

Децентрализација во Република Македонија

Законски основи на децентрализацијата

РМ има едностепен систем на локална самоуправа, организиран во 84 општини и градот Скопје.

Со **Законот за рамномерен регионален развој (2007)** воведените се 8 плански региони¹ (не се нов степен на ЛС).

ЛС е регулирана со Законот за локална самоуправа, кој предвидува два облика на месна самоуправа, во градовите т.н **урбани заедници** а во другите населени места т.н **месни заедници**, а одредени функции можат да извршуваат согласно Статутот на општината. Надзорот над законитоста на работата е во рамки на надлежноста на централната власт.

Општините не се предмет на административна инструкција, тие треба да ги почитуваат само одредбите од законската регулатива. Нормативните активности на општините се реализираат со донесување Статут и други прописи кои треба да се објават пред да стапат во сила.

Општините имаат финансиска независност и загарантирани сопствени извори на приходи во форма на удели во даноци, локални даноци и различни (**наменски, блок и капитални**) грантови (дотации).

Процесот на децентрализација на надлежности и ресурси започна на 1 јули 2005 година. Формалниот трансфер на институциите во државна сопственост заедно со нивниот кадар и имот се базирале на односните закони, одлуките на Владата и спогодбите потпишани во секој засебен случај од страна на релевантните министерства и општините.

Нормативно, тој процес беше зајакнат и регулиран со:

- Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2004-2007
- Оперативната програма за децентрализација 2003-2004 (**нормативни предуслови** за пренесувањето на надлежностите, вработени, средства за работа и имот и зајакнување на капацитетите на ЕЛС)
- Акционен план за реализација на ОПД
- Стратегија за комуникација на процесот на децентрализација
- Охридски Рамковен договор
- Амандмани на Уставот²
- Ревидиран Закон за локална самоуправа (2002 година)
- Закон за територијална организација на ЛС
- Закон за градот Скопје (2004)
- Детален план за трансфер на надлежности и ресурси во процесот на децентрализација (ДПТНР)
- Програма за имплементација на процесот на децентрализација 2008 -2010 (ПИПД 2008 -2010)
- Закон за меѓуопштинска соработка (2009)
- Законот за рамномерен регионален развој (2007)
- **Закон за финансирање на ЕЛС**
- **Формирани:** Координативно тело за децентрализација (државните секретари на сите министерства), Работна група за децентрализација (претставници од сите министерства)
- **Потпишани:** Меморандум за соработка со ЗЕЛС, Меморандум помеѓу МЛС, ЗЕЛС и АДС за координирање на обуката на локалната администрација
- **Други закони**³

¹ Се координират преку Советот за регионален развој, Бирото за рамномерен регионален развој, и надлежните министерства. Развојот го поттикнуваат преку анализа и промоција на природните ресурси, комуналната инфраструктура, стопански развој и расположливи човечки ресурси.

² **Амандман ЦВИ** од Уставот: законите за локална самоуправа, територијална поделба и финансирање на ЕЛС се донесуваат со Бадинтерово мнозинство (двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, и мнозинство од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во РМ. Законите за: локално финансирање, локалните избори, општинските граници и градот Скопје се донесуваат со Бадинтер.

Амандманот ЦВИИ: поголем дел од функциите на административниот државен апарат ќе бидат ставени во директна надлежност на општините: здравствената заштита, културата, спортот, образованието, социјалната и детската заштита, урбанизмот, јавните служби, руралното планирање, локалниот економски развој.

³ Имајќи го предвид фактот дека локалната власт е вклучена во извршување на многубројни активности, одредби кои се однесуваат на локалното самоуправување исто така се содржани во законите со кои се уредуваат овие активности, како на пример: Законот за градежно земјиште, Законот за јавни претпријатија, Законот за комунални дејности, Законот за комунални такси, Закон за отпад, Законот за одржување на јавната чистота, собирање и транспортирање на комуналниот цврст и технолошки отпад, Законот за водите, Законот за јавни патишта, Законот за државни службеници и др.

Клучни сегменти на децентрализацијата⁴

- Децентрализација на власта
- Фискална децентрализација
- Територијална организација
- Јакнење на капацитетите на општините за:
 - Обезбедување ефективни јавни услуги на локално ниво;
 - Развој и одржливост на лок. економии, можности за вработување и развој на претприемништвото;
 - Развој на транспарентна и одговорна администрација, на локално ниво;
 - Обезбедување на инструменти за граѓанско учество⁵;
 - Припрема за ЕУ-интеграцијата на локално ниво;

Окрупнувањето на општините е направено со цел да се создадат услови за суштинска децентрализација на надлежностите⁶.

Стартни показатели на успех на децентрализацијата

Нема докази за некое поголемо намалување на услугите како резултат на децентрализацијата иако се чини дека помалите општини (воглавно руралните) сеуште се соочуваат со проблеми во испораката на некои основни услуги за нивните граѓани, бидејќи повеќето од нив немаат установи и основна инфраструктура во областите социјална и детска заштита, култура, спорт и рекреација и спасување и заштита на граѓани и добра (такви установи и основна инфраструктура не постоеја во повеќето помали општини и пред процесот на децентрализација).

Јавните услуги на локално ниво се обезбедуваат и преку инспекција и контрола, за која општините мораа да изградат капацитет;

Формалното востановување на **меѓуопштинската соработка** во областите собирање на приходи, урбанистичко планирање, комунални дејности и заштита на животната средина се покажале како ефективно решение за надминување на постојните тешкотии.

⁴ Законот за финансирање на ЕЛС ги утврди фазите на децентрализацијата:

Нултата фаза - фаза за реконструкција и консолидација на локално ниво, во која би се обезбедил минимум неопходен капацитет за финансиско управување од страна на општините. мотивацијата и капацитетот за прибирање на фискалните приходи од страна на општините (со елиминирање на ограничувањето на изворните приходи и шемата за изедначување, и преку овозможување општините самостојно да ги утврдуваат и наплатуваат сопствените приходи). Тоа подразбира усовршување на процедурите за буџетско планирање и извршување, поефикасно управување со локалниот буџет, зајакнати механизми за контрола на расходите и развивање на системот на известување до централната власт за извршувањето на буџетот.

Со **првата фаза** беа предвидени преземањето на имотот и обврската за исплата на трошоците за одржување на децентрализираните надлежности, согласно со член 22 од ЗЛС.

Имплементацијата на првата фаза се предвидуваше да биде финасирано пред сè преку зголемените приходи од сопствените извори на општините, наплатени во текот на нулта фазата.

Предвидена е и дополнителна шема за распределба на дел од приходите по основ персонален данок на доход и данок на додадена вредност, кои средства се распределуваат до општините по утврдена формула. Трошоците за одржување на децентрализираните институции беше предвидено да бидат финансирани преку одделни наменски дотации.

Општините се здобија со правото да наплатат и да задржат 100% од сопствените приходи, но скоро ниту една општина не покажа задоволувачки капацитет за финансиско управување.

Во рамки на **втората фаза** општините требаше да преземат надлежност за донесување одлуки (како што се, вработување и отпуштање на наставници) и за контролата врз финасирањето на платите на вработените, во рамки на децентрализираните надлежности, а што би се финансирало преку блок дотации.

Предвидено беше оваа фаза понатаму да се фокусира врз развој на човечките капацитети и врз подобрувањето на системот на буџетирање.

Владата ги спои нултата и првата фаза, иако имаше 4 пилот општини, во кои нултата фаза се покажа задоволувачка.

⁵ **Член 25 од Законот за локална самоуправа:**

(1) ..непосредно учествуваат ..преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин и постапка утврдени со закон.

(2) Трошоците за спроведување на непосредното учество ...паѓаат на товар на општинскиот буџет.

Форми: приемни денови кај градоначалникот, граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум, претставки и предлози, јавни трибини и анкети, учество на граѓаните во изработка на прописи по пат на јавен увид и јавна расправа

⁶ чл. 22 од Законот за локална самоуправа.

Статистички податоци

Институциите опфатени со децентрализацијата се:

- 356 основни училишта,
- 81 средно училиште,
- 48 организации од областа на културата,
- четири домови за стари лица, детски градинки.

Префрлени вработени од јавните институции на локално ниво

Категорија	Објаснување	Број на трансверирани вработени
Основни училишта	356 Основни училишта	9.078
Средни училишта	81 училиште	6.654
Институции од културата	48 организации	556
Домови за стари лица	4 домови	107
Владините министерства	Одреден дел вработени во нив	270
Од Министерството за финансии	Одреден дел, за локални служби	117
Управата за јавни приходи		126
Министерството за образование	Само одредени служби	27
Противпожарни служби	29 регионални противпожарни служби	742
Институции		530
Вкупно	Март 2007	29 671

Платите, на почетокот беа обезбедени од изворните општински приходи за финансирање, собрани преку даноците на имот, ДДВ, персоналниот данок и локалните даноци.

До 2007 година платите на професорите во основните и средните училишта, како и учителките и воспитувачките во предшколските институции и во институциите на културата се покрива од државниот буџет. Дотогаш, 90 отсто од општините покажаа дека имаат менаџерски капацитет, што овозможи да добијат средства од блок субвенции. Платите се депонирани на општинските сметки за секоја област одделно, а општините ги распоредуваат внатрешно.

Посакувани цели во врска со економскиот развој:

- способноста на општините за пристап до пазарите на капитал
- способност за задолжување и менаџирање со долг
- приватизацијата и доделување на изведбата на трансферираните надлежности на надворешни субјекти преку т.н “оутсорсинг” на општинските услуги

Не е трансферирана надлежноста во правото на сопственост на недвижните ствари кој во многу случаи доцни, а се однесува на голем број на објекти на веќе пренесени институции.

Клучни прашања во процесот:

- 1) Намалување на диспаратите помеѓу општините;
- 2) Осигурување соодветна рамнотежа помеѓу засегнатите страни;
- 3) Обезбедување на соодветно ниво на контрола од страна на централната власт врз донесувањето одлуки на локално ниво со цел да се осигура интегритет на државата и, на пример, да се гарантираат потребите на нејзиниот буџет;
- 4) Обезбедување на соодветна рамнотежа помеѓу потребите од ресурси, начинот на нивно стекнување и трошењето;
- 5) Осигурување на соодветен капацитет на човечките ресурси во различните области;
- 6) Градењето капацитети за управување со процесот на децентрализација на сите нивоа;
- 7) Градење партнерства и осигурување одговорност;
- 8) Обезбедување адекватни решенија за подинамичен локален економски развој.

Фискална децентрализација⁷

Целта на секоја ЛС е да се финансира од сопствени даноци, кои сама ги пропишува и собира, со државно пропишан лимит за висината на тие стапки.

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 парични казни, камати на банкарски сметки, продажба на општинска сопственост. Основни локални даноци се Персоналниот данок и данок на имот.

Во Македонија помалку од 20% се генерираат од сопствени извори, како трансфери од централната власт (затоа што општините немаат контрола на даночните стапки).

Локалното собирање и одредување на висината на даноците има основа во проценката на граѓаните и општините кое ниво на услуги го сакаат, можат да го постигнат и се спремни да го финансираат. Послабите општини можат да задоволат само ниско ниво на општински услуги, со свои последици (конкурентност на општината, слаб економски развој, култура, урбана опрема...). Заради тоа **Програмите за воедначување** се основен елемент на секој фискален систем – повторно со свои последици (мрзеливост на општинскиот менаџмент, стимулирање на слаби општински кадри, непотизам...).

Предвидливоста на општинскиот буџет е битно својство на финансирањето и развојот, па тие имаат потреба овие дотации од централно ниво да можат да ги предвидат – што порано. Централната власт има потреба да ги натера локалните власти засилено да работат на обезбедување на сопствените средства – согласно сопствените фискални планови, па користат разни системи на стимулација (барем во теоријата). Еден таков систем е ако приходите се пропишани со формула. Кај нас Министерството за финансии врши прераспределба од вкупната маса до Локалната самоуправа и применува “ограничување на јавната потрошувачка” на износот на локалните даноци.

Фискални реформи

- Укинување на ограничувањето на сопствените приходи на општините (2005)

- Укинување на шемата на изедначување, односно на Законот за ограничување на сопствените приходи за финансирање на јавните потреби

- Закон за финансирање на ЕЛС

1. средства од распределбата на персоналниот данок на доход и

2. средства од распределба на ДДВ-то,

3. наменските дотации од централниот буџет,

4. сопствени извори на приходи (локални даноци, локални такси и надоместоци, приходи од сопственост, приходи од донации, приходи од казни утврдени со закон и приходи од самопридонеси),

5. дотации од Буџетот на Македонија

6. Приходи од буџетот на фондовите (трансфери од ДДВ, наменски дотации, блок дотации, капитални дотации и дотации за делегирани надлежности),

7. приходи од персоналниот данок на доход и од задолжување.

Сопствени извори на приходи:

- Локални даноци, такси, давачки и надоместоци утврдени со закон;
- Приходи од сопственост и донации;
- Приходи од самопридонес; и
- Други приходи утврдени со закон.

Фискалната децентрализација - начела:

- Фазно пренесување на надлежности во согласност со капацитетот на општините за преземање на надлежностите
- Правична и адекватна алокација на финансиски средства за ефикасно и непречено извршување на пренесените надлежности
- Трансфер на финансиски средства од буџетот на централната власт и фондовите за функциите што се пренесени во надлежност на општините.

⁷ Историјат

Општинските приходи, до 1 јули 2005 беа администрирани преку подрачните единици на УЈП кои не беа заинтересирани за наплата на даноците и таксите, кои претставуваат локални приходи. Не постоеше интерес ниту во општинските администрации, бидејќи приходите беа подложени на ограничување согласно со системот за меѓуопштинска прераспределба.

Просечното отстапување од средната стапка на наплата на даноците на имот за сите региони изнесува 20%, 17% и 14%, за 2000, 2001 и 2002, а комуналните такси 21%, 27% и 17% за 2000, 2001 и 2002 г.

Покрај горенаведените извори на приходи, од 1 јули 2005 општините добија 3% од персоналниот данок на доход (ПДД) за платите на физичките лица собрани во општината каде изјавиле дека живеат и 100% од ПДД од физичките лица кои се занимаваат со занаетчиство, регистрирани во согласност со Законот за занаетчиство, на територијата каде се регистрирани за извршување на дејноста. ЕЛС собираат приходи и врз основа на данокот на додадена вредност како грант за финансирање на општинските надлежности, т.е. тие се обезбедени во износ од 3% од Данокот на додадена вредност (ДДВ) собран во претходната фискална година.

Со амандманите на **Законот за минерални суровини** (март 2007) на ЕЛС им се алоцира 40% од надоместот за концесија.

Со донесувањето на **Законот за животна средина** се создадоа и други дополнителни извори на приходи за општините (удел од надоместоците поврзани со интегрираните еколошки дозволи и согорувањето на фосилните горива).

Финансиските средства од наменските дотации за **домовите за стари лица и градинките**; основните и средните училишта и локалните културни установи се утврдени во согласност со **Уредби за распределба на наменските дотации**.

Платите за вработените од територијалните противпожарни единици и понатаму се исплаќаат од централниот буџет во согласност со Законот за пожарникарство.

Капиталните грантови базирани на програми определени од страна на Централната власт се користат за финансирање на инвестициони проекти од Централниот буџет. Критериумите и процедурите за распределба на капиталните грантови се утврдени од страна на надлежните органи во согласност со посебната регулатива.

Трансферот на податоци за данокот на имот и комунални такси беше извршен од страна на УЈП на повеќето општини. Општините во кои има одредени технички неусогласености и недоволна екипираност за ажурирање и собирање на персоналниот данок и комуналните давачки, продолжија за овие задачи да ги користат услугите на УЈП.

Општините имат сериозни проблеми во финансискиот сектор поради:

- Застарен финансиски менаџмент;
- Недоволно развиен систем за општинско буџетирање и собирање на локални приходи;
- Несигурност поврзана со постоење на значителни долгови
- Недоволно присуство на ЕЛС на националниот пазар на капитал.

Во 2006 г., вкупните приходи менаџирани од страна на општините се зголемија за значителни 29% во споредба со 2005 година. Во 2006 г. вкупните приходи на локалната власт изнесуваа 7% од вкупните приходи на централната власт или приближно 2,5% од БДП. Овој индикатор јасно покажува дека земјата во тој период има достигнато мерлив напредок во децентрализацијата⁸.

Вкупните приходи на општините во 2006 г. доаѓаат од следните извори на приходи:

- Приход од локални даноци/такси: 45%
- Приход што не доаѓа од даноци/такси: 16%
- Капитален приход: 1%
- Трансфери и донации: 20%
- Наменски дотации: 18%

Старите долгови на општините кои во август 2004 г. изнесуваа 2,8 милијарди денари (нешто помалку од 47 милиони евра) до крајот на 2006 г. се намалија на 1,44 милијарда денари (приближно 24 милиони евра).

III фаза на процесот на децентрализација (во која наменските дотации ќе се заменат со блок дотации врз основа на индикатори за побарувањата на специфичните области) почна после исполнувањето на адекватен и потврден капацитет за финансиски менаџмент, евиденција за најмалку 24 месечни навремени и веродостојни

⁸ Извештајот на ОЕЦД издаден во 2002 г. и мерењето на степенот на фискалната децентрализација во одбраните земји-членки на ЕУ и некои земји-кандидатки во тоа време се осврнуваше на нивото на субнационалните приходи како процент од вкупните владини приходи во овие земји. Средниот износ за десетте земји-кандидатки беше 19.5%, а средниот износ за осумте земји-членки на ЕУ беше 26.4%. Еден едноставен начин на споредување на степенот на децентрализација на приходите е да се земе предвид колку често субнационалниот приход изнесува над 25% од вкупните владини приходи. Во три од десетте земји-кандидатки – за Полска изнесуваше 28.8%, Унгарија 26.7% и Латвија 26.0% - а во три постојни членки – Данска 43.8%, Белгија 33.2% и Шведска 30.6%. Претставата за тоа дека постои поголема децентрализација во земјите-членки на ЕУ отколку во земјите-кандидатки е засилена со износите на вкупните суб-национални приходи како процент од БДП. Средниот износ за десетте земји-кандидатки е 7.6%, а средниот износ за осумте постојни земји-членки на ЕУ е 16.1%. И покрај остварениот напредок, РМ е сеуште далеку од достигнување на овој степен на фискална децентрализација.

фискални резултати, и непостоење на вонредни долгови. Владата донесе политичка одлука во 2007 година, според која општините кои ги исполнуваа критериумите (околу 30 до крајот на мај) да можат да започнат со 2^{та} фаза, без оглед на другите општини кои не ги исполниле условите.

Надзорот над работата на органите на ЕЛС

- Државен завод за ревизија, МФ (материјалното и финансиско работење)
- МЛС (законитоста на прописите, постапка пред УС)
- Ресорни министерства (укажување на пречекорување на надлежностите, решавање во втор степен по жалбите на граѓаните)
- Контрола над на општините и на Градот Скопје ќе ја врши Министерството за финансии
- Ревизија над материјалното и финансиско работење ќе врши Државниот завод за ревизија

Други активности за имплементирање на принципите на субвенционирање

Законот за слободен пристап до информации на локално ниво, предизвика да се формираат општински сервис центри (ОСЦ), со статус на облици на месната самоуправа (ОМС) како форум за граѓанско учество. Поконкретно, тоа би значело:

- Имплементацијата на т.н. регулаторна гилотиња;
- Поефикасно издавање дозволи во областа урбанистичко планирање и заштита на ж. средина
- Поефикасно издавање лиценци и регистрирање за мали и средни бизниси
- Зголемено учество на јавноста во планирањето и одлучувањето (зголемена на улогата на ОМС);
- Транспарентност во процесот на изработка на локалниот буџет;
- Повеќе испорачани на услуги во областите на образование, култура, и социјална заштита;
- Поголемо локално влијание врз подобрување на состојбата на природното окружување.

Обуката на општинската администрација беше во надлежност на Трилатералниот комитет (Меморандумот помеѓу МЛС, Агенцијата за државни службеници и ЗЕЛС) и неговото помошно тело – Единица за поддршка на обука (ЕПО). Беше донесена и Стратегијата за обука за општините за 2006 – 2010 и сродните Годишни програми за обука.

Закон за рамномерен регионален развој (мај 2007 г.) и Национална стратегија за **рамномерен регионален развој** (планиран беше развој преку воведување плански региони врз основа на кластери на општини), одреди алокација на минимум 1% од БДП за намалување на диспаратите кај општините).

Меѓуопштинска соработка

- два годишни извештаи за состојбата со меѓуопштинската соработка (2005 и 2006 г.)
- Со Меморандум за соработка во областа меѓуопштинска соработка (МЛС и ЗЕЛС – 2007 година), се формира заедничка Комисија за меѓуопштинска соработка
- Закон за меѓуопштинска соработка

Актуелни и задачи за иднина

- **Програма** за спроведување на процесот на децентрализација и развој на ЛС 2011-2014,
- **Акциски планови,**
- **Извештај** за спроведување на Програмата ... и развој на ЛС во 2012 година.

Процесот на децентрализација во 2011 година го бележи и **трансферот на управувањето со градежно земјиште** во државна сопственост.

Од 01 јануари 2012 година во 83 општини и градот Скопје ќе се финансираат пренесените надлежности во образованието, социјалната заштита и културата со **блок дотации.**

Во текот на 2012 година и последната општина (Пласница) влезе во втората фаза од фискалната децентрализација.

Проблеми со децентрализацијата

- **Распределбата на средствата по корисници,** неизбежно покренува и политички прашања.
- не е доволно јасно дали се прави институционална децентрализација (според постојните институции) или функционална децентрализација (според дефинираните надлежности). Наместо да се стимулира спроведувањето на овие надлежности и во сиромашните и неразвиените општини, со обезбедување дополнителни финансиски средства преку разни форми на дотации и/или форми и формули за урамнотежување, овие општини не добиваат никакви финансиски средства, бидејќи едноставно немале вакви објекти и институции!

Од 2006 до 2008 година општините ги зголемија основните приходи за над 50%

Основ	2006	2008	% зголемување
данок на имот и подарок/наследство	119.000.000	275.000.000	130
приходите од јавно осветлување	136.000.000	361.000.000	160
таксата за уредување на градежното земјиште	606.000.000	1.240.000.000	204
Вкупно	2.473.000.000	3.777.000.000	153

Со тоа, општините покажале капацитет, па затоа зачудува зошто владата им купува на општините школска опрема, гради сали, реновира санитарни јазли...тоа се надлежности на општините, кои бараат средства, а не владина директна интервенција.

- **Ефект на централизирана децентрализација** (послушни општини)

Приходите на локалната самоуправа во Македонија како дел од БДП и вкупните приходи

	2004	2006	2007	2008
БДП	265.257.000.000	310.932.000.000	353.786.000.000	398.640.000.000
Јавни приходи	88.176.000.000	104.044.000.000	119.609.000.000	136.412.000.000
Приходи на општините % од јавните прих.	4.439.616.175	6.235.763.929	9.430.093.107	18.266.061.329
Приходи на општините како % од БДП	5	6	7,9	13,4
	1,7	2,0	2,7	4,6

- **Прв парадокс:** Може да се чини дека сумата наменета за ЈС расте, но, од крајот на 2007 година во овие приходи влегуваат и трансферите наменети за платите во образованието, кои според пресметките, за сите општини, би изнесувале околу 3%. Според ова, ако се извадат тие 3%, тогаш приходите на општините изразени во процент од БДП би биле дури и помали од оние во 2006 година.
- Приходите на македонските општини, изразени во процент на БДП, остануваат екстремно ниски во споредба со другите земји во регионот. Има само три земји (Грција, Ерменија и Малта) во цела Европа и Евроазија каде што приходите на општините, изразени како % од БДП, се помали од оние во РМ.
- Постојат податоци дека една општина годишно добива дотација од вкупно 15 милиони денари за образованието, а трошоците за греење за само два месеца изнесуваат 13 милиони денари (блок дотациите одат во надолна линија).
- Проблем е и начинот на распределба на дотациите⁹. Во многу сектори нема прецизни методологии за распределба на капиталните дотации, а и онаму каде што постојат, тие не се доволно квалитетни или пак не се применуваат доследно. Затоа, најчесто се случува распределбата на капиталните дотации најмалку да ги следи потребите на општините.
- Дотации што општините ги добиваат од **Агенцијата за патишта**, за одржување на локалните патишта и улици. Иако тие средства веќе години наназад се константно многу мали во однос на вкупните расходи на Агенцијата, уште почудно е што со капиталните инвестиции за локални патишта управува државна агенција. Иако вкупните годишни расходи на Агенцијата во периодот 2006 - 2009 постојано се зголемуваат, трансферите на капитални дотации до општините во истиот период постојано се намалуваат. За споредба, во 2009 година трансферите до општините изнесуваат само 4,12% од вкупните расходи на Агенцијата, додека во 2006 година овој процент изнесувал околу 15%.

Вкупни годишни расходи на Агенција за патишта и годишни трансфери до ЕЛС

Приходи и трансфери	2006	2007	2008	2009
Вкупни годишни расходи на Агенцијата за патишта 2006- 2008 и планирани расходи за 2009	3,8	4	4,5	8,1
Годишни трансфери на Капитални донации од Агенцијата за патишта до ЕЛС за 2006 - 2008 и планирани за 2009	0,4	0,4	0,3	0,2

Втор парадокс: Властите не се откажуваат од надлежностите¹⁰, директно интервенираат во општините и им ги земаат надлежностите. Многу мал дел дотираат до општините и најголем дел оди за Скопје. Постои една цела

⁹ Особено е индикативен податокот за распределбата на капиталните дотации во 2008 година, кога само три општини (Центар, Битола и Прилеп) добиле над 75% од вкупните капитални дотации до општините. Сите други општини заедно добиле помалку од 25%. Уште повеќе, над 50% (повеќе од 440 милиони денари) од вкупните капитални дотации ѝ се доделени на најбогатата општина во државата (според вкупните приходи по жител), т.е. на скопската општина Центар.

¹⁰ Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање при МФ не ги извршувала законските обврски (не ја следела примената на критериумите за распределба на дотациите, не предлагала мерки за подобрување на системот на дотации, не давала препораки за надминување на констатираните недостатоци при распределбата на дотациите, не ја следела транспарентноста на процедурите и нивната доследна реализација при распределбата на дотациите и не го следела наменското користење на дотациите).

методологија за таа намена, а претежно се состои во блокирање на веќе оформените тела и институции, но има и многу други методи.

- Централната власт на индиректен начин ги намали средствата што се наменети за општините, а доаѓаат од т.н. „заеднички даноци“ (ДД В и персоналниот данок на доход). Имено, прво со намалување на персоналниот данок на 10%, се намали и износот за трансфери до општините, кој остана на нивото од 3%.
- со постигнатата спогодба меѓу синдикатот на вработените во образованието и Владата, платите во средното и во основното образование беа зголемени, но висината на дотациите, во најголем дел, остана непроменета. Со ова, општините се ставени во ситуација најголем дел од трансферите во образованието да ги издвојуваат за плати, а многу мал дел им останува за покривање на другите трошоци. Во периодот 2006–2009, иако има зголемување на буџетот на РМ, учеството на капиталните дотации до ЕЛС во БДП е намалено.

Кои тела потфрлаат (или немаат капацитет или добиваат наредби така да постапуваат)

- Комисија за следење на процесот на фискалната децентрализација, финансиски одделенија на општините, Одделението за финансирање на општините при Министерството за финансии;

Пренесување на даночни овластувања:

- закон за легализација на дивоградбите,
- утврдување на данок за додатно живеалиште,
- намена на дел од данокот на финансиски трансакции на општините,
- дел од надоместокот за концесиите од користење на земјоделското земјиште,
- ТВ и кабелски концесионери

Сегашна состојба на извори на локални приходи

Локални даноци уредени со **Законот за даноците на имот** се: данокот на имот, данокот на наследство и подарок и данокот на промет на недвижности.

- данокот на промет на недвижности претставува најиздашен локален данок, од причини што истиот може да биде релативно лесно применет со мали административни трошоци.

Данок на имот¹¹

Закон за данок на имот има пропусти. Покрај стандардните изземања и ослободувања¹² законот дозволува изземања на деловни згради во земјоделството и деловни простории кои служат за вршење дејноста на обврзникот, освен административните згради.

Проблеми:

- Претходно кажаното
- **катастарот** што го регистрира сиот недвижен имот не успева да ги евидентира физичките карактеристики на зградите и другите градби - како што се бројот на катови, економската употреба на земјиштето и сопственоста. Евиденцијата е дополнително искомпликувана со нерешени прашања во однос на сопственоста. Во моментот, регистарот претежно функционира врз основа на доброволно евидентирање;
- Законот за даноците на имот предвидува формирање локални комисии (оперативни тела) за проценување на пазарната вредност на имотите, иако општинската администрација треба да гради капацитет за извршување на функцијата, додека, истовремено истата ја извршува.

Данок на промет на недвижности¹³

- приходот од продажба на недвижниот имот и права, како и на размената на недвижен имот и на различните начини на стекнување на недвижен имот без финансиска компензација.

Владата на РМ, иако е должна според Законот, ниту еднаш не ја известила јавноста за извештаите и за препораките за подобрување на системот.

¹¹ Самостојно утврдување на даночните стапки на данокот на имот во рамки на законски утврдениот распон (0.1% - 0.2%). Даночната база го вклучува неземјоделското земјиште, станбени згради или станови, деловни простории, административни згради, згради или станови за одмор и рекреација, гаражи и други градби. Данокот на имот исто така се наплаќа за сопственост на подвижен имот: патнички моторни возила со капацитет над 1,8 литри, автобуси, моторни товарни возила, тешки товарни возила, трактори, комбајни, пловни објекти и воздухопловни објекти.

¹² имот во државна сопственост, јавно земјиште, имоти во сопственост на црквите, добротворни организации, имот на културни и образовни институции, дипломатски претставништва

¹³ законски утврдени распон од 2% - 4%

Постојат одреден број иземања кои се стандардни, но има можност и од злоупотреби (недвижен имот инвестиран во капиталот на деловните ентитети).

Локалните комисии за даноците на имот се надлежни за проценување на договорната вредност на трансакцијата, врз основа на гореспоменатата методологија.

Данок на наследство и подарок¹⁴

Даночната основица претставува пазарната вредност на наследениот, односно на подарок примениот имот во моментот на настанувањето на даночната обврска, намалена за долговите и трошоците што го товарат имотот кој е предмет на оданочување. Наследникот или примателот на подарок од прв наследен ред се изземени од плаќање данок.

Комунални такси¹⁵

- користење на права, објекти и услуги од јавен карактер (Учеството на овие приходи е незначително: истакнување реклами, објави и огласи; користење простор пред деловни објекти; користење простор за паркирање); користење плоштади и друг простор во градовите, општините и населените места со цел за изложување на предмети, приредување изложби и други забавни приредби...).

Слабоста на новиот Закон за комунални такси се состои во одредбата која предвидува примена на **унифицирани стапки** на комуналните такси, без да се земе предвид различното зонирање.

Неданочни приходи

Новиот Закон за финансирање на ЕЛС требаше да направи јасно разграничување меѓу **таксите**, **корисничките надоместоци**, **лиценци** и **концесии** и **казни**.

- надоместок на уредување на градежно земјиште (со конкретно утврдена намена за изградба на примарна и секундарна инфраструктура, односно се наменуваат за реализирање на договорни обврски кон инвеститорите - уплаќачи на надоместокот).

Капитални приходи

Приходи од продажба на капитални средства и земјиште и капиталните трансфери од владини и невладини извори (капитални дотации или донации). Овие приходи треба да се наменат за финансирање на капиталниот буџет на општините.

Трансфери

Генерално служат за обезбедување на фискалниот систем од хоризонтален¹⁶ и вертикален¹⁷ дисбаланс. Некои од утврдените трансфери се **безусловни** во нивното користење, како што се ПДД и ДДВ, додека другите трансфери се во форма на дотации со строго **дефинирана намена**.

Сите трансфери според претходниот систем главно може да се класифицираат како општи трансфери и трансфери за специфични (посебни) цели.

Општи трансфери се **трансферите за еквилизација**, т.н. општа фискална поддршка (Само општините кои не се способни да го финансираат буџетот со сопствени извори требаше да го имаат ова право, но ова не беше секогаш пракса, туку имаше дискрециони владини одлуки).

Сите останати трансфери беа специфични (од централниот буџет или од небуџетските фондови за целите на конкретни програми, и тоа најповеќе преку Агенцијата за инвестиции во неразвиените подрачја, Фондот за патишта, Програма за водоснабдување, како и врз основа на останати програми.

¹⁴ Стапките на данокот на наследство и подарок се 3% за втор наследен ред и 5% за трет наследен ред.

¹⁵ Закон за привремен престој и Закон за комунални такси – е наплаќаат според одлука на Советот на општината

¹⁶ Хоризонталниот дисбаланс се појавува поради **разликите во капацитетите за наплата на сопствените приходи** меѓу општините, што пак зависи од обемот на даночните бази, но исто така може да биде резултат на тоа што различни општини се соочуваат со различни потреби и трошоци за давање на услуги на граѓаните.

¹⁷ Вертикалниот дисбаланс се однесува на дискрепанцата помеѓу зголемените расходи кои локалните власти ќе ги реализираат **за извршување на децентрализираните надлежности** и приходите кои ќе им бидат доделени од страна на централната власт. Се мери преку учеството на трансферите во вкупниот обем на расходи на локалните власти.

Новиот Закон за финансирање на ЕЛС предвидува пет инструменти:

- трансфери од данокот на додадена вредност¹⁸
- наменски дотации¹⁹ (или дотации за посебна намена);
- блок дотации²⁰ (или дотации за конкретни програми);
- дотации за делегирана надлежност²¹ (или надомест на трошоците) и
- капитални дотации²².

Персонален данок на доход:

Факт е дека ПДД претставува трансфер од централната власт врз основа на учеството во приходот од ПДД наплатен на национално ниво (3% од ПДД на национално ниво, наплатен на територијата на односната општина). ПДД никогаш не бил планиран како инструмент за изедначување, туку како инструмент за зајакнување на финансискиот капацитет на општините.

Задолжување - централната власт воспостави комплетен мораториум за локалното задолжување.

¹⁸ Ја оданочува потрошувачката, па цикличните флукуации на ДДВ се релативно поретки, во споредба со даноците на приход (стабилизирање на општинските буџети).

Има значителни разлики во даночните основици меѓу општините, па воведена е шема за изедначување, која би требало да им овозможи на општините разумно ниво на јавни услуги.

Во Законот за финансирање на ЕЛС се наведува дека 3% од националниот ДДВ е наменет за општинскиот сектор во целина. Методологијата утврдува апсолутни проценти од овие приходи да бидат распределени на поединечни општини, врз основа на недоволно јасни критериуми.

Ова предизвика дотациите по основ на на ДДВ да претставуваат едни од нај контроверзните инпути во фискалната децентрализација во земјата.

¹⁹ Наменети за покривање на трошоците за одржување во децентрализираните институции (прва фаза на децентрализација) - насочена кон институциите, а не кон функциите. Висината на дотациите требаше да се одреди по спроведувањето на темелна проценка (локалните власти повикуваат на ревизија на дотациите), а во спротивно тоа може да ги доведе во прашање делегираните надлежности.

²⁰ за специфични програми во областа на социјална заштита, образованието, културата и здравството во втората фаза од фискалната децентрализација и целосно се наменети за потребите на програмите и се поврзани со надлежностите (исплатата на платите на вработените).

²¹ Целосно финансирање се спроведува во оние случаи кога органите на централна власт имаат целосна контрола врз програмата, што претставува редок случај. Во спротивно, од органите на локалната власт се очекува да учествуваат со покривање на дел од трошоците.

²² предвидени за финансирање на инвестициони проекти според Владици програми