици[21] од страна на Бирото во март и април 2021 година. Одлуките[22] за доделување на средства ги носи Владата на РСМ на предлог на МЛС по одобрување на проектите од страна на работната група. Согласно програмата за мерката „Развој на урбани подрачја" во 2021 година одобрени се 25 проекти во 21 општина од кои 3 општини (Свети Николе, Велес и Кратово) се партнер општини на Проектот на УСАИД додека за мерката „Развој на подрачја со специфични развојни потреби" одобрени се 41 проект во 34 општини од кои 4 (Кавадарци, Могила, Центар Жупа и Старо Нагоричане) се партнер

---

[19]Сл. Весник 79/2021 од 08.04.2021

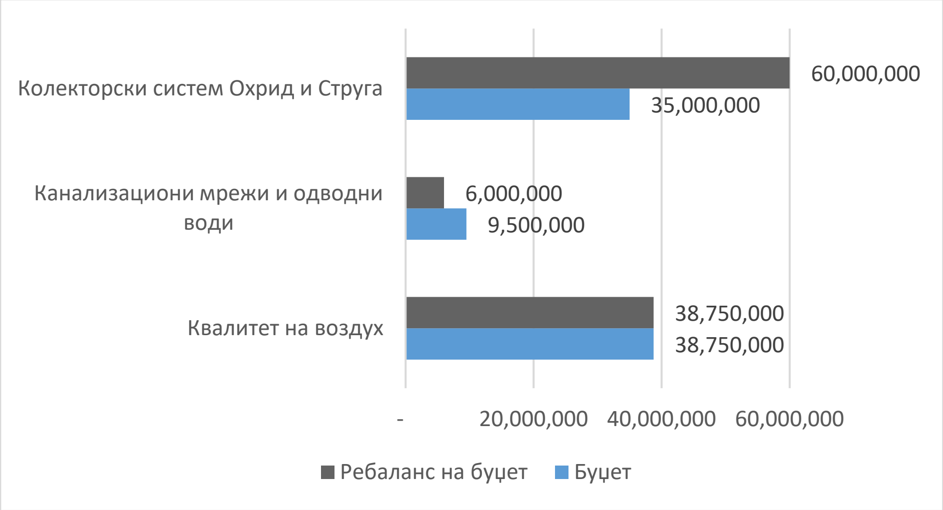
[20] Програма за регионален развој, Сл. Весник 53/2021 од 05.03.2021

[21] https://brr.gov.mk/category/%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%b5%d0%bd-%d0%bf%d0%be%d0%b2%d0%b8%d0%ba/

22 Одлука за доделување на средства за финансирање на проекти за развој на урбаните подрачја во 2021 година со индикативно планирани средства за 2022 година, Сл. Весник 127/6.2021 и Одлука за доделување на средства за финансирање на проекти за развој на подрачја со специфични развојни потреби во 2021 година, со индикативно планирани средства за 2022 година, Сл.Весник 121/6.2021

општини на Проектот на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите. Проектите одобрени согласно Програмата за 2021 година ќе се исплаќаат и во 2022 година согласно реализацијата на самата инфраструктурна инвестиција.

Министерство за животна средина и просторно планирање преку три различни програми обезбедува капитални трансфери кон ЕЛС во вкупен износ од 104 милиони денари (1,69 милиони евра), односно 5% од вкупните капитални трансфери на централната власт кон ЕЛС. Првично планирани со Буџетот за 2021 година биле 85 милиони денари (1,38 милиони евра).



Графикон 7 Капитални трансфери кон ЕЛС преку МЖСПП

И со буџетот за 2021 година МЖСПП продолжува да ја имплементира програмата *„Колекторски систем Охрид и Струга“* како што беше објаснето претходно. Со Буџетот планирани се средства од 35 милиони денари (0,56 милиони евра) кои со измените и дополнувањата се зголемиле скоро двојно на 60 милиони денари (0,97 милион евра). Овие средства се наменети за новоформираното ЈКП Колекторски систем.

Програмата *„Третман на отпадни води“* е новововедена програма од 2021 година која со измените на Буџетот е намалена од 9,5 милиони денари (150 илјади евра) на 6 милиони денари (100 илјади евра).

Со програмата „Квалитет на воздух“ со Буџетот предвидени се средства во износ од 38,8 милиони денари (0,63 милиони евра) кои на општините им се доделуваат како наменски дотации согласно Одлука[23] на Владата на РСМ. Со оваа Одлука на 10 општини[24] им се распределуваат средства согласно критериумите утврдени во Уредбата за методологијата

[23] Одлука за распределба на средства остварени по основ на надоместок за производство на енергија од фосилни горива како наменски дотации на општините за 2019 година, Сл. Весник 73/2021

[24] Новаци, Битола, Могила, Кичево, Неготино, Гази Баба, Аеродром, Чаир, Кисела Вода и Центар

за распределба на средствата остварени како приход од надоместокот за производство на енергија од фосилни горива[25].

Согласно Буџетот за 2021 година **Влада на РСМ** во рамки на програмата *„Администрација“* има предвидено средства во износ од 140 милиони денари (2,27 милиони евра) како капитални трансфери кон ЕЛС кои со измените на Буџетот беа намалени на 80 милиони денари (1,30 милиони евра). Овие средства се распределуваат на општините согласно индивидуални одлуки на Владата. Со разгледување на буџетските документи и веб страницата на Владата не можат да се најдат детални информации за начинот на аплицирање за овие средства, критериумите за распределба и сл. Кои би овозможиле поголема транспарентност на процесот.

Министерството за култура преку програмата „Одржување на инфраструктурата и опремата во областа на културата“ во 2021 година има предвидено средства за капитални трансфери кон ЕЛС во износ од 3 милиони денари (50 илјади евра) кои не се променети ниту со измените на Буџетот. За распределба на овие средства во 2019 година донесени се критериуми, процедури и рокови за распределба на капитална дотација за инвестициони проекти во областа на културата за 2019 година кои се објавени на веб страницата на Министерството, но истите не се ажурирани за 2020 и 2021 година. Имајќи предвид дека донесените критериуми и процедури се генерални се очекува дека Министерството истите ги применува и при распределбата на средствата и за 2021 година.

Заклучоци:

Анализата на расположливите средства за капитални инвестиции кон ЕЛС предвидени со Буџетот за 2021 година е направена издвоено од претходната анализа со цел да се идентификуваат програмите каде што Проектот на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите би можел да им помогне на првата група на партнер општини во обезбедување на дополнителни надворешни средства за финансирање на локалните капитални проекти.

Од направената анализа може да се заклучи дека можностите за аплицирање на општините на некоја од програмите на централната власт се лимитирани и сведени само на неколку јавно објавени повици. Еден повик за изразување на интерес за учество во Проектот за енергетска ефикасност во јавниот сектор е објавен од страна на Министерството за финансии во мај 2021 година, два јавни повици се објавени од страна на Бирото за регионален развој во март односно април 2021 година со рокот за аплицирање од еден месец додека третиот повик е објавен во август 2021 година од страна на Министерството за транспорт и врски за

---

[25] Уредба за Методологија за распределба на средствата остварени како приход од надоместокот за производство на енергија од фосилни горива, Сл. Весник 12/2008

програмата „Поддршка на имплементацијата на декадата и стратегијата на Ромите“ со рок за аплицирање до почеток на септември 2021 година.

Имајќи во предвид дека техничката поддршка на Проектот на УСАИД кон првата група на партнер општините интензивно започна да се спроведува од септември 2021 година и ќе трае до крајот на 2022 година, во текот на 2021 година немаше активни повици на кои општините би можеле да аплицираат со поддршка на Проектот.

Овие анализи ќе се користат за навремено информирање на општините партнери на Проектот на УСАИД за потенцијалните повици и/одлуки на Владата на Република Северна Македонија за капитални трансфери во 2022 година, со претпоставка дека истата практика и постапки користени во 2021 година ќе се применат и во 2022 година.

4. Студија на случај – Капитални трансфери кон ЕЛС преку Министерството за транспорт и врски

Анализата на меѓувладините капитални трансфери наменети за локалната самоуправа е збогатена со студија на случај на распределба на капиталните трансфери кон ЕЛС преку Министерството за транспорт и врски. Ова Министерство е земено како репрезентативен примерок за разгледување од причина што тоа има најмногу потпрограми со различни процедури за распределба на средства (во форма на заеми или донации), трансферира значителен износ кон ЕЛС, а средствата ги обезбедува од најразлични извори, како што се: централен буџет, меѓународни финансиски институции (Светска банка, Европска банка за обнова и развој, Европска инвестициона банка и др.), билатерални кредитори или донатори (Европска банка – Германска соработка за развој, Швајцарската агенција за развој и сл.),.

Преку разгледување на проектите и потпрограмите на ова Министерство кои се наменети за капитални инвестиции во локалната самоуправа се воочуваат различни модалитети и пристапи во распределба на средствата кон ЕЛС, нееднакви критериуми за селекција и избор на општинските проекти како и разнолик пристап во одговорноста за следењето на реализацијата и ефектите од финансираните активности како од страна на Министерството така и од страна на ЕЛС.

Генерално, Министерството за транспорт и врски ги врши работите кои се однесуваат на патниот сообраќај и инфраструктура, железничкиот сообраќај и инфраструктура, воздушниот сообраќај и инфраструктура, поштенскиот сообраќај и инфраструктура и други видови на транспорт, станбено-комуналните работи, уредувањето на простор и управувањето со градежното земјиште во сопственост на Републиката.

Покрај примарните активности на Министерството кои се насочени кон креирање на политики за обезбедување на достапен, сигурен и одржлив национален и меѓународен транспортен систем, квалитетна урбанистичка и градежна инфраструктура и сл., тоа извршува и инвестициски активности во соодветните области и се грижи за тековно одржување на националната инфраструктура.

За остварување на своите инвестициски активности Министерството користи како национални средства од централниот буџет на државата така и средства обезбедени од разни донатори и меѓународни финансиски институции. Во моментов Министерството спроведува повеќе проекти финансиски поддржани со средства од меѓународни организации во делот на железничката инфраструктура, меѓународната трговијата и транспортот, но од значење за локалната самоуправа се следниве 4 проекти:

Проект за поврзување на локалните патишта, финансиран со заем од Светска Банка. Проектот се реализира во 80 општини во Република Северна Македонија и во Град Скопје каде се предвидени градежни активности за рехабилитација, реконструкција и надградба на локални патишта и улици со вкупна должина до 450 км. Основната цел на Проектот е подобрување на капацитетот за управување со локалните патишта и подобрување на пристапот до пазари и услуги. Проектните средства, кои се во износ од 70 милиони евра, се распределени по ЕЛС согласно Методологија за алокација на средства која е усогласена со Светска банка и според која секоја ЕЛС има на располагање одреден износ на средства кој се движи од 500 илјади евра до 2 милиони евра. Сите активности околу спроведувањето на постапки за набавка, изведбата на градежните активности, следењето на градба, исплатата и сл. Се спроведуваат од страна на Министерството согласно техничките проекти поднесени од страна на ЕЛС. Реализацијата на овие капитални локални проекти во Буџетот на МТВ е утврдена со развојната програма 2Л – Проект за локални патишта. По реализација на инвестициите, Министерството ја предава патната инфраструктура на општините кои понатаму се задолжени да се грижат за нејзиното тековно одржување и одржливост. Проектот е започнат во 2021 година, а ќе трае до 2025 година.

Проект "Воведување на брз автобуски превоз во Град Скопје", финансиран со заем од Европска банка за обнова и развој во вредност од 70 милиони евра. Со проектот е предвидено да се направат патни коридори во Градот Скопје кои се резервирани само за движење на автобуси со цел подобрување на квалитетот на превозните услуги на патниците, намалување на времетраењето на превозот, како и подобар пристап и користење на превозните услуги од страна на инвалидите и луѓето со посебни потреби. Со проектот предвидено е средствата од Банката да ги повлече Министерството и како капитални трансфери да ги префрли на Градот Скопје. Град Скопје ќе има обврска да сервисира дел од долгот по заемот од ЕБОР. Проектот е започнат во 2021 година, но заради промената на раководството во Град Скопје, неизвесна е неговата реализација. Овој проект се спроведува преку програмата „Сообраќај и комуникации".

Проект "Водоснабдување и одведување отпадни води во општините во Република Северна Македонија", финансиран со заем од Европска инвестициона банка. Преку овој проект, општините добиваат неповратни средства, во форма на капитални донации, за инвестиции во рехабилитација, надградба или нова изградба на водоводна инфраструктура, системи за водоснабдување, објектите за третман на вода за пиење, системи за одведување на отпадна вода, фекална канализација и пречистителни станици на отпадни води. Распределбата на средства по општини е дефинирана во одлуките[26] на

[26] Одлуки за распределба на средства согласно договорот за заем за проектот „Водоснабдување и одведување на отпадни води" Сл. Весник 154/10, 113/15, 29/19 како и последната измена од 20.12.2021

Владата на РСМ согласно критериумите за распределба на средства усогласени со ЕИБ и дефинирани во проектните документи. Проектот е започнат во 2010 година, а ќе трае до 2022 година. Тој се имплементира директно од страна на МТВ, а водоводната инфраструктура им се предава на општините на понатамошно користење и одржување. Трошењата на средства поврзани со овој проект се евидентирани во програма 3Г – Проект за водоснабдување и одведување на отпадни води.

<u>Проект „Водовод и канализација на општините фаза 1 и 2“</u>, финансиран со заем и грант од КфВ, национално кофинансирање и грант од Швајцарскиот секретаријат за економски работи. Со проектот се опфатени итни инвестициони зафати во системите за водоснабдување и реформи во ЈКП во 8 општини: Битола, Гевгелија, Гостивар, Кавадарци, Кочани, Неготино, Радовиш и Тетово. Средствата од проектот МТВ ги трансферира кон ЈКП преку општините како капитални трансфери. Дел од средствата се заеми за ЈКП кои се гарантирани од општините. ЈКП заемот го отплаќаат кон државата. Реализацијата на проектот е започната во 2018 година и се очекува да заврши во 2023 година. Средствата за овој проект се предвидени во програмата 3Б -„Водовод и канализација за општините“.

За реализација на овие проекти, согласно програмската класификација на расходите МТВ во рамки на својот годишен буџет, преку соодветни потпрограми врши исплати кон ЕЛС доколку се работи за капитални трансфери кон нив или пак исплати кон изведувачи доколку Министерството директно ги имплементира локалните проекти во корист на општините.

Покрај меѓународните проекти, МТВ спроведува и неколку програми наменети за капитални инвестиции во ЕЛС кои се финансирани со национални средства како што се: Имплементација на декада на Роми и стратегија за Роми, Урбанизам и градежништво, Сообраќај и комуникации, Изградба на систем за водоснабдување Сопиште, Санација на свлечишта, Изградба на социјални станови, Водовод и канализација и сл. (види табела 4).

Табела 4 Преглед на капитални трансфери кон ЕЛС преку Министерство за транспорт и врски во период 2017-2021

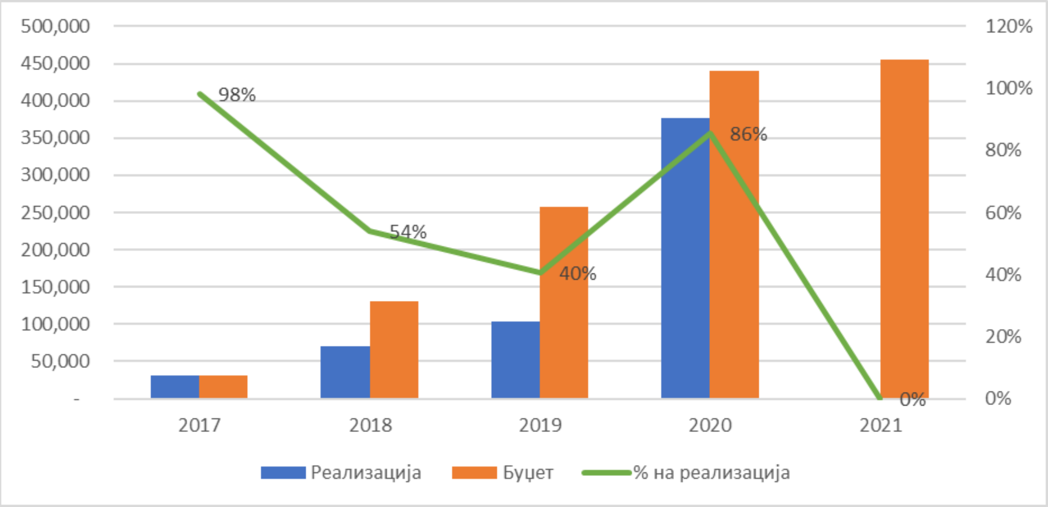
во ,000 мкд

Програма	2017		2018		2019		2020		2021	
	реализација	Буџет	реализација	Буџет	реализација	Буџет	реализација	Буџет	Буџет	Ребаланс
Поддршка на имплементацијата на декадата и стратегијата на	8,000	8,000	19,994	20,000	27,000	27,000	16,000	16,000	20,000	15,000
Сообраќај и комуникации	10,828	11,400	7,000	7,000	16,800	16,800	72,500	74,500	44,500	164,500
Урбанизам и градежништво	-		-	36,000	3,000	3,000	46,170	46,170	6,000	20,000
Рехабилитација на свлечишта	-		-		12,000	12,000				-
Изградба на социјални станови	-		-		-		66,000	66,000	-	60,000
Водовод и канализација за општините	-		-		35,114	188,000	175,544	236,950	190,000	196,100
Изградба на систем за водоснабдување - Сопиште и	12,000	12,000	43,702	68,000	10,000	10,000				-
	30,828	**31,400**	**70,696**	**131,000**	**103,914**	**256,800**	**376,214**	**439,620**	**260,500**	**455,600**
Реализација на буџетот	**98%**		**54%**		**40%**		**86%**			

Извор: Министерство за финансии, Буџет на РСМ, завршни сметки на Буџет на РСМ и Ребаланс на Буџет на РСМ за период 2017-2021

Сето горе наведено говори за исклучително фрагментирано портфолио на програми на ова Министерство, кое овозможува финансирање на капитални инвестиции во ЕЛС, па во анализираниот периодот 2017-2021 година, може да се идентификуваат вкупно 9 различни програми (7 предвидуваат капитални трансфери кон ЕЛС, а 2 директно реализираат локални инвестиции).

Како што може да се забележи од табелата 4 и графиконот во прилог, капиталните трансфери кон ЕЛС преку Министерството за транспорт и врски, кои се реализираат преку 7-те програми имаат континуиран растечки тренд во анализираниот период и се движат од околу 30 милиони денари (0,49 милиони евра) во 2017 година до високи 450 милиони денари (7,31 милиони евра) во 2021 година кои се резултат на новите програми и проекти и тоа: Водовод и канализација (2018) и Воведување на брз автобуски превоз во Град Скопје (2021). Наспрема тоа реализацијата на капиталните трансфери има променлив тек од само 40% во 2019 до високи 98% во 2017. Како што е наведено во извештајот на ДЗР, причината за ваквата реализација е неквалитетната техничка документација и забавената реализација на инвестициските проекти за водовод и канализација.



Графикон 8 Капитални трансфери од МТВ во период 2017-2021 (реализација и буџет)

Осврт на програмите кои ги спроведува Министерството за транспорт и врски

Програмата *„Поддршка на имплементацијата на декадата на Роми и стратегијата на Роми“* е една од континуираните програми на Министерството согласно која се обезбедуваат средства за општини кои имаат претежно ромско население. Средствата од оваа програма се наменети за комунални инфраструктурни проекти. Висината на издвоени средства за оваа програма, во однос на нивната апсолутната вредност е променлива од година во година, и зависи од достапните буџетски и донаторски средства.

Владата на почетокот на секоја година усвојува програма за распределба на средствата утврдени со буџетот за оваа програма. Програмата јасно ги дефинира критериуми за учество, селекција и избор на општински проект како и максималниот износ на финансиска поддршка за општина. Врз основа на годишната програма Министерството објавува јавен повик на кој општините може да аплицираат. Потоа Комисија, која е формирана од Министерството, врши евалуација на пристигнатите апликации и подготвува Записник од евалуацијата со листа на одобрени предлог проекти кој го доставува до министерот за транспорт и врски. Врз основа на одобрената листа на Проекти, Владата на РСМ на предлог на МТВ носи одлука за распределба на средства по општини.

Согласно Одлуката, Општината распределените средства треба да ги искористи за намената за којашто ги добила во спротивно има обврска да ги врати и уплати во Буџетот на Република Северна Македонија. Неискористените средства исто така општината ги враќа во Буџетот на државата. Дополнително општината има обврска еднаш годишно да достави извештај за наменското користење на средствата до Кабинетот на министерот без ресор, задолжен за имплементација на Стратегијата за подобрување на состојбата на Ромите во РСМ. Во рамките на оваа програма во 2017 финансиски биле поддржани 3 општини[27], во 2018 година - 10 општини[28], во 2019 - 8 општини[29] во 2020 година една општина (Кочани) и во 2021 - 7 општини[30]. Одлуката за распределба на средства за 2021 година е донесена на 30 ноември 2021 година, општините авансно ќе ги добијат капиталните трансфери, а во текот на 2022 година ќе треба да ги реализираат капиталните инвестиции и соодветно да ја известат Владата. Во анализираниот период 18 општини биле финансиски поддржани во вкупен износ од 86 милиони денари (1,39 милиони евра), а некои општини добиле средства и по неколку пати[31].

Програмата *„Сообраќај и комуникации“* е континуирана програма на Министерството за транспорт и врски преку која ЕЛС добиваат неповратни средства за реализација на капитални инвестиции за подобрување на локалната патна инфраструктура**.** Постапката за распределба на средства е согласно одлука на Владата по претходна препорака на Министерството. *За оваа програма МТВ не објавува јавен повик ниту пак има јавно објавени критериуми за избор и селекција на општински проекти кои ќе бидат*

[27] Кочани, Битола и Прилеп
[28] Штип, Виница, Шуто Оризари, Делчево, Тетово, Пехчево, Берово, Кочани, Битола и Куманово
[29] Ресен, Гостивар, Тетово, Кичево, Битола, Берово, Шуто Оризари и Кочани
[30] Крива Паланка, Кавадарци, Прилеп, Кочани, Ранковце, Делчево и Шуто Оризари
[31] Одлука за распределба на средства од Буџетот на РМ за поддршка на имплементација на декадата и Стратегијата за Роми (Сл. Весници: 189/17, 111/18, 147/, 252/19, 41/20) како и Одлука за распределба на средства од Буџетот на РМ за 2021 година за поддршка на имплементација на декадата и Стратегијата за Роми (донесена на 30.11.2021година)

финансиски поддржани во соодветната година. Согласно одлуките[32] кои ги носи Владата, општините имаат обврска распределените средства да ги користат за намената предвидена во одлуката, во спротивно треба да ги вратат во Буџетот на Република Северна Македонија. Дополнително мониторинг над изведените градежни работи во врска со изградба/реконструкцијата на локалните патишта и улици врши Министерството за транспорт и врски.

Во разгледуваниот период преку оваа програма финансирани се капитални патни проекти во апсолутен износ од над 270 милиони денари (4,39 милиони евра) во 20[33] општини во земјата. Дополнително проектот за воведување на брз автобуски превоз во Град Скопје, опишан погоре, исто така е планиран во рамките на буџетот на оваа програма за 2021 година.

Програмата *"Урбанизам и градежништво"* е воведена со Буџетот на МТВ за 2018 година, но во истата година не се реализирани капитални трансфери кон ЕЛС. Преку оваа програма општините добиваат капитални дотации наменети за реализација на локални комунални инфраструктурни проекти (изградба на водоснабдителни системи, топловодни системи, регулација и уредување на речни корита, изградба на канализации и сл.). Средствата се распределуваат кон општините врз основа на одлуки[34] на Владата донесена на предлог на МТВ *без претходно објавување на јавен оглас на кој општини би изразиле интерес за користење на овие средства.*

Во одлуките на Владата е наведено дека Министерството средствата ги префрли на посебна наменска сметка на општините кои пак се задолжени повратно да известат за наменското користење на истите. Доколку се констатира ненаменско трошење на средствата или пак дел од средствата се неискористени, општината има обврска да ги врати во Буџетот на РСМ.

Од воведувањето на програмата па заклучно со 2021 година, Министерството има реализирано/планирано околу 70 милиони денари (1,14 милион евра) за финансиска поддршка на капитални проекти во 13 општини[35].

Програмата *"Санација на свлечишта"* се јавува само во Буџетот на МТВ за 2019 година и преку неа е реализиран незначителен износ на капитални трансфери кон ЕЛС во износ од

---

[32] Одлуки за распределба на средства обезбедени во потпрограма 20-сообраќај и комуникации, ставка 488-капитални дотации во ЕЛС во буџетот на Министерството за транспорт и врски за 2017, 2018, 2019, 2020 и 2021 година (Сл.Весници: 221/2016, 234/2018, 232/2019, 27/2020, 79/2021, 281/2021)

[33] Дебар, Тетово, Желино, Студеничани, Куманово, Кочани, Центар Жупа, Штип, Град Скопје, Валандово, Прилеп, Градско, Петровец, Велес, Чаир, Липково, Сарај, Струга, Зелениково, Ѓорче Петров

[34] Одлуки за распределба на средства обезбедени во потпрограма 30-урбанизам и градежништво, ставка 488-капитални дотации во ЕЛС во буџетот на Министерството за транспорт и врски за 2018, 2019, 2020 и 2021 (Сл. Весиници: 232/2019, 29/2020, 284/2020, 102/2021)

[35] Босилово, Штип, Пласница, Тетово, Крива Паланка, Охрид, Дојран, Демир Капија, Сарај, Аеродром, Липково, Студеничани, Желино

12 милиони денари (200 илјади евра). Согласно Одлуката[36] на Владата на РМ со оваа програма финансиски се поддржат проектите за санација на свлечишта на локален пат во општините Кавадарци и Радовиш.

Како што претходно е кажано во точката 2.2 програмата *„Изградба на социјални станови“* е воведена со измените на Буџетот за 2021 година согласно Одлуката на Владата на РСМ за распределба на средства обезбедени од Буџетот за 2021 година, потпрограма 2В – Изградба на социјални станови, категоријата 48 – Капитални расходи, ставка 488 – Капитални дотации до ЕЛС од 7.2021. Подетални информации за оваа Одлука не се објавени ниту на страната на Министерството ниту на страната на Владата на РСМ.

Програмата *„Водовод и канализација за општините“* е наменета за реализација на трошењата предвидени со Проектот на КфВ за водовод и канализација објаснет погоре. Програмата е воведена со буџетот за 2018 година кога и е започната реализацијата на Проектот а предвидено е да трае до 2023 година.

Програмата *„Изградба на систем за водоснабдување Сопиште“*, како што е наведено во извештајот на ДЗР , воведена е со Буџетот на МТВ за 2015 година и требало да се реализира до 2017 година за што Министерството требало да алоцира средства во износ од 260 милиони денари (4,22 милиони евра). Проектот за Изградба на систем за водоснабдување Сопиште предвидено било да се финансира од неколку извори и тоа: МТВ, општина Сопиште и ИПАРД Агенцијата. МТВ било надлежно да врши мониторинг врз реализацијата на целиот проект и одобрување на потпишани и заверени ситуации по извршена работа. Во текот на анализираниот период во рамки на оваа програма исплатени се средства во вкупен износ од 66 милиони денари (1,07 милион евра). Заради проблеми во изведбата и доцнење при реализацијата проектот се одолговлечил и парцијално се реализирал заклучно со 2019 година. Бидејќи проектот е само делумно реализиран од страна на ДЗР е оценет како нефункционален[37].

Заклучоци:

Како резултат на дополнителната анализа на капиталните трансфери кон ЕЛС кои се обезбедуваат преку МТВ само се потврдуваат наодите и проблемите кои се наведени во точката 2, а кои се однесуваат на:

- *Фрагментирано портфолио* од 9 програми (5 национални, 2 комбинирани и 2 меѓународни програми) спроведува едно Министерство.

---

36 Одлука за распределба на средства обезбедени во потпрограма 31 -санација на свлечишта, ставка 488-капитални дотации во ЕЛС во буџетот на Министерството за транспорт и врски за 2019 година, Сл. Весник 232/2019
37 Извештај на ДЗР „Капитални трансфери кон ЕЛС од буџетот на РСМ“ стр. 53-55

- *Преклопувањето на видовите на проекти* кои се подржуваат со различни програми. На пример. за проектите за водоснабдување општините може да аплицираат на програмите: Урбанизам и градежништво, Поддршка на имплементацијата на декадата и стратегијата на Ромите и Проект за водоснабдување и одведување на отпадни води. Исто така за проектите за подобрување на патната инфраструктура, може да се аплицира на програмите: Проект за поврзување на локални патишта, Поддршка на имплементацијата на декадата и стратегијата на Ромите и Сообраќај и комуникации.
- *Недостаток на транспарентност* - Иако скоро кај сите програми се бара општините повратно да го известат Министерството за реализацијата и наменското користење на доделените капитални дотации јавно достапни информации за истото не можат да се обезбедат преку разгледаните документи и при увидот на веб страницата на Министерството.
- *Немање унифицирани критериуми* за распределба на капиталните трансфери кон ЕЛС на ниво на институцијата како и нетранспарентен процес на аплицирање, оценка и селекција на проекти кај некои од програмите кои се финансираат со националните средства. Наспроти тоа добро воспоставени, јасни и транспарентни процедури за распределба на средства по ЕЛС во случај на имплементација на меѓународни проекти.
- *Паралелно со обезбедувањето на капитални трансфери кон ЕЛС* за финансирање на локални инфраструктурни проекти, *Министерството директно спроведува локални капитални проекти* во корист на ЕЛС. Во овој случај улогата на ЕЛС е индиректна и се сведува на идентификување на проект соодветен на програмата, поднесување на проектна апликација и спорадичен мониторинг на изведбата на проектите. Ваквиот начин на соработка не ги јакне капацитетите на ЕЛС туку напротив ја намалува нивната одговорност за ефикасното користење на јавните средства, за квалитетот на изведбата на проектот и воедно за неговата идна одржливост.

5. Препораки за унапредување на постојниот систем на капитални трансфери од централната власт кон единиците на локалната самоуправа

Во моментов единиците на локалната самоуправа имаат пристап до ад-хок капитални дотации од ресорните министерства, владините агенции, фондови и бироа. Тие секоја година поднесуваат предлози за капитални проекти до повеќе различни институции (чиј број се движи од 7 до 10 зависно од годината), кои во принцип обезбедуваат релативно мали финансиски средства по проект наспрема огромните инфраструктурни потреби на општините. Притоа заради ограниченоста на средствата на централната власт локалните инфраструктурни проекти претежно се насочени кон задоволување на краткотрајни индивидуални потреби на ЕЛС, а не на решавање на некои покрупни и позначајни регионални инфраструктурни зафати како на пр. изградба на пречистителни станици, уредување на речни корита, изградба на системи за наводнување и инфраструктура која ќе обезбеди модернизација и развој на земјоделското производство и сл.

Унапредувањето на системот на капитални грантови е неминовно и истото може да се обезбеди преку спроведување на следниве краткорочни и среднорочни препораки. **Краткорочните препораки** се однесуваат на активности кои ресорните институции можат многу брзо и лесно да ги применат, а кои се насочени кон консолидирање на сличните програми во рамки на една институција, подобрување на координацијата и размената на информации помеѓу институциите односно зајакнување на меѓу-институционалната соработка, зголемување на транспарентноста во процесот на распределба на средствата, унифицирање на критериумите за избор на проекти и максимална примена на добрите практики воспоставени кај некои од институциите.

➢ **Краткорочни препораки**

- **Присоединување на слични програми во рамки на една институција и унификација на критериумите за аплицирање и избор.** Институциите кои спроведуваат неколку различни програми за ист или сличен вид на проекти потребно е да направат реевалуација и спојување на своите програми преку унифицирање на критериумите за учество, селекција и избор на проекти со цел да ја подобрат и унапредат својата ефективност и ефикасност како во

поглед на реализацијата на капиталните трансфери кон ЕЛС така и во поглед на мониторингот на проектите и евалуацијата на ефектите од искористените средства кои централната власт ги дава кон локалната.

- ***Максимално зголемување на транспарентноста***. Јавна достапност на сите информации и податоци кои им се на располагање на ЕЛС, а се директно поврзани со начинот и процедурите за користење на капитални трансфери од централната власт. Подготовка на годишен календар на јавни повици во кој на почетокот на годината би се најавиле сите повици а потоа би се следел статусот на секој од нив би бил исклучително корисен за ЕЛС. Календарот би требало да биде објавен на веб страницата на Владата или на веб страниците на ресорните институции.
- ***Зголемување на предвидливоста на капиталните трансфери*** Преку воспоставување на јасна временска рамка на аплицирање, одобрување, реализација и исплата на капиталните трансфери како и буџетирање на остварливи износи на годишни трансфери и нивно обезбедување од средствата од централната власт во моментот кога им се потребни на ЕЛС ќе се создадат идеални услови за непречена реализација на локалните проекти и избегнување на неоправдани трошоци за камати за задоцнети плаќања (пр. за проектите кои се одобрени преку АФПЗРР, а се реализирани од страна на општините во минатите години, во текот на 2021 година се трансферираат средства кон општините за исплата на заостанати обврски).
- ***Искористување на добри практики во управувањето со капиталните трансфери кон ЕЛС воспоставени од страна на други институции.***

Основната цел на **среднорочните препораки** за реструктуирање на системот на капитални дотации е обезбедување на поголеми износи на средства за ЕЛС кои ќе овозможат финансирање на покрупни локални инфраструктурни проекти со кои ќе ги намалат разликите во помалку развиените области, ќе поддржат инфраструктурни проекти со регионално влијание и ќе ја олеснат меѓуопштинската соработка. Оттука среднорочните препораки се насочени кон намалување на бројот на институции и консолидирање на различните програми помеѓу институциите и сведување на само неколку програми кои ќе нудат грантови за ЕЛС со јасно фокусирани цели и транспарентни критериуми. Во тој контекст тековната реформа за трансформација на Бирото за регионален развој треба да придонесе за остварување на поширокота цел за регионален развој и да стане инструмент за привлекување средства од меѓународни фондови, пред се од ЕУ.

➢ Среднорочни препораки

- ***Консолидација на институциите од централната власт кои нудат средства за ЕЛС.*** Преку фузија на различните програми кои ги спроведуваат различни институции за иста или слична намена ќе се намалат трошоците на општините за подготовка, корекција или адаптација на проектните апликации кон конкретна програма, ќе се скрати времето кое сега ЕЛС го трошат за одење од врата до врата на институциите и барање информации, можности или лобирање за одобрување на финансиски средства. Воедно консолидацијата на средствата во еден или неколку фонда ќе овозможи финансирање на покрупни и поскапи инфраструктурни проекти кои вообичаено имаат позначаен социо-економски ефект врз локалните економии, поголемо регионално влијание, ја поттикнуваат меѓуопштинската соработка а притоа и поголема ефикасност и помали трошоци на централната власт.
- ***Формирање една владина институција одговорна за капиталните трансфери кон ЕЛС.*** Покрај рационализација на работењето на владините институции и општинската администрација која ќе води кон поголема ефикасност и намалување на трошоците на централната власт, примарна цел на оваа институција ќе биде обезбедување дополнителни средства од меѓународните развојни институции наменети за финансирање на локални инфраструктурни проекти, поддршка на ЕЛС во подготовка на квалитетни проектни апликации, успешна

имплементација на поголеми регионални проекти и минимизирање на потенцијалните ризици. На пример националните средства кои ќе се пласираат преку оваа институција можат всушност да имаат третман на национално кофинансирање кои донаторите го бараат како предуслов за доделување на средства за проектите за локален и регионален развој и со тоа да се привлечат дополнителни средства од различните донатори.

- ***Повеќегодишно (долгорочно) буџетирање на капиталните трансфери.*** Процесот на буџетирање на капиталните трансфери треба да се рационализира, така што планирањето на капиталните инвестиции ќе бидат дозволено во повеќегодишна рамка, со што ќе се подобри предвидливоста на финансиските ресурси и ќе соодветствува со вообичаениот повеќегодишен циклус на реализација на капиталните трошоци. На овој начин ќе се овозможи доволен простор за реализација на самата инфраструктурна и за планирање на трошоците за нејзино одржување.

Извори:

1. Акти за извршување на буџетот на Република Северна Македонија за 2017, 2018, 2019, 2020 и 2021 година

2. Извештај за почетна состојба пред реализација на Проект на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите, 2021, Центар за економска анализа

3. Закон за буџетите („Сл. весник на РСМ“ бр. 65/05, 4/08, 103/08, 159/09, 95/10, 180/11, 171/12)

4. Закон за Буџет на РСМ за 2017 („Сл. весник на РСМ“ бр.101/16 и соодветни измени)

5. Закон за Буџет на РСМ за 2018 („Сл. весник на РСМ“ бр.196/17 и соодветни измени)

6. Закон за Буџет на РСМ за 2019 („Сл. весник на РСМ“ бр.238/18 и соодветни измени)

7. Закон за Буџет на РСМ за 2020 („Сл. весник на РСМ“ бр.265/19 и соодветни измени)

8. Закон за Буџет на РСМ за 2021 („Сл. весник на РСМ“ бр.307/20 и соодветни измени)

9. Закон за локална самоуправа („Службен весник на РСМ“ бр. 5/02),

10. Закон за сметководството за буџетите и буџетските корисници („Сл. весник на РСМ“ бр. 61/02, 98/02, 81/05, 24/11 , 145/15 и 170/17)

11. Закон за територијална организација на ЕЛС во РСМ („Сл. весник на РСМ“ бр. 55/04, 12/05, 98/08 и 106/08)

12. Закон за финансирање на ЕЛС („Сл. весник на РСМ“ бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11 и 192/15

13. Конечен извештај за извршена ревизија на успешност „Капитални трансфери кон ЕЛС од Буџетот на РСМ“, број. 02 2020 38 01, Државен завод за ревизија

14. Програми за поддршка на имплементацијата на декадата и стратегијата на Ромите за 2017, 2018, 2019, 2020 и 2021

15. Упатство за начинот на трезорско работење („Сл. весник на РСМ“ бр. 219/18)

Прилог 1. Детален преглед на институции на централната власт кои обезбедуваат капитални трансфери кон единиците на локалната самоуправа во период 2017 – 2020 година (табелата е дадена и во excel формат)

	Институција	Раздел	Програма		2017					2018					2019					2020				
					Основен буџет	Заеми	Донации	Вкупно	Буџет	Основен буџет	Заеми	Донации	Вкупно	Буџет	Основен буџет	Заеми	Донации	Вкупно	Буџет	Основен буџет	Заеми	Донации	Вкупно	Буџет
					Реализација					Реализација					Реализација					Реализација				
1	Влада на РСМ	4001	10	Администрација				-					-		80,896,957			80,896,957	80,897,000	151,000,000			151,000,000	184,800,000
			C2	Чистење на депонија во Тетово	11,983,490			11,983,490	12,000,000	140,400,000			140,400,000	140,400,000				-					-	
			C4	Намалување на аерозагадувањето				-					-		637,846,871			637,846,871	637,846,871				-	
			D9	Финансиска поддршка на инвестициите				-		20,000,000			20,000,000	20,000,000				-					-	
	Вкупно				11,983,490	-	-	11,983,490	12,000,000	160,400,000	-	-	160,400,000	160,400,000	718,743,828	-	-	718,743,828	718,743,871	151,000,000	-	-	151,000,000	184,800,000
2	Министерство за одбрана	5001	5B	Изградба и реконструкција на објекти и инфраструктура											34,000,000			34,000,000	34,000,000					
	Вкупно														34,000,000	-	-	34,000,000	34,000,000					
3	Министерство за финансии	9001	2A	Проект за подобрување на	97,256,000	12,252,013	298,500,000	408,008,013	455,756,000	77,259,005	7,232,644	232,669,829	317,161,478	415,476,000	63,415,309	52,352,155	172,029,032	287,796,496	341,480,000		475,895,762		475,895,762	514,704,000
				општинските услуги		411,697,389		411,697,389	600,000,000		128,487,846		128,487,846	277,600,000		446,736,975		446,736,975	500,478,000		122,249,415		122,249,415	130,300,000
		9002		Функции на државата																				78,000,000
	Вкупно				97,256,000	423,949,402	298,500,000	819,705,402	1,055,756,000	77,259,005	135,720,490	232,669,829	445,649,324	693,076,000	63,415,309	499,089,130	172,029,032	734,533,471	841,958,000	-	598,145,177	-	598,145,177	645,004,000
4	Министерство за транспорт и врски	13001	11	Поддршка на имплементацијата на декадата и стратегијата на Ромите	8,000,000			8,000,000	8,000,000	19,993,676			19,993,676	20,000,000	27,000,000			27,000,000	27,000,000	16,000,000			16,000,000	16,000,000
			20	Сообраќај и комуникации	10,827,850			10,827,850	11,400,000	7,000,000			7,000,000	7,000,000	16,800,000			16,800,000	16,800,000	72,500,000			72,500,000	74,500,000
			30	Урбанизам и градежништво				-					-	36,000,000	3,000,000			3,000,000	3,000,000	46,170,000			46,170,000	46,170,000
			31	Рехабилитација на свлечишта				-					-		12,000,000			12,000,000	12,000,000					
			2B	Изградба на социјални станови				-					-					-		66,000,000			66,000,000	66,000,000
			3B	Водовод и канализација за општините				-					-		14,296,642	20,816,891		35,113,533	188,000,000	27,030,462	148,513,940		175,544,402	236,950,000
			3L	Изградба на систем за водоснабдување - Сопиште и	12,000,000			12,000,000	12,000,000	43,701,904			43,701,904	68,000,000	10,000,000			10,000,000	10,000,000					
	Вкупно				30,827,850	-	-	30,827,850	31,400,000	70,695,580	-	-	70,695,580	131,000,000	83,096,642	20,816,891	-	103,913,533	256,800,000	227,700,462	148,513,940	-	376,214,402	439,620,000
5	Министерство за животна средина и просторно планирање	12101	21	Инвестиции во животната средина	21,831,600			21,831,600	23,371,742	37,272,000			37,272,000	40,460,000	47,299,312			47,299,312	56,000,000	22,000,000			22,000,000	22,000,000
			24	Квалитет на воздух				-					-					-						
			25	Канализациони мрежи и одводни води				-					-					-						
			26	Чистење на депонии				-					-					-						
			2E	Колекторски систем Охрид и Струга				-					-					-		39,000,000			39,000,000	39,000,000
			60	Заштита на води	0			-		51,710,000			51,710,000	51,710,000	11,359,000			11,359,000	45,144,000	104,400,000			104,400,000	104,400,000
			C1	Унапредување на животната средина	39,042,000			39,042,000		41,468,000			41,468,000	41,468,000	38,364,000			38,364,000	57,200,000					
	Вкупно				60,873,600	-	-	60,873,600	23,371,742	130,450,000	-	-	130,450,000	133,638,000	97,022,312	-	-	97,022,312	158,344,000	165,400,000	-	-	165,400,000	165,400,000
6	Министерство за култура (Финансирање на дејностите од областа на културата)	18010	84	Одржување на објектите и опремата во областа на културата										13,000,000	69,427,806			69,427,806	69,465,000	49,400,071			49,400,071	59,000,000
	Вкупно				0	0	0	0	0	-	-	-	-	13000000	69,427,806	-	-	69,427,806	69,465,000	49,400,071	-	-	49,400,071	59,000,000
7	Министерство за образование и наука	16001	5Б	Изградба и реконструкција на објекти и инфраструктура											34,000,000			34,000,000	34,000,000					
			ТА	Изградба на основни училишта																15,000,000			15,000,000	15,000,000
	Вкупно				0	0	0	0	0	-	-	-	-	0	34,000,000	-	-	34,000,000	34,000,000	15,000,000	-	-	15,000,000	15,000,000
8	Министерство за здравство	19001	1К	Изградба на нов клинички центар во Скопје и Штип													14,400,000	14,400,000	14,400,000					
			10	Администрација																78,000,000			78,000,000	-
	Вкупно				0	0	0	0	0	-	-	-	-	0		-	14,400,000	14,400,000	14,400,000	78,000,000	-	-	78,000,000	0
9	Министерство за локална самоуправа	19101	4А	Плоштад Скендербег	210,000,000			210,000,000	210,000,000	129,897,588			129,897,588	130,000,000				-						
	Вкупно				210,000,000	-	-	210,000,000	210,000,000	129,897,588	-	-	129,897,588	130,000,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Биро за регионален развој	28001	ОА	Рамномерен регионален развој	82,429,874			82,429,874	97,691,000	113,691,952			113,691,952	117,000,000	181,033,068			181,033,068	183,000,000	325,496,900			325,496,900	327,400,000
	Вкупно				82,429,874	-	-	82,429,874	97,691,000	113,691,952	-	-	113,691,952	117,000,000	181,033,068	-	-	181,033,068	183,000,000	325,496,900	-	-	325,496,900	327,400,000
11	Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и рурален развој	14004	2А	Финансиска поддршка на рурален развој	581,055,000			581,055,000	774,740,000	104,024,000			104,024,000	157,612,121	90,676,000			90,676,000	94,454,160	122,200,600			122,200,600	125,980,000
	Total				581,055,000	-	-	581,055,000	774,740,000	104,024,000	-	-	104,024,000	157,612,121	90,676,000	-	-	90,676,000	94,454,160	122,200,600	-	-	122,200,600	125,980,000
12	Агенција за млади и спорт	16101	2А	Спортски објекти																7,000,000			7,000,000	7,000,000
	Вкупно				0	0	0	0	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	7,000,000	-	-	7,000,000	7,000,000
	СЕ ВКУПНО:				1,074,425,814	423,949,402	298,500,000	1,796,875,216	2,204,958,742	786,418,125	135,720,490	232,669,829	1,154,808,444	1,535,726,121	1,371,414,965	519,906,021	186,429,032	2,077,750,018	2,405,165,031	1,141,198,033	746,659,117	-	1,887,857,150	1,969,204,000

Прилог 2. Детален преглед на институции на централната власт кои обезбедуваат капитални трансфери кон единиците на локалната самоуправа со Буџетот за 2021 година (табелата е дадена и во excel формат)

во 1000 мкд

#	Институција	Рздел	Програма		Буџет 2021				Ребаланс на Буџет за 2021 и Одлука за редистрибуција на средства			
					Основен буџет	Заеми	Донации	Вкупно	Основен буџет	Заеми	Донации	Вкупно
1	Министерство за финансии	9001	2А	Проект за подобрување на општинските услуги		600,000		600,000		465,000		465,000
						200,000		200,000		130,000		130,000
	Вкупно				-	**800,000**	-	**800,000**	-	**595,000**	-	**595,000**
2	Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и рурален развој	14004	2А	Финансиска поддршка на рурален развој	480,000			480,000	480,000			480,000
	Вкупно				**480,000**	-	-	**480,000**	**480,000**	-	-	**480,000**
3	Министерство за транспорт и врски	13001	11	Поддршка на имплементацијата на декадата и стратегијата на Ромите	20,000			20,000	15,000			15,000
			20	Сообраќај и комуникации	11,500	33,000		44,500	131,500	33,000		164,500
			30	Урбанизам и градежништво	6,000			6,000	20,000			20,000
			2В	Изградба на социјални станови				-	60,000			60,000
			3В	Водовод и канализација за општините	5,000	10,000	175,000	190,000	5,000	16,100	175,000	196,100
	Вкупно				**42,500**	**43,000**	**175,000**	**260,500**	**231,500**	**49,100**	**175,000**	**455,600**
4	Биро за регионален развој	28001	ОА	Рамномерен регионален развој	443,000			443,000	440,000			440,000
	Вкупно				**443,000**	-	-	**443,000**	**440,000**	-	-	**440,000**
5	Министерство за животна средина и просторно планирање	12101	24	Квалитет на воздух	38,750			38,750	38,750			38,750
			25	Канализациони мрежи и одводни води	9,500			9,500	6,000			6,000
			2Е	Колекторски систем Охрид и Струга	35,000			35,000	60,000			60,000
	Вкупно				**83,250**	-	-	**83,250**	**104,750**	-	-	**104,750**
6	Влада на РСМ	4001	10	Администрација	140,000			140,000	80,000			80,000
	Вкупно				**140,000**	-	-	**140,000**	**80,000**	-	-	**80,000**
7	Министерство за култура	18010	84	Одржување на објектите и опремата во областа на културата	3,000			3,000	3,000			3,000
	Вкупно				**3,000**	**0**	**0**	**3000**	**3,000**	-	-	**3,000**
	СЕ ВКУПНО				**1,191,750**	**843,000**	**175,000**	**2,209,750**	**1,339,250**	**644,100**	**175,000**	**2,158,350**
	СЕ ВКУПНО ЕУР (1 еур = 61.5 мкд)				**19,378**	**13,707**	**2,846**	**35,931**	**21,776**	**10,473**	**2,846**	**35,095**