

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Ф И С К А Л Н А



В О

МАКЕДОНИЈА

**Издава:**

**Асоцијација за граѓанска толеранција и соработка – Прилеп (АГТИС)**

“Пиринска” 62, 7500 Прилеп

**ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО МАКЕДОНИЈА**

**За издавачој**

Александар Цветкоски

**Уредувачки одбор**

Д-р Илија Тодоровски

Д-р Наташа Габер

М-р Зоран Шапуриќ

Александар Цветкоски

**Ликовна илустрација**

Тони Чатлески

**Компјутерска припрема**

**и web презентација**

Биљана Темелкоска

**Фотографи**

Димитар Димески

Милан Темелкоски

Виктор Галески

Оливер Ангелески

**Организатори**

Соња Адамческа

Благица Цветкоска

Дејан Кумпаниоски

**Лектура:**

Коста Савоски

Панде Ристеска

**Печати:**

Тирекс – Прилеп

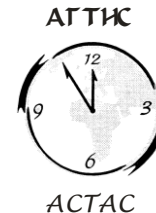
Проект: Низ срцејно на ЗАС

## ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО МАКЕДОНИЈА

Оваа публикација е овозможена со финансиска помош од ФИОМ



Прилеп, Мај 2003



*Оваа публикација е финален дел од проектот на АГТИС “Низ срцејто на ЗЛС”, кој е финансиран од ФИОМ и локални ирилејски донатори.*

***Цел на проектот:***

Поддршка во изготвката на Законот за финансирање на општините и поддршка на процесот на јавна расправа по тој закон.

По својата суштина, овој проект е граѓански одговор и грижа за процесот на децентрализација кај нас и го поддржува партиципативниот манир во работата на владата.

Исто така, овој проект има намера да го промоцира методот “од средина – кон горе” и да ги претстави различните видувања на различни актери во процесот на децентрализацијата: градоначалници, стручната и научна јавност, невладините организации, кои во својата мисија ги имаат овие прашања, заедно со активните и етаблирани фактори во изготвката на законите, кои ќе го операционализираат ЗЛС: Министерството за финансии, Заедница на единиците на локалната самоуправа, Здружението на финансиски работници.

***Колатерални цели на проектот:***

Воспоставување практика на расправа пред донесувањето на законите  
Воспоставување практика на претходно сондирање на потребите и есенцијалноста на политичко – правниот систем, со цел донесување закони, кои би биле одржливи и имплементативни

Овој проект има намера да ги продолжи и унапреди напорите направени во рамките на нашиот минат проект: “Секој дом свој паричник”.



## ***ВОВЕД***

**Локалната самоуправа е темелна вредност на уставот на Република Македонија, а со тоа и Законот за локална самоуправа (ЗЛС) спаѓа во редот системски закони, кој на генерален начин ги уредува односите во локалната самоуправа и нејзините односи со централните власти.**

Донесениот Закон претставува само почеток на процесот на децентрализација, а носењето на уште осумдесетина закони треба да го комплетира законскиот мозаикот за функционирање на ЛС во наредниот период.

Веројатно, прв од тие закони, кои сите други ги прави можни и оперативни е **Законот за финансирање на општините (ЗФО)**, кој ќе доведе до фискална децентрализација, за да можат надлежностите – добиени со ЗЛС да се спроведуваат. Како основна цел на законот се наведува: “да се создаде рамнотежа помеѓу надлежностите и средствата со кои тие надлежности треба да се остварат”. На правниците тоа им е најпознато во максимата: “Зад секое право мора да постојат и пари”.

Пренесувањето на надлежностите од централната на локалните власти (функционална децентрализација) беше само генерална изјава за политиката на Владата на РМ, односно за јасната политичка волја за децентрализација, која ќе не стави во редот на европските земји, кај кои овој процес веќе подолго тече. Се разбира, ЗЛС не може да биде оперативен без останатите закони од корпусот на децентрализацијата. Меѓу нив, ЗФО ќе мора да биде донесен меѓу првите.

При тоа, јасно беше дефинирано дека процесот на децентрализација не треба да претставува процес на дерегулација, деконцентрација на функции или процес на поскапување на услугите кон граѓаните. Што се однесува до првото, јасно е дека, ако е ЛС продолжена рака на централната власт, тогаш се работи за процес на деконцентрација. Тоа и денес го имаме со подрачните единици на ресорните министерства. Тогаш имаме старателски однос на централната власт, кон самоуправите, а тоа не е децентрализација. Што се однесува до второто, квалитетот и коштањето на услугите на службите кон граѓаните е основна причина што пристапиме кон децентрализација. Ако не ги подобриме и поевтиниме, зошто децентрализација?

Операционализацијата на тие идеи и декларација во практика е сосема друга работа. Тоа е и причината за нашиот граѓански интерес за Законот за финансирање на општините, затоа што знаеме од практиката (а, нашата македонска практика е доста богата со тоа) дека формата може “да ја изеде” содржината, па изворните определби да станат само пушта желба.

*Значи, оваа брошура е граѓански одговор на видувањата во врска со децентрализацијата во Македонија, во нејзиниот (по наше убедување) најсуштински дел: Законот за финансирање на општините и “се околу него”.*

\*\*\*\*\*

*Оваа брошура иледира да ирејсџавува дел од јавната расправа, која е веќе иопштинската околу ЗФО, а својот зеник ќе го досџгне со објавувањето на ирвичниот шексџ на Предлоз верзијата на ЗФО. На него веќе се работи. Тоа е најавено за крајот на мај.*

Исто така, брошурата е и синхрон пресек на ситуацијата со ЗФО, пресек на актуелниот момент во врска со децентрализацијата и како таква треба да биде утилитарна и провокативна, да се обраќа до стручната и научна јавност, политиката, но и до граѓаните, затоа што во овој актуелен момент не се говори само со правничка терминологија, кога се операционализираат законските одговори на политичките стојалишта и декларирани приоритети, туку се разговара за темелните принципи, кои поставуваат разбирливи прашања, на кои ќе бидат понудени различни одговори. Тоа би значело дека проблемите на локалните самоуправи се многу слични, но одговорите, а посебно законските, на таквите прашања можат да варираат во огромен дијапазон.

Секоја земја на тие прашања различно одговорила, спрема сопствената проценка, потреби на заедниците, политиката, нивото на развој, политичката култура, субјективните фактори... Тие “одговори” се преточени во закони, кои (можеби) не претставуваат оптимални решенија, но претставуваат израз на хуманите капацитети на тие земји, во тој момент и показател на моќта на тие држави да одберат. Тоа значи дека не постои готова формула, ниту грст “научно пропишани мерки” за децентрализација. Тоа, исто така, значи и друго: носењето на толку важни системски закони, кои претставуваат врвна владина интервенција во “живото ткиво” на општеството, подразбира и избор на извонредно силни стручни и посветени лица, врвни планери и познавачи на каузалната врска помеѓу законските решенија и нивните резултати за повеќе години однапред. Во суштина, вакви сериозни владини интервенции мора да бидат придружени со фази на “еџ анте” евалуација, па можните грешки, кои се (повеќе од сигурно) направени, што заради незнаење, што заради политички причини, што заради сеприсутната човекова глупавост и суета, можат да бидат исправени. Тоа е суштината на јавната расправа и моќта на партиципативниот начин на решавање на проблемите.

Надеж дека ќе бидеме разбрани ни дава новиот партиципативен манир на владата во носењето одлуки, кој - декларативно, беше и порано “прифаќан”, но сега е и операционализиран низ неколку добри примери, кои ни се допаѓаат. Дали ќе останат само неколку?

*Тоа ќе го кажеме ионајшаму, а владата и министерствата не ќе можат ишака лесно да не ипрогласат за нестручни, со нивните добро иознати флоскули за “комплексносџ на проблемите”. Нека сме и нестручни, но ние ги илакаме и иука за*

*владаѿа “завршува вицоѿи”. Ако не разбираме, ѿаа е виновна зошто не разбираме, ако нешто ни се чини, ѿаа е заслужна - зошто не објаснила ѿодобро, ако не и веруваме, ѿаа е мрзлива што не се ѿ правда доволно ѿред нас.*

\* \* \*

Изгледот на ЗФО и долгорочните последици од него ќе бидат навистина судбински за нас. Ова не е претерување. Еден лош закон може “да украде повеќе” од најголемите крадци. Начинот на финансирање на општините, односно начините на финансиско порамнување ќе зависат во добар дел и од визионираните содржини во другите закони (на пример Законот за разграничување на општините) и од проценетите ситуации со општините, нивните капацитети – хумани и логистички, да пружат ефикасни услуги за граѓаните.

Тажно е што “проценетата ситуација”, не е проценета. Барем до сега, не се изработени симулациите (анализите на можностите за функционирање на општините, во новите услови), а роковите за донесување на ЗФО диктираат тоа да се прави “на слепо”. Сега, нам како граѓани ни останува да се прашаеме: дали е подобро бргу да се донесе еден закон и потоа да се менува многу пати или да се почека да се изготват сите претходни анализи, па потоа да се донесе закон, кој нема да мора да се менува често? Па... си велите: Ако не ги изготвиле анализите за сето ова време, зошто би ги изготвиле и во наредните неколку години?

Тоа е нашето големо барање. Ние чувствуваме дека “има волја”, ни рекоа дека имаат стручњаци, способни легислатори.... и заради тоа бараме мудар закон, кој ќе регулира, но и ќе “разбудува од сон”, кој ќе биде концепт на солидарност помеѓу различните видови општини, но и концепт на конкуренција, кој ќе води сметка за желбите, но и за стратешките определби на оваа држава и од тука станува лесно: стратешките определби на оваа држава се нарекуваат: ЕУ - па да гледаме повеќе во тој правец.

Што се однесува до стилот на брошурата, со многу труд обезбедивме едно “шарено” претставување на стручни трудови, извадоци од дискусии и мислења околу идниот ЗФО, она што е досега сработено, но и како е сработено. Тука се и нашите коментари и “лаичкиот извод”, со кој сакаме да им се приближиме на граѓаните, кои не можат да се наречат – стручни.

***Значи – не има многу ѿакви!***



## *Децентрализација во Македонија*

### *Што е фискална децентрализација?*

1. Пренесување на одговорностите за јавните услуги од ресорните министерства на ЕЛС (“Секоја функција, која треба да биде извршена од јавниот сектор да биде извршена од најниското ниво на власта, која е во состојба ефикасно да ја изврши”).
2. Овластување на ЕЛС да собираат приходи од сопствени извори за финансирање на тие услуги (“оние, кои се одговорни за обезбедување на јавни услуги треба да донесуваат закони, според кои ќе се собираат парите”).

Двата принципи значат исто така децентрализација на одговорностите за извршување на услугите.

### *Како знаеме дека во една земја има ефикасна децентрализација?*

- ✓ Дobar показател на степенот на децентрализација е големината на буџетот на ЛС.
- ✓ Во ЕУ, таа стапка се движи околу 22% од вкупните јавни трошоци, во Скандинавија таа изнесува 33%. Во ЕУ потрошувачката на ЛС е 9% од БДП, а во Македонија е само 1,8% од вкупната јавна потрошувачка, или 1% од БДП.

### *Фискална децентрализација во ЕУ и Македонија*

Целосно самофинансирање на буџетите на ЛС - ви нема ниту во една држава, иако е пожелна целта на ЛС да се финансираат од сопствени даноци, кои сами ги пропишуваат и собираат. Во ЕУ, скоро 55% од приходите, локалните власти ги задоволуваат од сопствени извори, а во скандинавските земји тој просек е 75%. При тоа, 27% се генерираат од локални даноци, 17% од таксите, а 13% од нефискални извори (парични казни, камати на банкарски сметки, продажба на општинска сопственост...). Основни локални даноци, скоро секаде, се персоналниот данок и данок на имот.

Во Македонија помалку од 20% самоуправите генерираат приходи од сопствени извори (од целата ЕУ, најмал е приход на локалните самоуправи во Грција - 33%).

Ние локални даноци немаме туку тие претставуваат трансфери од централната на локалната власт. Кај нас, општините немаат ниту контрола на даночните стапки.

Смислата на овие локални даноци е во нивната висина, односно во локалното одредување колкава ќе биде стапката, од вкупната можна (едни би прифатиле поевтини и понекавалитетни услуги, а други – не). Тоа се должи на можноста од различни даночни основици, па една заедница ќе финансира едно ниво на услуги, а други друго ниво. Тоа има благопријатни ефекти врз самоодредувањето на нивото на стандардот на заедниците и врз локалниот економски развој, како и врз стратегијата за развој, која една заедница ја прифатила. Тоа влијае и врз развојот на резиденцијални зони, кои имаат и импликации во полесното обложување на даночните обврзници и врз хоризонталната подвижност на населението. Секако дека последици има и од овој систем (некои послаби заедници овие диспаритети ги чувствуваат како намалена конкурентност и пречка во напорите за промовирање на нивниот економски развој). Заради тоа Програмите за воедначување се основен елемент на секој фискален систем.

Општините не можат да пропишуваат висина на даноци колку што сакаат, ниту во Европа, затоа што скоро секаде има пропишан лимит за висината на тие стапки. Ако општините го пробијат тој лимит, се знае дека државата повторно ќе ја превземе сверата на пропишување даноци и нивна распределба.

Децентрализираниот фискален систем може да функционира добро само ако приходите на ЛС од централната власт можат да се предвидат (меритократичност на приходите). Тоа е можно ако приходите се пропишани со формула. Во Европа постојат закони и прописи за тоа. Кај нас Министерството за финансии врши прераспределба од вкупната маса до ЛС и применува “ограничување на јавната потрошувачка” на износот на локалните даноци, но тоа има политичка позадина, барем досега.

Секако, за тоа е потребно да се дефинираат :

### *Движечките сили и принципите на ЗЛС*

Понекогаш, таа импулсна сила е видлива, а понекогаш е мудро предизвикана (на пр. борба против корупцијата). Сепак, широкиот консензус на исте политички партии дава за право да се мисли дека има импулсна сила. Практиката вели дека таа импулсна сила – произлезена од политичката декларација не вреди многу (барем така беше до сега). Тоа го црпи од основните принципи на владеењето кај нас (а богами и во светот).

Сметаме дека политиката не е сеуште спремна да се откаже од привилегиите, партиските вработувања, премостените инстанци и нередот, кој им овозможува да го прават тоа – што го прават. Засега, во Македонија имаме класичен “споил” систем на владеење, кој вели дека на победникот му припаѓа “пленот”. Импулсот нема да дојде од нив, туку од граѓанските структури, кои не смеат да им дозволат да работат, како што работат или нема да им дозволи да не го работат она што треба да го работат. Тоа право го црпи од состојбата, каде што не доведоа.

Затоа, импулсната сила треба да биде комбинирана од владините декларации и нашето паметење дека тоа е кажана и ние немаме намера тоа да го заборавиме, ниту да им простиме заради “објективните и субјективни” дадености, “транзицијата” и тешкиот политички момент. Тоа веќе го знаеме и не значи ништо.

*Движечкиите принципи се дефинирани одамна* и боледуваат од декларативност. Наше не е да ги измислуваме, туку само да настојваме на нивно исполнување и да ја лечиме патологијата на спроведувањето.

Некои ја нарекуваат и “антикорупциска стратегија”. Ние би додале: и процеси на негативна селекција (партиска, непотистичка...).

### ***Идејни основи на традицијата на ЛС во Европа***

Концептот на локалната самоуправа, каква ние ја прифативме преку ЗЛС, произлегува од Европската континентална традиција. Тоа е концептот на законска базираност, како рамка за децентрализација и е близок на француската традиција. Битно различен е Британскиот концепт на локално организирање, кој потекнува од теоријата на “природно право”. Како последица на тој концепт, ЛС во Велика Британија нема делегирани надлежности, туку само сопствени. Континенталниот концепт е базиран на законската рамка за контрола на централната власт врз ЛС. Со други зборови, централната влада може само да ја контролира законитоста на работата на ЛС, а не и начинот на исполнување на тие надлежности. Тоа е битен поглед на есенцијалноста на ЛС во Европа и има многу последици врз типот на демократија, кој се негува во континенталните (и повеќето други) европски земји. Sprema тој концепт, децентрализацијата е политичко правна категорија, што значи дека е потребна политичка волја и закони, кои материјално ќе ги регулираат надлежностите и дистрибуцијата на моќта помеѓу инстанците на системот. Нив двете ги спојуваат парите па затоа, ЗФО битно ќе биде финансиски, стратешки, политички и акт на дистрибуција на моќта. Тоа ЗФО го прави важен и комплексен.

Додуша и во овој континентален концепт на ЛС има големи разлики. На пример, во Франција (колевката на локалното организирање) одлуките на ЛС мораат да бидат потврдени од “повисок” орган, па дури и формите на непосредно изјаснување на граѓаните. Тоа е вид на бирократска децентрализација, кој во случајот на Македонија треба да биде избегнат. Функционалната децентрализација, која веќе настапи во декларативна форма со ЗЛС, не е доволна, барем спрема Европската повелба за ЛС. Таа треба да биде проследена и со:

- ✓ Територијална децентрализација
- ✓ Фискална и со
- ✓ Усовршување на децентрализацијата - како процес

## ***Нови закони и / или нови начини на однесување***

Овие процеси се исто така шанса за промена на начините на однесување. Така, нема да имаме само законска промена, туки промена на однесувањето. Децентрализацијата мора да биде парципативна, да ја дисперзира моќта, етнички да ја балансира, да воспостави можност за поефикасна контрола на властите, да биде антихиерархиска и антибирократска (постои реална опасност од спротивни тенденции, која произлегува и од неквалификуваната и многубројна администрација).

Постојат примери од светот, кога децентрализацијата, односно развиената локална самоуправа, предизвикала демократизација на централната власт (“да ја отвори”). Да не бидеме наивни: не постои “отворена власт” пер се. Познавањето на феноменот на владеењето тоа го негира. Некој неа треба да ја отвори. Кој? Единствен можен одговор е: невладините организации, опозицијата, омбудсманот, медиумите, лидерите на мислење, јавноста, граѓаните... со заеднички напор. Тоа невладините организации, ги става во позиција да немаат избор во менувањето на сопствените идеи и структури. Или тоа, или ќе бидат копија на власта. Битно е НВО – ите да се менуваат и “да растат” заедно со демократијата, која ја прокламираат. Тоа значи и многу друго:

- ✓ Да градат кооперативни стратегии со локалните и централните власти, но и да имаат “резервна” конфликтна стратегија. Понекогаш власта “се отвора”, ако знае дека ја имаме...
- ✓ Да развиваат свесност кај граѓаните за локално консумирање на сопствените права. Поуките не се доволни, потребен е “тренинг” на граѓаните. Со тоа помагаат граѓанинот да стане “активен субјект” и природен сојузник на оние, кои сакаат власта да ја ограничат.
- ✓ Да внимаваат и инсистираат власта да владее во граници на правото.
- ✓ Да се едуцираат и да ја пополнат празнината на недостаток на стручњаци за применета политика.
- ✓ Да научат да ги користат другите институции, кои работат на ограничување на власта (било директно, било преку заштита на правата на граѓаните), како што е Омбудсманот и партиципативниот манир на работа.

Така, ќе бидат постигнати двете компоненти на доброто владеење: политичката и развојната. Би било добро, во текот на јавните расправи од областа на корпусот закони за децентрализација да се сегиме на овие правила.

\* \* \*

## ***Индикатори на децентрализацијата***

Околу процесот на децентрализација имаше сериозни недоразбирања. Голема штета беше што се смета дека тој започна заради Рамковниот договор, односно не се објасни доволно и доволно јасно дека тој процес беше започнат и пред тоа. Така, на почетокот имаше обиди овој закон политички да се инструментализира во предизборието (во “ист кош“ со другите одредби на Договорот). Но, тие можат да се наречат минливи и виртуелни проблеми, кои немаат повисока сериозност. Посериозни се реалните проблеми, кои зависат од многу фактори. Нив ќе ги наречеме “негативни индикатори”, кои во голема мерка ќе ја забават или попречат вистинската децентрализација:

- ✓ Трка со времето и амбициозно дадените рокови за имплементација на поедини фази (“шок” децентрализација).
- ✓ Доминација на политичкиот и етнички критериуми во процесите на децентрализација.
- ✓ Отпор на новоформираните општини, кои не би сакале “да згаснат” со новата територијална поделба (за тоа право им дава и “субјективниот критериум” за постоење на една локална единица, вграден во чл. 5 од европската Повелба за локална самоуправа).
- ✓ Опасност од вакум при пренесување на надлежностите (чл. 22). Предвидени се доста надлежности на ЛС, но некои не се трансферираат така лесно, а пред се тоа важи за “големите системи” (социјална заштита, здравство, школото...) затоа што ќе настанат пореметувања, кое ќе доведе до нарушување на уставните принципи за солидарност и еднаквост.
- ✓ Реприза на “Бившо – Југословенската” приказна со укрпнување на општините, каде урбаниот центар се развиваше за сметка на “периферијата” (ефект на “исцидување на околината”).
- ✓ Опасност од “феудализација” на некои општини, кои предизвикот на децентрализацијата ќе ги затекне потполно неспремни и единствен одговор ќе им биде затворањето на територијалната единица во себе.
- ✓ Затвореност на централната власт и опасност од пренесување на стилот на затвореност на ЛС (принцип на “сврзани садови во политиката”).
- ✓ Неефикасна, партизирана и немотивирана администрација.
- ✓ Власт, која не е научена да владее во граници на правото.
- ✓ Непостоење на концептот на менаџерски пристап кон раководењето.
- ✓ Непостоење врвен менаџмент за управување со промените.
- ✓ Ниско ниво на политичка култура.
- ✓ Општа криза на општеството.

Ги има уште, но и овие се премногу и заради тоа, роковите кои Владата ги даде, мислиме дека се преамбициозни и ќе доведат до непланирани состојби или барем – незадоволувачки.

### *ЗФО и локалниот економски развој (ЛЕР)*

Една од главните поенти во процесот на децентрализацијата е точно ЛЕР. Ништо не е одржливо без тоа и ние можеме да направиме какви сакаме закони, но ниту еден не е одржлив и нема да пружи подобри услуги за граѓаните (а, нели затоа ги правиме промените). Немаме намера многу да говориме за ова, но мораме да споменеме неколку принципи, кои се општо признати во “западниот” свет, кои (барем ние така би сакале) на легислаторите би им дале еден подруг поглед при процесите на техничка имплементација на политичката волја во закони. Тоа може да им помогне и на градоначалниците да посветат повеќе внимание на клучните аспекти на развојот.

Имено, се работи за основните принципи (индикатори) кои треба да се земат како основ за локалното планирање. **Владеечки принципи во теоријата на ЛЕР во “развиениот свет” (што се сметало за важно при планирање на ЛЕР).**

<i>До 1975 година</i>		<i>После 1975 година</i>	
Компаративни предности на областа		Не се активен фактор (небитни се)	
Природни ресурси на областа		Не се битни. Побитни се: самовработување и новите производи (иновации)	
Пофер поделба на локалниот фискален “колач”		Небитна е за развојот. Најбитни се иновативноста и технологијата, која е совладана од деловниот свет и населението.	
Големи инфраструктурни проекти за работно ангажирање на население		Не се битни, освен за постигнување социјален мир. Сега владее принципот: “колку пари - толку музика” или “наместо да троши државата, нека ги врати парите во стопанството преку ниски даноци, а приватниците сами знаат каде да ги вложат – потполно одржливо”.	
Интервенции на државата во стопанството заради “олеснување” на стопанисувањето.		Што помало мешање на државата на слободниот пазар. Никаква државна помош не му е потребна на слободниот пазар.	

Овие заклучоци јасно не водат до сознанието, кое “светот” го признал како точно: ништо не е вредно освен хуманите ресурси, иновацијата и користењето на слободниот пазар. Повеќе вреди една обука, отколку милионски суми за постигнување социјален мир.

Што владата ќе направи околу тоа? Како ќе го мотивира “локалниот ум” да престане да чека трансфери од централната власт и да почне да развива механизми за локален развој? Може ли тоа да биде и законски регулирано? Може ли

грантовите за развој (ако така бидат наречени) да почитуваат нешто од гореспоменатите принципи? Дали е можно намалување на даноци за финансирање на локалниот развој?

Исто така, сиромаштијата не смее да се зема толку многу “здрово за готово”. При овие калкулации, сиромаштијата не се зема како фактор, туку како мерка. Развојот е процесот кој треба да се третира, а не намалувањето на сиромаштијата, која се “лечи” лесно – со плати и бизниси, со банкарски кредити, со ефикасно судство и врвна заштита на капиталот.

Точно заради тоа: ЗФО не треба да биде дел од решението, туку самото решение. Да не дозволиме и понатаму сè што не ни е јасно во моментот “да биде регулирано со закон”. Наместо тоа можеме да мислиме на:

- ✓ Дерегулација преку системи на јавни овластувања преку агенции и комори, кои би морале да бидат самоодржливи, а не дотирани, а базичниот принцип на постоењето да биде слободната конкуренција.
- ✓ Обезбедување услови за ЛЕР преку финансирање и контрола на развојни планови на општините, надлежност на ЛС врз градежно земјиште и друг имот за поттикнување на развојот.
- ✓ Кредити за институционализација на деловни здруженија, урбани заедници, кои можат да работат самоодржливо.
- ✓ Пари за обука на администрацијата и охрабрување на пазар на обука, отклонување на примерите на неравноправност на пазарот на обука.
- ✓ Зголемување на надлежностите на градоначалникот во врска со администрацијата.
- ✓ Поттикнување на процеси за алокација на специфични хумани ресурси на одредени места.
- ✓ Спојување на концептот на граѓанско учество со концептот на добро управување.
- ✓ многу, многу други нешта.

\* \* \*

## *Децентрализацијата и администрацијата*

Сегашната администрација на подрачните ЕЛС, (може со голема сигурност да се каже) е сервис на власта и партиите, а не на граѓаните. Декларативни заложби? Не значат ништо. Нивното напредување и позиција се поврзани со партијата и ресорниот министер. Но, тоа е само една страна на медалот.

**Дали** со законот за ЛС ќе настане “механичко” екипирање на службениците на ЛС со службениците од подрачните единици? Овие кадри и нивната организациона поставеност не можат да бидат туку - така кадри на идната, реорганизирана ЛС, затоа што природата на нивниот сегашен ангажман и оној во ЕЛС не е од иста есенцијалност. Во првиот случај се работи за деконцентрација на министерствата преку дисперзирани одделенија и не е насочен кон повишување на нивот на услуги кон граѓаните, а во вториот случај се работи за децентрализација, која е суштината на подобрување на услугите на граѓаните,

заради локалната дистрибуција на моќ и блискост на граѓаните (има мислења дека демократијата во локална варијанта се состои во непосредните форми на одлучување на граѓаните).

Анализите на причините за слабите услуги кон граѓаните од страна на јавната администрација покажува:

**Прво** - администрацијата е превработена до неверојатни граници (оптимално, на оваа држава ѝ се потребни 38.000 вработени),

**Второ** - нема целосна евиденција на државните службеници,

**Трето** - не работи квалитетно,

**Четврто** - нема транспарентни процедури (правила на игра),

**Петто** - партизирана е!

**Шесто** – не одразува никаков реален баланс,

**Седмо** – корумпирана е.

**Осмо** – владее систем на примена на најлошото законско решение за клиентот (граѓанинот),

**Деветто** – ниту една политичка партија или власт нема желба тоа да го промени, затоа што им одговара (“нечистите” постапки престануваат да бидат нечисти, на нечисто место).

Дали може да се рече дека неетичката и неквалификувана политичка елита бара слични на себе при вработувањето “кадри” во државната администрација ? Тоа е основата на споил системот, толку многу негуван кај нас, кој само поттикнува криминал и корупција и изгледа дека служи да го процесира “пленот” до победникот. Сега заговараме правила на игра преку “стискање” на корумпираните системи и лимитирање на бенифициите. Дали со тоа се гради мерит системот? Води ли тоа до позитивна селекција, или коруптивните структури само ќе се примират? Да не заговара некој и проверка на работата на државните службеници? А, како тоа ќе се одрази на партиските позиции на “типчиња за прилив” за партиските избори. Заради тоа, “механиката” во преносот на надлежностите со мирозот од државните службеници од подрачните единици на министерствата нема “да оди”. Тука ја охрабруваме владата да биде ригорозна и непопустлива. Тоа би било ново и за неа самата.





На јосѝи во Кисела Вода: Градоначалникот Димов, ѝнимот на проектот „Нво  
срцеѝо на ЗАС., и пријателите од МКЦ Битола и МС - Прилеп

## ***ЗАКОН ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА***

Конгресот на локални и регионални власти во Советот на Европа (мај 2000) официјално го изрази своето разочарување од спориот тек на фискалната децентрализација, заради тоа што ЛС немаат финансиска автономија. Овој резултат беше комбинација на објективни околности (начинот на владеење, кризите...), како и на капацитетот на хуманите ресурси да ја осмислат и имплементираат програмата за децентрализација.

И пред најновиот процес за креирање ЗФО (Комисија на Владата и ЗЕЛС) имаше изготвена верзија на овој закон, која беше отфрлена од Владата. Едноставно, тој текст не послужи како основа за поширока јавна расправа. Беа организирани повеќе од десет средби на кои присуствуваа стручни и засегнати структури и лица (пред се локалните самоуправи), но таа верзија или Предлог закон за Финансирање на општините не даде ништо ново, барем во смисла на подобрување на системот за финансирање на општините. Во тој текст, оние даноци, кои беа предвидени, веќе постојат и општините ги имаат како свои приходи. Единствено ново беше процентот од персоналниот данок, кој ќе се применува од 2004 година, а дотогаш ќе се врши прерасподелба на тој данок на национално ниво (централизирано) преку грантови.

Овојпат владата оформи став дека ЗФО ќе биде базиран на сосема други принципи, кои ќе бидат во голема мера проевропски. Дали тоа ќе значи дека општините ќе собираат даноци и за себе и за сметка на државата - ќе видиме. Оваа најнова верзија на Предлог закон за финансирање на локалната самоуправа треба да се појави кон крајот на месец мај – оваа година и да има широка јавна расправа по него. Законот треба да биде донесен во Парламентот до октомври 2003 година. Во таа стратегија **ЗФО** е испланиран и како фаза на вкупната децентрализација. Таму е нагласено дека ЗЛС потекнува од уставните решенија, кои претходеа на Рамковниот договор и постои политички легитимитет на реформите преку широк политички консензус во парламанетот на РМ. Тоа е силен капитал, кој владата мора да го искористи паметно. Прво треба да се донесе ЗФО, за да се види економската издржливост (одржливост) на општините, која е важен фактор за формирање на територијалната поделба (тоа ќе ги даде критериумите на поделба, по која ќе се припреми Законот за територијална поделба на општините). При тоа, радува фактот дека (за прв пат досега) се говори за одржлив развој, проактивно делување, подобрување на хумани ресурси на општините, процеси на имплементација...

Околу прашањето на локалните самоуправи како “држава во држава” (ефект, кој може да се појави од различни причини, но најбитна е феноменологијата на владеењето, па нека е и на локално ниво) ние имаме искуства и од пред 1990 година, со тогашните општини. Македонија до 1990 имаше мошне развиена ЛС. Граѓаните имаа широки права, поголеми од

овие денес. Но сепак, тие не ги остваруваа и беа незадоволни од законската поставеност (централната и локалната власт, во дел беа во дисконтинуитет). Затоа, не треба само да се пренесат надлежностите, туку треба силна имплементација, надзор на имплементацијата и од централната власт и од граѓаните. Владата вети дека нема да се дозволи градење на “феуди”, но владата многу пати и досега ветила, па... Во таа насока, владата би морала да постави посилен и поделотворен систем на собирање и обработка на финансиски податоците, за тоа како се собираат, планираат и трошат општинските пари, да обезбеди советодавни финансиски тела на ЛС – на централно ниво и најважно: да креира и имплементира критериуми, со кои ќе се постават во перформанса.

За тоа да се направи (има илјада начини да не се направи, а само еден – да се направи) потребно е хуманите ресурси на општините да се зајакнат и да се обезбеди систем на позитивна селекција на кадрите. Во таа насока, можеби е можно дел од средствата за трансфери на општините да се потрошат во обуки, кои би биле стандардизирани за целата држава и тие “пари за обука” на персоналот на ЛС да бидат регулирани со законот. Тоа би помогнало да добиеме врвна служба за едукација на кадри за локалните самоуправи. Без тоа, многу пари општините би ги трошеле во едукативни “проектчиња”, кои не би дале резултати и стандардизација на кадрите (дали администрацијата знае за системите на самоедукација, дали ја сфаќа потребата од самоедукација, дали не мислат и понатаму дека проблемот е секогаш во другите?). Можеби е ова предмет на други закони, од сосема други области, но светските практики покажуваат дека единствениот вреден ресурс е хуманиот и дека без тоа и најдобриот ЗФО не би дал резултати. Затоа, најдобро е децентрализацијата на парите да се случува симултано со “централизацијата и стандардизацијата на обуките” и тоа “во пакет”. Можеби ова нема да им се допадне на ЛС и ќе го сфатат како упад на централната влада во надлежностите на општините, или упад на ЗФО во материјата на другите закони и министерства, но практиката не поддржува: парите мора да им се дадат на оние, кои знаат да ги користат како “локалци”, а не како “власт”. Тоа е во склад со декларираното “градење капацитети на ЛС”, операционализирано како:

- ✓ индивидуален
- ✓ институционален и
- ✓ системски капацитет.

Во светот, за таа намена е високо развиен консултантскиот систем, само прашање е на изборот на консултантската куќа и парите (добрите консултантски куќи се многу ефикасни, но и многу скапи).

Во таа насока се поставува прашањето на “постепениот пренос на надлежностите”. Не е ли подобро прво да имаме “постепено подобрување и стандардизирање на администрацијата” и воспоставување на правила на игра? Ова гледиште го потврдуваат и истражувањата на еминентни економисти – аналитичари на паричните текови на локалните самоуправи (најавени се трудови на ова поле многу бргу). Тие говорат дека постојат големи суми пари, кои се слеваат во ЛС низ Македонија, а кои не можат да се изразат аналитички како приходи на општините, заради методологиите на рачунање,

начините на плаќање на обврските на ЛС... Тие средства нема да можат да се изразат и при симулациите за финансиска одржливост на општините.

### *Постојани реформи во ЛС во светот*

Кризата на локалната самоуправа е светски процес и таа се појавува со разни лица: бирократија, малку пари за ефикасно функционирање, корупција.. На овој феномен е повеќе пати реагирано и креирани се и имплементирани повеќе програми за подобрување на овие системи. Се разбира, се говори за реформи. Целта на тие реформи (најважни се оние од 1960 до 1975 година) била да се обезбеди финансиска стабилност и ефикасно управување. Реформите се состоеле во менаџерско - управни решенија:

- ✓ Рационализација на администрацијата
- ✓ Ревизии на работењето
- ✓ Воведување на современа технологија
- ✓ Меритократичност (прорачунливост, отчетност, процедури за “вертикална подвижност” на персоналот)
- ✓ Легалност (демократски избори).

Нашите легислатори би требало да ги имаат во обзир и резултатите на овие реформи, за да не ги повториме истите грешки.

Најтемелните – современи сознанија во врска со локални самоуправи во европските се оние, околу одржливоста на напорите. Државите имаат увидено (стратегија, која се почитува како темелна од 1975 година) дека не е можно да се задоволат големите апетити на општините преку системите на грантирање (грантови за порамнување). Фактот дека општините сопствените приходи многу повнимателно ги трошат, отколку државните трансфери или грантовите за порамнување, говори за потребата голем дел од потребните средства на ЛС, тие да мораат да ги задоволуваат од сопствените извори на средства. Тоа треба да биде патоказ и во нашиот случај. Државата би требало да внимава само на прашањата за одржливост на проектите и програмите на општините, затоа што не е проблем еден проект да се финансира. Грижата се фондира околу одржливоста на таквите проекти и програми, односно на прашањето: Дали финансираниот проект преку некои видови наменски грантови ќе створи понатамошна потреба од државно финансирање? Во таков случај, државата не би требало да финансира такви проекти, кои се од локален или регионален карактер, но секоја година ќе мора да издвојува нови средства за функционирање на изграденото. Тоа треба да биде и законски регулирано преку озаконување на критериумите за грантирање на општините. Тоа би ги натерало општините да го практикуваат партиципирачкиот манир во решавањето на проблемите на одржливост, што нужно ќе ги поврзе посилно со локалните деловни субјекти. Имаме примери за пречистителни станици, кои

се изградени, но се во фаза на пропаѓање, затоа што нема средства за персоналот, кој треба неа да ја одржува. Таквите проекти не би требало да ги финансира државата, ако општината не достави план за долгорочна самоодржливост.

Од минатото знаеме за стотици проекти, кои се грантирани, но немаат никаква одржливост и нивната судбина е јасна - проектите пропаѓаат и наместо решенија, добиваме нови проблеми. Заради тоа, во новиот ЗФО би морало да се предвиди *ишло за ситрајешко планирање* на државно ниво, кое на општините ќе им помага околу проектите, односно во делот на одржливост на проектите. Тоа е важно и заради критериумите за добивање наменски државни грантови. Во спротивност тоа би дало простор за политичка инструментализација на ЗФО.

Многу стручни лица од областа на децентрализацијата се на стојалиште дека општините би морале да развиваат системи на нефискални приходи, не само затоа што никогаш нема доволно државни пари, туку и заради алокација на сите ресурси на општините во насока на развојот. Општина која мора да “пронајде” дополнителни средства лесно ќе соработува со деловниот, туристичкиот, културниот... сектор во сопствената општина и на тој начин ќе гради стратегии за развој, реално и силно ќе планира, некои сопствени надлежности ќе мора да ги дерегулира со давање на истите на некоја деловна фирма, агенција, па дури и невадна организација. Тоа би довело и до позитивна селекција на хуманите ресурси, до процеси на мотивација на населението за развој на мали бизниси, самовработување, самоeduкација, специјализација. На тој начин би се јакнел и локалниот производ, иновациите и “размрдувањето на умот”.

Тоа не води до ЗФО. Дали е можно законски да се регулира “мотивацијата” на општините да го развиваат тој партиципативен манир на работа, преку системи на дерегулација на некои функции на општината? Дали тоа може да се постигне со децентрализација на системот на јавни овластувања или локална мрежа на институции, кои ќе го помагаат стопанството, но кои нема да бидат (пак) државно дотирани, туку ќе работат на интересна основа? Се разбира, ако се остави на општините тоа самите да го регулираат (да не бидат условени преку законска форма, која нивната активност ја поврзува со грантовите), тогаш ќе го добиеме ова што можеме да го имаме и сега без ЗФО. Можеби ова ќе доведе до отпуштање на вработени во ЈС и до незадоволства, ќе доведе (со сигурност) до поголема либерализација во стопанството и заострување на конкуренцијата на деловните субјекти по општините, пропаѓање на цели дотирани системи, но од друга страна тоа ќе доведе до смалување на државната интервенција во стопанството, либерализација на стопанисувањето, повисоко ниво на услуги кон граѓаните и државата, поттик на иновативноста и специфичните локални производи. Можеби тоа ќе ги зајакне и локалните мрежи за инвестиции, се разбира, ако самите тие гледаат можност да работат без килер фактори, кои (скоро секогаш) се импутирани од политиката во економијата.

Мислиме дека за ова треба да се размислува, иако тоа значи дека државата ќе “мора да си оди” од стопанството, од планирањето на развојот (освен во креирање и имплементирање на системи на фер деловна игра)... па и од некој денар повеќе за изборни кампањи.

Можеби главниот страв тука е дека ова ќе значи и јакнење на економски центри на моќ, кои политиката ќе ја подредат под свое... иако е тоа далечен, но посакуван процес.

Со овие последни размислувања не сакавме да влеземе во водите на политичката утопија, туку да го покажеме пооперационално стратешкиот процес на либерализација, која сите толку многу ја заговараме, а не работиме ништо на неа. Либерализацијата не е самото решение, но ниту едно решение не е можно без неа, ако се говори за одржливост. Ако не друго, на локалниот економски развој помалку делуваат екстерните шокови, зависноста од странската акумулација, директни странски инвестиции, а локалните деловни фактори многу подобро нив можат да ги планираат, ако бидат пуштени на мир.

ЗФО би морал да води сметка и за процесите на концентрација на специфични ресурси на одредени места. Наместо грантовите да бидат врзани за карактерот на одредена општина, бројноста и територијата, врвен критериум за таквите грантови би требало да бидат стратешките определби на државата, регионите и општините и прашањето на кое место таквите определби можат да се остварат. Така, нема да создаваме хумани и технички структури таму каде што ги нема, туку ќе ги јакнеме постоечките. Тоа говори дека нема потреба од правење (како што беше заговорано) “модел на македонска општина”, туку модели, кои ќе бидат базирани на опсежни мерења на капацитетите на општините и симулации за нивната одржливост.

Тоа ЗФО би го направила не нетранспарентен систем на финансиско порамнување, туку алатка на локалниот развој.

Се разбира – и пред амбасадите во Македонија ќе има помалку гужва, па странците ќе ни бидат многу благодарни заради тоа.



Трибина „Фискална децентрализација во Македонија,“ Олимпискиа Кисела Вода

## ***ПРИНЦИПИ НА ПРОПРАТНИТЕ ЗАКОНИ НА ЗЛС***

Ова се дел од принципите, кои пропратните закони на ЗЛС треба да ги почитуваат и кои суштински ја нудат насоката, есенцијалноста и обемноста на децентрализацијата. Искажани се во разни прилики, на јавни средби, ТВ, во написи... Некои од нив се прифатливи за повеќето актери во процесот на децентрализација, а некои не се, барем не за владата. Тие се дадени без коментари од Редакцискиот одбор.

Прифатливост	Мора да се земат во обзир мислењата на сите актери во процесот на децентрализацијата, а посебно тоа важи за градоначалниците, службениците во локалната администрација и ЗЕЛС.	
Применливост во практика	Законот мора да биде применлив, а тоа значи дека мора да се базира на постоечката реалност.	
Прилагодени на локалните услови	Законот мора да остава простор за независен локален развој и ненаменски грантови (можат да бидат инвестициони грантови).	
Најголем дел приходи да бидат од сопствени извори и грантови	Грантовите се наменски и општи. Едните се сврзани со стриктна намена, а во располагањето со другиот вид грантови, општините имаат самостојност.	
Финансирањето да предизвикува процеси на финансиска независност на општините.	Поентата е во тоа да имаат самоуправите што поголема независност од политиката и централната власт. Дел од стравот се состои во тоа ЗЛС да предизвика децентрализација, а не деконцентрација, или само пренесување на централниот модел во локални рамки (штитенички однос на Владата кон самоуправите).	
Доволност или “релативна доволност” на потребните средства за остварување на дадените надлежности на општините	Произлегува од принципот дека не е можна функционална децентрализација без адекватна и количински сразмерна финансиска децентрализација. Не може акцент да се стави на персоналниот данок и данокот на имот поради големата невработеност, нерамномерната распределеност на овој вид фискални приходи по општини и региони, пријавувањето на минимални плати во приватниот сектор (еден вид на даночна евазија) и други причини.	
Потребни се објективни и транспарентни критериуми, по кои ќе се делат	Треба да ги направат надлежните министерства, но општините треба да имаат влијание при нивното изготвување. Засега, критериумите се состојат од бројот на жители, големина на територија на општината и степенот на развиеност на општината. Стручната јавност се согласува дека ова не се прецизни и правични критериуми. На дел од оваа	



грантовите	материја ќе влијае и Законот за разграничување на општините. Исто така потребни се критериуми за определување на карактерот на општините (“селска” - “градска”; “урбана” – “рурална”; “развиена” – “неразвиена”). Се повеќе се уидува потребата од сложени механизми за грантовите за порамнување (грантовите), како што ги има во Словенија и други западни земји (Пример: должина на патишта по глава на жител, споредено со просекот на централно ниво, со додавање или одземање процент – спрема карактерот на општината).	
Залагање: Приходи од прекршоци да одат во општинска каса.	Општинските инспектори, за одредено дело, како крајна инстанца ја применуваат пријавата до Основниот суд. Сега приходите од прекршоци директно одат во републичката каса. Судовите нема така лесно да се откажат од овие приходи.	
При изготвување на посебните закони, кои се однесуваат на расходите на општината, тие се залагаат во самиот процес да учествува Комисија со претставници од ЗЕЛС.	Во посебните закони не се предвидени колку се приходите на пооделни општини. Од една страна општината ќе биде обврзана со обврски, за кои се потребни големи финансиски средства, а средства за тоа да се оствари - нема.	
Во првичните размислување понудена е формула, која ќе биде основа за фискално порамнување: 80% од општинскиот буџет - спрема бројот на жители; 10 % спрема бројот на населени места и 10 % спрема територијата што ја зафаќаат. Постои и друг предлог таа формула да изгледа вака: 50:25:25. Постои и трет предлог, кој се состои во тоа, да се воведат повеќе критериуми за порамнување.	Малите општини, со мал број жители имаат голема територија и многу мали населени места. Така, тие се запоставуваат. Средствата на граѓаните од овие места на многу начини и по многу логички се префрлаат во поголемите населени места. Од друга страна, малите општини (се претпоставува) ќе пружаат полни услуги за граѓаните. Тоа е спротивно со целите на ЗЛС. Најправичен би бил начинот на фискално порамнување – базиран на најмалку 6 критериуми (количина комунална инфраструктура, по глава на жител, споредба на тој параметар, со просекот на државно ниво...)	
Барање од ЗЕЛС - земјоделското земјиште да биде во сопственост на општините за да стопанисуваат со него	Сега тоа земјиште е под Министерство за земјоделие и се наоѓа во хаотична состојба (никој не води грижа за него). Ова прашање се појавува заради ненавремено и тајмирано решавање на имотите на “Задругите”. Сега, за тоа земјиште никој не плаќа, во голем дел е узурпирано и во немилост е на политички моќници. Некои го идентификуваат како “дупка во законот”. Ова земјиште може да биде значаен извор на приходи.	
Заложба на ЗЕЛС - градежното изградено и неизградено земјиште да биде приход на општините	Сега е во сопственост на РМ и се мисли дека тоа земјиште ќе послужи во процесот на денационализација. Општините би сакале она земјиште, кое ќе остане после денационализацијата да стане општинско. Со тоа би се исполнила една од функционалните надлежности: независно урбанистичко планирање.	

<p>Заради малите приходи од други извори (оценети како -недоволни) има размислувања дел од ДДВ – како перманентен извор на приходи, да биде извор на приходи и на општините.</p>	<p>Тоа е поткрепено со фактот дека постои неравномерен прилив на приходи во општинскиот буџет по периоди на годината (зависи од природата на приходите и навиката тие да се плаќаат во одреден годишен период). Исто така, направените симулации во пет општини, покажуваат дека без зафаќање на дел од ДДВ нема да можат да се финансираат новите надлежности. Владата нема лесно да прифати зафаќања од ДДВ.</p>
<p>Издвојување на дел од концесиите на природни богатства за општините, на чија територија се наоѓа богатството (ресурсот).</p>	<p>Сега концесиите се издаваат на државно ниво и општините немаат ништо од тоа што на нивната територија има богатства. Понекаде, експлоатацијата на тие богатства доведува до загадување на животната околина, уништување на локалните и регионални патишта, опасности во сообраќајот и сл.. а тоа ги зголемува трошоците во некои сектори (одржување на патишта, заштита на животната средина, зголемени трошоци во здравството...)</p>
<p>Оние природни богатства, кои не се од државен интерес општината сама да ги дава под концесија, затоа што има подобар преглед и контрола отколку што има државата.</p>	<p>Владата со ова тешко ќе се согласи, но при една вистинска функционална децентрализација, таа ќе мора да го прифати локалното концесионирање, со тоа што ќе развие специфични механизми за надзор над давањето концесии.</p>
<p>Издвојување на дел од царините – како приход на општините, таму каде има царински испостави.</p>	<p>За Министерство за финансии ова е неприфатливо од многу причини (нарушување на единството на системот на царините)</p>
<p>Настојувања на ЕЛС и привремено вработените лица во странство да се вклучат во финансирањето на општината, макар во комуналниот дел.</p>	<p>Сега плаќаат само вработените кај нас, а богатите се заеднички и за оние кои се сега во странство, но сигурно ќе се вратат (општа инфраструктура на општините). Има и спротивни размислувања: дали тие навистина ќе се вратат, дали со “комуналиите” се надоместува трошокот за инфраструктурата?</p>
<p>Не е одговорено на прашањето: Зошто државата да собира приходи, па да ги дистрибуира до општините? Зошто општините не собираат дел од приходот, како пред 1990 година. Тоа е можно со распределбата на колачот од</p>	<p>Во некои земји, механизмите за собирање на даноците се задача на ЛС. Основното прашање е кој подобро ќе собира даноци - централната или локалната власт. Искуствата од светот покажуваат дека локалната власт може да воспостави посразмерно зафаќање на даноците, да воспостави принципи на “солидарност” (одредени видови даноци, спрема категоријата на даночни обврзници), да го утврди облогот на база на вистински сознанија за висината на приходите. Сепак, централната власт е поефикасна во собирањето на даноците. Тука е и прашањето на даночната евазија. Како и дали да се мотивираат општинските власти да ја намалат евазијата со преземање на</p>

ДДВ.	оваа надлежност?	
Фискално издначување	Грантовите (трансфери од централна на локални власти) биле и ќе бидат камен на сопнување на општините и начин на политичка фаворизација и мајоризација. Општините бараат начини да се смали политичкото влијание на централната власт врз општините по принципот - дали е еден градоначалник од истата партија, која е на власт на централно ниво. Огромните несразмерности во гарантирањето во минатите четири години (макар такви појави имаше и порано – но во помал обем и со помал дисбаланс) ја предочија сета опасност од задржување на централниот модел и на локално ниво. Потребни се цврсти критериуми за распределба на тие грантови и начини за исклучување на манипулациите.	
Определба: општината сама да прибира приходи и самостојно да ги троши	Ова е далечен идеал, кој тешко ќе се оствари, ако се земат во обзир невработеноста (мали приходи по основ на персонален данок), неизградените локални механизми за менаџирање со локалните добра, непознавањето на принципите на локален економски развој, малите нефискални средства, кои се слеваат во општинските каси. Се додека не се изградат цврсти и постојани механизми за фискален и нефискален прилив во општините, кој би бил независен од централната власт ова не е можно. Постојат и политички причини, кои ова не го дозволуваат. Идна непознаница е капацитетот (хуман) на ЛС.	
Задолжување кај странски влади	Со водење сметка за можната презадолженост на општините. Државата тоа би го дозволила и законски би го кодификувала, само во случај таа (еден ден) да не мора да ги врати тие долгови на општините. Засега, ова не е можно.	
Во имплементирањето на дадените надлежности, општините ќе мораат да развијат добар систем на водење евиденција и планирање, ако сакаат да постигнат било каква самостојност. Тоа значи: евиденција и системи на складирање на податоци од сите видови, кои се потребни за ефикасно функционирање на општината	Како пример за можни приходи на средства, кои засега не можат да се процесираат во општинските каси може да послужи фактот дека одреден недвижен имот, со генерации не е правно пренесен. Општината нема увид во тоа. Како тоа би го опорезила? Исто така општината (засега) нема увид во персоналниот данок и неговата висина, односно во правилното оданочување.	
Постојат огромни “СИВИ ЗОНИ” во општините, кои се недефинирани, надвор од закон и носат огромни приходи за поединци и здруженија, но не и за властите. Општините тие области треба да ги прогласат за свој интерес и од нив да влечат приходи (технички преглед на возила, даноци на	Други даноци “утврдени со закон” не се дефинирани (кои се) и кои се неданочните приходи. Како “стојат” работите со регистрацијата на возилата, кои на некои субјекти им носат огромен (абнормално голем) приход. Има ли сеуште толеранција за тие “сиви зони”, вгнездени помеѓу законот, практиката, неинвентивноста на властите, а можеби и корупцијата?	

<p>точење алкохол, ноќни локали, ТВ и кабловски концесионери, атести, дозволи, стопанисување на општински простори, стопанисување со имот, излетнички места, “летни бавчи”, манифестации)</p>	<p>Нашите општини се пресиромашни за да си го дозволат комодитетот да не ги прибираат овие неданочни средства.</p>
<p>Локалните единици мораат да се дефинираат. Даден е следниот предлог за општини со развиена инфраструктура, од среден тип и неразвиени општини</p>	<p>Не се дава предност на неразвиени и мали рурални општини во досегашните предлози на закони. Од една страна, тука е опасноста од влошувањето на услугите, кои малите општини ќе им ги пружаат на граѓаните (во “малите општини”), а од друга страна, ако се прифати концептот на поголеми општини (“стари општини, од пред 1990 година), може да се подобрат услугите кон граѓаните, но и да се предизвика ефектот на “исцидување” на околината. Така, ако постои една градско јадро и педесетина – сто помали населени места (села, субурбии, други населби...) централното подрачје ќе ги троши парите за урбанизација на јадрото, не водејќи доволно грижа за останатите делови. Тоа веќе се случи во бивша Југославија, со еден процес на напуштање на селата и населување на градовите, кои не можеа во сите сегменти да го контролираат механичкиот прилив. Тоа се одрази како на квалитетот на живот на граѓаните, економската сила на градовите, така и на измена на претежниот “градски” карактер на градовите. Некои од нив беа потполно загушени, со погубни промени во менталитетот на градското население, што доведе до огромен раст на социо – патолошки појави. Еден лош закон за финансирање на општините и посебно, еден лош закон за разграничување на општините, може да направи несогледливи штети. Заради тоа, потребна е рамнотежа и фокусирано истражување на капацитетите на одредени територијални делови на државата, кои пледираат да станат или останат општини. Финансиската ликвидност, квалитетот на хуманите ресурси... треба да бидат врвни критериуми, па ако треба, тоа нека биде на штета на желбата на населението за самоопределување (субјективен аспект на територијалното разграничување).</p>
<p>Општинските даноци треба да бидат законски пропишани, а државата да одреди колку големи тие даноци можат да бидат (максимализација). Општините сами треба да одлучат колку од тој данок можат да пропишат, како свој приход.</p>	<p>Треба да се утврдат ставките на данокот на општините, но исто така и да се остави слобода, една општина да гради стратегија за развој – спрема висината на даноците, кои ќе ги пропише. Една општина може да одлучи да ги намали даноците на персоналниот дано, друга на изградба... така ќе се фаворизира индикативен развој, кој ќе се поддржува. Приоритетите на општините и начините на процесирање на потребите на ЛС ќе бидат од клучна важност за тоа. Заради тоа, државата мора да пропише и грантови за создавање на силни хумани ресурси во ЛС (грантови за обука и специјализација).</p>
<p>Амерички принцип, каде општините го собираат</p>	<p>Овој принцип кај нас не е можеен заради големата несразмерност во собирањето на даноците по општини (изразено во проценти на население и собран данок), слабите</p>

<p>данокот и потоа <math>\frac{3}{4}</math> праќаат до државата, а <math>\frac{1}{4}</math> трошат сами. Така, се доаѓа до принципот: јака општина – јака држава. Државата тогаш зависи од општините</p>	<p>механизми против даночната евазија, слабата евиденција и стручњаци за фискална политика. Интересно е прашањето: ако една општина собере само 25% од сите планирани даноци, дали од нив ќе и префрли на централната власт 75%? Која е гаранцијата дека таа ќе ги собере даноците, а нема да направи “локални шерифи” да земаат “данок на црно”?</p>	
<p>Локални административни такси – општината да ги определи и прибира.</p>	<p>Овие ставки би требало да бидат приходи на општината, која ќе може преку нивната пропишана висина, да остварува индикативна стратегија за развој. Така, општината добива уште еден лост за насочување на развојната политика.</p>	
<p>Мандатните казни да ги прибира општината како директни приходи. Ова може да најде на спротивставување на други институции, на кои им се овие приходи.</p>	<p>Комуналните инспектори немаат влијание врз определувањето на казните, извршувањето на казните и спроведувањето на средствата. Тоа треба да се промени. Има предлози дел од платите на овој вид персонал на општините да биде “клизен”, спрема остварените и наплатени казни.</p>	
<p>Казните од локалните органи треба да останат во општините</p>	<p>Ова е можно само со имплементација на новите надлежности.</p>	
<p>Да нема нови даночни оптеретувања. Во идните закони, кои ќе го операционализираат ЗЛС ќе се јават проблеми, како од постојниот лимит на оптеретување на стопанството да се издвојат средствата, кои ќе се пренасочат на општината.</p>	<p>Проблемот е во начинот на употреба на изворите на финансирање. Тоа значи дека се бараат механизми за пренасочување на постојните средства на општините. Овој систем на пренасочување мора да биде покомплексен и тоа како реформа на целиот систем. При тоа се нагласува итноста на оваа потреба.</p>	
<p>Данок на имот</p>	<p>Да биде еден од главните фискални приходи на општините. Тоа значи дека ќе треба да се развие ефикасен систем на катастарска евиденција, движење на имот, обложување и наплата.</p>	
<p>Данок на наследство</p>	<p>Да биде приход на општините – во потполност. Со овој данок треба да се опфати сиот имот, кој не е пренесуван многу години и да се наплати секој пренос на наследството, кој досега не е платен (секое движење на имот). Исто така е потребен систем на точна проценка на имотот по сосема нови принципи, кои ќе ја фаворизираат пазарната вредност – базирана на местоположбата, реалната закупнина – која може да се оствари за тој имот и сл. Како пример, облог за стан во Прилеп, за кој закупнина се плаќа околу 3.000 денари не може да се спореди</p>	

	со ист таков стан во Скопје, за кој странските амбасади плаќаат и по 60.000 денари. Тоа мора да биде валоризирано и како данок на наследство. Едноставно, тој што има – мора да плаќа повеќе. Предлог: вредноста на имотот треба да се рачуна како наемнина за истиот тој имот за период од 15 години. Тоа ќе има и дополнителни импликации: оној што има скап имот, мора да работи со него, затоа што ќе плаќа голем данок, кој треба да се заработи.
Туристичка такса Има и согледувања дека % на туристичкиот данок е многу голем и треба да се намали, што би предизвикало развој и други позитивни ефекти.	Оваа такса би требало да ја пропишуваат општините, а државата би земала дел од неа само во ”шпицевите” и тоа само за одредени региони. Можеби сега се чини неважна и мал приход за општините, но трендовите во Европа околу дијапазонот на туристичката понуда (видовите понуди) ја чини Македонија актуелна за локален развој на поединечни видови туризам (манастирски, селски, етно, карпеста уметност, културен, еко туризам). Наше предвидување е дека со ЗЛС, во Македонија ќе биде силно поттикнат локалниот туризам.
Такси на: уловена риба, уловен дивеч, пасишта, шуми	Можат да бидат стални (можеби не големи, но стални) извори на средства. Овие давачки треба да бидат регулирани на локално ниво, ценејќи ги локалните карактеристики и природните богатства. Прашањата од оваа природа би требало да бидат решени крос – секторски и би требало да обезбедат развој на овие приходи – со развој на дејностите. Истото може да биде решено и по пат на локално концесионирање на одредени субјекти (на пример: лиценцата за сеча на индустриско дрво да биде дадена на оној, кој најмногу ќе плати, а не на дрвно – индустриските загубари, со сомнителна солвентност и структура на сопственост. Или, сечата на огревно дрво да се даде на оној деловен субјект, кој ќе изгради и брикетарница за брикети од отпадот при сеча, отпадот од агро – комплексот и сл... Или, на оној субјект кој ќе изгради и брикетарница од згурата на Рек - Битола). Се разбира дека министерствата би требало и финансиски или логистички да ги помогнат овој вид решенија. Во секој случај, силината на локалниот менаџмент (хуманите ресурси) ќе бидат пресудни за развојот и насоките на развој на една општина.
Надоместок за градежно земјиште	Општините ќе имаат голема работа овој приход да го наплатат на системски и задоволувачки начин. Ако се земе нивото на градење “на диво” во минатото, општините би оствариле огромни приходи со легализацијата на дивите градби и нивно внесување во деталниот урбанистички план. Се разбира, тука е прашањето на сосема нов начин на организирање на градежната инспекција, нејзиното водство, надлежностите и менаџирање со дивоградбите. Без тоа, нема да имаме ниту планиран резиденцијален развој, ниту пари за општинските каси. Засега, изградбата е повеќе во доменот на “традициската корупција” отколку во доменот на урбанизмот.
Треба да се направат претходни анализи на	Погрешен би бил пристапот на државата ако одредува граница на висината на стапките, ако нема претходни активности на сондирање на општинските материјали. Имаше и

<p>податоците од општините со кои ќе се види правата состојба на општините, изворните приходи, во кој процент тие се прибираат и дали тие ќе можат да ги задоволат идните надлежности.</p>	<p>предлог прво да се изготват детални симулации за тоа, но, тоа за брзо време би се претворило во прашање: ”кој ќе ги толкува” тие симулации, затоа што се сомневаме дека оваа материја би била препуштена на науката. Ако се земе фактот дека законите за децентрализација во земјите на Југо – Источна Европа се менувани, надополнувани и “поправани” и по 7-8 пати за 10 години, патот е јасен: да го прифатиме процесот со првиот чекор, да одредиме вредни луѓе да го следат и да правиме промени за подобрување на законите.</p>
<p>Измена на законот за комунални такси</p>	<p>Висината да ја одредува општината</p>
<p>Градска рента</p>	<p>Општините сами да го одредуваат надоместокот за градската рента.</p>
<p>Механизми за распределба на грантовите средства</p>	<p>Можеби најголеми недовумици ќе се случуваат баш во делот за фискално порамнување. На овој закон ќе делуваат и решенијата од Законот за разграничување на општините.</p> <p>Толку има можни варијанти за формирање критериуми за распределба (кои потоа ќе мораат законски да бидат регулирани), што е невозможно да се следи политичката волја ан блок и посебните желби на општините, нивните калкулирања, етнички мотивираните политички барања и сл... Стравовите се групирани по неколку оски:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Дали и кои ЛС ќе можат да пружат ефикасни услуги за своите граѓани, а тоа да не предизвикува пробивање на воспоставените принципи за гарантирање</li> <li>✓ Дали ќе постојат “општи” и “наменски” грантови или ќе се оди со друг вид калкулации</li> <li>✓ Дали ќе остане (што е веројатно) државата да ги собира даноците и да врши трансфери</li> <li>✓ Дали е можно да се избегне политичката инструментализација</li> <li>✓ Кои критериуми ќе се применат за приградските општини (на пример Скопје) за да не се постигне тие да бараат самостојност или спојување со други поголеми општини, во зависност од тоа што законот нуди за едните и за другите</li> <li>✓ Дали ќе има инвестициони грантови....</li> </ul> <p>Во секој случај, сите се согласни дека треба да има објективни критериуми базирани (погоре кажавме) на бројност на население, големина на територија и степен на развиеност, кој пај, од своја страна е сложен индикатор (и за него се потребни стриктни критериуми).</p> <p>Нема да биде можен ефикасен и правичен закон ако не се земат во обзир при грантирањето и листата на функции, кои една општина ги обавува, колку километри локални патишта одржува, колку природни богатства се црпат од нејзина територија, во колкав степен ги искористува своите имоти, права, каков и колку флуентен е системот на казни... Значи, за да се мотивираат општините да ги преземат сите</p>

	<p>надлежности, кои по закон им припаѓаат, но можат и да бидат исклучени, треба да се создаде систем од Закон за финансирање на општините и Систем за пратење на имплементацијата на тие закони на терен, системи на обука на администрацијата и граѓанството.</p> <p>Сето тоа, овој закон го чинат извонредно сложен.</p> <p>Друг стил на работа би бил либералниот, во кој државата би ги одредила “минималните правила на игра” и би им дозволила на општините “слободно да играат”, би го продала сопствениот капитал во тие општини (кој нема да биде имот на општините) и би дозволило еден “вистински и критичен (опасен) локален развој и живот”. Со оглед на политичката ситуација и нивото на хуманите ресурси во општините – процес со последици, кои централната власт не би можела да ги исконтролира. Тоа за последици би имало извонредно слабење на централната контрола врз економијата, либерализација на општеството и пазарно стопанство во кое “не се земаат заробеници” (бран сиромаштија, отпуштања од работа, првично лош одраз на меѓуетничките односи...). Резултатот од ваквата операција на подолги патеки ќе биде добар, но, дали оваа држава тоа ќе го издржи?</p>
<p>Учеството на локалните власти во заедничките даноци може да се остварува на <b>дериватна основа</b>, односно според територијалното потекло на наплатените даноци. Парите, што ќе се добијат треба да зависи и од степенот на наплатата на даночните приходи на одредена општина.</p>	<p>Со тоа локалните единици ќе бидат економски мотивирани да се ангажираат на подобро собирање на даноците (ако тоа им биде дозволено со закон). Како негативен ефект би се јавил тој дека сегментот на обложувањето со данок, односно висината на даноците кон даночните обврзници би се намалил. Општините би се труделе само да го соберат данокот и со тоа да влечат поголеми средства од централната власт, но нема да инсистираат на вистинско утврдување на даночната основица (реална висина на основицата базирана на вистинскиот остварен приход на обврзникот).</p> <p>Дериватната основа може да биде креирана и спрема висината на собраниот данок по жител. После тоа, наједноставно би се одредиле трансферите по тој критериум. Тоа би ги довело фискалните аналитичари и до проблемите со даноците на одредени општини и би дало препорака за делување.</p>
<p>Наменските грантови – добиени од државата треба да станат консолидирани и безусловни (ненаменски)</p>	<p>Наменските грантови внесуваат преголема строгост и влегуваат во дискреционото право на ЛС. Тоа е во врска и со Член 9.7 од Европската повелба - “средствата што им се пренесуваат на локалните власти, не треба да имаат наменски карактер”.</p>



## **ПРЕПОРАКИ, ТЕМЕЛНИ ПРИНЦИПИ НА ЗФО**

<p>Користа на граѓаните е најважна. Тоа значи дека ЗЛС мора да профункционира. Тоа е можно само со финансирање на функциите, кои се доделени со законот на општините. Дури и да се случи (најверојатна верзија) надлежностите да се пренесуваат фазно, споро и мачно, не смеат да се доведат во прашање “големите системи”, како што се здравството, социјалата, школството... и тоа, не заради декларацијата, туку заради уставниот принцип за еднаквост и социјалниот карактер на државата. Заради тоа: “пополека – подалеку”.</p>
<p>Да нема дополнителни порески оптеретувања за граѓаните. Инаку, ако тоа им се дозволи на општините, тие нема да ги искористат многуте механизми за генерирање сопствени нефискални приходи, туку ќе ја применат линијата на најмал отпор и ќе “удрат” по дебот на граѓаните. Се мисли дека голем дел од приходите во рамките на една општина, остануваат недостапни за општината (од разни причини, но најчесто себични) заради незнаењето тие да се искористат, несоработката и лошите закони (нејасни и неприменливи).</p>
<p>Процент од ДДВ треба да се издвојува и пренасочува до општините. Дискутабилно прашање, кое ќе заврши негативно за општините, во случај (мошне сигурен исход) големите системи да останат на централно ниво. Во спротивно, ќе мора да се одвојува процент од ДДВ за финансирање на овие сложени надлежности.</p>
<p>При утврдување на критериумите за грантовите, би требало влијание да имаат и претставниците на ЛС.</p>
<p>Задолжувањата на ЛС со посебни закони, да се следи со соодветни финансиски извори за реализирањето на задачите. Пред тоа мора да се направат реални проценки и акциони планови за динамиката на пренесување на надлежностите, кои финансиски ќе бидат поддржани.</p>
<p>Средствата од мандатни и прекршочни казни да бидат приходи на општините</p>
<p>Процентот 80/10/10 – ги става во нерамноправна ситуација малите општини, а поинаква редистрибуција на проценти би била произволна ако не се земат во предвид и други битни критериуми. На почетокот, подобро би било да имаме помал број општини, кои би биле способни да пружат задоволителни услуги на граѓаните, за потоа да се дозволат процеси на локално самоопределување (субјективни критериуми), пропратени со хумано усовршување на администрацијата.</p>
<p>Општ став е дека со земјоделското замјаште треба да стопанисува ЛС, која ќе го даваат под концесија или под закуп. Заради тоа треба да се реши прашањето на трансформација на земјоделските задруги и нивниот имот.</p>
<p>Да се одвојува процент од концесиите на природните богатства за општините, на чија територија се наоѓа богатството. Тој процент не може да биде фиксен за различни видови концесии и за различен вид штета, која настанува од користењето на природниот ресурс.</p>
<p>Градежно изградено и неизградено земјаште да биде извор на приход на општината – заради уредувањето и</p>

експропријацијата за реализација на урбанистичките планови.
Потребно е вклучување на наши државјани на привремена работа во странство во големите инфраструктурни зафати, како начин на партиципирање во локалната инфраструктура.
Огромната нерамномерност на персоналниот данок по општини би требало да се реши со грантови.
Да се изврши измена на Законот за комунални такси – Општините да можат да ги пропишуваат сами.
Измена на законот за градежно земјиште – Општината да одредува надоместок за градската рента
Грантовите износи помалку да се користат, па ако останат онака како што се дадени, да има стандардизирани формулари за конкурирање за грантирање на поделни општини и да има вклучено претставници на ЛС и ЗЕЛС во тие грант комисији.
Врвен критериум во грантирањето на развојот мора да биде одржливоста на структурите кои се градат. Препорака од некои стручњаци на полето на економијата е грантовите за развој да бидат само еден дел од целокупната финансиска конструкција, а останатото да биде преточено во локални акции, кои би го вклучиле деловниот сектор во развојните планови. Уште подобра варијанта е, ако може тоа сето да се препушти на деловниот сектор, на пазарна и профитна основа.
Данокот на имот (член 6, точка 7) да може да го одредува општината и така да влијае врз локалната политика на промет со недвижности. Данокот на промет на недвижности треба да биде многу мал, заради обезбедување на процеси на хоризонтална подвижност на населението (пропратна појава на верикалната подвижност на населението во развиените земји), што помага на процесот на либерализација на општеството и благотворно делува на формирање на специфични резиденцијални зони, кои плаќаат различни општински такси, спрема степенот на вградена комунална опрема, зајакнатите услуги, луксузот и “прекумерните” квадратни метри под кров и други објекти за уживање...Така, оние, кои сакаат да се “луксузираат” ќе мора да го платат тоа. Исто така, голема корист од тоа ќе имаат и даночниците, кои ќе имаат поефикасна контрола врз обидите за даночна евазија.
Процентот на туристичкиот данок да се намали или да се воведат даноци за странци и даноци за домашни гости.
Да се изготви анализа на трошоци за новите надлежности по сектори пред да се донесе ЗФО. На база на овие сознанија да се направат симулации на сите постоечки општини. Ако министерството за финансии оцени дека нема доволно хумани капацитети за брзо спроведување на оваа операција, тогаш ќе бидат потребни странски консултанти, кои ќе ни помогнат во тоа.
Парите што помалку време да бидат во УЈП и тоа да биде определено со уредби.
Со закон да биде одреден минимумот за функционирање на секоја општина, како процент од целиот колач.
Приходите на општината, означени како “Сопствени приходи на општината”, државата треба да ги дефинира и подели на даночни и неданочни.
Мора со закон да се максимизира данокот на имот, персоналниот, туристичката такса и данокот на недвижности и имотни права. Најмалите стапки на тие даноци општините треба да ги одредуваат сами.

Општината треба да има право да си ја одредува сопствената даночна политика
“Другите извори” треба да се дефинираат како дотации за делегирани надлежности. Како основица на изворите за делегираната надлежност треба да биде ДДВ и би се доделувал во зависност од големината на секоја општина.
Општините треба да имаат поголемо влијание на администрирањето на даноците и да биде одредено кој е начинот на администрирањето на даноците и приходите?
Потребно е да се регулира вишок средства остварен во јавните претпријатија – Тие треба да останат за општината, каде се тие средства остварени.
Треба да се предвидат начините, кои ќе ги мотивираат општините да се трудат да ги искористат сите можности за локално генерирање приходи. Со сегашните предлози за грантовите за воедначување и критериумите за воедначување, тоа не е јасно: кој треба да добие повеќе пари – општините што не се трудат да ги соберат даноците, или другите? Ако пак се примени само принципот “сите исто”, или критериумите се базираат само на број на население, територија и карактер на општината, тогаш мотивирањето за собирање сопствени средства ќе изостане. Со тоа, собирањето на даноците државата долго време нема намера да го прогласи за надлежност на општините.
Треба да се обезбеди ефикасен увид на државата, што се однесува на општински приходи, остварени од странски влади, (дефинирано како: “општо задолжување на општините”). Потребно е да се најде форма како државата да има увид во овие пари и нивната намена или да се отфрлат тие предлози.
Овој закон не смее да стапи во сила, пред да се увиди дали услугите кон граѓаните, од страна на општините ќе бидат, барем на исто ниво, како и досега.
Постои тенденција, која би ја нарекле “зачувавање на дискреционото право на општините” и тоа се дефинира како принцип: “поголем дел од изворните приходи треба да потекнуваат од локалните даноци за да се избегне зависноста од централната власт”. Овие две работи не кореспондираат, но во секој случај не смее да се дозволи пренесување на огромниот број “дискрециони права”, кои државните тела ги имаат на општините. Дискреционото право може да важи само за градоначалниците и тоа само во врска со екипирањето на своите работни тимови (администрација и други тела).
Приходите од персоналниот данок се несигурни и постои тренд на намалување на масата на пари (заради незапосленост и др). Овој фискален приход на општината треба да се зајакне со системи за генерирање нефискални приходи, зголемена ефикасност на локалната администрација за реално обложување на обврзниците и системи на заштеди. За постигнување на вистинската природа на ЛС, потребно е таа да ги развива “сопствените надлежности” низ сопствен систем на приходи. Тука се мисли и на создавање услови за равноправност на пазарот.
Наменските грантови – добиени од државата треба да станат консолидирани и безусловни (ненаменски).
Данокот на добивка и даноците на потрошувачка (ДДВ и акцизи). Дел од овие даноци треба да бидат опфатени со овој закон, како приходи на општината.
Како извори на приходи на општината треба да се определат: Општински даноци, ДДВ, акцизи, данок од финансиски

трансакции, приходи од концесии за користење природни богатства, данок на добивка од субјектите кои користат природни богатства во склоп на подрачјето и од претпријатијата основани од општината.
Приходите од регистрација на автомобили (дел) треба да бидат земени во нефискалните приходи на општините.
Изворите на средства на општините да не се обезбедуваат парцијално со владини одлуки, туку преку фиксни извори на средства.
Комуналиите да се намалат за да се стимулира градењето
Да се укине законот за јавна потрошувачка, како лимитирачки фактор на планирањето и развојот.
Судските процеси за експропријација да ги преземе државата (кога е веќе сопственик на имотот) или на општините да им остави доволно имот, за да ги врши тие надлежности.
Недостатокот на средства на општините да се надополни со владини ненаменски грантови и тоа само ако се утврди дека општината ги остварува и наплатува сите можни фискални и нефискални сопствени можности за приходи.
Да се размисли дали треба ЗФО да биде донесен како - Закон за финансирање на општините и буџет на локалните самоуправи.
Општината да се финансира со дел од приходите на јавните претпријатија, а не со добивката од нив
Данокот на имот, како извор на општински приходи да стапи на сила пред 2004 година
Процентот од персоналниот данок, кој ќе се трансферира на пооделна општина да биде во рамките на процентот што се остварува во секоја општина пооделно.
Данокот на промет на недвижности да не биде фиксен и да биде во функција на локалното планирање.
Измена на данокот за комунални такси – општината би требало сама да ги одредува и прибира овие такси.
Општините да наплаќаат надоместок само за уредување на градежно земјиште. Надоместокот за употреба на градежно земјиште да го наплатува ЈК за комунални работи и да ја одржува инфраструктурата.
Општините, кои остваруваат поголеми приходи, процентуално да одвојуваат дел за државата, а другиот дел да останува на општината.
Приходите да се поделат на константни и дополнителни
Можност од дериватна основа на грантовите за порамнување



Повеќе студенти, овозможувајќи ги, Трибина „Фискална децентрализација во Македонија.“

## ***Извадоци околу ЗФО во рамките на проектот на АГТИС: “СЕКОЈ ДОМ СВОЈ ПАРИЧНИК”***

***Активност: Воркшоп со наслов “Секој дом свој паричник” (09.04.2002)***

***Модератор ̄-ца Каролина Шукурска***

... нашите општини се големи во однос на европските, кои просечно, (освен градовите) се движат од неколку стотини до 5000 - 6000 жители и кои навистина значат управување на локалното население и вистинска граѓанска демократија.

Од оној предлог закон исфрлени се две важни инженерции кои требаше да бидат надлежности на локалните самоуправи, а тоа се дистрибуцијата на електричната енергија, топлинската енергија. Тие се изоставени заради монополот на Електро стопанство. Инаку, секаде во светот дистрибуцијата на електрична енергија е локална работа, како што се другите комунални сфери и локалната полиција.

***Претседавач на Советот на општина Прилеп***

***̄-дин Тале Герамийчиоски***

... Втор исклучително важен сегмент за функционирање на општината е децентрализација на фискалната политика, што директно се поврзува со насловот на овој проект „Секој дом, свој паричник“?

Третиот сегмент – на општините не им се дава во владение градежното земјиште, иако во законот е наведено дека учествува во уредувањето на градежното земјиште согласно Законот за градежно земјиште, кој што е во сила од минатата година. Тоа практично значи дека ние, на ниво на општина не можеме да поведеме некој иницијативи за идни инвестициони циклуси, ниту можеме да привлечеме некој странски или домашен инвеститор преку овозможување да изгради спортска, сала, паркинг, гаража во централното градско подрачје или некој друг објект од јавен интерес, за кој постои обостран интерес, што во сите средби со странски советници заедно со градоначалникот ги потенцираме и ги окарактеризираме како лоши и дека не водат кон остварување на локална власт, власт за доброто на граѓаните...

На трибина со претставниците од Министерството за локална самоуправа и претставници на Советот на Европа, прашавме дали се мисли на инфра структурата, што мора да биде поткрепено со Законот за финансирање на општините, каде ќе биде

прецизирано изразено колкава сума се дава за опслужување на инфраструктурата? Како што рече градоначалникот, ние немаме сили ни тековните објекти да ги одржуваме а камо ли да изградуваме нови училишта.

### ***Ѓ-дин Борче Ристиќски***

Законот до 1995г. беше многу подобар и ако се задржеа 70 %, од регулативите и се променеше само 20 % во согласност со неопходните измени, ќе добиевме Закон за локална самоуправа што ќе беше пример за многу земји од Европската Унија. Две прашања се од клучно значење за имплементација на овој закон: финансирањето на општините и територијалната поделба на Р.Македонија. И за двете прашања е неопходно донесувањето на посебни закони. Во фаза на донесување е Законот за финансирање на локалната самоуправа, во кој централната власт иако отстапи дел од надлежностите многу тешко се одлучува на отстапување на сигурните приходи за финансирање на централната власт на локалната самоуправа што упатува на целта не спроведување на Законот за локална самоуправа или блокирање на неговото спроведување или долг процес на преодни одредби или сл. Но за финансирањето имам еден предлог до централната власт и изготвувачите на Законот за финансирање на локална самоуправа обавезно да се внесат одредби за обезбедување на сигурни извори на приходи, отстапување на дел од данокот на додадена вредност, дел од персоналниот данок, акцизните даноци и донациите со одредени критериуми.

### ***Ѓ-дин Илија Костиоски***

Предвидувам дека овој Закон ќе добие друг тек и поголемо одолжување во неговото донесување. Непремостив проблем, кој е индиректно сврзан за Законот за финансирање на општините е Законот за градежно земјиште, кое градежното земјиште го дефинира како државно, па Општината ако сака да гради треба да го побара од државата а камоли заради развој или други потреби Општината да треба да даде земјиште на странски инвеститор ... порано општината имаше можност да го ослободи инвеститорот од одредени давачки ...

### ***Ѓ-дин Слободан Беличански***

... Интересна е идејата за финансирање од кабловската телевизија од каде може да се финансира локалното јавно информирање... има шанси по сродност на дејности да се решаваат проблемите.

## ***Градоначалник на Ойштина Прилеј Д-р Сашо Пирџаноски***

Дури нема нов Закон за финансирање нема да се донесат ни специјалните закони. Со донесувањето на новиот Закон за финансирање ќе биде Парламентот принуден во еден месец да ги донесе посебните закони, затоа што средствата ќе се лоцираат во општините, и не ќе можат ингеренциите во образование, здравство... да ги држат на централно ниво.

Во постапка е изготвка на законски решенија во кои се предвидува процент од ддв да оди во локалната самоуправа. Во поддршка на ова решение се вметпаа и **Ле Поа** и останатите експерти од Светска и Европска банка за развој, така што државата нема да може да измрдува со одложени решенија како што се донации од државата, или нови зфаќања од локален персонален данок, но ќе мора да се откаже од дел од постоечки средства што ќе се дислоцираат кон локална самоуправа и сметаме дека локалната власт истите пари поефикасно ќе ги употреби ...

## ***Трибина: “Фискална деценијализација во Македонија” - Ойштина Карпош***

### ***Градоначалник на Ойштина Карпош 7-дин Сивечо Јакимоски***

... Ако ЛС не пропишува даноци, ако не “игра” со висината на данокот, никако не може да биде на линија на локалниот економски развој. Ако таа не ги раководи имотно правните односи, ако не може да доделува земјиште, односно да влијае врз својот развој, да ги стимулира малите и средните претпријатија... јас негледам како на друг начин ќе може на економскиот развој да влијае. Што економскиот развој може да иницира и поддржи сега? Во еден свој дел на картата да нацрта индустриска зона? Тоа ли е влијание на економскиот развој? Класично фолирање.

## ***Воркшоуп: „Точно на ѝладне за Законоѝ за локална самоуправа” – Клуб на новинари, Скопје***

### ***Д-р Илија Тодороски - ИСППИ***

ЛС мора да има најмалку 50 - 60 % ненаменски средства со кои ќе може да се финансира, односно оствари развојни приоритети, ако сите средства што ги поседува ЛС се наменски тогаш тоа не може да се остварува.

Глобална шема на приходите во развиените земји укажува на квалитетни извори на приходи, врзани за стопанска и професионална дејност, она што во Македонија го нема, а на крај има финансиско порамнување. Тоа се шеми што подразбираат како побогатите да дадат на посиромашните, со цел да се достигне одреден развој и кај сиромашните.



Тоа може да се илустрира и со развојот на Скопје во минатото и прелевањето на сите средства од Македонија во Скопје. Значи, и Македонија мора да ги воведо овие финансиски шеми на порамнување.

### ***Каролина Шукуроска- советник на градоначалничкиот на Прилеп за ЛС***

... Првиот чекор е целосна анализа на секоја општина поодделно со овие сега дадени надлежности, колкава е масата пари што и се потребни на општината да може да ги извршува надлежностите, и тоа на постојно ниво она што сега се извршува, без разлика што поголем дел ги извршува централната власт преку министерствата и плус да се вклучи развојната компонента.

... досегашните размислувања одат во правец да се земат најсигурните даноци што и досега се користеа во финансирањето на централната власт, пример ДДВ, процент од тој данок, дел од комуналната такса и прашањето на грантовите во смисла на јасни и транспарентни критериуми за распределба на средствата, за да не се повторат досегашните начини на распределба.

Битно е и прашањето каде даноците се собираат. На пример акцизите од тутунот. Дел од нив може да се интересен извор за финансирање во општините каде е застапен тутунот. Охрид и Струга се специфични во туристичките такси што е нивна компаративна предност, но би било добро дел од тие средства да се вратат во општините и да се помогне нивниот развој.

За Прилеп актуелно е давањето концесии за ископување на мермер и минерални сировини каде во пракса постои еден парадокс: државата со концесионерите - корисници на природните богатства, склучува договори за концесија, според кои тие и плаќаат одредени даноци на државата, а тешките товарни возила се движат по патишта за чие одржување е надлежна ЛС, која е принудена да бара пари од други извори за да ги обнови руинираните патишта.

Многу битно е и прашањето за дефинирање на инструментите со кои тие даноци ќе се собираат и дистрибуираат. Ако се оди на ДДВ и персонални даноци и ако централната власт треба да ги дистрибуира до општината, тогаш општината треба да знае со кои закони, во кои рокови ќе се прибираат тие средства и да има одредени механизми на контрола и можност за увид на самата општина како тие средства се дистрибуираат до општината. Не треба да се срамиме од применувањето на веќе стекнатите искуства од комуналниот систем кој го спроведувавме до 1990 година.



И Ал Кајонг „јаднал“ на данокотѝ Наниѝе даночници во Кисела Вода

## **Извадоци од дискуси**

*Трибина: “Фискална децентрализација во Македонија”*

*21.04.2003 година Оштина Кисела Вода*

### **М-р Зоран Шайуриќ – Прајеник во Собрание на РМ**

Главно прашање и на централната и на локалната власт ќе биде, кои нови извори ќе припаднат на локалната власт, покрај овие постојните коишто ги има. Тоа ќе протече и со воведување нови локални такси, како што постојат во земјите на Европска Унија: такси на домашни животни, такса на продолжено работно време, такса на точење алкохол... Кога сме кај странските искуства, главен интерес предизвикуваат новите извори на приходи и при тоа се проучуваат компаративните искуства. Јасно е дека претензиите на локалната власт се околу тоа да се дојде до 1% од ДДВ, за што има примери во европските земји, како во Германија, каде локалното зафаќање достигнува и до 2% (Германија, Австрија). Само да напоменеме дека постои во некои земји и двостепена ЛС, па еден дел од тие средства оди на првостепената, а еден дел за второстепената.

Што се однесува до персоналниот данок, верувам дека ќе биде само прашањето на висината на зафаќањата, односно на распределбата на делот, којшто ќе и припадне на ЛС.

Едно од базичните прашања е собирањето на приход. Најверојатно, еден подолг период тоа ќе го води централната власт, а ќе ја финансира ЛС на тој начин што ќе го пренесува оној дел што и припаѓа. Тука не се искучени и спорови - тие ги има и досега. Таков е примерот со уличното осветлување.

Исто така, се поставува прашањето на зголемените ингеренции и прашањето на обемот на надзорот. Дали надзорот ќе биде периодичен, дали редовен, дали ќе зависи од големината на локалната единица, не е толку важно. Имаме пример од Грција, каде што со Законот за финансирање на ЛС е кажано дека големите градови : Атина, Солун и Патрас се под постојан надзор на централната власт. Унифицирани решенија нема да може да се донесат за сите видови на општини.

Една друга проблематика. Со новиот Закон за градежно земјиште испуштен е т.н. “надомест за градежно земјиште” (градската рента). Заради тоа, неколку пратеници, меѓу кои ќе бидам и јас, планираме тоа да го поставиме во собраниска процедура. При дискусиите околу овој надомест беа поставени неколку прашања, а најбитното беше - до кога ќе важи овај закон? Логично, овај закон ќе важи сè до донесување на ЗФО. Второто прашање се наметна и од МФ - дали со промена на тој закон градската рента треба да се лимитира? Таа дилема за МЛС и министерот за ЛС не постои, затоа што тој вели дека ЛС ќе биде таа која ќе даде некоја реална основица за порезење и висина на стапка, бидејќи и порано имаше големи проблеми со наплатата. Таа треба да биде една минимална ставка, што ќе може да се наплатува во практика.

Третото прашање се поставува, ако се решат првите две: што со приватизацијата на градежното земјиште? Дали оној што има двор и го откупил, и тој треба да плаќа, бидејќи тоа е веќе негово и не е ниту градско ниту државно?

**Градоначалник на Општина Кисела Вода 5-дин Љубчо Димов**

Приходите што се собираат во една општина, ако го надминуваат нивото на административниот буџет, со кој таа општина треба да располага, државата ги става во категоријата “вишок на буџет”, прави одредени критериуми за распределба на тие средства и ги дели на ЕЛС. Конкретно за Кисела Вода. За 3 години К.В го надминува основниот административен буџет, кој се движи од 15 до 20 милиони денари годишно и од тој надминат дел само еден мал дел се враќа во општината, согласно со одлуката на владата за распределба на вишоците на средства. Најголемиот дел од тие “вишоци” служи за балансирање на онаа неадекватна распределба и неадекватно собирање на средства што во некои општини не се собрани, односно не се до нивото на предвидените административни буџети. Треба да се изнајде механизам за да се стимулира собирањето на тие приходи од секоја општина поединечно, односно, општината мора да биде таа што ќе биде загрижена за ваквите приходи од сопствената средина.

Новите ингеренции, коишто треба да ги планираме, треба да се планираат базирајќи се на некаков математички модел. Ако тие средства, сведени на едни такви математички модели, се издимензионираат и ги имаме како форма, лесно ќе се види кои нови ингеренции, што до сега беа финансирани од истите средства, како сега да се финансираат во новата состојба. Ако тие два модели се споредат, може да се дојде до некаква формула за да се изнајде колкав процент од зафаќањата што сега постојат во државата треба да се усмерат на одредена општина, согласно овие ингеренции коишто централната ги префрла на општините.

Паушалните предвидувања или префрлања без да се има предвид однапред ваквиот математички модел може да не доведе до огромни грешки или до ситуација..

Даночните обврски не треба да се зголемуваат, капацитетите или габаритите треба да ги бараме во сегашното ниво, или на друг начин кажано, сметам дека државата мора да ги пропише или лимитира максималните даноци кои ќе можат општините да ги собираат, било во полна дозволена стапка, било дел од дозволемиот данок, сметајќи дека на тој начин подржуваат одреден развој.

Овај закон ќе ја погоди суштината на проблемите, ако отвори голема лепеза на можности за финансирање на локалната власт. На пример, средствата од користење на времени објекти, градската рента, туристичките такси, разните други такси и давачки, но тука можеме да ги вброиме и таксите за регистрација на возила, коишто не можат да одат само за магистралните патишта, знаејќи дека и ние овде локалните патишта ги поправаме со некакви средства.

Околу имотот на општините, таков каков што е по делбениот биланс од 1999 година, треба да се запрашаме дали објектите, што се градени со самопридонес на општините, можат да останат објекти на државата или на Агенција за млади и спорт? Можностите за додатни приходи лежат во враќањето на таквите имот со којшто ќе стопанисува општината и од тој

имот ќе остварува приходи. Истото е и со дел од општинското земјиште, кое со стариот закон ни е одземено. Потоа, приход на општините може да биде и приходот од изнајмување простор на кафулињата, продолженото работно време, точењето на алкохол и сл.

Ако се соберат сите овие ставки, само 10 – 20 % ќе остане да бидат балансирачки фактори, со кои интервенира државата, која преку грантови ќе финансира одредени проекти во општините или на еден начин ќе го балансира онај голем диспарат во однос на општините, кои по овие основи можат да заработат многу повеќе средства.

Околу вркката на овој закон, со Законот за разграничување на општините, мора да се каже дека прво мора да се има слика или модел за финансирање, според кој ќе може да се димензионираат општините. Затоа, добро е овој закон математички да се симулира низ практика во општините, отколку да се избрзува и после пресметките да покажат неадекватно одржливост.

Во една ваква почетна ситуација, кога се носи ваков закон, потребно е да знаеме колку средства, врз основа на персоналниот данок (колку луѓе од општината се вработени) ќе собереме. Но исто би сакал да знам колку пари се собираат од ДДВ на територијата на мојата општина, колку има правни субјекти, фирми што работат во општинава. Мене ми фалат званични податоци за тоа што и колку и по кој основ се дава од општината на државата. Министерството за образование нема податок колку во просек последните години вложувало во тие училишта и нема други податоци, кои ни се нас локалците потребни. Во брска со образованието и одржувањето на училиштата, ние треба да имаме податоци кој е тој основен минимум за функционирање, колку годишно ни се потребни средства за тие објекти. Тоа е прашање на предвидливост на приходите. Инаку, како ќе планираме?

### *Г-ѓа Душица Перишиќ – Извршен директор на ЗЕЛС*

Пред една година одржавме 12 округли маси во Македонија во врска со можниот изглед на новиот ЗФО. При тоа собравме многу материјали и тоа од базата, од луѓето кои работат со тие финансии и тие ги кажаа своите ставови, кои ни послужија за Декларацијата на ЗЕЛС, каде што се предвидени неколку битни точки, кои задолжително треба да се појават во ЗФО. Таа декларација беше усвоена на состанокот на двата дома: Домот на градоначалниците и Домот на претставниците на општинските совети. ЗЕЛС повеќе од 8 месеци има формирано своја Комисија за финансирање. Тие се вклучени во сите **драфт** верзии и предлози кои доаѓаат од Министерството за финансии.

ЗЕЛС потпиша договор - Меморандум за соработка со владата, каде таа се обврза за сите важни закони и подзаконски акти во коишто се работи за ЛС, задолжително да бидат контактирани и претставниците на ЗЕЛС. И директорот на Управата за јавни приходи помогна во тоа наше настојување да потпишеме и посебен Меморандум за соработка со МФ. Комисијата на ЗЕЛС предложи, а постојниот комитет ги усвои четирите пилот општини каде што ќе се започне со вршење на дејноста администрирање, собирање и комплетирање на данокот на имот. Тие четири општини се Свети Николе, Велес, Струга и

Гостивар. Тој испратен меморандум до Министерот за финансии, веруваме дека ќе биде потпишан, затоа што со тој пилот проект ќе докажеме дека нашите општини се во состојба, односно, се способни во потполност да се справат со еден од даноците, кои им носат извори на приходи на општините. Врз искуството од овие 4 општини ние сакаме да ги градиме идните активности на ЗЕЛС односно потребите за тренинзи и обука на општинскиот кадар.

### ***Мр. Зоран Васковски- директор во Управа за јавни приходи***

Постојат многу теории околу тоа кој ќе ги сервисира локалните даноци. Дали тоа и понатаму ќе биде државата или дел од Управа за јавни приходи, која што моментално ги сервисира локалните даноци, ќе биде префрлена на ЕЛС. Најверојатно, низ овој пилот проект ќе добиеме поблиски сознанија околу тоа дали се и самите општини способни за тоа. Префрлањето дел од одговорностите и дел на работењето околу локалните даноци, значи и префрлање на вработените од подрачните министерства во ЕЛС. Тука е и дел на стратегијата на владата, со која автоматски би се намалила јавната администрација а.

Математичките модели, неизоставно треба да се направат. Досега тоа не е сторено и тоа е грешка на државата, затоа што било која верзија од ЗФО нема аналитичка основа за тоа што стои зад тие даноци.

Ако се земе, на пример, основно образование, веројатно државата ги има податоците и не се спорни и точно се знае величината на делот од националните даноци и како е тој дел алиментиран. Тоа математички е многу лесно да се покаже и да се префрлат ингеренциите и делот од средствата, кои одговараат на тие ингеренции.

Спорни се други некои работи, кои мене и лично ми сметаат, таа дискусија за самодоволноста или несамодоволноста на општината. Самодоволноста се состои во оперативниот буџет, за кој може да се направи некој просек по вработен и нема да биде битно дали се работи за Скопје, Конопиште, Кисела Вода или било која друга општина. Вие тука точно можете да имате апроксимација колку е потребно за извршување на определена задача.

Сега доаѓаме на обемот на работа. Веројатно Кисела Вода има поголем обем на работа спрема Шуто Оризари, но тоа се решава со број на вработени во конкретната општина. Така, околу таа апроксимација, околу тој оперативен буџет треба да се направат математички модели. Останува она што ни е нас потребно, особено во сфера на урбанизмот и собираќајот и делот што треба да припадне на ЛС. Тука би требало да се заложиме. Зошто? Затоа што тука се најголемите проблеми во било која општина, како да ги елиминираме и како да се поставиме спрема нив, како да ги решаваме тековно а како програмски.

Ако се реши оперативниот дел можеме да разговараме за овај програмски буџет, а тука има големи специфики и мора да има и некои просеци, за да стартуваат. Дали општината има право да пропише дополнителни даноци, за поддршка на тој оперативен буџет? Дали државата и колку треба да интервенира ако се работи за големи проекти? Една програма на општината, која се носи годишно, би требало и државата со свои средства од буџетот да ја поддржи.

Во врска со градежно земјиште, ЕЛС имаат право на две програми. Едната е Програма за уредување на градежно земјиште, а друга Програма е за одржување на градежно земјиште. Одржување на градежно земјиште, пред се подразбира некој извор на средства, но, дали намерно или ненамерно, Програма е утврдена во Законот за градежно земјиште, меѓутоа изворен приход за таа програма не се. Тука има една отворена дилема. Не можете вие да носите програма, ако немате извори на средства. Тогаш треба државата да реагира и таа програма да ја покрие низ некој друг извор. Словенија има пропишано Закон и таа наплата се врши преку Управа за јавни приходи. Земјиштето, (сопственоста) не е битна, затоа што е тоа градежно земјиште. Програмата за уредување има свој изворен приход - тоа се комуналиите. Постојат две варијанти или можни решенија, но во секој случај не треба овај данок да се дуплира - по два основа. Имено, луѓето плаќаат данок на имот, кој се однесува на сопственоста врз земјиштето и данок на стамбен и деловен простор. Дали треба по два основа да се плаќа? Тука треба де отвори едно прашање. Треба да постои само данок на имот, а ако тој данок не е доволен, можеме да разговараме за неговата висина. Ако се укине градска рента – како дуплирање на претходниот данок, тогаш не може данок на имот да биде приход на оперативен буџет, туку би влегол во програмскиот дел. Зошто само градот Скопје да собира рента, а тоа да не го прават и седумте општини? Дали е одговорот: Скопје има многу поголеми трошоци. Ова е една размисла. Значи: ако се укине градската рента, која исклучиво служи за одржување и се носи таа Програма за одржување на инфраструктурата, дали може данокот на имот да се иземе од оперативен буџет, па тој да биде изворен приход во смисла на програмската поддршка. А што се однесува дали е приватно земјиште или не тоа е илеревантно за мене.

Оваа држава нема информатички систем и заради тоа сè ви е затворено, сè ви е сегментирано. При тоа, говорам и за државните органи и за ЛС. Вие немате допир, немате јавност, немате транспарентност и тука се затвора проблемот. Затоа оваа држава е 12 години во транзиција. Најголем проблем на оваа држава е затоа што нема Закон за информатички систем, односно – го има, но не се почитува. Потребен е систем на комплетна размена на бази на податоци меѓу ресорите и меѓу јавноста. Ако го имате тоа, ќе имате и полесно евидентирање на имот.... Да постоеја такви можности, овој Закон ќе се спроведеше многу лесно.

### ***Бранимир Гоциров – Градска канцеларија***

Наплатата на данокот на имот, за разлика од данокот на недвижности е доста тешка. Наплатата од самите граѓани оди многу тешко затоа што имате тешка положба и социјални случаи. Во принцип, самата наплата е врзана со многу трошоци: од достава на решение, опомена, па дури и присилна наплата. Тука е и прашањето на евидентирањето на имотот и во практиката не е така лесно да се приберат тие даноци. Се надевам дека општините, кога ќе се работи за нивен директен интерес, каде на секој граѓанин, од тие средства ќе му се подобри животот, ќе има поголем интерес за собирање на тие даноци.

Општините ќе мора да најдат механизми да го мотивираат граѓанството да ги наплати тие приходи, зотоа што ќе живее од тие приходи.

Што се однесува во делот на образование, здравство и т.н јас паметам едно искуство од пред 20 години како се финансираа тие надлежности. Имаше закон за судир на надлежностите на општините, каде експлицитно беше прецизирано кој данок се уплаќа во место на живеење или во место каде што работи. Прецизно стоеше тој и тој данок ќе се уплати во местото каде што работи, другиот придонес ќе се плаќа таму каде што ги остварува другите права, каде што му живее семејството, каде ги остварува сите образовни, здравствени и тн. права.

### *Д-р Илија Тодоровски, ИСПИИ*

Треба да се симулира модел, со кој треба да се измери целокупната финансиска моќ на развиена, средна и неразвиена општина, после што лутањата би се намалиле. Бидејќи се донесува еден нов комплетен Закон за локално финансирање, мислам дека една важна област е онаа за воведување **систем за намалување на локалните разлики**. Добро е познато дека меѓу општините постојат големи разлики, но и помеѓу деловите од општините. И сега има елементи на фискални и финансиски порамнувања, содржани во Фондот за недоволно развиени подрачја и руралните и пограничните подрачја се помагаат од тој фонд. Кога го донесуваме овој закон треба да се воведат критериуми за тоа која општина е помалку развиена колку би требало да добие од побогатите или поразвиени општини. Сега е шанса да се воспостават критериуми и точно да се знае според кои стандарди треба одредена општина да добива средства. Треба битно да се зголеми прелевањето на средствата од поразвиените, кон помалку развиените општини и тоа да прерасне во систем, за да не зависи една месна заедница или населба од овој или оној фактор. Едноставно треба да се знае дека доколку нема доволно метра должински или квадратни канализација или водоводна мрежа по жител или пак доволно локални улици и патишта, дека полека треба да се зголемуваат тие средства во тие општини. Тоа е систем што го познаваат сите ЛС во Средна и Западна Европа. Логично, тие имаат 25, 30, 35 критериуми за финансирање. За нас е доволно да почнеме со 5 или 6 критериуми, меѓутоа мора да се воведат систем, кој ќе може да се унапредува.



## ***Извадоци од дискусии***

*Трибина: “Фискална децентрализација во Македонија”*

*22.04.2003 година Оштина Сарај*

### ***Г-дин Имер Селмани градоначалник на Оштина Сарај***

Би сакал да напоменам дека Македонија е една од најцентрализираните земји во Европа, и одвојува најмалку пари од општиот буџет, односно од јавната потрошувачка на единиците на ЛС и тоа помеѓу 1 и 2 %. Во последните години од јавната потрошувачка и припаѓаат на ЕЛС1,6 до 1,8%, а во соседните земји како во Албанија, Србија, Бугарија, тие цифри се поголеми за 10 пати. Во некои европски земји таа цифра е 30% а некаде и повеќе.

Ние во ЗЕЛС разговараме дека граѓаните не треба да се оптоваруваат со нови даноци во корист на општините. Потребно е подобра распределба на јавната потрошувачка помеѓу централната и локалната власт.

### ***Г-дин Аце Коцески – градоначалник на Оштина Велес***

Оваа година би требало да е година на општините, Македонија сериозно влезе во процесот на децентрализација на власта, тој процес доста бавно се одвива по нејзиното осамостојување и доста доцнине во споредба со останатите земји кои се во транзиција.

Оваа тема, за која денес разговараме, заедно со новата територијална реформа на Македонија ќе биде една од најважните задачи во вкупниот процес на децентрализација на власта. Според *Оперативниот план* за децентрализација донесен од владата на РМ, Законот за територијална поделба и ЗФО, во првата фаза треба да биде доставен до Собранието до мај, а најдоцна до ноември треба да бидат изгласани. Моите претпоставки се дека ЗФО не може да се применува до 1 јануари 2005, односно додека не се направи новата територијална поделба на РМ, на основа на која ќе може општините, што ќе останат, да ги преземат правата и обврските.

Интензивно се работи на ЗФО, по првичната верзија, за која беа организирани расправи во ЗЕЛС и на која упативме жестоки критики на текстот на законот. Беше одржана и седница на Комисијата која во МФ работи на тој закон и потоа е организирана тридневна работилница на луѓето кои директно работат на законот.

Состојбата во општините е крајно неповолна и алармантна, а посебно на финансиски план (нема ниту за плати и седници). Така, автономијата е сериозно загрозувана.

Исто така, мора да постои баланс помеѓу обемот на надлежностите, кој е сериозно голем, спрема големината, економската и финансиската моќ на општините, за да може соодветно да одговори на зголемениот обем на надлежностите. Тоа значи и кадровски, стручен потенцијал, а посебно финансиска моќ за да може да генерира развој и приходи, кои се основа за функционирање.

Со помош на УСАИД обезбедени се средства за финансирање на пилот проект за пилот општини за фискална децентрализација, односно за администрирање со изворните приходи на општините. Овде ќе биде опфатен корпусот на даноци на имот и коминалните такси. Во ЗЕЛС веќе се утврдени општините и ќе биде потпишан Меморандум, со кој ќе се воспостават релации со МФ. Треба да се искористи одредбата од од член 23 на ЗЛС, според која Министерот за финансии на градоначалниците на четирите пилот – општини ќе им ги пренесе надлежностите и овластувањата, кои се сеуште во надлежност на централната власт за администрирање со локалните даноци и такси. Во рамките на овој проект општините треба да докажат дека се способни, имаат капацитет подобро да администрираат со собирањето на даноците во однос на тоа како досега тоа го правеше централната власт и секако, проектот треба да биде успешен, за да може на примерот на тие општини да учат сите останати општини, кои ќе останат според новата територијална поделба. Ова е многу сериозен проект. Најголемиот број општини сега не успеваат да ги наполнат своите буџети и работат со огромни дефицити. Има огромни слабости во досегашното прибирање на изворните приходи на општините. Овие служби, кои работеа во рамките на подрачните служби на управите за јавни приходи во “старите” 34 општини, како дејност беа потполно запоставени од страна на МФ и тие тоа не го негираат.

Со овој проект (се надеваме) ќе успееме да го издигнеме капацитетот на управите за приходи, односно на тие служби, што ќе работат на прибирањето на даноците – на повисоко ниво. Од Американската агенција за меѓународен развој ќе биде добиена соодветна техничка помош за да можеме да ги ажурираме списоците на даночните обврзници, да направиме ново евидентирање, проценка или репроценка на вредноста на имотот на даночните обврзници, кој потоа се оданочува со процент од 0,1%, применувајќи го членот 4 од Законот за даноците на имот, затоа што сите ние како граѓани имавме можност да ја пријавиме вредноста на нашиот имот, меѓутоа МФ никогаш не ги презела законските обврски. Потребни се добри компјутерски програми, добра кампања, со која ќе ги повикаме граѓаните да ја исполнат сопствената уставна и законска обврска кон општините (да си го платат данокот на имот), а посебно ќе ставиме акцент на тоа: плаќајќи го данокот на имот, кој ќе биде приход на општината, а не на државата, на некој начин ќе си помогнат себеси, односно ќе инвестираат во изградбата на инфраструктурата, односно во иднината на сопствените деца.

Сега се разговара за дел од ДДВ, како најсигурен извор на приходи, заради автономност и финансиска самостојност на општините. Сепак, експерти мора да направат неопходни анализи на тој вид данок. Имено, најголем дел од економскиот живот е сконцентриран во Скопје и тој данок таму се регистрира. Без анализи не можеме да знаеме како ќе оиди редистрибуцијата на овој вид данок: дали ќе се собира на едно место, па со некој критериуми ќе им се враќа на општините? Има согласност дека комуналните такси треба да останат изворен приход на општините.

Треба да се оди чекор, по чекор во децентрализацијата. До крајот на годината би требало општините да ги добијат надлежностите во урбаната сфера, надлежностите, кои полесно и успешно можат да се децентрализираат (спортот, културата, детската заштита) и тоа до локалните избори, а најсложените зафати и да сакаме не треба да ги трансферираме пред новите локални избори, односно пред јануари 2005 година, затоа што тоа би предизвикало големи проблеми, затоа што прво треба бројот на општините драстично да се намали, за да добиеме општини, кои ќе имаат полн капацитет за сите надлежности, за да немаме општини, кои ќе можат да ги исполнуваат сите обврски и општини кои ќе мораат дел од услугите да ги купуваат од поголемите општини.

ТВ Сийкал - Тридина: ТВ драма стюармині. Градоначалництво за ЗАС, йа и за финансирањето



## ***КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД НА ОДНОСИТЕ ПОМЕЃУ ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ И ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО НЕКОИ ЕВРОПСКИ ЗЕМЈИ***

Во рамките на локалната самоуправа, како потсистем на глобалниот политички систем, мошне е важно прашањето за односите на локалната самоуправа со централната државна власт, односно со централните органи. Прашањето за односот на локалната самоуправа и централните органи, во Македонија од осамостојувањето па до денес, е мошне актуелно и интересно.

Ова прашање во Македонија е уредено со т.н. општи закони, но и со низа посебни закони како и со подзаконските акти во разни области: урбанизмот и просторното планирање, социјалната заштита, водоснабдувањето, финансиите, сообраќајот, образованието, итн.

Современа Европа е децентрализирана Европа. Дали Република Македонија е децентрализирана држава? Декларативно да, но суштински сепак, таа е една од најцентрализираните држави во Европа. Локалната самоуправа во Македонија има многу мали изворни надлежности. За најголем дел од своите надлежности таа е приморана да бара разни видови на согласности од централната власт. Делегираните надлежности кои се предвидени во Уставот и во законот, засега се само декларација. Преголемата централизираност е резултат на желбата на државата да ги контролира сите битни политички и економски процеси во општеството, како и на нејзината недоверба кон локалната самоуправа.

Од друга страна пак, не треба да се изуми дека локалната самоуправа е составен дел на државата и доколку се претера во локалниот партикуларизам, можно е таа да се претвори во институција која влече кон локален партикуларизам и другите негативни појави. Исто така, не треба да се преценува капацитетот на локалната самоуправа. Најсложените и најбитните работи во државата, како што се надворешната политика, одбраната, кредитно - монетарната политика и т.н., може единствено да ги врши централната, односно државната власт.

Оттаму, целта на овој труд е да се споредат релациите помеѓу централната власт и локалната самоуправа, односно помеѓу локалните и централните органи, во Република Македонија со овие релации во повеќе земји во Европа.

## *1. Холандија*

Уставот на Кралството Холандија ја гарантира локалната самоуправа на ниво на општини, како првостепен и на ниво на региони (покраини), како второстепен облик на локалната самоуправа. И во двата облика, постојат непосредно избрани локални органи. Уставот на Холандија, исто така, определува дека, Холандија е децентрализирана држава со што уште повеќе се потенцира улогата на локалната самоуправа.

Централната власт во Холандија има свои деташирани органи на ниво на второстепената локалната самоуправа региони (покраини), но и на ниво на некои поголеми општини. Најбројни деташирани, подрачни органи се на Министерството за финансии, Државниот инспекторат за планирање на просторот и Централната дирекција за јавните работи и водостопанството. Овие деташирани единици се хиерархиски подредени на централните органи и се должни да се придржуваат на нивните инструкции и упатства.

Односите помеѓу овие деташирани подрачни единици и локалната самоуправа пак, се засновани на принципот на немешање на овие единици во креирањето на политиката утврдена во локалната самоуправа. Но, овие подрачни единици го имаат правото на надзор над локалната самоуправа и правото на поднесување на приговори против одлуките на локалната самоуправа, до централните органи. Пред да се разгледаат овие приговори, задолжително се бара изјаснување на локалната самоуправа.

Посебна карактеристика, претставува именување на “бургемастер” т.е. градоначалникот од Круната. Имено, Кралицата го именува градоначалникот од редот на членовите на советот. Во праксата тоа се сведува сепак на формален чин.

Државата може на второстепената, но и на првостепената локална самоуправа да делегира извршување на определени државни работи. Централното Министерство за просторно планирање, при донесување на просторните планови кои ги регулираат поголемите инфраструктурни објекти, како што се железничките пруги, автопатите, пристаништата и аеродромите, дава инструкции на органите на локалната самоуправа, со цел на координирање на работите. Општината мора да ги усогласи своите просторни планови со пошироките планови кога се работи за неизградени реони, а за изградените реони оваа обврска не постои.

Генералниот надзор над работењето на локалната самоуправа го врши Министерството за внатрешни работи, кое е и одговорно за нејзиното работење. Овој надзор може да го вршат и другите министерства во рамките на својот делокруг, како и Владата. Законодавството на Холандија предвидува, определени одлуки на локалната самоуправа да подлежат на претходното одбрување, а особено во дејностите каде што локалната самоуправа и централната власт имаат заеднички надлежности. Буџетите на единиците на локалната самоуправа, мора претходно да бидат усогласени со централните органи. Владата, по препораките на министерствата за внатрешни работи и финансии, може да доделува грантови на единиците на

локалната самоуправа. Овие грантови можат да бидат специфицирани со одредена намена или пак, без одредена намена, односно да се трошат по слободна диспозиција на локалната самоуправа.

Против актите на централните органи донесени во вршење на надзорот, локалната самоуправа може да поднесе жалба до окружните судови и до Административното одделение на Врховниот суд на Холандија.

Од изнесеното произлегува дека односите помеѓу локалната самоуправа и централните органи во Холандија се карактеризираат со релативно висока самостојност на локалната самоуправа, согласно со принципите на Европската повелба за локалната самоуправа. Исклучок од ова, претставува именувањето на градоначалникот од централниот орган, (од Круната) без оглед на тоа што најчесто истото претставува само формален чин.

## **2. Данска**

Данскиот Устав предвидува дека општините се независни во рамките на своите надлежности, но под надзор на начин утврден со закон. Ова значи дека надзорот на централните државни органи на локалната самоуправа е санкциониран во највисока правна норма. Во Данска постојат 14 округа, како второстепен облик на локална самоуправа и 275 општини како првостепен облик. Копенхаген и Фредериксберг се истовремено и општини и окрузи. Во сите 14 округа постојат подрачни единици, на чело со како испостави на централната влада.

Локалната самоуправа и во општините и во окрузите има свој субјективитет и автономија, со сопствени органи избрани непосредно од граѓаните.

Карактеристично за односите на локалната самоуправа со централната власт во Данска, е тоа што голем дел од овие односи се регулираат со спогодби кои централната власт ги склучува со локалната самоуправа, при што многу често овие спогодби во име на единиците на локалната самоуправа ги склучуваат асоцијацијите на окрузите и општините. Односите помеѓу локалната самоуправа и централните органи, освен со надзор над работењето, се карактеризираат и со меѓусебна соработка. Ова посебно, важи за односите на локалната самоуправа со Министерството за енергетика и човекова околина, кое е надлежно за работите на планирање. Ова министерство е должно да ги разгледа сите предлози и иницијативи поднесени од локалната самоуправа и за својот став за тоа задолжително повратно да ја информира.

Данска е држава со силно нагласена социјална политика и со мошне развиен систем на социјална заштита на граѓаните во разни социјални сфери. Во рамките на социјалната заштита општините имаат големи компетенции, но централната власт има сепак најголема улога во дистрибуција на средствата на одделните општини, за оваа намена.

Во рамките на подрачните единици на централната власт, мошне се раширени инспекторатите, како деташирани органи на централната власт. Особено се раширени подрачните единици на Државниот инспекторат за труд и социјална заштита, кои ја контролираат реализацијата на социјалната заштита на општинското ниво.

Генералниот надзор над работењето на локалната самоуправа во името на централната власт, како и во многу други европски држави го извршува Министерството за внатрешни работи. Ова Министерство може да поништи акт на локалната самоуправа по сопствена иницијатива, по барање на граѓаните или пак, по барање на малцинската политичка групација во локалните совети. Ова може да се случи доколку актите на локалната самоуправа не се во согласност со Уставот или законите, во процедурална или материјална смисла. Исто така, централните органи можат да и наложат на локалната самоуправа да изврши мерки кои е должна да ги преземе со закон, доколку таа не ги преземе. Локалната самоуправа има право на судска заштита против актите на централната власт. Во Данска, локалната самоуправа има силна финансиска моќ, со широка лепеза на сопствени извори на приходи. Приходите на локалната самоуправа може да се востануваат само со одлуките на централната власт. Но и покрај силната финансиска основа, чести се доделувањата на средствата од централната власт кои може да бидат со специфицирани намени и без утврдени намени.

Освен генералниот надзор на Министерството за внатрешни работи, надзорот го вршат и определените министерства во рамките на својот делокруг на работата.

Од ова може да видиме дека односите на локалната самоуправа со централните органи се одликува со голема самостојност на локалната самоуправа, која е гарантирана со устав и со закон.

### **3. Белџија**

Белгискиот устав ја дефинира Белгија како федерална држава која е составена од 3 различни заедници, Француска, Фламанска и Германска, како и од три региони, Валонски, Фламански и Бриселски. Овој устав ја третира локалната самоуправа како една од темелните вредности. Локалната самоуправа во Белгија е двостепена и има 9 второстепени единици на локална самоуправа - провинции и 589 првостепени единици, односно општини. И првостепената и второстепената локална самоуправа имаат свои непосредно избрани органи совети, кои пак, избираат свои извршни органи. Градоначалникот се назначува од централната власт од Кралот, по правило од редот на мнозинската групација во советот на општината. Исто така и највисокиот извршен орган во провинцијата - гувернерот - се назначува од Кралот. Градоначалникот на општината, покрај надлежностите од локалната самоуправа, е одговорен и за спороведување на актите на федерацијата и федералните единици. Ова значи дека во Белгија, како и во некои други земји, како на пример во Франција и Шпанија, некои органи на локалната самоуправа имаат двојна улога. Тие се воедно органи на локалната самоуправа, но и на државната власт.

Во Белгија мошне често е делегирање на извршување на надлежностите на централните органи на локалната самоуправа. Така федералните државни органи, на локалната самоуправа и делегираат извршување на работите од областа на матичните служби, изборниот систем, возачките и сообраќајните лиценци, како и од социјалната заштита. Освен



федерацијата и членките на федерацијата и доверуваат извршување на определени работи на локалната самоуправа, најчесто во областа на образованието.

За разлика од многу други европски земји, единиците на локалната самоуправа во Белгија немаат голема финансиска самостојност и во голема мера се потпираат на доделување на средства од централните органи. Исто така, во Белгија локалната самоуправа е подложена на силна и опсежна контрола од централните органи, која ја опфаќа не само законитоста на актите, туку и целисходноста на актите, па дури и нивната компатибилност со државните интереси. Оваа силна контрола се карактеризира и со потребната согласност за определени акти на локалната самоуправа како и со укинување, суспендирање од извршување, па дури и преиначување на одредени акти.

Против одлуките на централната власт, локалната самоуправа има право да бара судска заштита. Надзорот на тековната работа на општината честопати се доверува на општинскиот секретар кој се именува и разрешува од централните органи, како нивен деташиран орган.

Од изнесеното може да заклучиме дека односот на локалната самоуправа и централните органи е проткаен со силен надзор над работењето на локалната самоуправа, при извршувањето на делегираните надлежности, но и при извршувањето на изворните надлежности.

#### ***4. Норвешка***

И во Норвешка, слично како во претходно наведените држави, постои двостепен систем на локалната самоуправа. Во Норвешка постојат 435 општини и 18 округа. Округот за разлика од претходно наведените земји, не е самостоен облик на локална самоуправа, туку децентрализиран облик на централната власт, на ниво на второстепената локална самоуправа и нема сопствени непосредно избрани органи. Окружниот гувернер покрај извршувањето на државните работи ги извршува и работите поврзани со координирање на работењето на општините кои се наоѓаат во округот. Тој ја контролира и работата на општините, но само во поглед на усогласеноста на нивните акти со законите. Гувернерот на општинските органи им дава и препораки, кои не се задолжителни за нив. Гувернерот нема право да ги укинува актите на локалната самоуправа, тој има право само да поведе постапка за оценување на законитоста на нејзините акти.

И покрај тоа што општините имаат сопствени извори на приходи, 40% од нивните приходи се државни грантови. Притоа, како и во другите земји има два вида на државни грантови. Едните се општи, без претходно утврдена намена, а вторите се наменски за конкретни проекти, за кои најчесто покрај државата и самата општина обезбедува дел од средствата. Во поглед на трошењето на изворните приходи на општините, гувернерот нема право да врши надзор. Но за трошењето на доделените државни средства, гувернерот задолжително врши надзор, при што на општините може да им издава инструкции

за трошење на овие средства. Против актите на гувернерот, општината може да поднесе жалба до Министерството за локална самоуправа.

Од изнесеното, видно е дека општините во Норвешка и покрај активната улога на гувернерот, како подрачен орган на централната власт, имаат самостојна положба во однос на централните органи и не се подложни на силен надзор од централната власт. Од ова во извесна мера претставува исклучок, основното образование, кое инаку е изворна надлежност на општините. Министерството за образование директно, но и преку своите истурени подрачни единици врши посилен надзор над работењето на општинските органи, но само во поглед на тоа дали во општините се обезбедува реализација на образовниот процес согласно со стандардите и нормативите утврдени од централните органи.

## **5. Германија**

Во Германија, како и во повеќе земји со долга традиција на локална самоуправа, постои двостепена локална самоуправа. Округот како второстепена локална самоуправа е автономна самоуправна единица, со сопствени непосредно избрани органи. Се разбира и општините како првостепен облик на локалната самоуправа имаат сопствени непосредно избрани органи. Окружите, од една страна, претставуваат понизок степен на државната власт, а од друга страна се второстепени единици на локална самоуправа со низа самоуправни и автономни функции. Така округот, е надлежен за спроведување на низа државни работи, кои му ги доверува централната власт, како на пример решавање на споровите помеѓу општините, контрола на проектите во кои учествуваат повеќе општини, доделување на средства на општините со помали финансиски можности, преземање на извршување на определени задачи кои општините не се во состојба да ги реализираат итн., но и врши низа локални работи, како извор на надлежност.

Сојузна Република Германија е федерално уредена држава во чиј состав влегуваат шеснаесет покраини (Ландер), кои како федерални држави имаат сопствено законодавство. Во рамките на ова, секоја покраина има сопствени закони кои ја регулираат локалната самоуправа. Бидејќи покраините се држави во составот на федералната држава, кога се зборува за односите помеѓу локалната самоуправа и централните органи, се мисли, пред се, на односите на локалната самоуправа со покраините, но се разбира општините и округите имаат односи и со федералните органи. Покрај сопствените изворни приходи локалната самоуправа добива финансиски средства од покраината и од федерацијата.

Како што напоменавме, локалната самоуправа во Германија има долга традиција, уште од времето на познатите старогермански локални слободи. Во средниот век, големите феудални градови добиваат посебни привилегии и автономија. Во модерна смисла, локалната самоуправа се поврзува со големите реформи на прускиот министер Карл Реицхсфреихерр (односно со Законот за локалната самоуправа од 1908 година).

Локалната самоуправа е гарантирана и со Федералниот устав и со покраинските устави. Федералниот устав ја гарантира егзистенцијата на општините и нивните суверени права кои треба да се штитат од премногу силни интервенции на покраините и на федерацијата. Уставот исто така, дава правна гаранција за финансиското учество на локалната самоуправа во даночните приходи на федерацијата и покраината. Исто така, според Уставот, локалната самоуправа има право на заштита на своите права пред уставните судови на покраината и Уставниот суд на федерацијата, во зависност од тоа, дали правото кое им се повредува е утврдено со сојузен или покраински пропис.

Во Германија генерално одговорно за надзор над работењето на локалната самоуправа е Покраинското министерство за внатрешни работи, но надзор можат да вршат и други министерства во рамките на областите за кои се одговорни. Овој надзор се однесува само на законитоста на работата на локалната самоуправа и по правило е посреден, така да може да се каже дека односите на локалната самоуправа и централните органи се карактеризираат со голема самостојност на локалната самоуправа.

## **6. Франција**

За време на Револуцијата 1789 г. во Франција постоел развиен систем на локална самоуправа. Но денес Франција, има еден од најцентрализираните системи, во кој е видна силната доминација на централната власт во однос на локалната самоуправа. Ова датира од времето на Наполеон, кој воведо централизиран систем со што се задуши автономијата на општините. Франција е една од најцентрализираните држави во Европа и покрај тоа што ова е ублажувано особено со уставите на ИВ Француска Република од 1946 година и В Француска Република од 1958 година, кои локалната самоуправа ја произведуваат во уставна категорија. Ова уште повеќе се ублажува во 1982 година кога голем дел од прерогативите на префекторот преминуваат во надлежност на претседателот на советот на департаментот.

Франција има тростепенa локална самоуправа, односно општина, департаман и регион. Сите три степенa имаат своја автономија и се посебни единици на локалната самоуправа, со свој непосредно избран совет. Регионот до 1986 година не беше самостојна единица на локалната самоуправа, туку беше административна организација на централната власт. Во Франција има мошне голем број општини 36.551, од кои, околу половината, со помалку од 1000 жители. Но сите без оглед на големината имаат еднаков статус. Исклучок претсатвува главниот град Париз кој има посебен статус. Во Франција има 327 департамани и 21 регион, плус Корзика која има посебен статус.

Општината како основна единица на локалната самоуправа има двојно својство. Таа е истовремено и автономна единица на локална самоуправа и единица на државна управа. Општината има два органа, односно совет, кој извршува сопствени изворни надлежности, но и од државата делегирани надлежности и претседател на општината (мер). Најголем дел

од делегираните надлежности се пренесуваат на мерот. Затоа, мерот, слично како и во Белгија, е истовремено и орган на локалната самоуправа, одговорен пред советот, но и орган на државната управа одговорен пред државата.

И второстепените и третостепените единици на локалната самоуправа, се истовремено автономни единици на локалната самоуправа и единици на централната власт, кои извршуваат државни функции. На овие две нивоа, покрај непосредно избраните органи постојат и префекти кои како органи на централната власт се именуваат од Владата. Префектите имаат силни овластувања врз органите на општините, депарتمانите и регионите и вршат силен надзор над работењето на локалната самоуправа, пред се во поглед на законитоста, но и во поглед на целисходноста на нивните акти. Во голем број на случаеви, за актите на локалната самоуправа неопходна е претходна согласност на централните органи. Покрај префектите надзор над работењето на локалната самоуправа, врши и Министерството за внатрешни работи, кое е генерално надлежно за локалната самоуправа, како и другите министерства во рамките на својот делокруг како и Владата. Посебно место заема Државниот совет, кој решава по жалбите на единиците на локалната самоуправа, против актите на органите на државната власт. Овој совет има, исто така, мошне активна улога во релациите на локалната самоуправа со централната власт и дава силен белег на нивните меѓусебни односи.

Локалната самоуправа во Франција е под нагласена контрола и силен надзор на централните органи.

## **7. Словенија**

Локалната самоуправа во Словенија е загарантирана со устав. Уставот на Република Словенија во поглед на надзорот на централната власт над работењето на локалната самоуправа, по примерот на европското демократско искуство, предвидува државните органи да вршат надзор над законитоста на актите, но не и на целисходноста на истите. Сосема е друга состојба кога се работи за делегираните надлежности, при што државните органи ја контролираат и целисходноста и стручноста на работењето на локалната самоуправа. Понатаму, во уставот се наведува дека контролата на државата над работа на локалната самоуправа се врши согласно со Законот за локална самоуправа и Законот за државната управа.

Означената контрола односно надзор, се врши од Владата, ресорните министерства, како и од нивните подрачни единици. Централните органи можат да сугерираат и поинакви решенија од оние кои ги донесуваат органите на локалната самоуправа, доколку сметаат дека тие не се во согласност со законот и уставот. Тие исто така, можат да поведат постапка за оценка на уставноста, односно законитоста на актите на локалните органи. Централните органи, се овластени времено да го преземат извршувањето на функциите кои општината не ги извршува или пак неквалитетно ги извршува. Ова особено во областа на водоснабдувањето, комуналните активности и слично. Кога се работи за делегираните надлежности како што е напоменато, надзорот е многу пообеман и централните органи, се овластени да даваат и инструкции кои се задолжителни за

локалната самоуправа, Министерствата можат да ѝ предложат на Владата да ги одземе делегираните надлежности. Најактивна улога во вршењето на надзорот имаат подрачните единици. Подрачните единици покрај тоа што вршат надзор се задолжени и да соработуваат со локалните органи, за што пак се подложени на контрола од нивните ресорни министерства. Во Словенија карактеристично е усогласувањето на буџетите на општините со државниот буџет, при што мошне активна улога има Министерството за финансии и подрачните единици на ова министерство. Подрачните единици на министерствата, можат да се основаат за подрачје на една или повеќе општини.

Во поглед на односите на локалната самоуправа со централните органи, како и воопшто на изградба на системот на локалната самоуправа, како потсистем на севкупниот политички систем, Словенија припаѓа во земјите од Источна и Средна Европа, кои меѓу првите ги извршија реформите во оваа област, по примерот на земјите со развиена парламентарна демократија и развиен систем на локална самоуправа. Таа мошне брзо, успешно и безболно ги изврши реформите во сферата на локалната самоуправа, користејќи ги искуствата од означените земји, но кои ги прилагоди на своите спецификуми. Односите на локалната самоуправа и централната власт, освен со надзор се карактеризаат и со соработка. Со таквиот пристап, како и со севкупните политички и економски реформи Словенија зачекори со крупни чекори кон евроатлантските асоцијации.

## **8. Словачка**

Уставот на Република Словачка локалната самоуправа ја третира доста опсежно. Така уставот зборува за автономијата, финансирањето како и за органите на локалната самоуправа. Исто така, во уставот се утврдува делегирање на надлежности од страна на централната власт на локалната самоуправа и надзор на централната власт спрема локалната самоуправа.

Во Словачка постојат 2875 општини, 130 града, 79 дистрикти и 8 региони, што значи дека таму егзистира тростепена локална самоуправа. Но дистриктите и регионите не претставуваат единици на локалната самоуправа во вистинска смисла. Тие се всушност децентрализиран облик на централната власт. Со нив раководи принципал кој се именува од Владата, на предлог на Министерот за внатрешните работи. Определените министерства во регионите и дистриктите имаат свои подрачни единици. Тие заедно ја контролираат работата на локалната самоуправа, но исто така, градот и кооперативни односи со неа. Општините може да бидат овластени за извршување на државните работи само со закон, освен за време на елементарните непогоди, пожарите, поплавите и слично, кога подрачните единици на ниво на дистрикти, може да и делегираат одредени работи. Посебна улога во надзорот над работењето на локалната самоуправа имаат подрачните единици, на Инспекторатот за заштита на човековата околина, кој е во состав на Министерството за екологија. Овој инспекторат врши

силна контрола, над услугите кои ги организира локалната самоуправа, како што се одржување на зелените површини, чистење на јавните површини и квалитетот на услугите на водоснабдувањето, итн.

Во располагање со своите изворни приходи и утврдување на сопствените буџети, општините имаат полна самостојност, без било какво усолгасување и надзор од централните органи.

Постои единствено финасиски надзор над средствата кои се доделуваат на општините од страна на централната власт.

Генерално за работењето на локалната самоуправа, како во многу земји одговорно е Министерството за внатрешни работи. Но генерална супервизија на законитоста на актите на локалната самоуправа како и над работењето на сите државни органи, ја врши јавниот обвинител, којшто ја испитува само законитоста, а не и целисходноста на актите на локалната самоуправа. Притоа, доколу констатира незаконитост, обвинителот е должен да поведе постапка за оценка на актите од пред Уставниот суд. Локалната самоуправа во Словачка се карактеризира со голема автономија во однос на централните органи и тоа особено во сферата на финансиите.

## ***9. Заклучни констатации***

Во овој труд се обработени односите на локалната самоуправа со централната власт во некои европски земји. Притоа, обработени се некои земји од Централна и Источна Европа, односно Словачка и Словенија. Овие земји се одбрани поради тоа што во реформите на локалната самоуправа отидоа доста далеку, со што се приближија до земјите членки на Европската унија. Локалната самоуправа во овие земји е гарантирана со устав и има голема автономија во однос на централната власт. Надзорот од централните органи е уставно и законски лимитиран и тоа само на оценка на уставноста и законитоста на актите на локалната самоуправа и не навлегува во целисходноста на нивните акти. Ова се однесува за изворните надлежности, додека кога се работи за делгираните надлежности, надзорот е посилен. Исто така, постои голема финансиска самостојност на единиците на локалната самоуправа. Во овие земји освен со надзор, односите на локалната самоуправа и централните органи се базираат на кооперативност и партнерство. Се разбира, постојат и други земји кои се наоѓаат во т.н. транзиционен период и кои извршија силни реформи на локалната самоуправа, како што се пред се Полска, потоа балтичките земји, Литванија и Естонија како и Унгарија. Овие земји посветија големо внимание, во рамките на севкупните реформи, соодветно место да најде реформата на локалната самоуправа, но и на нејзината самостојна положба во однос на централните органи.

Во овој труд за компаративна анализа беа одбрани Белгија и Франција, како земји со долга традиција на локалната самоуправа. Овие земји особено Франција, се типичен пример за силна доминација и силен надзор на централните органи над работењето на локалната самоуправа. Овој надзор што е типично за земјите со долга традиција на локалната самоуправа,

опфаќа надзор не само на законитоста на работењето, туку и на целисходноста на работењето, а во Белгија дури и на компатибилност со државните органи. Органите на локалната самоуправа во овие земји најчесто имаат двојна улога. Тие се воедно и органи на единиците на локалната самоуправа и ги извршуваат своите оригинерни функции, но истовремено се и органи на централната власт бидејќи извршуваат бројни државни функции. Се рабира, во овие земји локалната самоуправа е во подредена положба во однос на централните органи.

Изнесен е и односот на локалната самоуправа со централните органи во Сојузна Република Германија. Во оваа федеративно уредена земја, под овие односи се подразбираат односите помеѓу локалната самоуправа и органите на федеративните единици - покраините, но и со федерацијата, односно федералните органи. За Германија е исто така, карактеристично е тоа што не постои единствен вид на локална самоуправа односно таа е различно уредена во различни покраини, што дава посебна специфика на односите на локалната самоуправа со централните органи.

На крајот ќе ги напоменеме и оние земји кои беа обработени во почетокот на трудот: Холандија, Данска и Норвешка. Во овие земји постои развиена локална самоуправа со долга традиција, која има голема самостојност во односите со централните органи. Во овие земји постои мошне развиен систем на социјалната заштита, која се повеќе се пренасочува од државната на локалната самоуправа. Во овие земји постојат многубројни т.н. заеднички надлежности, кои заеднички ги извршуваат локалните и централните органи.

Целта на овој компаративен преглед, на односите помеѓу локалната самоуправа и централните органи, е да се согледаат сличностите и разликите на овие односи во одделни земји, за да может да се споредат со односите на локалната самоуправа и централните органи во Република Македонија, како воопштено така и по одделни области.

## *ЛИТЕРАТУРА*

- Гизевиус В. - Водич низ комуналната политика, Ф. Еберт, Скопје, 1998;
- Гризо Н. - Давитковски Б.-Наука за управата, Просвета Куманово, 1994;
- Ѓорѓиевиќ Ј. - Основни типови локалне самоуправе, Нова администрација, Београд, 1957;
- Europe 2000 – Cooperation for European territorial development E SCC-EC-EASC Brussels' 1994;
- Јовичиќ М. - Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској, Савремена администрација, Београд, 1963;
- Јовичиќ М. - Савремена локална самоуправа у свету, Савремена администрација, Београд, 1963;
- Јовичиќ М. - Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама, Савремена администрација, Београд, 1974;
- Mill S. J. – On liberty Oxford, University Press, London, 1971;
- Municipalities and regions reference Book 1995/96;
- Municipalities and counties in Denmark, Ministry of interior, Denmark, 1996;
- Пашиќ Н. - Упоредни политички систем, Нолит, Београд, 1981;
- Пусиќ Е. - Наука о управи, Народне Новине, Загреб, 1989;
- Robson W. – The Development of Local Government, London, 1957;
- Симовиќ В. - Комуналан систем и комунална политика, Научна књига, Београд, 1966;
- Силјановска Г.- Општина измеѓу норме и стварности, Правен факултет, љубљана, 1994;
- Facts About – Germany Societas Verlag, Frankfurt A/M, 1996;
- Horwath M. T. – Decentralization experiments and reforms, local governments in Central and Easter Europe, Budapest, 2000;
- The council of European Municipalities and Regions reference book, Strasbourg, 1995/1996



## ***ПУБЛИКАЦИИ И ДОКУМЕНТИ***

Structure and operation of local and regional democracy – Netherlands Council of Europe, 1998;

Structure and operation of local and regional democracy – Denmark COE, 1997;

Structure and..., - Finland, 1997;

Structure and..., - Slovenia SOE, 1998;

Structure and..., - Belgium COE, 1997;

Structure and..., - Lithvanija COE, 1998;

Structure and..., - Portugal, 1997;

Structure and..., - Finland, 1997;

Транзиција на локалната самоуправа во РМ - Тхе Урбан Институте Нењ Сорк, 1998;

Извештај на "Фаре" за реформите на јавната администрација во Македонија, проект 9203;

Европска Повелба за локалната самоуправа - Македонска верзија, Совет на Европа, 1997;

Draft opinion on the Initial draft World Character of Local self-governments – Congress of local and regional authorities of Europe, 6<sup>th</sup> session, Strasbourg, 1998;

Report 7<sup>th</sup> session Congress of local and regional authorities 1998 – Report of local and regional democracy in France

Explanatory report of European charter of local self-government COE, Strasbourg, 1997;

Adopted Text, Congress of local and regional authorities of Europe 4<sup>th</sup> session 3-5 June 1997, Strasbourg;

Report

of monitoring the implementation of the European charter of local self-government, Strasbourg, 1996;

**Д-р Илија Тодоровски**

*Институт за социолошки и политичко-правни истражувања - Скопје*

## **МОЖНА СТРАТЕГИЈА НА ФИНАНСИРАЊЕТО НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

### **Воведни наџомену**

Теоретски, вистинска локална самоуправа во рамки на современиот политички систем би можела да постои доколку се исполнети следниве основни услови:

- а) доколку локалната самоуправа има материјална и месна надлежност;
- б) доколку локалната самоуправа има финансиски доволно средства и автономија;
- в) доколку локалните тела имаат организациска самостојност;
- г) доколку локалните тела имаат персонална самостојност;
- д) доколку граѓаните имаат право непосредно или преку свои претставници да управуваат со прашања од локална надлежност.

Во наредниот текст ние ќе се фокусираме на анализа на еден од претходно споменатите услови - финансииската доволност и автономија во контекстот на реформите на македонската локална самоуправа.

### **Финансиска доволност и автономија - теоретски осврт**

Финансиската доволност и автономија се битни услови за успешно функционирање на современиот систем на локална самоуправа. Една локална единица мора да има доволно средства за да ги изврши успешно и своите и делегираните од централната власт задачи.

Финансиската доволност е релативна категорија и зависи главно од економските можности на поединечна земја во рамките на која и се определуваат специфичните финансиски стандарди. Минимален критериум за определување на релативната финансиска доволност е доколку постои сразмерност во распределбата на целокупните национални приходи во остварување на специфичните цели или сразмерно правична распределба на приходите помеѓу централните и локалните единици земајќи ги предвид централните и локалните задачи.

Исто така, за да се постигнат основните цели на локалната самоуправа, мора да постои висок степен на локална автономија, од две основни причини. Локалната самоуправа е во состојба да функционира успешно само доколку има можност да определи локални приоритети, што значи слобода да го фокусира својот развој во неколку полиња, што значи да потроши повеќе средства на оние локални сфери кои се најзначајни за нејзиниот севкупен развој. Тоа е суштинската предност на локалната самоуправа во однос на државната власт во остварувањето на локалните надлежности - што таа, како поблиска до граѓаните има битно поголеми можности за идентификација и изнаоѓање начини за справување со најакутните локални проблеми. Во финансиска смисла тоа подразбира нешто поголеми вкупни приходи од строго наменските, за преку насочување на еден дел од севкупните приходи, да ги зајакне строго наменските средства и да оствари поефективно разрешување на најбитните проблеми.

И финансиската доволност и финансиската автономија се одраз на востановените односи помеѓу централната и локалната власт во реализацијата на локалните потреби и го карактеризираат степенот на децентрализација. Доколку локалната самоуправа се карактеризира со финансиска недоволност, односно несразмерно помали средства за остварувањето на нејзините задачи отколку што се севкупните економски можности во целата држава, тогаш алтернативно или кумулативно доаѓа до две неповолни последици во однос на нормалното функционирање на локалната самоуправа, а тоа се: или општината во желба да го подигне локалното ниво постојано бара дополнителни средства од државната власт, и со тоа станува зависна од неа и нејзините критериуми за трошење со што се лишува од позицијата да гради локални приоритети, или се согласува, волно или неволно со определен понизок степен на оствареност на локалните потреби. Доколку локалната самоуправа се карактеризира со недоволна финансиска автономија, последиците се исти - локалната самоуправа не е во можност да направи локални приоритети и да го осмисли локалниот развој. Анализата во наредниот текст ќе биде насочена кон тоа да согледаме дали македонската локална самоуправа се карактеризира со финансиска доволност и автономија, а доколку не, кои се можните излезни решенија.

## **1. АКТУЕЛНИОТ НАЧИН НА ЛОКАЛНО ФИНАНСИРАЊЕ**

### **1. Поси́авеноси́ на сиси́емои́ на локално финансирање**

**Надлежностии.** Според **Законот за локална самоуправа од 1995 година**, кој поради недонесените секторски закони во областа на надлежностите е фактички сеуште важечки, единиците на локалната самоуправа самостојно ги вршеа работите врзани за уредувањето, градењето, одржувањето и користењето на објектите од локалната инфраструктура како што беа локалните патишта, улиците, снабдувањето со вода за пиење и одводнувањето на отпадните и атмосферските води, јавната чистота, јавното осветлување, јавните паркови и други јавни површини, локалниот превоз, итн. во согласност со закон.

Последна надлежност што фактички ја имаше општината беше да донесе генерален и детален урбанистички план на град односно урбанистичка документација за друго населено место, но кои можеа да стапат на снага по дадената согласност од страна на органот на државната управа надлежен за работите на урбанизмот. **Законои́ за локална самоуправа од 1995 година** предвидуваше и можност локалните единици да основаат средни стручни училишта, но ова нивно право не беше никаде остварено.

**Извори на приходи на локалнѝа самоуправа.** Во периодот на транзицијата македонската локална самоуправа располагаше со следниве извори на приходи:

#### **1) Даноци<sup>1</sup>**

- ✓ данок на имот
- ✓ данок на наследство и подарок
- ✓ данок на промет на недвижности и права.

---

<sup>1</sup> Законот за локална самоуправа од 1995 година го сметаше како извор на приход и данокот на промет на стоки и услуги, но тој не беше никогаш разработен со друг закон, и како таков остана неискористена можност за приход на локалната самоуправа.

## **2) Такси (надоместоци) и друѓи приходи**

- ✓ земјишна такса (надоместок за користење на градежно земјиште)
- ✓ комунална такса (надоместок за уредување на градежно земјиште)
- ✓ приходи од сопствен имот, итн
- ✓ добивки од јавни претпријатија што ги основала единиците на локалната самоуправа (надоместоци од испорака на локални услуги / локален јавен превоз, водоснабдување, канализација, собирање смет, итн/)

## **3) Средства добиени од државни органи или агенции**

**а) Фонд за развој на ситојански недоволно развиените подрачја**, во кои спаѓаа стопански недоволно развиените општини и специфичните подрачја, односно ридско-планинските, пограничните и компактно заостанатите (подоцна изразито неразвиените) села. Овој фонд беше повеќенаменски, и опфаќаше неповратно учество на истоимената Агенција (подоцна Биро) во развојот на стопанската и нестопанската инфраструктура (изградба на патишта, водоводи, електрификација, ПТТ објекти, училишта, здравствени станици, итн), премии за новоотворени работни места, и др.

**б) Програма за изградба, реконструкција, одржување и заштита на локални патишта и улици**, кој служеше за наведената намена во сите локални единици.

**в) Програмата за изградба на водоводи во РМ**, која служеше за изградба, поправка и одржување на водоводната и канализационата мрежа во сите локални единици.

**г) Буџетските трансфери** кои служеа главно да го зајакнат финансискиот капацитет на локалните администрации.

## **4) Донации**

## **5) Локални придонеси (било во работна рака било во финансиски средства).**

**Начин на собирање на локалните приходи.** Локалните органи имаат право да ја собираат само земјишната такса, односно надоместокот за користење на градежно земјиште, и секако можеа директно да примаат донации и локални придонеси. Локалните јавни комунални претпријатија имаат овластувања да ги наплаќаат своите услуги од директните корисници, а останатите локални приходи беа собирани од државните органи, и потоа им беа пренесувани на локалните органи.

## ***2. Состојби и проблеми во локалното финансирање***

***Општи финансиски капацитети на Република Македонија.*** Република Македонија повеќе од две децении е во економска криза, која кулминираше во првиот период од транзицијата (1991-1995), но која и денес не е надмината, како резултат на која нашиот бруто домашен производ денес е само 70% од оној во преттранзициониот период и изнесува само 1.800 САД \$ пер capita. Ваквите неповолни економски состојби не само што не овозможуваат развој, ами во значителна мера го загрозуваат и одржувањето на постоечкото ниво на функционирање на повеќето општествени потсистеми, меѓу кои и локалната самоуправа.

***Последици од актуелниот начин на финансирање.*** Како што може да се види, македонската локална самоуправа не располагаше со најквалитетните извори на приходи, со што уште повеќе ги стеснуваше можностите за алиментација на локалните потреби. Таа не располагаше со социјалните придонеси (за образование, здравствено и пензиско-инвалидско осигурување) бидејќи овие подрачја беа во надлежност на централната власт. Но, локалната самоуправа беше лишена и од даноците врзани за стопанските дејности (производство или потрошувачка) како што беше некогаш данокот на промет на стоки и услуги (покасно ДДВ), данокот на акцизи, данокот на добивка, персоналниот данок, итн. Тоа значи дека македонската локална самоуправа се карактеризираше со финансиска недоволност, показател на што беше фактот дека општините трошеа просечно околу 50 САД \$ по жител годишно на инфраструктурен развој. Додека градските општини беа во позиција да задоволат поголем дел од своите ниско проектирани потреби од сопствени приходи, пред се поради градежното земјиште со кое располагаа и приходите на јавните комунални претпријатија лоцирани на нивната територија, руралните општини беа речиси исцело зависни од трансферите на фондовите на централните органи и агенции, и на тој начин, покрај со недостаток на средства, се соочуваа и со недостаток на финансиска автономија. Општо земено, и поради финансиска недоволност и поради недоволна финансиска автономија, македонските локални единици се соочуваа со финансиска зависност од државните органи од една страна и со ниска задоволеност на локалните потреби во доменот на нивните надлежности, од друга страна.

***Проблемот на малише економски недоволно развиени општини.*** Се поставува прашањето дали сите општини и под најблагопријатни околности би можеле да одвојуваат дополнителни средства за поуспешно функционирање на локалните институции. Одговорот е секако претпоставено негативен, затоа што постојат дел од нив, составени од доста мал број на население, со голем број на старечки семејства и издржувано население, кои не се во состојба поради составот на населението и слично да ги искористат природните ресурси на нивното подрачје, со други зборови општини чијшто бруто општествен

производ по жител е низок<sup>2</sup>, и кои соочувајќи се со сопствени егзистенцијални проблеми, немаат таква економска способност да се грижат и да го динамизираат општествениот развој на своето подрачје,<sup>3</sup> затоа што задоволувањето на современите потреби бара голема енергија за собирање средства, аплицирање проекти, итн. Значи, дел од малите општини, со нивните мали кадровски и финансиски можности се соочуваат со големи функционални проблеми и сега, кога надлежностите се мали и на подолг период не може да се очекува од нив дека ќе покажат животворност.

**Проблемој на нерамномерној локален развој.** Република Македонија се карактеризира со големи разлики во степенот на развиеност помеѓу разните населени места. Притоа, најразвиена локална единица е градот Скопје, кадешто покрај развиената инфраструктура (покриеност на централното градско подрачје со асфалтирани улици, водовод, канализација, итн) во него се концентрирани многу образовни установи на сите нивоа, многу здравствени установи, исто така на сите нивоа, институции на социјалната грижа и заштита од секаков вид, културни установи од секаков вид, итн. Помалку развиени со локална инфраструктура и други објекти од Скопје се останатите градови во Република Македонија; понеразвиени од нив се селските населби, а во нивни рамки ридско-планинските села се помалку развиени од рамничарските села, па тие ја сочинуваат групата на најнеразвиените населби во Република Македонија. Голем дел од нив се карактеризираат со нерешено водоснабдување, а уште поголем дел од нив немаат асфалтирани улици, канализација, итн, а исто така мал број од нив имаат основни училишта и установи на примарната здравствена заштита, и по правило немаат никакви културни, социјални, административни, судски и други установи.

---

<sup>2</sup> Така на пример, во општина Старавина, според последниот попис од 1994 година, 42,5% од целокупното население е на старост од над 65 години, во Витолиште 39,7%, во Конопиште 36,5%, што е далеку над републичкиот просек кој изнесува 8,5%. Ова се одразува на структурата на населението според активноста, при што активното население во општина Конопиште е 26,1%, во Старавина 29,4% и Витолиште 32,8%, што е битно под републичкиот просек, кој е 40,6%. Овие општини имаат во просек од 0,4 до 1,4% лица со вишо и високо образование во вкупното население, што е исто така битно под републичкиот просек, кој изнесувал 8,9%.

<sup>3</sup> Има голем број рурални општини во Република Македонија каде што голем процент од селата коишто се во нивен состав се ридско-планински, погранични или изразито неразвиени, значи со мали стопански можности. Во тој контекст би ги спомнале општините Бач, која опфаќа 10 села, и сите тие се наоѓаат во групата на стопански недоволно активните, при што 1 од нив е ридско-планински, 5 се погранични и 4 се изразито заостанати; општината Богомила опфаќа 13 села, а 12 се економски недоволно активни, при што 4 се ридско-планински, а 8 се изразито неразвиени; општина Демир Капија има 15 села од кои 8 се изразито неразвиени, итн. (*Одлука за утврдување на сѐопштински недоволно развиениот подрачја во Република Македонија во периодот од 1999 до 2003 година*, Службен весник на РМ, Скопје, 47/1999).

Значи, проблемот во Република Македонија е голем и изразито комплексен, бидејќи од една страна постојат големи разлики во степенот на развиеност помеѓу различните општини, а од друга страна постојат големи разлики помеѓу населените места во една општина. Една од причините за појавувањето на разликите во вториот случај е што градовите во градските општини имаат далеку поголемо население од нивните рурални делови, и консеквентно поголем број на нивни (градски) претставници во локалната власт, а овие, поради својата бројност, а поведувајќи се од личен интерес, секогаш давале и ќе даваат приоритет на задоволувањето на потребите на нивното окружување, со тоа инвестирале, и ќе инвестираат во иднина во објекти од значење за градската населба.

Во Република Македонија наведоме дека постои Фондот за недоволно развиените подрачја, со цел да им помогне на најсиромашните, но тој нема капацитет да изврши битно намалување на локалните разлики од повеќе причини. Прво тој нема доволни средства, бидејќи од 1994 година, кога тој се востанови, опфаќа средства во износ од 0,3% од националниот доход на РМ, што би изнесувале некаде околу 0,2% од бруто домашниот производ според подоцнежната методологија. Понатаму, не беа воведени критериуми околу приоритетно доделување на средства, а истражувањето за функционирањето на локалната самоуправа евидентираше приговори од страна на градоначалниците и советниците дека при доделувањето на средствата приоритетни биле партиските критериуми. И последно, не беше обезбедена институционална помош за оние села кои немаа капацитет, човечки или финансиски, да изработат инфраструктурни програми кои би ги аплицирале пред Бирото. Значи, Република Македонија ниту имаше концепција за тоа како и во која мера да се намалат разликите помеѓу побогатите и посиромашните делови на системот на локална самоуправа, ниту имаше доволен финансиски капацитет за таква намена.

***Проблеми при дистрибуција на локалните приходи.*** Според сознанијата од емпириските истражувања<sup>4</sup> постојат големи проблеми помеѓу централните и локалните органи при дистрибуцијата на средствата кои ги собираат државните органи за потребите на локалната самоуправа. Според локалните органи, особено градоначалниците, тие ретко имаат увид колку пари се собрани и кога истите ќе бидат префрлени на општинска сметка, така што имаат врзани раце во планирањето на активностите. Постои мислење кај истите дека сите собрани пари и не им се префрлаат, а исто така тие сметаат дека државните даночни служби пропуштаат да ги идентификуваат сите можности за собирање приходи, содржани во законот. Општо земено, собирањето на средствата од страна на државните органи, според нив изразито слабо функционира.

---

<sup>4</sup> Наојобемното од нив е во рамки на проектот ***“Функционирање на сисџемот на локалната самоуправа”*** реализирано од Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања од Скопје во текот на 2000-та година



## **II. ИЗЛЕЗНИ РЕШЕНИЈА - КОН ПОФУНКЦИОНАЛНО ЛОКАЛНО ФИНАНСИРАЊЕ**

**Надлежност̄и.** Под меѓународен притисок постоечките процеси кон децентрализација во Република Македонија беа забрзани и интензивирани. Како резултат на тоа беше донесен новиот Закон за локална самоуправа 5/2002, кои битно ги прошири локалните надлежности, притоа опфаќајќи ги следниве:

1. Урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, издавањето на одобрение за градење на објекти од локално значење утврдени со закон, уредувањето на просторот и уредувањето на градежноста земјиште;
2. Заштитата на животната средина и природата - мерките за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштитата на природата, заштитата од бучава и нејонизирачкото зрачење;
3. Локалниот економски развој - планирањето на локалниот економски развој; утврдувањето на развојните и структурните приоритети; водењето на локалната економска политика; поддршката на развојот на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво; учеството во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции; промовирањето на партнерството;
4. Комуналните дејности, во кои што покрај она што и досега беше надлежност на општината во поглед на водоснабдувањето, канализацијата, изградба и одржувањето на улиците и локалните патишта, локалниот јавен превоз, итн. влезе и снабдувањето со електрична енергија и природен гас;
5. Културата - институционалната и финансиската поддршка на културните установи и проекти; .....организирање на културните манифестации, итн.
6. Спортот и рекреацијата - развојот на масовниот спорт и рекреативните активности, итн.
7. Социјалната заштита и заштитата на децата - детските градинки и домови за стари (сопственост, финансирање, одржување) остварувањето на социјалната грижа за инвалидните лица; децата без родители и родителска грижа; децата со воспитно-социјални проблеми; децата со нарушено поведение; децата со посебни потреби; децата од еднородителски семејства; децата на улица; итн.
8. Образованието - основање, финансирање и администрирање на основните и средните училишта во соработка со централната власт, а, во согласност со закон; организирањето превоз и исхрана на учениците и сместувањето во ученичките домови;

9. Здравствената заштита - управувањето со јавните здравствени објекти од примарната здравствена заштита кои треба да вклучат застапеност на локалната самоуправа во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост; здравственото воспитување, превентивните активности; надзорот над заразните болести, итн.

10. Спроведување на подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди, итн.

11. Противпожарната заштита, итн.

Може да се констатира дека надлежностите содржани во новиот Закон за локална самоуправа, кои би требало понатаму подетално да се разработат во секторските закони (Законот за основно образование, Законот за средно образование, Законот за здравствена заштита, Законот за социјална заштита, итн.) претставуваат значаен чекор напред кон систем на развиена локална самоуправа.

Зголемување на финансискиот капацитет на целата држава. Нужност е, без што Република Македонија како државна целина не би имала долг век на постоење, да се осмисли и да се дојде до остварување на национална развојна стратегија. Во тој контекст основна претпоставка е дека би дошло до развој на економијата, која би ја обезбедила првата позначајна финансиска претпоставка, а тоа е поголем прилив средства за сите намени, во тој контекст и за локален развој.

**Воведување квалифицирани извори на приходи на локалната самоуправа.** Во развиените земји, би ја зеле за пример Германија, локалната самоуправа има голем број на приходи, и тоа:

### **1. Даноци**

- а) Данок на земјиште (обработливо /земјоделско и шумарско/ и градежно /со или без градежни објекти/
- б) Данок од дејност на претпријатијата (како приходи од дејноста, така и капиталот за дејноста)
- в) Удел во персоналниот данок (15% од овој данок е општински)
- г) Месни даноци на акцизи (данок на пијалоци, данок на второ живеалиште, данок за лов и риболов, итн).

### **2. Такси (надоместоци) и придонеси**

- а) Административна такса (за услуги на администрацијата)

- б) Надоместок за користење (услуги на комуналните претпријатија и локални установи /водоснабдување, чистење на сметот, итн.)
- п) Надоместоци за изградба, одржување и проширување на објекти /кои ја покриваат инфраструктурата до нив)

### 3. *Заеми*

### 4. *Шеми на финансиско (фискално) ѱорамнување*

(дополнителни неповратни средства од покраините за намалување на разликите помеѓу поразвиените и понеразвиените локални единки). Тие се делат на:

- а) сразмерни дотации /ненаменски средства за намалување на разликите;
- б) дотации за потреби /за буџетските дефицити/
- в) наменски дотации.

### 5. *Друѓи извори на ѱриходи.*<sup>5</sup>

Западната локална самоуправа, во дадениот случај германската, има финансиска моќ да ги задоволи на значително ниво потребите на локалното население според нивните автори. Значајна улога во тоа играат квалитетните извори на приходи, а тоа се даноците на стопанска дејност. Финансиската автономија им е загарантирана на тој начин што државата не навлегува во начинот на трошење на средствата, освен за оние кои се наменски. Така, и посиромашните општини, со тоа што покрај наменските средства добиваат и ненаменски, имаат можност за нивна распределба според своите потреби, а преку тоа и можност за градење на развојните локални приоритети.

Следејќи ја претходно изложената шема на компаративна анализа на западната и македонската локална самоуправа во однос на финансирањето би можеле да направиме сериозна грешка. Имено, западните локални самоуправи имаат далеку поголем број надлежности отколку што беа македонските во периодот на транзицијата, а тргнувајќи од фактот дека обемот на надлежности е во тесна корелацијата со финансирањето односно локалните приходи, ние доаѓаме до тоа дека би направиле грешка доколку направиме механичка споредба на изворите во западните земји и тие во Република Македонија

---

<sup>5</sup> Гизевиус, В.: **Водич низ комуналната политика**, Фондација “Фридрих Еберт”, Канцеларија Скопје, 1998, стр. 115-124

при нивното оценување на доволноста и автономијата. Сепак, со оглед на тоа што новата листа на надлежности на македонската локална самоуправа се приближува кон западната, би можеле да констатираме дека македонската локална самоуправа, покрај префрлањето на соодветен дел од државните средства наменети за образование, здравство, култура, социјална заштита, во висина на услугите кои ги покриваат, има потреба од воведување квалитетни извори на приходи - дел од даноците на стопански активности кои се реализираат на определено подрачје, како што се дел од данокот на додадена вредност, дел од данокот за добивка, дел од данокот на акцизи, дел од персоналниот данок, итн. Со помош на овие средства општините би можеле да создадат можности за правење на локални развојни приоритети.

***Преиспитување на начинот на прибирање на даноците од сѝрана на државните органи.*** Една можност е локалните даноци и другите надоместоци и такси да бидат прибирани од локалните органи, но основен приговор е дека тоа би ја зголемило администрацијата. Вториот начин на надминување на состојбите е даноците да продолжат да ги собираат државните органи, но да се промени начинот и квалитетот на соработката. Имено, тоа би подразбрало здобивање на право на локалната самоуправа да добива постојани извештаи за наплатата и проблемите на наплатата на даноците, право на ургентен пренос на средствата, право локалната самоуправа да ги посочи недостатоците при евидентирањето и собирањето и да понуди мерки за нивно надминување, па дури и право да го потврди именувањето на одговорните лица за евидентирање и собирање на даноците, кои ги именува државната власт.

***Елиминирање на најмалите општини.*** Постојењето и на изразито мали општини во светот се подржува, затоа што нивното постоење создава позитивни резултати, како што е локална демократија, локална кохезија, транспарентност, итн. Тоа е случај и кај нас, каде доста мали општини покажаа скромни, но сепак, како за македонски прилики, позитивни развојни резултати. Сепак, до елиминирањето на најмалите општини мора да се дојде поради фактот што тие и при мали надлежности имаа големи проблеми при функционирањето, а при далеку поголемиот број надлежности, содржани во новото законодавство, тие би се соочиле со неможност да функционираат. Но, она што во случајот би се сугерирало е високо селективен пристап, односно до елиминирање да дојде само кај оние општини кои покрај недоволниот финансиски капацитет, би се соочиле и со недоволен персонален капацитет да донесуваат релевантни одлуки. Ова од проста причина, што новите надлежности (образование, здравство, социјална заштита, локален економски развој, и други, бараат во локалните процеси, било како припадници на локалните органи и тела или како граѓани, вклученост на лица со минимум средно образование, да би биле во состојба да донесуваат релевантни одлуки. Тоа значи, дека во секоја општина се потребни минимум 50-60 лица со вакво образование, а бидејќи не секој, ами во најдобар случај секој трет граѓанин влегува како активен учесник во локалните процеси, општините би требало да имаат најмалку 150-200 вакви граѓани, за да од нив, преку редукција, да би се регрутирале наведените 50-60 лица, како активни учесници во локалните процеси. Притоа, определбата би била да се укинат што е можно

помал број на вакви општини, не повеќе од десетина, и да се спојат со слични на нив општини, за да не се руши политичката рамнотежа, до што би дошло при нивно спојување со градските општини.

***Одвојување на руралниот од урбаниот дел.*** При новата територијална поделба би требало да дојде до што е можно поголемо одвојување на руралниот дел од урбаниот дел при градските општини, значи општините со претежно градско население не би требало да имаат преголем број на села во својата околина. Ова би било со цел да се обезбеди далеку подинамичен развој на селските населби, преку избегнување на мајоризацијата при одлучувањето, односно преку надгласување, градските претставници да ги користат за градски цели средствата собрани од селата. На тој начин, градот со мал број села во неговата најблиска околина би формирал една општина, а повеќето селски населби би се поврзале во друга општина. Второто прашање е зошто при ваква аргументација градовите не бидат оставени да егзистираат без било каква селска населба во нивното окружување. Одговорот е дека градот, според урбанистичките проценки и мислења би можел да се прошири во насока на конкретни селски населби и во тој контекст тие села би требало да останат со градот во иста локална единка затоа што на тој начин ќе се создадат претпоставки за поцелисходно третирање на тие села, тргнувајќи од тоа дека градот кој се шири има потреба од инфраструктурно поврзување со соседните селски населби, кој во догледна иднина би станале градски населби.

***Воведување систем за намалување на локалните разлики.*** Тргнувајќи од доктрината дека на секој граѓанин во секое современо општество мора да му бидат пружени одредени услуги на ниво на некој прифатен општествен стандард, Република Македонија би требало да се обврзи да ги донесе општествените стандарди во сите области, и да состави финансиски шеми на порамнување, по кои овие стандарди би се реализирале во практика. Тоа би се постигнало кога државата би ги обврзала поразвиените општини да префрлат определени средства на понеразвиените општини, според определени критериуми, затоа што без екстерна помош, досегашните големи локални разлики, уште повеќе би се зголемувале. Но, за разлика од другите земји каде што овие шеми (Ељуализацион Сцхемс) се создаваат само да ги намалат разликите помеѓу општините, во Република Македонија овие шеми би требало да ги намалат разликите и меѓу деловите од општините.

Во тој контекст би ја спомнале Шведска, како локална самоуправа со добро разработени шеми за финансиско (фискално) порамнување. Формулата за порамнување во Шведска е следната:

“Грантот се пресметува како разлика помеѓу просечните средства за даночење (приходот кои подлежи на оданочување) во Шведска и средствата за даночење на локалната единица, помножено со бројот на населението на нејзината територија и 95% од просечната стапка на данокот на локалниот приход од годината која и претходела на годината на доделувањето на грантот”. Шемата е прикажана на следнава табела:

**Табела 1: Програми и фактори на факториите на порамнување**

<b>Програми</b>	<b>Фактори</b>
Општини	
Грижа за децата	Возрасна структура, ниво на учество на пазарот на трудот, даночни ресурси и густина на населението
Згрижување на возрасни	Возрасна структура, полова застапеност, образование, брачен статус, селски подрачја
Задолжително образование	Возрасна структура, селски подрачја, јазик на кој се зборува дома
Виши средни училишта	Возрасна структура, начин на сместување, избор на студиски програми
Посебна грижа за поединци и семејства	Самохрани мајки со деца до 15 годишна возр.
Водоснабдување и канализац.	релокации, не-нордиски и фински граѓани, густина на населеност
Улици и патишта	Ретко населени области, геолошки услови
Улицы и патишта	Амортизација поради нивото на сообраќај и климатски фактори
Напори за деловен развој и подигање на стапката на вработеност	Невработеност

Изградба, одржување и трошоци на загревање на просторот	Индекс базиран на стварните варијации на трошоците
Вонредни трошоци за администрација, ургентни услуги карактеристични за руралните подрачја	Население, жители на квадратен километар, степен на урбанизација
Загуба на население	Загуба на население во последните 10 години
Недоволна основа на насел.	Население во радиус од 30 и 90 километри
Додаток за студена клима	Проектирани вонредни трошоци.

Ваква шема постои и за окружните совети и за сопственоста на заедничките општинско/околуни совети во Шведска<sup>6</sup>.

Вакви шеми на порамнување постојат и во сите западноевропски држави, Унгарија, Словенија, Хрватска и други, но се различно развиени, односно при финансиското или фискалното порамнување не опфаќаат толкав број на фактори како Шведска.

Значи, Република Македонија има потреба од шеми на порамнување. Некакви стандарди постојат во некои сфери како што се образованието и здравството, кои мораат да бидат осовременети и надополнувани, но треба да се воведат и такви во областа на инфраструктурата, социјалната заштита, заштитата на животната средина, и.т.н. Во поглед на шемите на порамнување не се потребни големи општествени и финансиски зафати, ами само осмислување со каква развојна динамика

<sup>6</sup> Haggroth,S; Kronval,K; Riberdhal,C; Rudebeck,K:**Swedish Local Government**, Svenska Institutet, Stockholm, pg. 84, 85

да се врши порамнувањето, и пред се спремност, или политичка волја, преку финансиските инструменти да се врши прелевање на приходите од поразвиените кон понеразвиените. Значи, не е потребен нов и зголемен приход - потребна е само решеност постоечкото да се прераспредели во корист на помалку развиените.

**Поурамноиџен регионален развој.** Развојот на Република Македонија во целиот транзиционен период не беше стратешки осмислен, иако мал број стратешки документи постоеја, но тие беа неструктурирани, воопштени, неразработени, неконсеквентни, нереалистични, не вреднувани во практика - претставувајќи повеќе збир од желби и кои како такви не можеа да произведат позитивни ефекти. Значи, за остварување на општествен развој Република Македонија има потреба од една **развојна стратегија**. Но, во последните децении од 20-тиот и во 21-виот век, преовладува ставот дека некаква општа стратегија за развој не е доволна, ами се бара според стратешките документи на Обединетите Нации, донесени на самитот во Рио 1992 година и Јоханесбург 2002 година да се осмисли и реализира стратегијата **на одржливиот развој**. Која е суштината на оваа концепција ?

Суштината на оваа концепција лежи во барањето развојот во една општествена област да не предизвикува штети или зголемени развојни проблеми во друга област, што беше карактеристика на развојот во претходниот период. Имено, во претходниот период во многу развиени земји стопанскиот развој, и во тој контекст во периодот на индустријализацијата, индустрискиот развој, предизвикуваше деградација на животната средина, зголемување на материјалните разлики помеѓу одредени општествени слоеви, поради тоа што подобрената технологија можеше да влијае на невработеноста, индустрискиот профит да ги зголеми разликите во квалитетот на живот помеѓу вработените и невработените, значи развојот беше фокусиран само во некои области и не беше синхронизиран. Негативните искуства доведоа до прифаќање на концепцијата за одржлив развој, кој претставуваше економски развој, што е хумано насочен, еколошки прифатлив и социјално одговорен. Тоа значи, дека економскиот развој треба да обезбеди фондови за заштита на животната средина, кредити за вработување, инвестиции, и слично. Во тој контекст, **каква е улогата на одржливиот развој врз локалниот или регионалниот развој**. Оваа стратегија, во духот на синхронизираниот развој **би требало да обезбеди поправилен регионален развој**, бидејќи Република Македонија се карактеризира со доста нерамномерен регионален развој. Ова од причина што во претходниот повеќедецениски период на индустријализација, пропратена со урбанизација и запоставување на аграрниот и руралниот развој, многу региони во Република Македонија се доста проретчени или испразнети, и се соочуваат со големи општествени проблеми, бидејќи се составени од претежно старечко население, кое нема доволен економски потенцијал, нема поволна квалификациона структура, се со отежнати комуникации према поразвиените делови од Републиката итн. Такви се Мариово, Козјачкиот регион, итн. Општините во ваквите региони не можат нормално да функционираат, бидејќи немаат доволен кадров и економски потенцијал, што претходно беше ерлаборирано во контекстот на малите недоволно развиени општини. Но, која е специфичноста овде ?



Во ваквите региони окрупнувањето на општините не може да донесе радикални подобрувања од повеќе причини (аспекти). Ако општина Витолиште се приклучи кон општина Прилеп, кон која комуникациски и географски гравитира, таа би можела да биде потполно маргинализирана и запоставена, како што беше и во претходниот повеќедецениски период. Ова од проста причина, што општина Витолиште брои 882 жителя, а општина Прилеп 71.899, па втората би била многу позастапена со свои претставници во сите органи и тела, и како таква, заедничките фондови би ги трошела на проекти насочени кон градскиот развој. Ова е случајот на мајоризација, што постоеше во сите општини во Републикава кои до територијалната поделба од 1996 година беа составени од мнозинско градско население. Доколку, општина Витолиште се присоедини кон општина Старавина, тогаш добиваме една, по население нешто поголема општина од околу 1400 жители, но повторно со доминантно старечко население, со неповолен економски потенцијал, пред се поради големиот процент на неактивно население и неповолна квалификациона структура, итн. која исто така како и при одвоените општини нема доволен потенцијал ниту за економски ниту за целокупен општествен развој, а од друга страна веќе претставува територијално огромна општина во македонски услови, со намалена кохезија и чувство за заедничка припадност, затоа што големите растојанија помеѓу крајните населени места во општината од околу 40-50 км не создаваат заеднички интереси и цели на опстојување и развој. А доколку не постојат доволно средства една општина да опстојува и да се развива од своите средства можат да се случат следните негативни последици. Првата е недостатокот на средства да го запре развојот на односното подрачје, и спротивно на тоа да доведе до секаков вид на деградација, а втората е конкретната општина да стане исцело зависна од републичките средства, што исто така може да доведе до неповолни развојни последици, затоа што Републиката ќе врши контрола врз начинот на трошењето на средствата, понатаму Републиката нема да може да согледа кои се развојни приоритети на општината, на тој начин сведувајќи ја локалната самоуправа на некаков републички орган, со што повторно се доаѓа до ситуација на субоптимален развој. Значи, решението на проблемот не можеме да го бараме и најдеме во рамки на локалната самоуправа.

Во таков случај, решението може да се побара само во една осмислена стратегија на регионален развој, повторно во рамки на стратегијата за одржлив национален развој, зад која мора да стои државата. Стратегијата на регионалниот развој мора да тргне од компаративните предности на регионот, но да опфати еден широк круг на мерки, вклучувајќи и капитални инвестиции. Сведувајќи го ова на примерот на испразнетиот марјовски регион, едно од можните решенија е изградбата на хидроцентралата “Чебрен” на реката Црна. Изградбата на хидроцентралата, е нужно врзана за Република Македонија, бидејќи ниту една од општините околу неа (Старавина, Витолиште, Конопиште) не располага со капацитет за капитални инвестиции, па Републиката е таа што или нејзината експлоатација ќе ја даде на концесија или самата ќе инвестира во неа. Притоа, вештачката акумулација “Чебрен” ќе има двоен карактер односно намена: производство на електрична енергија и наводнување на земјоделски површини. Втората намена ќе овозможи веднаш да бидат опфатени нови површини за земјоделско производство и да се подобри производната структура преку примена на современи земјоделски и технички средства, кои ќе создадат можности за одгледување на трудоинтензивни и високо продуктивни растенија и стока, особено на

подрачјето на сегашните општини Витолиште и Старавина. Порастот на земјоделското производство ќе создаде пак од своја страна можности за развој на други стопански дејности, особено трговијата, занаетите и индустријата. Водите и шумите околу вештачкото езеро "Чебрен" ќе бидат погодни за развој на туризмот.

Изградбата на "Чебрен" или стопанскиот развој ќе се одрази позитивно и на развојот на населените места и селските подрачја. Ќе дојде до подобрување на инфраструктурата и заживување на процесот на ревитализација, преку враќање на дел од лицата што веќе го напуштиле ова подрачје.

Како што веќе спомнавме, миграциските тенденции од ова подрачје во претходниот период беа насочени кон градовите. Стручњаците очекуваат дека миграцијата кон градовите ќе биде запрена по изградбата на хидросистемот "Чебрен" и околу 2.400 лица повторно ќе ги населат своите претходно напуштени домови. Оваа претпоставка произлегува од економската и животната реалност на селското население од оваа област кое се преселило во најблиските градови. Во претходниот период, пред 30, 20 години, сиромашното население од подрачјето на "Чебрен", во потрага по подобар живот се има преселено во најблиските градови, наоѓајќи работа во индустриските и градежните претпријатија кои биле во подем, воглавно како неквалификувани, полуквалификувани или квалификувани работници. Соочувајќи се со проблемот на малите плати и невработеноста на нивните сопруги, некои од нив ги населија периферните или вонградските подрачја, живејќи во дивоградби. Од почетокот на 1990-тите Македонија ја доживува својата најдлабока повоена криза која предизвика драстично намалување на вработеноста. Во таков контекст, ова население со рурално потекло беше најпогодено, со оглед на тоа што многу од нив останаа без работа, а се соочуваат и со несигурен статус на домување (со оглед на тоа што живеат во дивоградби). Тоа е силен мотив за да голем број од нив да се вратат назад во своите домови и да отпочнат нов живот, доколку се укажат поволни прилики за тоа. Секако, доколку државата, го помогне нивното реактивирање на старите простори преку кредитирање и други економски и некономски стимуланси<sup>7</sup>.

Крајниот заклучок е дека бројно малите општини во испразнетите и неразвиените региони, а кои имаат природни ресурси, со активирање на ресурсите од страна на државата би можеле да станат финансиски доволни за самостојно опстојување.

---

<sup>7</sup> НАЦРТ СОЦИО-ЕКОНОМСКИ ИЗВЕШТАЈ ЗА Х.Е. "ЧЕБРЕН", Министерство за урбанизам и просторно планирање, Скопје, 2000

## *Меѓуопштинска соработка*

И меѓуопштинска соработка претставува можност за намалување на трошоците на локалното финансирање. Ова од проста причина што две или повеќе општини, преку заеднички органи, во кои би имало помал број вработени отколку при постоење на исти такви одвоени органи во двете општини, би можеле да вршат работи од интерес за населението на две општини. Ова е особено значајно за малите општини, кои имаат ограничени ресурси, па на овој начин би можеле да заштедат дел од нив. Дobar пример за развиена меѓуопштинска соработка е Финска, каде таа ги има следниве типови на соработка: **Заеднички општински одбори, соработка заснована на договор и заеднички претпријатија на општините.** Инаку, управувањето на **заедничките општински одбори** се протега во следниве полиња: **Регионалните болници, поликлиниките, пружањето на помош на инвалидите, советодавните услуги на семејствата и заштита на децата, грижата за алкохоличарите, згрижувањето на старите лица, професионалното образование, снабдувањето со електричната енергија и водата, и друго<sup>8</sup>.**

## *Заклучен осврѓ*

Финансиските реформи се неминовни и ургентни, но бараат бавна разработка и големо учество на лица од сите слоеви на општеството, од политичари инволвирани во локалната самоуправа и бројни министерства, преку НВО и граѓаните, до лицата кои се занимаваат со наука. Ова од проста причина што нужното прелевање на фондовите од државно на локално ниво може да предизвика отпори кај државните структури од една страна, но може од друга страна да предизвика битно намалување на некои битни државни фондови. За таа цел, би требало Министерството за финансии да изведе проект со симулации за пренасочувањето на некои средства од државни за локални цели. Значи, симулацијата би требало да создаде информација што би се случило доколку на пример од некој данок на економска дејност се одвојат за локални цели 5% или 10%, односно како тоа ќе се одрази на локалните цели имајќи ја предвид различната големина и развиеност на општините, и дали и во која мера тоа ќе се одрази на остварувањето на државните задачи.

---

<sup>8</sup> Linkola, Timo: **CO-OPERATION OF MUNICIPALITIES IN FINLAND**, report submitted at a Macedonian Territorial Division Seminar, Ohrid, 2002

***Користиена литература (селектирана)***

Bingham, Richard. D.: **STATE AND LOCAL GOVERNMENT IN AN URBAN SOCIETY**, Random House, New York, 1995

**FINANCING LOCAL SELF GOVERNMENT**, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, 2001

Gizevius, V.: **Водич низ комуналната политика**, Фондација “Fridrih Ebert”, Канцеларија Скопје, 1998, стр. 115-124

Haggroth,S; Kronval,K; Riberdhal,C; Rudebeck,K:**Swedish Local Government**, Svenska Institutet, Stockholm, pg. 84, 85

Linkola, Timo: **CO-OPERATION OF MUNICIPALITIES IN FINLAND**, report submitted at a Macedonian Territorial Division Seminar, Ohrid, 2002

**НАЦРТ СОЦИО-ЕКОНОМСКИ ИЗВЕШТАЈ ЗА Х.Е. “ЧЕБРЕН”**, Министерство за урбанизам и просторно планирање, Скопје, 2000

**СОВРЕМЕНИ ТРЕНДОВИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО НЕКОИ ЕВРОПСКИ ДРЖАВИ**, Фондација “Friedrich Ebert”, Канцеларија Скопје, 2002

**STABILIZATION OF LOCAL GOVERNMENTS**, OSI, BUDAPEST, 2001

Тридина Фискална децентрализација во Македонија Обединена Сарај



## **ИСТРАЖУВАЊА ЗА ДАНОКОТ НА ИМОТ**

За определбата да се пристапи на напред наведената истражување пресудно беше следното:

- Данокот на имот и досега беше изворен приход на општината;
- И покрај релативно ниското ниво на учество во вкупните фискални зафаќања на ниво на државата, истиот за Единицата на локална самоуправа беше и може да биде значаен и стабилен извор на приходи;
- Доколку се успее да се обезбеди реална пазарна вредност и целосна опфатеност на обврзниците, овој данок на индиректен начин може да ја отсликува вкупната економска моќ на Единицата на локалната самоуправа;
- За разлика од централната власт која според досегашното искуство покажа мала заинтересираност за правилна и целосна имплементација на овој вид данок, реално е да се очекува ЕЛС и нејзините месни самоуправи да покажат огромна заинтересираност, а со тоа и да го дадат полниот придонес во целосната примена на данокот;
- Со оглед на тоа дека тешко може да се очекува целосно донесување на сите закони за финансирање на ЕЛС пред крајот на 2003 година, бидејќи Законот за данокот на имот може побрзо да се донесе и со избор на неколку пилот локални самоуправи да се стекне првичното искуство од преземањето на оваа нова функција на локалната самоуправа.
- При практичната проверка на примената на Законот може да се испита и капацитетот на јавните претпријатија од подрачјето на локалната самоуправа да вршат определени технички и административни работи за сметка на локалната самоуправа под чија надлежност функционираат.

### **Данок на имот - законска основа и сегашна состојба**

- **Предмет**  
Предмет на истражување и елаборирање преставуваат даноците на имот со посебен осврт на данокот на имот.
- **Законски основ**

## **ЗАКОН ЗА ДАНОЦИТЕ НА ИМОТ („Службен весник на РМ,, бр.80/93, 3/94, 71/96, 54/2000 и 13/2001)**

- **Видови даноци на имот**
  - Данок на имот;
  - Данок на наследство и подарок;
  - Данок на промет на недвижности и права.
  
- **Предмет на оданочување**

**Данокот на имот се плаќа на сопственоста на недвижен имот, неаграрно земјиште, станбени згради или станови, деловни простории, административни згради, згради или станови за одмор и рекреација, гаражи и други градежни објекти.**

Данок на имот се плаќа и на сопственоста на подвижен имот и тоа: патничко моторно возило над 1,8 литри работна зафатнина на моторот, автобус, товарно моторно возило, товарно приклучно возило, трактор, комбајн, пловен објект и авион.
  
- **Данок на имот од стип 2 се плаќа доколку одделниите видови имот не служат непосредно за вршење на дејноста Даночен обврзник**

Обврзник на данокот на имот е правно и физичко лице сопственик на имотот.

Обврзник на данокот во одредени случаи може да биде и плодоуживателот на имотот.

Ако имотот е во сопственост на повеќе лица, секој од нив е обврзник на данокот на имот сразмерно на сопственичкиот дел.
  
- **Даночна основа**

Основата на ДИ претставува пазарната вредност на недвижниот и подвижниот имот.

Пазарната вредност ја искажува обврзникот на данокот во даночната пријава.

Доколку органот за јавни приходи оцени дека искажаната пазарна вредност во даночната пријава не е реална, вредноста на имотот ја утврдува врз основа на споредба со вредноста за истиот или соодветен имот, од друг обврзник.
  
- **Даночни стапки**

Стапките на данокот на имот се пропорционални.

Стапката на данокот на имот изнесува 0,10%.
  
- **Даночни ослободувања**

Данокот на имот не се плаќа на:

- 1) зградите и земјиштето во државна сопственост кои ги користат државните органи и органите на локалната самоуправа;
- 2) зградите и земјиштето кои се користат за просветни, културни, научни, социјални, здравствени, хуманитарни и спортски цели, освен зградите односно деловите од зградите и земјиштето кои се во економска експлоатација или се издадени во закуп;
- 3) зградите и земјиштето кои се во сопственост на Македнската православна црква и другите верски заедници или кои се користат за вршење на верски обреди или за живеење на нивните службени лица, освен оние кои се користат за стопански цели;
- 4) економските згради во земјоделството;
- 5) деловните згради и деловните простории кои служат за вршење на дејноста на обврзникот, освен административните згради;
- 6) објектите на јавните претпријатија и установи основани од страна на Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија, општините и градот Скопје;
- 7) згради и земјиште на странски дипломатски и конзуларни преставништва и на преставништва на меѓународни организации, ако се во нивна сопственост, под услов на реципроцитет;
- 8) станбените згради во селските населби во ридско-планинските подрачја што ќе ги определи Владата на Република Македонија;
- 9) брани (акумулации) за водоснабдување, наводнување или производство на хидроенергија, како и објектите подигнати за заштита на земјиштето, водите и воздухот;
- 10) градежно земјиште;
- 11) објектите на претпријатијата за работно оспособување, професионална рехабилитација и вработување на инвалиди;
- 12) објекти кои преставуваат инфраструктура како што се: патишта, пруги, пристаништа, аеродроми и објектите кои се нивни составен дел и ако не служат за остварување на приходи;
- 13) земјиштето во државна сопственост кое не е во економска експлоатација или во закуп и тоа: улици, паркови, национални паркови, шуми кои не се користат за остварување на приход и слично;
- 14) водни површини кои не се користат за економски цели;
- 15) земјиштето кое се користи за површински коп во рударството и за геолошките истражувања
- 16) земјоделско земјиште кое се користи за земјоделско производство.



➤ **Даночни олеснувања**

Обврзникот на данокот на имот за станбена зграда или стан, во кој живее со членовите на семејството има право на намалување на пресметаниот данок во висина од 50%.

➤ **Момент на настипување на Даночната обврска**

**Даночната обврска за данокој на имот настипува:**

- 1) со денот на издавањето на одобрение за употреба на недвижниот имот од надлежен орган, односно од денот на отпочнување на користењето на имотот.
- 2) од денот на набавката на имотот.

➤ **Утврдување и наплата**

**-кој го обавува**

Утврдување на данокот, жалбата, присилната наплата, постапката за казните и другите прашања кои не се уредени со законот за Даноците на имот, соодветно ќе се применуваат одредбите на Законот за персоналниот данок од доход со кои се уредува утврдувањето и наплатата на данокот и истите ги обавува органот за јавни приходи на чие подрачје се наоѓа имотот.

Ако имотот се наоѓа на подрачјето на две или повеќе општини, данокот го утврдува органот за јавни приходи за вредноста на имотот што се наоѓа на подрачјето на односната општина.

За наследениот, односно подарениот движен имот, данокот го утврдува органот за јавни приходи во местото на живеалиштето на даночниот обврзник.

**-основа за утврдување на данокој**

Данокот на имот се утврдува врз основа на податоците од даночната пријава, деловните книги на обврзниците и другите податоци со кои располага органот за јавни приходи.

**-временски рамки-данок на имот**

Обврзникот на данокот на имот е должен да поднесе даночна пријава до 31 јануари во годината за која се врши утврдување на данокот.

За имотот што го стекнува или почнува да го користи во текот на годината или ако по некој друг основ настанува даночна обврска, обврзникот е должен да поднесе даночна пријава во рок од 15 дена од денот на стекнувањето на имотот, отпочнувањето на користењето на имотот, односно настанувањето на даночната обврска.

Органот за јавни приходи е должен да донесе решение за висината на данокот на имот најдоцна до 31 март во годината за која се утврдува данокот на имот и да му достави решение на даночниот обврзник за утврдениот данок.

#### ***-временски рамки - данок на наследство и подарок***

Обврзникот на данокот на наследство и подарок е должен да поднесе даночна пријава во рок од 15 дена од денот на настанувањето на даночната обврска.

Пријавата се поднесува до органот за јавни приходи на чие подрачје се наоѓа недвижниот имот кој обврзникот го наследува или прима на подарок.

Ако обврзникот наследува или прима на подарок подвижен имот, пријавата се поднесува до органот за јавни приходи на чие подрачје обврзникот има живеалиште.

Органот за јавни приходи е должен во рок од 30 дена од денот на приемот на даночната пријава да го утврди данокот на наследство и подарок и на даночниот обврзник да му достави решение за утврдениот данок.

#### ***-временски рамки - данок на промет на недвижности и права***

Обврзникот на данокот на промет на недвижности и права е должен да поднесе даночна пријава во рок од 15 дена од денот на настанувањето на даночната обврска. Даночната пријава се поднесува до органот за јавни приходи на чие подрачје се наоѓа недвижноста односно правото.

Органот за јавни приходи е должен во рок од 30 дена од денот на приемот на пријавата за настанување на даночната обврска, да го утврди данокот на промет на недвижности и права и на даночниот обврзник, односно купувачот на недвижноста да му достави решение за утврдениот данок.

#### ***-начин на плаќање***

Данокот на имот се плаќа тримесечно и пристигнува за наплата во средината на секое тримесечје. Данокот на наследство и подароци и данокот на промет на недвижности и права се плаќаат во рок од 15 дена од денот на пристигнувањето на решението за утврдената даночна обврска.

#### ***-посила за наплата***

Начинот на наплата и постапката за присилна наплата кои не се уредени со Законот за даноците на имот, истите се обавуваат во согласност со одредбите од Законот за персоналниот данок на доход, при што:

Правото на утврдување на данокот на доход застарува за пет години по истекот на годината во која требало да биде утврден.

Правото на наплата на данокот и правото на наплата на трошоци за присилна наплата застарува за пет години по истекот на годината во која требало да се изврши наплатата.

Правото на обврзникот на враќање на неправилно или на повеќе уплатени износи на име на данок, камата и трошоци на присилна наплата застарува за пет години по истекот на годината во која е извршена уплатата.

По секој прекин на текот на застареноста настапува нов тек на застареност.

Правото на утврдување, наплата и враќање во секој случај застарува по истекот на десет години од истекот на годината во која данокот требало да биде утврден, наплатен односно во која износите биле платени.

Во поглед на присилната наплата на данокот на доход, каматата и враќањето на повеќе или погрешно уплатен данок соодветно се применуваат одредбите од Законот за утврдување и наплата на јавните приходи.

### ***-сѝејен на најлајѝа***

Степенот на наплата на данокот на имот не задоволува од причини што истиот од година во година бележи тенденција на постојано опаѓање кое може да се забележи и од дадените табеларни прегледи, кое укажува на финансиската состојба со која се судруваат ЕЛС од една страна и потребата благовремено да се преземат конкретни активности во оваа насока со кои даноците на имот би претставувале реален и постојан изворен приход на ЕЛС.

### ***-расѝределба***

Распределбата се врши во согласност со Законот за буџетите, што во суштина претставува солидаризирање на локално ниво од причини што секогаш нивото на остварување на наведените даноци се остваруваат во поранешните матични ЕЛС, а потоа се врши прелевање со пропишаниот начин на распределба на средствата.

#### ***➤ Ефекѝи***

Заклучоците и препораките од спроведеното истражување претставуваат драгоценa помош и основа за понатамошно делување и насочување на активностите кон измени и дополнување на постојната законска регулатива од оваа област, постепено преземање на надлежностите во администрирањето и прибирањето на наведениот данок од страна на ЕЛС, правична распределба и создавање на реални и констатни изворни приходи.

➤ **Казнени одредби**

И покрај тоа што согласно Законот за даноците на имот се пропишани казни одредби истите воопшто или не доволно се применувани во ЕЛС кои претставуваат предмет на нашето истражување.

➤ **Резиме**

1. Централната власт го донесува и спроведува Законот за даноците на имот;
2. Евиденицијата на имотот по општини и во рамките на општините е нецелосна и не се ажурира доволно;
3. Пријавените и утврдените вредности на имотот не соодветствуваат со пазарната вредност;
4. Облогот на данокот на имот е нереален;
5. Не е фиксно изготвување и доставување на решенија;
6. Наплатата на данокот на имот е на ниско ниво, со постојан тренд на опаѓање;
7. Казнените одредби од законот не се применуваат воопшто;
8. Влијанието на корисниците на даноците на имот е целосно исклучена со закон;
9. Недоволна транспарентност во областа на даноците на имот;

**КОМЕНТАР НА ЗАКЛУЧОЦИТЕ  
ВКУПНО РЕЗИМЕ И КОМЕНТАРИ НА КЛУЧНИТЕ НАОДИ**

На база на извршените анализи во 5 општини во Република Македонија можеме да дојдеме до следниве заклучоци:

➤ Висината на стапката на данокот на имот пропишана со закон е добра, но процентот на наплатата на истиот е незадоволителен. Второво се поткрепува со фактот што во набљудуваните општини вкупната наплата на даноците од имот, а особено на првите 4 вида ( Данок на имот - недвижен имот од правни и физички лица ) е во постојано опаѓање (како во апсолутни, така и во релативни вредности). Наплатата за првите четири вида даноци во 2000 година изнесува:16.037.000 денари или 62% од облогот, во 2001 година износот на наплатените даноци е : 12.996.000 денари или 39% , а во 2002 година паѓа на најниско ниво односно на 5.550.660 денари или 15%од облогот.). (Види: Збирна табела за сите набљудувани општини).

➤ Секоја општина треба да знае со каков недвижен имот располагаат нејзините граѓани кои се даночни обврзници. Но, ова не се спроведува во практика, што може да се согледа од практично непроменетиот број решенија за облог од година во година. Бројот на решенијата не варира или симболично варира од 1994 година, кога овој вид на решенија за прв пат беа донесени. Напред констатираната состојба укажува на фактот дека ажурирањето на евиденцијата - опфатот на имотот е на најниско можно ниво, а евентуалните случаи се изнудени од самите обврзници, најчесто при средувањето на имотно правните односи при купо - продажбата на имотот или регулирањето на наследството. Ако се тргне од фактот дека состојбата со имотот е менлива категорија и тоа дневно, значи дека во овие години има драстични промени, а нивното неевидентирање и обложување значи нарушување на целиот систем на овој вид данок, во смисла на опфат и облог, што како краен ефект ја дава се послабата наплата која во 2002 година изнесува збирно за сите видови даноци 52%, а само за првите 4 видови даноци изнесува скромни 15%! Слободно може да се констатира дека ваквата состојба е рефлексивна на тоа што даночните обврзници сами ги пополнуваат пријавите за данокот на имот без некој да провери дали пријавената вредност одговара на пазарната вредност, што од своја страна придонесува тие да бидат нереални.

➤ Решенијата се доставуваат по пошта со големо задоцнување (од предвидениот законски рок 31.03.), па се случува некој воопшто и да не добие решение за тековната година бидејќи за повеќето од решенијата нема добиено повратница дека се примени. Ова особено е случај за 2002 година, што од своја страна придонесе заклучно со октомври процентот на наплата да биде 15%. Овој низок процент на наплата за овој период е карактеристичен и за сите претходни години, а произлегува од востановената практика данокот на имот да се плаќа последниот месец, па дури и последниот ден од годината и покрај тоа

што во законот плаќањето е утврдено да биде тромесечно. На ваквата практика на плаќање на данок во последниот ден од последниот месец во многу наврати кумуваат УЈП и актуелните структури на власт во изборните години, па не се практикува давање решенија за данок пред избори, особено пред и во тек на изборна кампања. На таквите случувања адекватно реагираат и обврзниците кои пак плаќаат кога ќе сакаат или кога ќе бидат принудени. Како резултат на сите овие девијации наплатата од година во година е сè послаба.

- Ако решенијата не се доставуваат навреме не може да очекуваме дека ќе имаме добра наплата на данокот на имот. Трендот на опаѓање на наплатата продолжува, а не се преземаат никакви мерки за негово подобрување.
- Казнените одредби од Законот не се применуваат иако е предвидено и присилна наплата на данокот на имот, земајќи во предвид дека се предвидени парични казни.
- Локалните самоуправи кои се корисници на данокот на имот не можат да учествуваат во администрирањето на истиот иако зависат од неговата наплата. Тие се многу помотивирани успешно да ја завршат оваа операција отколку Управата за јавни приходи (централната власт).
- Многу малку се работи на запознавање на граѓаните каде се трошат нивните пари откако ќе ги уплатат даноците. Можеби ако знаат како се трошат нивните пари и што добиваат граѓаните, за возврат ќе се зголеми и процентот на наплата на данокот на имот.

Од податоците во табелите може да се забележи дека во последните години даноците на имот како изворен приход на буџетот на ЕЛС не можат да овозможат доволно финансиски средства на општините од причини што нивната наплата перманентно опаѓа, пред се поради недоволниот интерес на УЈП за наплата на истите, како и доцнењето на донесувањето на решенијата за данокот на имот во 2001 и особено во 2002 година поради што во некои од табелите нема внесено податоци за облогот за 2002 год.

Затоа, треба да се обрне внимание на ажурирањето на податоците во матичната евиденција на обврзниците на данокот на имот, како и на поголема примена на присилната наплата на заостанатите обврски по основа на Данок на имот од страна на УЈП, со постепено создавање услови ЕЛС да имаат целосни ингеренции во облогот и наплатата на данокот на имот како нивен изворен приход.

## **ПРЕПОРАКИ**

Врз основа на заклучоците препорачуваме да се разгледаат и понатаму да се анализираат следните проблеми и прашања.

1. Висината на стапката на данокот на имот од 0,10% од вредноста на имотот пропишна со закон е добра и не претставува големо оптоварување за даночниот обрзник, но процентот на наплатата на истиот е незадоволителен и бележи тренд на постојано опаѓање, така што до месец ноември наплатено е само околку 15% од облогот за 2002 година.

2. Секоја општина потребно е да има сознание со колкав имот располагаат нејзините граѓани кои се даночни обврзници и какви финансиски средства може да очекува од даноците на имот. Податоците можат да се добијат од Републичката геодетска управа и со посета на даночните обврзници на лице место.

3. Даночните обврзници сами ги пополнуваат пријавите за данокот на имот без тоа некој да го провери дали одговара на пазарната вредност, односно без да се проверат пријавите дали одговараат на вистинските параметри кои ги има имотот кој е предмет на оданочување. Даночните пријави се нереални и необјективни, за таа цел мора постојано да се врши следење, ажурирање и проверка на пријавената вредност со пазарната вредност.

4. Решенијата се доставуваат по пошта со големо задоцнување од предвидениот законски рок 31.03. во општината, се случува некој воопшто и да не добие решение за тековната година, поради проблеми со личната достава и курирската служба.

5. Ако решенијата не се доставуваат навреме не може да очекуваме дека ќе имаме добра наплата на данокот на имот. Трендот на опаѓање во наплатата продолжува, а не се преземаат никакви мерки за негово подобрување.

6. Казнените одредби од законот не се применуваат иако е предвидено присилна наплата на данокот на имот. Доколку само еден мал дел од даночните обврзници бидат казнети или им се изврши присилна наплата тоа ќе влијае позитивно на даночната дисциплина на останатите даночни обврзници што ќе придонесе за зголемување на наплатата.

7. Локалните самоуправи кои се корисници на данокот на имот не учествуваат во администрирањето на истиот иако зависат од неговата наплата и се многу помотивирани успешно да ја завршат оваа операција отколку Управата за јавни приходи. Поради тоа препорачуваме администрирањето, собирањето и трошењето на паричните средства од даноците на имот кои се изворен приход на ЕЛС да го вршат сами преку своите служби.

8. Не е сторено ништо на полето за запознавање на граѓаните каде одат нивните пари откако ќе ги уплатат даноците. Можеби ако имаат сознание како се трошат нивните пари и што добиваат граѓаните, за возврат ќе се зголеми и процентот на наплата на данокот на имот. Препорачуваме широка медиумска и маркетиншка кампања и промоција на потребата од зголемување на наплатата на даноците на имот со цел граѓаните да бидат запознаени со очекуваните позитивни ефекти во изградбата на инфраструктурата во своите ЕЛС.

## ***ЗАКЛУЧОЦИ***

- Законот за даноците на имот да го носи Централната власт
- Секој вид на даноците на имот да се регулира со посебен закон <sup>9</sup>
- Во изготвувањето на Законот за данок на имот да земат учество: ЕЛС, ЗЕЛС и ЗФР
- Се препорачува измени на постојниот или донесување нов Закон за даноците на имот со кој даночната стапка ќе може да се зголемува или намалува до 50% од пропишаната стапка во согласност со финансиските можности на граѓаните и потребите на ЕЛС.
- Пријавување на вредноста и плаќањето е волонтерско. Ваков систем поттикнува пријавување на помалите вредности на имотот. Препорачуваме лицето кое работи на администрирање на данокот на имот да знае каде се наоѓа имотот, при што мора да има утврдени вредности и критериуми за одредени објекти со што во секој момент ќе се има претстава за имотот и неговата вредност.
- Подзаконските акти да бидат поедноставни, разбирливи и лесно применливи.
- Спроведување - администрирање на Законот за данокот на недвижен имот да го обавуваат ЕЛС
- При евиденција на недвижниот имот да се користат податоци од надлежни државни органи и јавни претпријатија како: Републичка геодетска управа, Јавно претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор и други јавни установи и претпријатија под целосна координација на ЕЛС
- Да се одредат крајните рокови за комплетно евидентирање на данокот на имот, а најдобро би било до крајот на 2003 година.
- Континуирано ажурирање на евиденцијата на недвижниот имот. Ако остане во рамките на централната власт тогаш таа ќе го врши и ажурирањето, а доколку биде во надлежност на ЕЛС, тогаш ЕЛС ќе биде обврзана да обезбеди кадровски потенцијал за вршење на оваа активност.

---

<sup>9</sup> Посебни закони треба да се донесат за:

-Закон за данок на подвижен имот

-Закон за данок на недвижен имот

-Закон за данок на промет на недвижности

-Закон за данок на наследство и подарок



- Формирање комисија за утврдување на пазарна вредност на недвижниот имот составена од економист, градежен инженер - архитект и земјоделски инженер.
- Создавање на неопходни услови за реален и правичен облог, при што основни услови се: утврдување на пазарната вредност на имотот, како и негова целосна опфатеност.
- Пресметување на камата за ненавремено плаќање на данокот на имот
- И понатаму да постои унифицирана форма и содржина на решенијата за данокот на имот.
- Примена на постапка за присилна наплата од страна на оној во чија надлежност ќе биде администрирањето и прибирањето на средствата.
- Доследна примена на казнените одредби
- Граѓаните треба да разберат зошто е важно да се плаќа овој данок. Ова може да се направи на неколку начини:
  - изготвување на флаери
  - правење на рекламни спотови и нивна презентација во локалните ТВ и радио станици
  - организирање на пресови, брифинзи итн.
  - јавни трибини во месни заедници
  - информирање на граѓаните за прибирањето и трошењето на средствата од данокот на имот

**Резултати од извршениџе анализи во 5 оишџини во Република Македонија**  
**Легенда на користиени крајенки**

<b><i>ДИНИПЛ</i></b>	Данок на имот од недвижен имот од правни лица
<b><i>ДИНИФЛ</i></b>	Данок на имот-недвижен имот од физички лица
<b><i>ДИПИПЛ</i></b>	Данок на имот-подвижен имот од правни лица
<b><i>ДИПИФЛ</i></b>	Данок на имот- подвижен имот од физички лица
<b><i>ДНП</i></b>	Данок на наследство и подарок
<b><i>ДППП</i></b>	Данок на промет на недвижности и права
<b><i>О</i></b>	Облог
<b><i>Н</i></b>	Наплата
<b><i>С</i></b>	Салдо
<b><i>Вс</i></b>	Вкупно салдо
<b><i>Бр</i></b>	Број решенија

<b><i>Оџис</i></b>	<b><i>ОБЛОГ ЗА ДАНОЦИ НА ИМОТ</i></b>														
	БР	2000				2001					2002				
		О	Н	С	%	О	ВС	Н	С	%	О	ВС	Н	С	%
<b><i>ДИНИПЛ</i></b>	22	147.000	76.000	71.000	52	64.000	135.000	15.000	120.000	11	-	120.000	25.000	95.000	21
<b><i>ДИНИФЛ</i></b>	3.405	2.868.000	1.154.000	1.984.000	40	1.613.000	3.597.000	1.270.000	2.327.000	35	-	2.327.000	354.000	1.973.000	15
<b><i>ДИПИПЛ</i></b>	7	6.000	1.000	5.000	17	3.000	8.000	1.000	7.000	13	-	7.000	-	7.000	0
<b><i>ДИПИФЛ</i></b>	192	64.000	15.000	49.000	23	29.000	78.000	28.000	50.000	36	-	50.000	5.000	45.000	10
<b><i>ДНП</i></b>	211	406.000	406.000	-	100	452.000	452.000	452.000	-	100	236.000	236.000	236.000	-	100
<b><i>ДППП</i></b>	176	1.803.000	1.803.000	-	100	976.000	976.000	976.000	-	100	1.667.000	1.667.000	1.667.000	-	100
<b><i>Вкџино :</i></b>	<b>4.013</b>	<b>5.294.000</b>	<b>3.455.000</b>	<b>2.109.000</b>		<b>3.137.000</b>	<b>5.246.000</b>	<b>2.742.000</b>	<b>2.504.000</b>		<b>1.903.000</b>	<b>4.407.000</b>	<b>2.287.000</b>	<b>2.120.000</b>	

<i>Делчево</i>	<b>ОБЛОГ ЗА ДАНОЦИ НА ИМОТ</b>															
	<i>О њ и с</i>	БР	2000				2001					2002				
			О	Н	С	%	О	ВС	Н	С	%	О	ВС	Н	С	%
<i>ДИНИПЛ</i>			2.051.000	1.812.000	239.000	88	2.137.000	2.376.000	1.404.000	972.000	59	89.000	1.061.000	684.000	377.000	65
<i>ДИНИФЛ</i>			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<i>ДИПИПЛ</i>			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<i>ДИПИФЛ</i>		142	29.000	17.000	12.000	59	34.000	46.000	19.000	27.000	41	-	-	-	-	
<i>ДНП</i>		325	214.000	214.000	-	100	201.000	201.000	201.000	-	100	324.000	324.000	324.000	-	100
<i>ДНПН</i>			1.069.000	1.069.000	-	100	4.315.000	4.315.000	4.315.000	-	100	2.357.000	2.357.000	2.357.000	-	100
<b><i>В к у њ и н о :</i></b>			<b>3.363.000</b>	<b>3.112.000</b>	<b>251.000</b>		<b>6.687.000</b>	<b>6.938.000</b>	<b>5.939.000</b>	<b>999.000</b>		<b>2.770.000</b>	<b>3.742.000</b>	<b>3.365.000</b>	<b>377.000</b>	

<i>Негoйџино</i>	<b>ОБЛОГ ЗА ДАНОЦИ НА ИМОТ</b>															
	<i>О њ и с</i>	БР	2000				2001					2002				
			О	Н	С	%	О	ВС	Н	С	%	О	ВС	Н	С	%
<i>ДИНИПЛ</i>		38	423.000	149.000	274.000	35	417.000	691.000	208.000	43.000	6	419.000	1.067.000	-	-	17
<i>ДИНИФЛ</i>		5.322	1.842.000	1.600.000	242.000	87	1.842.000	2.084.000	2.719.000	1.298.000	62	1.845.000	2.631.000	-	-	17
<i>ДИПИПЛ</i>		10	8.000	7.000	1.000	88	8.000	9.000	453.000	2.000	22	8.000	15.000	657.000	3.215.000	17
<i>ДИПИФЛ</i>		17	82.000	60.000	22.000	73	94.000	116.000	562.000	49.000	42	92.000	159.000	-	-	17
<i>ДНП</i>		134	95.000	95.000	-	100	40.000	40.000	414.000	40.000	100	27.000	27.000	27.000	-	100
<i>ДНПН</i>		162	3.781.000	3.781.000	-	100	3.552.000	3.552.000	13.680.000	3.552.000	100	2.736.000	2.736.000	2.736.000	-	100
<b><i>В к у њ и н о :</i></b>		<b>5.683</b>	<b>6.231.000</b>	<b>5.692.000</b>	<b>539.000</b>		<b>5.953.000</b>	<b>6.492.000</b>	<b>18.036.000</b>	<b>4.984.000</b>		<b>6.127.000</b>	<b>6.635.000</b>	<b>3.420.000</b>	<b>3.215.000</b>	

<i>Сџруѓа</i>	<b>ОБЛОГ ЗА ДАНОЦИ НА ИМОТ</b>															
	О њ и с	БР	2000				2001					2002				
			О	Н	С	%	О	ВС	Н	С	%	О	ВС	Н	С	%
<i>ДИНИПЛ</i>		50	267.000	107.000	160.000	40	197.000	357.000	208.000	149.000	58	206.000	355.000	262.000	93.000	74
<i>ДИНИФЛ</i>	10.963		7.212.000	4.469.000	2.743.000	62	7.138.000	9.881.000	2.719.000	7.162.000	28	7.067.000	14.229.000	1.024.000	13.205.000	7
<i>ДИПИПЛ</i>		33	777.000	108.000	669.000	14	21.000	690.000	453.000	237.000	66	119.000	356.000	258.000	98.000	72
<i>ДИПИФЛ</i>			302.000	21.000	281.000	7	570.000	851.000	562.000	289.000	66	562.000	851.000	386.000	465.000	45
<i>ДНП</i>		12	142.000	142.000	-	100	414.000	414.000	414.000	-	100	49.000	49.000	49.000	-	100
<i>ДНПФ</i>		390	26.541.000	26.541.000	-	100	13.680.000	13.680.000	13.680.000	-	100	11.378.000	11.378.000	11.378.000	-	100
<b>В к у њ и о :</b>			<b>35.241.000</b>	<b>31.388.000</b>	<b>3.853.000</b>		<b>22.020.000</b>	<b>25.873.000</b>	<b>18.036.000</b>	<b>7.837.000</b>		<b>19.381.000</b>	<b>27.218.000</b>	<b>13.357.000</b>	<b>13.861.000</b>	

<i>Сџрумица</i>	<b>ОБЛОГ ЗА ДАНОЦИ НА ИМОТ</b>															
	О њ и с	БР	2000				2001					2002				
			О	Н	С	%	О	ВС	Н	С	%	О	ВС	Н	С	%
<i>ДИНИПЛ</i>		37	-	-	-	-	93.635	93.635	-	93.635	-	125.838	219.473	-	219.473	-
<i>ДИНИФЛ</i>	18.669		9.185.801	6.339.000	2.846.801	69	9.337.939	12.184.740	4.923.000	7.261.740	40	9.299.192	16.560.932	1.924.000	14.636.932	12
<i>ДИПИПЛ</i>		9	-	-	-	-	19.551	19.551	-	19.551	-	19.551	39.102	-	39.102	-
<i>ДИПИФЛ</i>			126.440	102.000	24.440	81	126.708	151.148	2.000	149.148	1	124.876	274.024	-	274.024	0
<i>ДНП</i>			698.000	698.000	-	100	6.773.000	6.773.000	6.773.000	-	100	2.665.000	2.665.000	2.665.000	-	100
<i>ДНПФ</i>			16.816.000	16.816.000	-	100	14.315.000	14.315.000	14.315.000	-	100	8.316.000	8.316.000	8.316.000	-	100
<b>В к у њ и о :</b>			<b>26.826.241</b>	<b>23.955.000</b>	<b>2.871.241</b>		<b>30.665.833</b>	<b>33.537.074</b>	<b>26.013.000</b>	<b>7.524.074</b>		<b>20.550.457</b>	<b>28.074.531</b>	<b>12.905.000</b>	<b>15.169.531</b>	

**ДАНОК НА ИМОТ - НЕДВИЖЕН ИМОТ ОД ПРАВНИ ЛИЦА**

Рб	Општина	2000			2001			2002		
		облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата
1	Берово	147.000	76.000	52	135.000	15.000	11	120.000	25.000	21
2	Делчево	2.051.000	1.812.000	88	2.376.000	1.404.000	41	1.061.000	684.000	65
3	Неготино	423.000	149.000	35	691.000	43.000	6	1.067.000	181.390	17
4	Струга	267.000	107.000	40	357.000	208.000	58	355.000	262.000	74
5	Струмица	-	-	-	93.635	-	-	219.473	-	0
	<b>В к у п н о:</b>	<b>2.888.000</b>	<b>2.144.000</b>		<b>3.652.635</b>	<b>1.670.000</b>		<b>2.822.473</b>	<b>1.152.390</b>	

**ДАНОК НА ИМОТ - НЕДВИЖЕН ИМОТ ОД ФИЗИЧКИ ЛИЦА**

Рб	Општина	2000			2001			2002		
		облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата
1	Берово	3.138.000	1.154.000	37	3.597.000	1.270.000	35	2.327.000	354.000	15
2	Делчево	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Неготино	1.842.000	1.600.000	87	2.084.000	1.298.000	62	2.631.000	447.270	17
4	Струга	7.212.000	4.469.000	62	9.881.000	2.719.000	28	14.229.000	1.024.000	7
5	Струмица	9.185.801	6.339.000	69	12.184.740	4.923.000	40	16.560.932	1.924.000	12
	<b>В к у п н о:</b>	<b>21.377.801</b>	<b>13.562.000</b>		<b>27.746.740</b>	<b>10.210.000</b>		<b>33.420.932</b>	<b>3.749.270</b>	

**ДАНОК НА ИМОТ - ПОДВИЖЕН ИМОТ ОД ПРАВНИ ЛИЦА**

Рб	Општина	2000			2001			2002		
		облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата
1	Берово	6.000	1.000	17	8.000	1.000	12	7.000	-	0
2	Делчево	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Неготино	8.000	7.000	88	9.000	2.000	22	15.000		17
4	Струга	777.000	108.000	14	690.000	453.000	66	356.000	258.000	72
5	Струмица	-	-	-	19.551	-	0	39.102	-	0
	<b>В к у п н о:</b>	<b>791.000</b>	<b>116.000</b>		<b>726.551</b>	<b>456.000</b>		<b>417.102</b>	<b>258.000</b>	

**ДАНОК НА ИМОТ - ПОДВИЖЕН ИМОТ ОД ФИЗИЧКИ ЛИЦА**

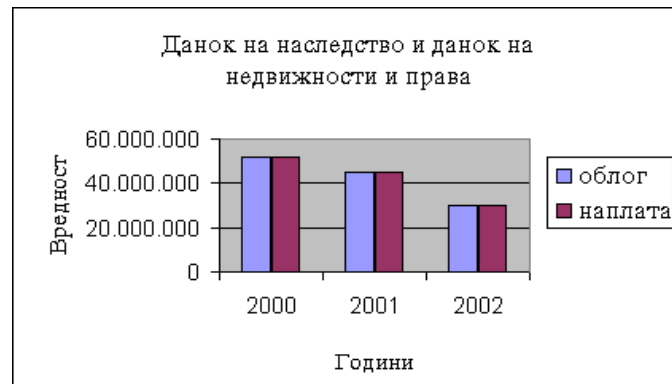
Р.бр	Општина	2000			2001			2002		
		облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата
1	Берово	64.000	15.000	23	78.000	28.000	36	50.000	5.000	10
2	Делчево	29.000	17.000	59	46.000	19.000	41	27.000	-	0
3	Неготино	82.000	60.000	73	116.000	49.000	42	159.000	-	17
4	Струга	302.000	21.000	7	851.000	562.000	66	851.000	386.000	45
5	Струмица	126.440	102.000	81	151.148	2.000	1	274.024	-	0
	<b>В к у п н о:</b>	<b>603.440</b>	<b>215.000</b>		<b>1.242.148</b>	<b>660.000</b>		<b>1.284.024</b>	<b>391.000</b>	

<b>ДАНОК НА НАСЛЕДСТВО И ПОДАРОК</b>										
Рб	Општина	2000			2001			2002		
		облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата
1	Берово	406.000	406.000	100	452.000	452.000	100	236.000	236.000	100
2	Делчево	214.000	214.000	100	201.000	201.000	100	324.000	324.000	100
3	Неготино	95.000	95.000	100	40.000	40.000	100	27.000	27.000	100
4	Струга	142.000	142.000	100	414.000	414.000	100	49.000	49.000	100
5	Струмица	698.000	698.000	100	6.773.000	6.773.000	100	2.665.000	2.665.000	100
	<b>В к у п н о:</b>	<b>1.555.000</b>	<b>1.555.000</b>		<b>7.880.000</b>	<b>7.880.000</b>		<b>3.301.000</b>	<b>3.301.000</b>	

<b>ДАНОК НА ПРОМЕТ НА НЕДВИЖНОСТИ И ПРАВА</b>										
Рб	Општина	2000			2001			2002		
		облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата
1	Берово	1.803.000	1.803.000	100	976.000	976.000	100	1.667.000	1.667.000	100
2	Делчево	1.069.000	1.069.000	100	4.315.000	4.315.000	100	2.357.000	2.357.000	100
3	Неготино	3.781.000	3.781.000	100	3.552.000	3.552.000	100	2.736.000	2.736.000	100
4	Струга	26.541.000	26.541.000	100	13.680.000	13.680.000	100	11.378.000	11.378.000	100
5	Струмица	16.816.000	16.816.000	100	14.315.000	14.315.000	100	8.316.000	8.316.000	100
	<b>В к у п н о:</b>	<b>50.010.000</b>	<b>50.010.000</b>		<b>36.838.000</b>	<b>36.838.000</b>		<b>26.454.000</b>	<b>26.454.000</b>	

**ЗБИРНА ТАБЕЛА ЗА СИТЕ НАБЉУДУВАНИ ОПШТИНИ**

Рб	Опис	2000			2001			2002		
		облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата	облог	наплата	%наплата
1	ДИНИПЛ	2.888.000	2.144.000	74	3.652.635	1.670.000	45	2.822.473	1.152.390	41
2	ДИНИФЛ	21.377.801	13.562.000	63	27.746.740	10.210.000	37	33.420.932	3.749.270	11
3	ДИПИПЛ	791.000	116.000	15	726.000	456.000	63	417.102	258.000	62
4	ДИПИФЛ	603.440	215.000	36	1.242.148	660.000	53	1.284.024	391.000	30
	<b>Вкупно</b>	<b>25.660.241</b>	<b>16.037.000</b>	<b>62</b>	<b>33.367.523</b>	<b>12.996.000</b>	<b>39</b>	<b>37.944.531</b>	<b>5.550.660</b>	<b>15</b>
5	ДНП	1.555.000	1.555.000	100	7.880.000	7.880.000	100	3.301.000	3.301.000	100
6	ДПНП	50.010.000	50.010.000	100	36.838.000	36.838.000	100	26.454.000	26.454.000	100
	<b>Вкупно</b>	<b>51.565.000</b>	<b>51.565.000</b>	<b>100</b>	<b>44.718.000</b>	<b>44.718.000</b>	<b>100</b>	<b>29.755.000</b>	<b>29.755.000</b>	<b>100</b>





## **ЛОКАЛНА ФИНАНСИСКА ПОЛИТИКА**

### ***А. Кои се издџојувачиите на финансиската политика?***

Во споредба со земјите со развиена економија, во земјите во транзиција се појавуваат два проблеми. Првиот проблем може да се изрази како врска помеѓу повторното поставување на приватната и јавната економска структура. Вториот проблем се однесува на преуредувањето при донесување на одлуки од страна на централното и локалното ниво. Потребата да се решат овие проблеми е клуч за достигнување на демократско општество.

Законската рамка варира во различни земји на транзиција, но важно е да се спомене Европската Повелба за локалната самоуправа, која е една од најзначајните конвенции кои се однесуваат на прашањата на локалната самоуправа и која влијаеше врз законската рамка во многу земји во транзиција и од Централна и од Источна Европа. ЕПЛСе првиот мултилатерален правен инструмент кој ги дефинира и штити принципите на локалната автономија.

Целта на Европската Повелба за локалната самоуправа е делумно законски да го поправи недостатокот на заеднички европски стандарди за оценување и самозаштитување на правата на локалните власти. Тие се најблиску до граѓаните и им даваат можност за активно учество во донесувањето на одлуки кои се одразуваат на нивното опкружување. Повелбата ги ангажира партиите за да ги применуваат основните правила кои гарантираат политичка, административна и финансиска независност на локалните власти. На овој начин, тоа е демонстрација на политичката волја за да се даде суштина на сите нивоа на територијалната администрација за одбраната на принципите на локалната автономија.

Децентрализацијата на фискалното одлучување во јавното управување и зајакнувањето на локалната демократија беше клучна цел во реформата на политичките и административните системи на земјите на ЦИЕ во 1990-тите. Главното достигнување на реформата беше укинување на монополот на централната управа за многу работи кои директно се одразуваат на локалните заедници. Сега, од локалните управи, кои се избрани од локалното население се очекува да имаат овластувања да одлучуваат за многу прашања кои се витални за локалната заедница.

Македонија во овој момент се рангира помеѓу најцентрализираните административни системи во Европа, барем во фискалните и буџетските термини. За да се зголеми имотната состојба на локалното население, битна е поголема

децентрализација, зголемување на нивното учество и контрола во донесувањето на одлуки и во пружањето на услуги и воопшто поттикнувањето на демократијата.

Владата на Македонија се залага да го започне процесот на децентрализација кој ќе им овозможи на општините да преземат поголеми одговорности со додатни ресурси кои се обезбедени да ги задоволат овие барања.

Одтука, буџетот е еден од најважните документи за политика на локалните самоуправи каде целите на политиката се усогласени и имплементирани во конкретни услови. Транспарентноста на буџетот е дефинирана како целосно објавување на сите релевантни фискални податоци, навреме и систематски. Тој треба да биде сеопфатен, и да ги опфаќа сите буџетски приходи и расходи така што може да се проценат потребните размени меѓу различни опции на политика. Буџетот треба да го одобри Советот на општината пред да започне фискалната година. Според тоа, до Советот на општината треба да се поднесе нацрт буџетот многу порано за да може Советот на општината да го прегледа правилно. Буџетот треба да опфати детално објаснение за секој програм на приходи и расходи.

Во документацијата за буџетот треба да бидат наведени целите на фискалната политика, макроекономската рамка, базата на политиката за буџетот, како и големите фискални ризици што можат да се препознаат. Информации за буџетот треба да се прикажат на начин кој помага во анализа на политиката и ја промовира одговорноста. Треба јасно да се наведат постапките за извршување и контрола на одобрените расходи и за собирање на приходите. Потребно е редовно да се поднесува фискален извештај до надлежните тела и до јавноста.

Развојот на принципи на транспарентност во финансискиот менаџмент за Македонија е битен за успешна имплементација на процесот на реформи во локалната самоуправа. Цврст систем за финансиски менаџмент треба да содржи транспарентни принципи за буџетирање, сметководство и евидентирање како и стандарди за финансиско поднесување на извештаи и постапки на ревизија. При тоа, треба да се свати дека клучно за развој на еден оптимален модел за имплементација на финансиска одговорност и транспарентност, е активното учество и вклучување на граѓаните од заедницата во буџетот и финансиските одлуки, како и давање можност за контрола и проценка на програмите на локалната самоуправа според кои даноците и приходите на локалната самоуправа биле потрошени ефективно, ефикасно и економично. Овие организации, како и локалните медиуми, се користат како чувари за да се обезбеди постигнување на транспарентност и одговорност.

Значи, принципите на транспарентност во финансиското управување може да се разгледаат како комбинација на транспарентност во следните теми:

1. транспарентност во буџетирањето;
2. транспарентност во поднесување на финансискиот извештај;
3. транспарентност во ревизијата; и
4. транспарентност во конкуренција за јавните набавки.

*Поради сето најред кажано треба да се констатира дека единиците на локалната самоуправа, како и другите нивоа на власти се должни и одговорни за донесување на соодветна финансиска политика за секоја фискална година.*

## **1. Концепт на изготвување финансиска политика**

Финансиските политики се изјави дадени од изготвачите на политики кои ја објаснуваат нивната филозофија на финансиски менаџмент. Изјавите се дефинираат како формални позиции и ставови кои ги застапува едно управно тело за да се поддржи спроведувањето на неговите финансиски цели. Политиките се изготвуваат или повторно усвојуваат во текот на процесот на креирање на буџетот, но особено кога локалните самоуправи го усвојуваат буџетот и ги распределуваат ресурсите за новата фискална година.

За жал, политиките може ненамерно да еволуираат во текот на нивното донесување, донесувањето на буџетот или во фазата на имплементацијата на буџетот. На пример, советот одлучува за ненамерна политика кога, во период кога буџетот е многу ограничен односно мал, таа го занемарува фондот за превентивно одржување на опремата. По неколку години практикување ваква политика во однос на превентивното одржување, задолжениот персонал за буџет одлучува да не бара позиција (фонд) за оваа ставка во идното распределување на буџетот. На тој начин, со текот на времето се усвојува политика на нераспределување средства за превентивно одржување, но без никакво формално одобрение. Како резултат на предното, сето ова создава скриен буџетски дефицит, во однос на трошењето на буџетските ресурси, дури иако буџетот во пари можеби се чини дека е балансиран. На тој начин, опремата (економските ресурси) се троши или дотрошува за многу покусо време отколку кога соодветно би се распределиле ресурси за нејзино одржување во текот на експлоатациониот век.

Финансиските политики треба да се состојат од кохерентни изјави со соодветни цели, кои што взаемно се надополнуваат и се јасни да се разберат. Тие треба да ги покријат сите аспекти на финансиски менаџмент и да ги содржат сите предвидени практики на локалната самоуправа. Без напишани финансиски политики, службениците во локалната самоуправа ќе бидат несигурни во однос на разните прашања од областа на финансискиот менаџмент.

Недостатокот од "организациска меморија" за финансиските политики може да претставува извор на конфузија и конфликти. Поради тоа, процесот и развојот на финансиските политики, заедно со самите политики мора потполно и целосно да бидат документирани за да можат идните нови лица да се повикаат на нив. Неформалните, напишаните, нецелосните, конфликтните и недоследните финансиски политики се штетни за јавниот имиџ на локалната самоуправа, не се фер кон персоналот кој мора нив да ги спроведува и се конфузни за корисниците на финансиски информации. Така, вкупните проблеми кои произлегуваат од отсуството на формални и пишани финансиски политики се:

1. Несигурност во однос на финансискиот правец на локалната самоуправа;
2. Изготвување политика (по грешка) од страна на административните службеници, а не од страна на избраните функционери;
3. Непостоење континуитет кога избраните функционери или персоналот се менуваат;
4. Недостаток на доверба од страна на дел од инвеститорите и корисниците на финансиски информации;
5. Усвојување несоодветни финансиски практики;
6. Зголемена чувствителност односно подобност за проневери, корупција, зголемено и ненаменско трошење и злоупотреба и
7. Лош јавен имиџ.

## **2. Струкура на финансиската политика**

Политиките обезбедуваат рамка на финансиско водење и менаџментот за финансиските менаџери во нивното спроведување финансиски прашања од локалната самоуправа. Оттаму, рамката на политиката претставува јасна финансиска стратегија за постигнување и одржување цврсти финансиски цели. Елементите на рамката на политиката обично ги вклучуваат:

1. Општиот обем и видот на услуги кои ќе се даваат и релативниот акцент на различните извори на приход, кои ќе бидат на располагање;
2. Степенот до кој главните развојни чекори треба да се финансираат од тековните приходи (исплата на секој преземен чекор) наспроти системот на обврските за преземен долг, односно обврските да се платат односно подмират од идните приходи;
3. Ако се користи системот на долг, тогаш треба да се применат условите на долг, во однос на рокот на отплата на долгот и видот на долгот, како и спремноста да се плати цената на задолжувањето, преку договорената каматна стапка;
4. Системот на плати, пензии и бенефиции кои ќе се користат;
5. Разноличноста и чувствителноста кон степенот на расходи и даноци на локалната самоуправа ако економијата трпи промени;

6. Принципите кои треба да се користат во востановувањето придонеси и надоместоци за разни услуги кои обезбедуваат приход, јасно разликувајќи една услуга од друга;

7. Менаџментските начела за користење нови средства, вклучувајќи какви било услуги или активности кои ќе се вршат по пат на личен контакт на службеникот, а не преку сужбите во општината.

### **3. Фази на развој на финансиската полијтика**

Систематскиот приод кон развојот на финансиската политика вклучува процес од осум логичко дизајнирани чекори, кои се состојат од:

**1. Организирајќи се.** Постојат неколку приоди кои треба да се земат во предвид кога треба да се организирате, пред се преку:

- ◆ Избраното тело востановува комитет на советот за финансиски политики на која ќе и помогне финансискиот персонал кој ќе го советува советот;

- ◆ Избраните функционери бараат од раководителот за буџет да подготви соодветна рамка за политиката, а како резултат на тоа, персоналот изготвува извештај до советот;

- ◆ Востановувањето движечка сила за задачата, која се состои од избрани функционери и персонал каде предноста е во тоа што сите клучни играчи се инволвирани во развојот на процесот и на тој начин оваа збирна сила ја зголемува можноста за договор и компромис.

**2. Дефинирајќи го процесот.** Овој чекор вклучува формализирање на процесот на изготвување финансиска политика. Во основа на располагање се два приода во дефинирањето на процесот:

- ◆ Општ приод кој вклучува политики за сите можни финансиски активности или

- ◆ Приод кој се однесува само на поединечни прашања.

Првиот приод има еден недостаток на преголема сложеност. Меѓутоа, тој ја има предноста да ги открие взаемните односи меѓу политиките, а потоа да ги открие и потенцијалните конфликти и недоследности. Вториот приод, кој се насочува на процесот на изготвување политики во однос на некој тековен и многу тежок проблем, обезбедува можност за справување со потенцијални проблеми кои сепак можат да се држат под контрола и за развивање доверба во процесот. Тој може да биде корисен во развивањето матрица и во споредувањето различни приоди во однос на нивните предности и недостатоци.

**3. Прегледајте ги постојечките политики и практики.** Основен чекор е целосно да се прегледаат постоечките политики и практики за да се определи појдовната точка за натамошниот развој. Особено внимание би требало да се оддаде на оние политики кои што се застарени и им е потребна ревизија и осовременување.

**4. Политики и практики кои истражуваат пример.** Политиките и практиките кои претставуваат пример се оние практики кои што се признаени и претставуваат најдобри практики од гледиште на организациските усовршувања. Онаму каде што постои мало искуство во самоуправувањето можеби ќе биде неопходно да се соберат и анализираат историските и предвидените финансиски податоци, но внимателно земајќи ги во предвид точноста и користа од тие податоци. Подготвувањето начин на оценување на работата и финансиските индикатори исто така би требало да се земат во предвид за следните години.

**5. Изјави за нацрт политики.** Изјавите за нацрт политиките треба да се јасни, концизни, разбирливи, достапни, изводливи и поддржани. Финансиските политики треба да ги задоволуваат локалните потреби и треба да се флексибилни. Авторите на тие изјави треба да знаат да одговорат на прашањата како што се:

- ◆ Која е целта на предлогот?
- ◆ Дали изјавата има за цел да корегира или спречи определен финансиски проблем?
- ◆ Дали таа се однесува на политики и практики кои претставуваат пример или на стандарди?
- ◆ Дали е таа доследна со другите политики и практики кои претставуваат репер или со стандардите?
- ◆ Дали таа ја менува постоечката политика?
- ◆ Дали таа се однесува на недоследностите или таа е во конфликт со другите политики?

**6. Прегледајте ги и усвојте ги политиките.** Прегледот треба да го вршат главните во административно-управните органи и комисијата за политики, доколку таа е востановена. Обемните прегледи и испитувања ја контролираат јасноста и поддржаноста на изјавите. Можеби независни експерти или граѓани треба да добијат можност нив да ги коментираат и прегледуваат.

**7. Спроведете ги и објавете ги политиките.** Откако ќе се усвојат изјавите за политиките, тие експлицитно се употребуваат во одлучувањето. Тие треба да се интегрираат во оценувањето на финансиските услови за да се покаже степен на усогласување меѓу практиката и усвоената политика. Критериумите за оценувањето на работата треба да ги содржат изјавите за политиките за да може персоналот да се води според нив.

**8. Редовно следење ја имплементирајќи ја на попликиите и прегледајќи.** Востанувањето редовен процес и метод за прегледување финансиски политики е суштествено за да се постигне успех. Некои совети на локалната самоуправа користат пленарни седници коишто се одвиваат надвор од просториите на општината во релаксирана атмосфера за да создадат можност за преглед и осовременување на финансиските политики во однос на сменетите економски состојби и на најновите последни политики на повисоката власт.

#### **4. Методи на содржина и презентација**

Пишаните финансиски политики треба да ги покриваат сите поголеми финансиски активности кои ги врши локалната самоуправа. Ова ќе помогне во изготвувањето сеопфатна рамка на политики, кое ќе ги има пред себе односот меѓу финансиската цел и локалната пракса. Следните финансиски активности се подрачја каде подготовката и усвојувањето на формалните пишани политики ќе доведат до униформност на финансиските трансакции и ќе ги намалат несигурностите во: сметководството; внатрешната контрола; следењето и контролата; менаџментот на буџет; финансискиот извештај; оперативниот буџет; приходите; расходите; резервите; програмата и буџетот за капитални инвестиции; менаџментот на долг; менаџментот на готовина; купувањето; менаџментот на ризик; менаџментот на фиксни средства; и развојните финансии, вклучувајќи ги политиките на грантови, субвенции, заеми и даноци.

Бенефициите да се има пишани финансиски политики се бројни. Тие обезбедуваат поддршка во следните подрачја:

1. Олеснување на финансиското планирање;
2. Помош во избегнувањето итни финансиски потреби;
3. Насочување на вниманието кон финансиските услови;
4. Предвидување основа за востановување и оценување практики на финансиски менаџмент и за избегнување финансиски замки;
5. Помош да се постигне консензус и доследност во донесувањето финансиски одлуки;
6. Помош во создавањето финансиска стабилност;
7. Подобрување на кредитно-способноста;
8. Олеснување да се разбере севкупната ситуација на финансиски менаџмент од страна на јавноста, заинтересираните страни и службениците во локалната самоуправа.

Пишаните финансиски политики треба да се дистрибуираат на сите поединци коишто се вклучени во процесот на нивниот развој, спроведување, следење и прегледување. Главните методи за популаризирање на изјавите за политики вклучуваат:

1. Повикување на нив во изготвувањето програма за развој и извештаи за буџет;
2. Дистрибуирање копии на корисниците на информации: Финансиските институции, професионалните и владини асоцијации односно здруженија;
3. Повикување на политиката кога таква се изготвува со односни препораки до власта на локалната самоуправа;
4. Достапност на изјавите за политики до надворешните ревизори.

## ***Б. Извештај за буџетот на градоначалникот***

Врз основа на напред наведените постапки и процедури за подготвување на финансиската политика на единицата на локалната самоуправа, градоначалникот е должен за утврдените и констатираните состојба да поднесе извештај до граѓаните и вработените во општината.

### ***1. Изготвување извештај за буџетот***

Целта на извештајот за буџет е да се постави правецот за формулирање годишен буџет. Таа е корисна да се информираат граѓаните за финансиските услови на општината и да се дискутира за приоритетите на буџетот за следната година.

Обично изјавата за буџет треба да ги презентира оценките за приход и распределувањето на планираниот приход на:

1. Оперативен или тековен буџет;
2. Буџет за капитални инвестиции; и
3. Резерви за идни непредвидени ситуации.

За секоја точка од горе наведените, изјавата за политика на буџет треба да ги опфати потребите и приоритетите.





Граѓани од Сарај, јосини на терминувања

*ЗЛС, владаџа и кинематоѓрафијаџа*

*Дали ние “неучениџе” имаме ѓраво да разѓовараме за вака сложени џеми?*

*Дали џоа и смеџа на владаџа?*

*Дали уџџе “оди” џој филм?*

Долго време нашите влади си работеа мирно. Не е да ги кудаа, но подобро да не работеа. Кога нешто ќе ги прашавме, велеа дека е тоа “многу комплексно прашање”, “мошне стручно”, “дека тоа зависело од политичката волја”, дека...

Ако се случеше нешто да ги прашаме и инсистираме “малку подлабоко”, костумосаните политичари, со презирлив осмев ќе ни кажеа дека - “тоа ќе биде објавено на прес конференција”, ваа година или на “свети никогаџ”.

Странците гледаа и им соблазнуваа на нашите политичари: “Дај ми ги мене барем една година, па да поуживам царски”.

Па... си велам... она што стално го говорат дека власта произлегува од народот е делумно точна. Тоа е само формално ниво во која треба да ја распознаеме суштината. Тоа во нашиот случај функционира:

*“Гласај џа џлачи”*

*Избор?*

Да, има избор, но која партија подробно објасни што во суштина значат нивните програми, што конкретно ќе преземат, како ќе обезбедат систем на промена ако не ги бидува. Промена? Самопромена? Ако измислите нешто такво, кажете да купиме некое кило од тоа.

Значи: На власт тешко се иде и тешко се слегува. А дали тоа значи дека граѓанинот треба да гласа, па да колне 4 години? Не!

Демократијата (посебно од западен тип) измислила системи на влијание и контрола на власта. Но најдобар систем од сите е оној политичкиот, или поточно принципот на локално организирање, па ако не ги бидува централните власти, можеби ќе ги бидува локалните.

Локалната власт е подобра и од други причини: блиску е (географски), носи конкретни одлуки и мерки, кои тебе директно те засегаат, повеќе си ја сака територијата, отколку што Премиерот би ја сакал нашата, планираат на посетно и на пореално, можат да си ги соберат даноците поефикасно, да ги подобруваат службите и да ги прават поблиски до народот... во краен случај, можеш да го сретнеш градоначалникот на улица и да му се развикаш. Ајде развикајму се на Премиерот или на некој министер!

Но!

Централната власт секогаш сака да има што повеќе власт. Тоа е човечки и разбирливо, тоа е во нашето месо и против нас самите нема лек.

Локалците? И тие сакаат власт, но и се плашат од неа. Зошто? Да не ги удрат по муцка од центарот.

**Како се удира по муцка? Преку парите!**

Е тука е целиот виц. Градоначалниците (и тие се партиски луѓе) мораат да бидат повеќе партиски, отколку народни (инаку нема да добијат пари од централната власт).

Заради тоа и го правиме ЗЛС, за да има фер игра, парите да се делат како што треба (по однапред определени критериуми).

Но, (внимавајте: на се има “НО”).

Зошто Централната власт би сакала да изгуби дел од надлежностите, моќта, парите. Па немаат јадено буники во скоро време. Во политиката се знае дека локалната власт е голема “придонеска” до освојувањето на централната, начин на задоволување на “нижите” партиски интереси и начин на контролирање на локалните фирми и собирање на парите за изборна кампања (ајде да не ги потцениме царината, јавните набавки и тендерите).

***А сега за вицојџ: џариџе!***

Државата можеби би ги дала сите надлежности, но боли кога треба да се откаже од дел од парите. Е тука боли. Треба да се донесат закони и критериуми, по кои треба да има јасна поделба на порескиот колач. А не е само колачот – тука има и посетни слатки: царини, имотно – правните работи, казни, грантови, имот во недвижнини, вработувања во локалната самоуправа... Има слатки како во слаткарница и владата ќе настојува да задржи што повеќе во својот излог. Затоа ќе треба Законот за финансирање на ЕЛС да го направиме што попрецизен, оти и ние на локално ниво сме од мајка родени и ние имаме патишта, невработени деца, ни требаат паркови, социјална заштита, подобро здравство.... Ако државата не можеше да ни го направи животот подобар, можеби ќе може локалната самоуправа – нормално со наша помош, контрола, притискање, учество.

### ***“Нашла невеста секира зад врата” или: Рамковниот договор и ЗЛС***

Демек, ЗЛС сме го донеле под притисок од странците, демек, тоа било наша капитулација пред Албанците, демек, тоа е странска манца...

А дека пред 1990 имавме многу развиена локална самоуправа, а дека овој закон почнавме наново да го правиме од 1995 година, а дека веќе одамна требаше да го донесеме, а дека сите развиени земји имаат силни локални самоуправи – никому ништо. А дека сите градоначалници 10 години “пекаат” дека ЛС е уништена, без надлежности и некорисна, дека се сиромашни како црквени глумци – и тоа никому ништо.

Затоа, да не паѓаме на финти. ЗЛС ќе го донесевме и да немаше Македонци и Албанци во оваа држава, туку да живееа некои од централна Тунгузија.

Затоа, на мативодите треба да им се каже дека “Нашла невеста секира зад врата”, па така “нашле странците Закон за локална самоуправа”. Оној закон, кој го спремаа поранешните влади беше поотворен за локалните самоуправи и им даваше повеќе власт и пари. А оној закон од пред 1990 – воопшто да не правиме муабет! Тој закон, спрема овој, беше “мајка”.

### ***Имплементација на ЗЛС***

Едно е да донесеш закон, а друго е да направиш тој да “работи” – да функционира во практика. Тоа се викало имплементација. Аферим – сфативме. Тоа значи многу нешта:

да се продискутира во државата за тоа како законот да “проработи”,

да се запознаат граѓаните,

да се предложат решенија за новите закони, ама “одоздола” – од нас,

да седнат стручњаци и да видат дали “држат вода” решенијата,

да си седнат легислаторите (правници на Владата, кои прават закони) и сето тоа да си го срачунаат,

да си седнат економистите и да си срачунаат колку париња треба, од каде ќе ги земат... ќе кројат и сечат,

после пак ќе ни дадат хартии, да видиме што работеле, дали ќе ни се бендиса,

па ние ќе му го вратиме да го запеглаат малку (ќе имаме примедби),

па Закон – по закон ...

После се знае: запознај го народот

Подобучи ги тие локалците ...

И се со ред понатаму, пополека и подалеку.



Спиритна и нацрпа јавности на Тридимацца во Кисела Вода

Асоцијација за Граѓанска Толеранција и Соработка – АГТИС  
“Пиринска” 62, 7500 Прилеп,

Association for Citizen’s Tolerance and Cooperation - АСТАС  
62, “Pirinska” St. 7500 Prilep – Republic of Macedonia

[agtis@mail.com.mk](mailto:agtis@mail.com.mk) [actac@mail.com.mk](mailto:actac@mail.com.mk) [hirosima@mail.com.mk](mailto:hirosima@mail.com.mk)

### **НАШИ ВЕБ СТРАНИЦИ**

**[www.postscriptum.com.mk](http://www.postscriptum.com.mk)**

[www.agtis.org.mk](http://www.agtis.org.mk)  
[www.actac.org.mk](http://www.actac.org.mk)  
[www.roleplay.net.mk](http://www.roleplay.net.mk)  
[www.ekogim.org.mk](http://www.ekogim.org.mk)

[www.berzanaglasaci.org.mk](http://www.berzanaglasaci.org.mk)  
[www.wws.org.mk](http://www.wws.org.mk)  
[www.pitaodizbori.org.mk](http://www.pitaodizbori.org.mk)

тел, факс: +389 48 432 432  
+389 70 62 30 39

