



**УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ - ШТИП**

**ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ**

**МБА - Менаџмент**

**Штип**

Билјана Тунева

**МОЖНОСТИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ И ИСКОРИСТУВАЊЕ НА НОВИТЕ  
НАЧИНИ НА ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА  
САМОУПРАВА, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА ОПШТИНА ШТИП**

- магистерски труд -

Штип, Февруари 2014



**UNIVERSITY „GOCE DELCEV” - STIP**  
**FACULTY OF ECONOMICS**  
**MBA - Management**  
**Stip**

Biljana Tuneva

**"FUNDING OPPORTUNITIES AND EXPLOIT NEW WAYS OF BORROWING BY  
LOCAL GOVERNMENTS, WITH SPECIAL ATTENTION  
OF MUNICIPALITY OF STIP"**

- Master thesis -

Stip, February 2014

**Комисија за оценка и одбрана**

**Ментор:** доц. д-р Крсте Шајновски

**Член:** проф. д-р Трајко Мицески - претседател

**Член:** доц. д-р Виолета Мацова

## МОЖНОСТИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ И ИСКОРИСТУВАЊЕ НА НОВИТЕ НАЧИНИ НА ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА ОПШТИНА ШТИП

### ***Краток извадок***

Успешното спроведување на фискалната децентрализација овозможува да се зајакне локалната приходна самостојност која е од суштинска важност за извршување на функциите на општините.

Општините треба да ја разберат својата финансиска состојба и да изнајдат соодветни решенија за финансирање и реализација на проекти поврзани со капиталните инвестиции. Од друга страна, пак, сето ова ќе придонесе општините да ја подобрат локалната инфраструктура и да понудат поквалитетна испорака на услуги од кои ќе имаат корист и граѓаните и компаниите.

Со зголемување на сопствените приходи и зајакнување на административниот капацитет за менаџирање на средства се создава основа за утврдување и оценување на нивниот кредитен рејтинг, а, дополнително, растат и можностите за задолжување на локалните власти. Локалните самоуправи треба да ги проценат кредитната способност и општите кредитни услови, како и да ги идентификуваат скриените ризици поврзани со нивната способност за задолжување и почитување на обврските за исплата на долговите.

Со неодамнешните измени на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, се либерализираа условите за задолжување на општините. Како дополнителен инструмент за обезбедување на средства за реализација на капитални инвестиции на општините е воведено издавање на општински обврзници.

***Клучни зборови:*** капитални инвестиции, ликвидност, задолжување, заеми, општински обврзници, кредитен рејтинг, ризици.

# "FUNDING OPPORTUNITIES AND EXPLOIT NEW WAYS OF BORROWING BY LOCAL GOVERNMENTS, WITH SPECIAL ATTENTION OF MUNICIPALITY OF STIP"

## ***Abstract***

Successful implementation of fiscal decentralization makes it possible to strengthen local revenue autonomy, which is essential to perform the functions of municipalities.

Municipalities need to understand their financial situation and find appropriate solutions for financing and implementation of projects related to capital investment. On the other hand, this will help municipalities to improve local infrastructure and offer better quality of service delivery from which will benefit citizens and businesses.

By strengthening their own revenues and administrative capacity to manage resources, creates a basis for assessing and evaluating their credit rating, further increasing opportunities for borrowing by local authorities. Local governments need to assess creditworthiness and general credit conditions, and to identify the hidden risks associated with their ability to borrow and compliance obligations for the payment of debts.

With recent amendments to the Law on Financing of Local Government, are liberalized conditions for borrowing by municipalities. As an additional instrument for providing resources for the realization of capital investments of municipalities is introduced issuance of municipal bonds.

***Key words:*** capital investments, liquidity, debt, loans, municipal bonds, credit rating, risks.

## СОДРЖИНА

<b>ВОВЕД</b> .....	<b>11</b>
<b>I ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА И МОЖНОСТ ЗА ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА ЕЛС</b> .....	<b>15</b>
1. Основни принципи на задолжувањето на локалните самоуправи .....	16
1.1. Проблеми и предизвици .....	16
1.2. Можности за финансирање на капитални проекти .....	18
1.3. Управување со долг .....	20
1.4. Политики на долг .....	20
2. Задолжување на општинските власти.....	21
2.1. Одобрување и контрола на задолжување .....	21
2.2. Одредби за задолжување.....	23
2.2.1. Одредби за краткорочни заеми .....	23
2.2.2. Одредби за долгорочни заеми.....	24
2.3. Ограничувања во однос на задолжувањето.....	25
2.4. Гаранции и залог за задолжување на локалните самоуправи .....	25
<b>II ИНСТРУМЕНТИ ЗА ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА</b>	
<b>САМОУПРАВА</b> .....	<b>27</b>
1. Банкарски заеми .....	28
2. Заеми од национални и меѓународни развојни програми.....	29
2.1. Заем од Светска банка .....	30
2.2. Заем од Европска банка за обнова и развој.....	31
3. Општински обврзници .....	33
3.1. Видови општински обврзници .....	34
3.1.1. Општи обврзувачки обврзници .....	34
3.1.2. Приходни обврзници .....	35
3.1.3. Други видови обврзници .....	36
3.2. Предности од задолжување со општински обврзници .....	37
3.3. Постапка за издавање на општински обврзници .....	37
3.3.1. Издавање обврзници по пат на приватна понуда .....	40
3.3.2. Издавање на обврзници по пат на јавна понуда .....	41
4. Концесии и Јавно приватно партнерство.....	42
4.1. Концесиски модел .....	44

4.2. ЈПП модел .....	47
4.2.1. Карактеристики и предности на ЈПП .....	48
4.2.2. Форми на ЈПП .....	49
4.2.3. Постапка за остварување на ЈПП.....	51
5. ИПА програма за меѓугранична соработка помеѓу Македонија и Бугарија.....	52
<b>III ИЗБОР НА НАЈСООДВЕТЕН ИНСТРУМЕНТ И ИНСТИТУЦИЈА ЗА</b>	
<b>ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА.....</b>	<b>54</b>
1. Како да се најде и избере соодветен заемодавател?.....	54
1.1. Финансиски институции специјализирани во областа на обезбедување на	
заеми за локалните самоуправи .....	55
1.1.1. Пазарни проблеми и можни решенија.....	56
2. Како локалните самоуправи можат да ги зголемат своите можности за добивање	
заем.....	57
2.1. Очекувања на заемодавателот од локалните самоуправи .....	57
3. Како да се подготви тендерската документација за добивање на заем .....	58
3.1. Критериуми за подобност на финансиските институции.....	58
3.2. Планирање на заемот и неговите компоненти.....	58
3.3. Како да се управува со кредит? .....	59
<b>IV ФИНАНСИСКА МОЌ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА, СО</b>	
<b>ПОСЕБЕН ОСВРТ НА ОПШТИНА ШТИП.....</b>	<b>61</b>
1. Сопствени извори .....	62
1.1. Сопствени извори на приходи .....	62
1.2. Приходи од донации .....	63
1.3. Приходи од сопствени придонеси.....	64
2. Приходи кои се делат .....	64
2.1. Приходи од персонален данок на доход .....	64
3. Трансфери од централната власт .....	65
3.1 Приходи од данок на додадена вредност .....	65
3.2. Трансфери за одредена намена / безусловни грантови – Наменска дотација....	66
3.3. Капитална дотација.....	66
3.4. Блок дотација .....	67
3.5. Дотација за делегирана надлежност .....	67
4. План на буџетот на Општина Штип за 2013 .....	69
5. Задолженост на Општина Штип .....	70

5.1. Законски ограничувања на можноста за позајмување .....	71
5.1.1. Краткорочно задолжување.....	71
5.1.2. Долгорочно задолжување .....	72
5.2. Листа и опис на постоечките кредити .....	73
5.3. Причини и последици од раскинување на Договорот со Светска банка .....	76
6. Стратешки приоритети и инвестиции во Општина Штип .....	80
7. Капитални проекти кои можат да се финансираат од средствата генерирани од издавање на обврзници .....	86
7.1. Предлог - проект за финансирање преку обврзници .....	87
7.2. СВОТ анализа .....	90
7.3. Кој вид обврзници може да ги издаде Општина Штип во врска со конкретен проект? .....	92
7.4. Стапка и отплата на обврзници .....	92
7.5. Кост-бенефит анализа .....	93
7.6. Постапка за издавање на обврзници .....	97
7.7. Проблеми и ризици .....	98
8. Други капитални проекти.....	99
9. Управување со имот и стекнување сопственост .....	102
10. Легализација на нелегално изградени објекти .....	103

**V ПРОЦЕНКА НА КРЕДИТНАТА СПОСОБНОСТ НА ЕЛС И МОЖНОСТА ЗА ДОБИВАЊЕ КРЕДИТЕН РЕЈТИНГ, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА ОПШТИНА ШТИП..... 105**

1. Фактори на кредитниот ризик.....	105
1.1. Економски ризик.....	106
1.1.1. Економска и демографска основа .....	107
1.2. Финансиски ризик.....	107
1.2.1. Индикатори за финансиско работење.....	108
1.2.2. Индикатори за финансиско управување .....	108
1.2.3. Индикатори за долг .....	109
1.3. Политички ризик.....	109
2. Одредување на капацитетот за задолжување на локалните самоуправи.....	109
3. Подобрување на перформансите на финансискиот менаџмент .....	110
4. Кредитен рејтинг.....	110
4.1. Постапка за рангирање.....	112
4.2. Кредитен рејтинг на Општина Штип.....	113



4.3. Придобивки за локалните самоуправи од кредитниот рејтинг .....	115
<b>ЗАКЛУЧОК .....</b>	<b>117</b>
<b>ПРИЛОЗИ .....</b>	<b>124</b>
Прилог 1: Овластени банки и овластени брокерски куќи .....	124
Прилог 2: Буџет на Општина Штип за 2013 година .....	125
Прилог 3: Распоред на посебниот дел на буџетот по програми и подпрограми .....	126
Прилог 4: Учеството во структурата на приходите и расходите во основниот буџет за 2013 година .....	127
Прилог 5: Пресметка за предлог проект за изградба на нова ППС .....	129
Прилог 6: Предлог Одлука за издавање општински обврзници за Општина Штип .....	130
Прилог 7: Кредитна оцена на Општина Штип .....	134
<b>КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>136</b>

## ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ЕЛС – Единица на локална самоуправа

ЈП – Јавно претпријатие

ЈПП – Јавно приватно партнерство

ИПА – Инструмент за претпристапна помош

ЕУ – Европска Унија

МФИ – Меѓународни финансиски институции

СБ – Светска банка

ЕБОР – Европска банка за обнова и развој

ЕИБ – Европска инвестициска банка

ЏАЈКА – Јапонска банка за обнова и развој

КфВ – Германска банка за развој

ЕУРИБОР – Европска меѓубанкарска понудена стапка

ЛИБОР – Лондонска меѓубанкарска понудена стапка

МИФФ – Повеќегодишни индикативни финансиски рамки

СВС – Прекугранична соработка

ДДВ – Данок на додадена вредност

МФ – Министерство за финансии

РМ – Република Македонија

ХС – Хидро систем

ЛЕР – Локален економски развој

ГУП – Генерален урбанистички план

ДУП – Детален урбанистички план

ТИРЗ - Технолошко индустриска развојна зона

ППЕ – Противпожарна единица

БДП – Бруто домашен производ

СВОТ – Анализа на предности, слабости, можности и закани

САРЕХ – План на капитални трошоци

## ВОВЕД

Во реформите на системот на локалната самоуправа, фискалната децентрализација е една од најголемите предизвици. Република Македонија сè уште е една од најцентрализираните држави во Европа. Во тек е трансфер на бројни и сложени надлежности во повеќе значајни области, но тој мора да биде проследен со соодветен трансфер на финансиски средства. Во спротивно, уште еднаш ќе се потврди старото напишано правило дека добивањето повеќе права без доволно пари, повеќе е товар отколку право.

За Република Македонија да изгради вистинска, а не само декларативно силна, автономна, независна локална власт, неопходно е што поголем дел од вкупните општински приходи да се обезбедуваат од т.н. сопствени извори на приходи за чие трошење локалната власт одлучува самостојно и независно од централната власт.

Како и во другите економии во транзиција, и македонските ЕЛС презедоа поголем степен на одговорност во образованието, културата, социјалната заштита, здравството и другите јавни активности при спроведувањето на стратегиите за децентрализација на централните влади. Честопати, при пренесувањето на расходите од централно на локално ниво во текот на децентрализацијата недостасува истовремено пренесување и на приходите, создавајќи фискална нестабилност на локално ниво, неможност на ЕЛС да пристапат до локалните кредитни пазари за финансирање на, пред сè, толку потребните подобрувања на инфраструктурата.

За таа цел единиците на локалната самоуправа треба да користат дијагностичка алатка за подобро да ја разберат нивната тековна кредитна состојба и да ги анализираат факторите кои можат да го подобрат собирањето на приходи и ефикасноста на трошењето како и да вршат одредени сценарио-анализи. Тие треба да ја создадат концептуалната рамка за да започнат „самоанализа“ на нивната општа кредитна состојба и да ги идентификуваат основните ризици поврзани со способноста да ги исплатат нивните должнички обврски.

Рамката идентификува неколку индикатори, специјално приспособени за македонски услови, за оценување на глобалната кредитна состојба на ЕЛС.

Индикаторите се приближни мерки на четири главни критериуми што меѓународните агенции за кредитен рејтинг ги користат при подготвување на анализа за кредитен рејтинг. Важно е да се спомне дека индикаторите не имплицираат кредитен рејтинг, туку се користат за да ги прикажат финансиските предности и слабости заради дијагностички цели. Тие ги прикажуваат критичните ризични области што можат да бидат закана за способноста на ЕЛС да вршат навремени исплати на главнината и каматите за нивните сè уште неисплатени должнички обврски.

Годишните извештаи за кредитен рејтинг на општините имаат голема и значајна улога во нивното финансиско менаџирање. Така е, речиси, во сите земји со висококвалитетни, ефективни и добро управувани финансиски системи на локално ниво. Позитивната кредитна оценка ја поставува општината на повисоко место на скалата, придонесува во остварувањето на значајни капитални проекти, привлекува инвеститори и ја зголемува можноста за задолжување на општините.

Постојат два вида на долговни инструменти кои се достапни со цел финансирање на општинските капитални расходи: а) заеми и б) обврзници. Заемите се доделуваат од страна на финансиска институција, директно или индиректно, на локалните самоуправи. Аплицирањето за добивање заем е помалку комплицирано од постапките за издавање на обврзници. Од оваа гледна точка, заемите имаат поголеми предности за малите и средните општини на кои им е потребно надворешно финансирање. Голем дел од меѓународните финансиски институции составуваат програми кои имаат за цел поддржување и финансирање на инфраструктурните проекти на локалните самоуправи, особено на пазарите кои се во подем. Финансирањето се одвива и директно и индиректно, преку посредни заеми на локалните банки во целните земји. Условите под кои се доделуваат таквите заеми се поповолни за локалните самоуправи, за разлика од вообичаените заеми доделени од страна на комерцијалните банки.

Општинските обврзници, како финансиски инструмент за зголемување на општинскиот буџет, се многу популарни, како во земјите од опкружувањето, така и во најразвиените светски економии. Органите на локалната самоуправа имаат можност со издавање на т.н. општински обврзници да обезбедат

неопходни средства за вложување во изградба на локалната инфраструктура и други проекти. Овој вид на хартии од вредност многу често е високо рангиран кај инвеститорите, со оглед на релативно малиот ризик од неисполнување на обврските од страна на издавачот т.е. локалната самоуправа. Предноста за задолжување низ емисија на обврзници во однос на другите форми на финансирање од аспект на локалната самоуправа е, пред сè, во пониската каматна стапка, отколку земањето кредит од комерцијална банка. Истовремено, изложеноста на јавност резултира со зголемена одговорност и внимателна евалуација на проектите. Од аспект на инвеститорот, општинските обврзници носат релативно мал ризик и даночни олеснувања, што ги прави атрактивни како финансиски инструмент.

Во постапката на договарање на нови заеми или издавање на обврзници, локалните самоуправи мораат да поминат низ тендерски постапки со цел да ја изберат финансиската институција која би го обезбедила заемот или би ги презела ризиците. Сето ова е од суштинска важност за локалните самоуправи при подготвувањето на тендерската документација на начин на кој би се обезбедило: а) соодветно ниво на знаење и искуство кај потенцијалните понудувачи во однос на проектот кој треба да се финансира и б) критериумите за избор кои се користат за процена на понудите на заемодавателите им овозможуваат на локалните самоуправи да добијат најконкурентни услови за заеми и тоа на најтранспарентен начин. Покрај финансиските институции, локалните самоуправи во земјите-членки и земјите-кандидати на ЕУ имаат пристап до финансиските средства од грантовите кои се нудат од страна на Европската Унија (ЕУ). Во земјите-членки, таквите проекти на локалните самоуправи често надминуваат износи од 15 милиони евра. Вредноста на проектите кои се нудат од страна на локалните самоуправи од земјите-кандидати е пониска, меѓутоа придобивките од финансирањето на локални капитални инвестиции преку грантови на ЕУ секако дека не можат да се доведат во прашање.

Комбинацијата од различни извори на финансирање на општините овозможува зголемување на буџетот, а со тоа реализација на значајни проекти и забрзување на локалниот економски развој.

Имајќи ја во предвид поставената цел, како и опфатените области на истражување во овој труд, материјалот е систематизиран во: вовед, пет глави и заклучок, разработена во точки и потточки, кои по логичен редослед ја прикажуваат содржината на теоретските и практичните истражувања.

Во *првата глава* од овој труд се дава преглед на сегашниот статус на националните законодавства и тековните практики во однос на задолжувањето. *Втората глава* ги опфаќа достапните должнички инструменти, како основни елементи кои треба да се земат во предвид за финансирањето преку задолжување да се одвива на разумен начин. Во *третата глава* се претставуваат потенцијалните заемодаватели на локалните самоуправи, проблемите на пазарот, процедурите за набавка на финансиски услуги и обезбедување на ликвидност за проектите финансирани од страна на финансиските институции. Во *четвртата глава* е разработен системот на финансирање на единиците на локалната самоуправа, со посебен осврт на буџетот на Општина Штип, како и можноста за издавање на општински обврзници. Концептуалната рамка, која локалните самоуправи можат да ја следат за да ги проценат кредитната способност и општите кредитни услови, како и да ги идентификуваат скриените ризици поврзани со нивната способност за задолжување и почитување на обврските за исплата на долговите, се опишува во *петата глава* од овој труд. Тука се објаснува и постапката на аплицирање на Општина Штип за кредитен рејтинг од надворешна независна агенција за кредитен рејтинг.

## I ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА И МОЖНОСТ ЗА ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА ЕЛС

Единиците на локалните самоуправи креираат политики за локален економски развој и рамномерен регионален развој. За успешно спроведување на активностите од овие политики неопходно е ангажирање на соодветни финансиски средства кои се обезбедуваат и реализираат според законски утврдени постапки, процедури и рокови како од локалната, така и од централната власт. Овие средства, во суштина, претставуваат иницијални вложувања од кои очекуваната добивка е локалниот и регионалниот развој. Во основата на финансирањето на локалниот економски развој се капиталните инвестиции на локално ниво. Основните форми на финансирање на капиталните проекти кои можат да се активираат од страна на една општина се: вложување сопствени средства, општинско задолжување и добивање капитални дотации од централниот буџет. Ниту блок-дотациите, ниту владините позајмици не се конечно решение за потребата на општините за финансирање. Изградбата на инфраструктурните објекти, обезбедувањето ефективни јавни услуги на локално ниво, подобрувањето на услугите на комуналните претпријатија и на локалните јавни установи од образованието, културата и детската заштита, се областите на кои се фокусирани локалните власти, а кои бараат атрактивни и нови извори на финансирање, односно зајакнување на приходната самостојност на општините.

Имплементацијата на инвестициските проекти на локалните самоуправи зависи од нивниот капацитет за собирање на потребните средства и способноста за комбинирање на сопствените средства и надворешните ресурси. Реализацијата на повеќе инфраструктурни проекти во пократок временски период може да се овозможи преку должничкото финансирање на општините, отколку со финансирање од сопствени средства. Најпрво треба да се утврдат индикаторите и да се разберат ризиците поврзани со подигнувањето на заеми во однос на нивното потенцијално влијание врз локалниот буџет во иднина. Локалната самоуправа, која се подготвува да побара заем, е неопходно да развие стратегијата за управување со долгови. Оваа стратегија треба да ги содржи мерките со кои локалните самоуправи ќе бидат во можност постојано да одржуваат соодветно ниво на задолженост кое

нема да влијае врз нивната финансиска стабилност и кое ќе им овозможи спроведување на инвестициските цели.

## **1. Основни принципи на задолжувањето на локалните самоуправи**

Пазарите на капитал за општините се наоѓаат во фазата на раѓање. Перспективата за зголемување на кредитната способност на општините и подобрување на способноста на локалните самоуправи за пристапување и користење на заеми и обврзници како дополнителен извор на финансирање на инвестиции во локалната инфраструктура се сè уште во зачеток.

Во однос на капацитетите на локалните самоуправи, но и во однос на нивната административна зрелост се извршени реформи за подобрување на националната законодавна рамка.

Напорите за фискална децентрализација отворија можност локалните самоуправи да користат различни инструменти на задолжување со цел да ги финансираат своите локални инвестициски потреби.

### **1.1. Проблеми и предизвици**

Во финансирањето на општинската инфраструктура, голема е улогата на пазарите на капитал при исполнувањето на барањата од страна на локалната самоуправа.

Капацитетите на локалните самоуправи и нивната подготвеност да бараат заеми се најголемата пречка со која се соочуваат при користењето на општински кредити. Локалните самоуправи пред неколку години немаа можност да се задолжуваат. За таа цел се направени измени во националното законодавство поврзано со финансирањето и задолжувањето на општините. (Македонија 2008 год.) Финансиските институции секогаш биле чекор напред во достапноста на нивните услуги. Меѓутоа, давателите на заеми немаа искуство при проценувањето на кредитната способност на општините и слабата финансиска позиција на локалните самоуправи беше втората алка што го ограничи развојот на пазарот на капитал за општините.

Таков е случајот и во земјите од Европа, каде способност за активно учество во трансакции имаат само општините со стабилна финансиска



позиција. Ликвидноста на кредитодавателите на пазарот на кредити наменети за општините не е доволна за да се овозможи развој на пазарот на кредити наменети за општините. Процесот на фискална децентрализација со тековните програми треба да ги зајакне финансиските капацитети на локалните самоуправи. Принципите и насоките потребни за развој на пазарот се јасно дефинирани во законодавството поврзано со можноста за задолжување на општините. Локалната рамка во областа на задолжувањето треба да ги вклучи правилата во однос на задолжувањето, стабилните приходи и расходи и објективното доделување на трансфери.

Финансирањето на капитални проекти на локалните самоуправи се реализира преку различните должнички инструменти кои се користат при капиталните инвестиции. Меѓу најпопуларните се вбројуваат банкарските заеми и општинските обврзници. Различните модели на ваквите инструменти се широко распространети и користени во други земји во Централна и Западна Европа, САД и Канада. Основната законска рамка треба да се применува за сите видови должнички инструменти. Општинските баратели на заем треба да постигнат стабилност во одржувањето на трошоците за капитал на најниско можно ниво соодветно на структурираниот и конкурентен пазар на должнички инструменти за локалните самоуправи. Покрај тоа, достапноста на кредитните пазари им помага на општините во добивањето на поважна улога во изборот и реализацијата на капитални инвестиции.

Пазарот на капитал во регионот го движат Меѓународните финансиски институции (МФИ), вклучувајќи ги Светската банка, Европската банка за обнова и развој (ЕБОР), Европската инвестициска банка и Германската банка за развој (КфВ). Финансиските институции, особено голем дел од комерцијалните банки, по финансиската и економската криза ги проширија своите кредитни портфолија преку можноста за инвестирање во секторите со највисока отпорност кон економска нерамнотежа. Изворите на надворешно финансирање на локалните самоуправи се зголемуваат и со поинтензивното користење на фондовите на Европската Унија (ЕУ) - претпристапни, структурни и кохезиони, со цел да се финансираат инфраструктурни проекти од регионално значење.

За локалните самоуправи станува сè поатрактивно и воспоставувањето на развојни фондови финансирани од страна на државата за регионални и

општински инвестиции. Македонија заостанува во креирањето на ваков инструмент, а примерите за вакви фондови во регионот ги вклучуваат: Словенечкиот еколошки фонд, Словенечкиот регионален развоен фонд, Државниот развоен фонд во Србија, Агенцијата за регионален развој во Македонија, Инвестицискиот развоен фонд во Црна Гора и Фондот за јавни инвестиции во Молдавија.

Механизмите за кредитно унапредување и гаранциските фондови воспоставени со поддршка од донаторите или меѓународните даватели на кредити значително ќе го подобрат пристапот на локалните самоуправи до надворешно финансирање.

## **1.2. Можности за финансирање на капитални проекти**

Потенцијални извори за финансирање на капитални инвестиции има повеќе. Тоа се ресурси како што се: тековните приходи на локалната самоуправа, грантови од централната власт или фондовите на Европската Унија, други донатори, или инвестирање на приватниот сектор преку формирање на јавно-приватни партнерства, како и долгорочните заеми.

Една опција со која располагаат локалните самоуправи е буџетскиот суфицит. Меѓутоа, ниту една општина нема доволно големи готовински вишоци за да овозможат исплата на вкупната сума на големите капитални проекти. Локалните самоуправи можат да ги финансираат своите капитални проекти со свои средства, со помош на акумулирање на заштеди во своите тековни буџети (финансирање по принципот на постепено плаќање (pay-as-you-go) или со користење на кредитни пазари (финансирање по принципот на плаќање во текот на користењето (pay-as-you-use).

Позајмувањето им овозможува на локалните субјекти реализација на поамбициозни инвестиции кои во спротивно не би биле можни. Меѓутоа, барањето заем не секогаш е најсоодветната финансиска стратегија. Барањето заем со цел да се покријат тековните трошоци или буџетските дефицити, всушност, има спротивен ефект. На тој начин трошоците само се пренесуваат на наредните генерации, а моменталните даночни обврзници уживаат во придобивките.

Голем дел од општините практикуваат комбинации од „pay-as-you-use“ и „pay-as-you-go“ стратегиите. Постојат предности и недостатоци во однос на

двата пристапа, така што општините мораат да ги разгледаат позитивните страни на двата методи со цел да можат да го насочат финансирањето во иднина во согласност со долгорочните планови. Притоа, општините треба да постават параметри за водење на финансирањето на своите капитални буџети и да развијат стратегии за имплементирање на ваквите насоки.

За проекти поврзани со поправки и одржување кои немаат потреба од големи финансии или во случај на набавка на опрема со краток животен век се користи „pay-as-you-go“ финансирањето. Исто така, овој принцип има некои предности: на општините им се овозможува реализирање на повеќе проекти во покус временски период; овозможува поголем степен на меѓугенерациска солидарност; овозможува распоредување на капиталните трошоци во подолг временски период.

„Pay-as-you-use“ финансирањето е соодветно за поскапи капитални проекти со подолг животен век.

Многу капитални инвестиции кои ги преземаат општините овозможуваат одредени придобивки во облик на поголем економски развој и во случај кога проектите се завршуваат порано, луѓето порано имаат пристап до придобивките од нив.

При разгледувањето на должничкото финансирање, како алтернативно решение во однос на финансирањето на инвестициски проект, ризиците поврзани со позајмувањето мораат добро да се разберат во однос на нивното можно влијание врз локалниот буџет во иднина. Што се однесува до барателот на заемот, главните ризици на обичните заеми се поврзани со динамиката на каматната стапка и девизниот курс (доколку заемот е во странска валута). Доколку заемот бил добиен со променлива каматна стапка, тогаш зголемувањето на референтната каматна стапка би се одразило со повисока отплата на долгот. Променливоста на каматната стапка, исто така, мора да се земе предвид при проценувањето на можноста за позајмување во конвертибилни валути (на пример, евра, долари). Во текот на неодамнешната финансиска и економска криза, девизниот курс на новите пазари во речиси сите земји доживеа значаен пад. Сето ова доведе до зголемување на долговниот товар на незаштитените баратели на заем во странска валута (на пример, локалните самоуправи, домаќинствата) и влошување на нивната финансиска состојба.

### **1.3. Управување со долг**

Стратегијата за управување со долгови е неопходен инструмент на секоја локална власт пред да започне со барање на долгорочен заем. Способноста и капацитетот на локално ниво е од најголема важност за донесување одлуки за финансирање инвестиции. Локалните самоуправи се соочуваат со значителни финансиски ризици за нив во случај кога отплатата на долгот е повисока од финансиските капацитети на локалните буџети.

Управувањето со долгови може да се дефинира како постапка на обезбедување на отплатата на каматата и главнината на постојниот долг, како и планирањето на повлекување на нов долг на ниво на кое ќе се овозможи оптимизација на трошоците за задолжување, притоа не ослабувајќи ја финансиската позиција на локалните самоуправи. Проценувајќи го влијанието на тековните и идните долговни товари врз локалниот буџет во наредните неколку години е исто така дел од процесот на управување со долгови.

Максималниот капацитет на задолжување на локалните самоуправи зависи од финансиската состојба на корисникот на кредитот, како и од економските и пазарни услови.

### **1.4. Политики на долг**

Ефикасното финансиско управување на секоја локална власт која планира да се задолжи е суштински поврзано со усвојување на писмени упатства и ограничувања. Оваа стратегија помага при утврдувањето на максималните должнички прагови, видот на задолжувањето и овозможува општи насоки за извршните лица на локалните самоуправи при планирањето и извршувањето на задолжувањето. Применетата политика на долг е јасен сигнал за давателите на заемите и агенциите кои се занимаваат со кредитни рејтинзи дека локална власт работи за да обезбеди солидно и одржливо финансиско управување.

Идните финансиски потреби и ограничувања локалната самоуправа ги предвидува во рамки на постојните закони и врз основа на стратегијата за локален економски развој.

Политиката на долг треба да ги содржи максималните должнички прагови и да нуди соодветна постапка за одржување на долгот во поставените граници. На финансиската заедница и на инвеститорите со оваа политика треба да им се докаже дека општината разумно располага со средствата и има основа за задолжување.

## **2. Задолжување на општинските власти**

За да може да се оствари надворешното финансирање на локалните самоуправи, има повеќе алтернативни решенија. Надлежностите се на неколку административни нивоа: локална извршна власт (градоначалник), локално избрано тело, регионални влади или национални влади. Локалната заедница исто може да биде вклучена во донесување на ваква одлука по пат на референдум.

Најчесто, кога е потребно да се инвестираат поголеми капитални средства, одлуката за задолжување со големи износи на долг е одговорност на локалното избрано тело. Извршната власт, односно градоначалникот, има надлежност за релативно мали долговни износи кои не претставуваат значителни ризици во однос на финансиската стабилност на локалните самоуправи.

Отвореност и транспарентност на постапката за задолжување ќе се овозможи преку јавна дебата во рамки на општинскиот совет. Најдобрите практики од другите земји укажуваат на тоа дека одлуката на локалните самоуправи за задолжување треба да биде одобрена од Советот на општината. Во спротивно, можноста за непризнавање на долгот во иднина или одбивање на зголемување на потребните даноци со цел да се сервисира долгот, значително ќе се зголеми.

### **2.1. Одобрување и контрола на задолжување**

За да се спречи неодговорно задолжување на локално ниво, централните власти се вклучени во процесот на задолжување на општините. При одобрувањето на задолжување на локалните самоуправи, централните власти поставуваат одредени критериуми: а) прагот на задолжување наложен

од страна на националното законодавство, б) други законски ограничувања во однос на задолжувањето (односно, позајмување во странска валута, целта и формата на задолжувањето) или в) конзистентност на општинската политика на долг со националната политика во однос на јавниот долг. Ваквата инклузија на централната власт овозможува контрола на почитување на јасни и објективни правила. Покрај тоа, доколку државата или националните власти можат да ги поддржат и одобрат постапките кои се користат во процесот на задолжување, тоа ќе помогне во изградбата на довербата на инвеститорот и ги ослободуваат поединечните инвеститори од спроведување на сопствена детална анализа што во спротивно би било потребно.

Во Македонија, општините можат да подигнат заем во земјата и странство само со претходно одобрение на Владата на Република Македонија, врз основа на позитивно мислење издадено од Министерството за финансии. Во согласност со Законот за јавен долг, секоја иницијатива за почеток на преговори за склучување на договор за заем треба да започне со претходна согласност на Владата на Р. Македонија.

За инвеститорите најважно е прашањето како да се постапи во случај на неподмирувањето на долговите и неликвидноста на локалните самоуправи. Не постои јасен одговор во однос на тоа дали во регулативите треба да се пропише обезбедување на финансиска помош од страна на централните власти во случај кога локалните самоуправи не успеваат да го отплатат долгот.

Националните регулативи, кои содржат одредби за финансиска помош, покажуваат дека во државата има поголема одговорност и дека во вакви случаи постои можност за финансиска помош или државни гаранции. Може да се каже дека државните гаранции можат да ги охрабрат давателите на заем да ги прескокнат темелните анализи на проектите, па дури и да не ги земат во предвид финансиските услови на општините. Сè додека заемот на општината е соодветно обезбеден од страна на централната влада, заемодавателот нема силна причина да го ограничи задолжувањето за економски изводливи проекти. Пропишувањето на финансиска помош од страна на централните власти или државни гаранции во националните регулативи може да доведе до подобар кредитен рејтинг и каматни стапки, со што се добива и подобар пристап до финансиските пазари. Во некои земји има вакви регулативи, меѓутоа државните

гаранции и финансиската помош од страна на централните власти, во случај на неподмирување на долговите или неликвидност на локалните самоуправи, во најголем дел од случаите се придружени со строги санкции, како (делумно) губење на финансиската и/или административна автономија и контрола од страна на централните власти.

Во Македонија, Владата на Република Македонија може да гарантира и да презема одговорности кои произлегуваат од долгорочни заеми на општините, вклучувајќи ги општинските јавни служби основани од општините, само во случаи кога таквите одговорности се преземени во согласност со закон за издавање на државна гаранција. Министерот за финансии го потпишува Договорот за издавање на државна гаранција во име на Република Македонија.

## **2.2. Одредби за задолжување**

Ограничувањата во однос на локалната задолженост јасно се дефинираат во законодавството поврзано со локалните јавни долгови и ја вклучува целта за задолжувањето и максималните прагови на задолженост.

### **2.2.1. Одредби за краткорочни заеми**

Повремените дефицити на локалните самоуправи треба да се подмируваат со краткорочното финансирање. Краткорочното задолжување се користи во ситуации за исплата на оперативни трошоци во случај на очекување на прилив на средства од приходи собрани од даноци. Можат да се финансираат тековни или капитални инвестиции користејќи краткорочни заеми во случај кога се очекува необновлив приход, како на пример: приход од продажба на капитал, добивање на грант или подигнување на долгорочни кредити.

Законските ограничувања се активираат и во контролата на краткорочните заеми на локалните самоуправи сè со цел да се избегнат структурални загуби во паричниот тек. Треба да постојат прагови за максимално краткорочно задолжување како процент од општинските оперативни приходи. Краткорочното задолжување треба да се ограничи на финансирање на антиципирана потреба од средства за одреден број на

месеци, вклучувајќи ја и отплатата на долгот во рамки на тековната фискална година или на приходи, или примања кои би требало да се добијат во извесен рок.

### ***2.2.2. Одредби за долгорочни заеми***

Долгорочното задолжување треба да се користи за финансирање на капитални расходи. Долгорочните заеми го ограничуваат буџетот на локалните самоуправи на фиксни расходи (сервисирање на долгот) во иднина и токму затоа може да доведат до ограничување на нивната фискална флексибилност. Несоодветните одлуки, поврзани со управувањето со долгови донесени денес, можат да доведат до неможност на локалните самоуправи да ги подмируваат обврските поврзани со долговите во иднина, што може да има големи финансиски и економски последици за локалните заедници (на пример, зголемување на локалните даноци). Одредбите за долгорочно задолжување на локалните самоуправи треба да се дефинираат во националното законодавство.

Во Македонија постојат законски одредби за долгорочно задолжување во однос на целите и условите на задолжување. Задолжувањето на општините во странство подлежи на претходна согласност на Владата на Република Македонија, врз основа на позитивно мислење издадено од Министерството за финансии. Во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се утврдува дека Владата на Република Македонија не може да гарантира и да презема обврски кои се резултат на задолжувањето на општините, вклучувајќи ги и општинските јавни служби, освен во случај кога таквата обврска е пропишана со закон. Општините можат да склучат договори за долгорочно задолжување за финансирање на капитални средства и инвестиции само доколку отплатата на долгот се врши во еднакви или опаѓачки годишни ануитети. Одлуката за долгорочно задолжување се донесува од страна на општинскиот совет. Вкупниот износ на годишните отплати на долгот во случај на долгорочно задолжување не смее да надмине 30% од вкупниот приход на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.



### **2.3. Ограничувања во однос на задолжувањето**

Износот на долгот кој дадена локална самоуправа може да го преземе е основа за поставување на ограничувања речиси во сите законодавства во областа на задолжувањето на локалните самоуправи. Постојат два вида прагови на задолжување: ограничување на нивото на вкупниот неподмирен долг и ограничување во однос на максималното годишно сервисирање на долгот (отплата на главнина и камата) за кои локалните самоуправи можат да се обврзат.

Некои од земјите применуваат еден од двата критериума за ограничување на задолжувањето. Во последните неколку години има зголемување на бројот на земји кои го користат вториот вид на ограничување на долгот, односно годишно сервисирање на долгот, затоа што со него се нуди попрецизна процена на ефективниот должнички товар на локалните самоуправи.

Одредби на законската рамка за ограничувања во однос на долгорочно задолжување има и во националното законодавство на Македонија. Вкупниот неподмирен долг на општината, вклучувајќи ги и сите гаранции не смее да го надмине вкупниот износ на приходите во тековниот оперативен буџет на општината во претходната фискална година. Вкупниот износ на годишниот капацитет за сервисирање на долгови од долгорочен карактер во една фискална година може да изнесува до 30% од тековно-оперативните приходи на општината во претходната фискална година.

### **2.4. Гаранции и залог за задолжување на локалните самоуправи**

Гаранцијата или залогот за отплата на долгот е сигурен чекор за влез на потенцијалните инвеститори. Во зависност од видот на гаранцијата, трошоците за задолжување можат да се намалат или зголемат. Локалните самоуправи можат да обезбедат различни видови гаранции за отплата на долгот. Физичкиот капитал, како земјиште или објект, може да се даде под залог. Потоа можат да се користат општите приходи од даноците и трансферите, како и приходите генерирани од проекти, од надоместоци на корисниците или, пак, од таксите од корисниците на проектите. Користењето на физички капитал како

зalog има одредени недостатоци во однос на заложувањето на приходи: може да се заложат физички капитал кој има повисока вредност од долгот, има можност за корупција; може да се случи општините да заложат капитал кој, всушност, е потребен за обезбедување на основните јавни услуги.

Локалните самоуправи, исто така, можат да обезбедат гаранции за отплата на долгови од страна на трети лица, како на пример, за локалните јавни претпријатија. Доколку е можно, таквите гаранции треба да бидат дозволени на ист начин како и поднационалниот (општинскиот) долг, да се ограничени на проекти од јавен интерес и да се ограничени на трети лица создадени или под контрола на локалните самоуправи.

Гаранции и колатерали кои се дозволени во Македонија и наоѓаат примена се: сопствените приходи, недвижната сопственост и резервните фондови.

## II ИНСТРУМЕНТИ ЗА ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Заемите и обврзниците се должнички инструменти кои се достапни за финансирање на општинските капитални расходи. Локалните самоуправи директно ги добиваат заемите од страна на финансиските институции. Процедурите за аплицирање за добивање заем се помалку комплицирани, за разлика од процедурите за издавање на обврзници. Поголеми предности за малите и средни општини, на кои им е потребно надворешно финансирање, имаат заемите. Меѓународните финансиски институции составуваат програми кои имаат за цел поддржување и финансирање на инфраструктурните проекти на локалните самоуправи, особено на земјите кои се во развој. Финансирањето е директно и индиректно, преку посредни заеми на локалните банки во целни земји. Условите под кои се доделуваат таквите заеми се поповолни за локалните самоуправи, за разлика од вообичаените заеми доделени од страна на комерцијалните банки. Корисникот на заемот ги преговара условите на заемот директно со давателот на заемот. Таканаречената постапка на „детална анализа“ (проценка на ризиците и мониторинг) во однос на корисникот на заемот се врши од страна на заемодавателот.

Обврзниците, како должнички инструмент за финансирање, се користат за големи капитални проекти кои имаат потреба од долгорочно финансирање. Тие се издаваат од страна на локалните самоуправи на директен начин или преку финансиски посредници (на пример, брокерски куќи, инвестициски фондови, банки и сл.) на институционални или поединечни инвеститори. Цената на задолжувањето со помош на обврзници обично е помала од задолжувањето со помош на заеми. Деталната анализа е одговорност на агенциите за кредитен рејтинг (или финансиските посредници). Врз основа на нивната анализа, инвеститорите одлучуваат под кои услови се подготвени да ги купат обврзниците. Постојат два вида општински обврзници: а) општи обврзувачки обврзници кои се обезбедени со протокот на приходите на локалните самоуправи. Ваквите обврзници се користат за финансирање на јавни добра (јавна безбедност, градење на улици и мостови, јавни паркови и отворени простори, јавни згради итн.); б) приходни обврзници кои се поткрепени од приливот на приходи генерирани од проекти финансирани од

продажбата на обврзници. Приходните обврзници не се поткрепени со даночните приходи на локалните самоуправи. Вообичаените проекти кои се финансираат со приходни обврзници вклучуваат: аеродроми во сопственост на општините, водоводни и канализациони мрежи, електрични јавни услуги, атлетски и спортски објекти и автопати со ограничен пристап.

На почетокот, пазарот на капитал за локалните самоуправи може да започне со еден од двата модела. Меѓутоа, обично на крајот се користат двата модела кои услужуваат различни сегменти од пазарот. Истата законска рамка треба да се применува и за сите видови должнички инструменти, без исклучок. Конкурентноста меѓу банките, пазарот на обврзници и другите достапни финансиски инструменти можат да помогнат во одржувањето на трошоците на капиталот на што е можно на пониско ниво за општините како корисници на заеми и да доведат до зголемување на протокот на информации за кредитниот квалитет меѓу заинтересираните страни на пазарот.

## **1. Банкарски заеми**

Комерцијалните банки и штедилниците најчесто доделуваат заеми кои претставуваат вообичаен извор за финансирање на капиталните инвестиции на локалните самоуправи. Критериумите врз основа на кои се издава банкарскиот заем, се одредуваат во зависност од ликвидноста на локалната самоуправа, макроекономската околина на локалната економија, како и од подготвеноста и капацитетот на банката за финансирање на локалната самоуправа.

Иако административните постапки, кои се потребни за добивање заем, не се толку сложени и скапи, големите издатоци за даден инвестициски проект потешко се финансираат по пат на заем од една банка, па дури и од конзорциум од банки, отколку што е тоа случај со издавањето обврзници. Даден постоен заем при неговата доспеаност може да биде рефинансиран од банката, на тој начин продолжувајќи ја неговата доспеаност. Структурирањето на долгорочното финансирање по пат на краткорочни заеми кои при нивната доспеаност се рефинансираат може да доведе до проблеми со ликвидноста или дури несолвентност на локалните самоуправи и во исто време да резултира со делумно реализиран проект кој нема вредност.

Цената на заемот се утврдува преку каматната стапка и други провизии и надоместоци кои ги наплаќаат самите банки. Банките ги утврдуваат каматните стапки врз основа на моменталните каматни стапки на пазарот, рочност и колатералот на заемот, како и кредитната способност на заемопримачот. Стапките можат да бидат фиксни или променливи. Променливите каматни стапки се утврдуваат врз основа на референтната каматна стапка (на пр., ЕУРИБОР) плус фиксна маргина што, всушност, ја претставува профитабилноста на банката и специфичните ризици на барателот.

Веднаш достапните извори на финансирање банкарски заеми имаат низа предности. Аплицирањето за банкарски заем е далеку поедноставен процес што го прави посоодветен за помалите општини. Кредитната анализа се врши директно од страна на кредитодавателот и не е потребно дополнително утврдување на кредитниот рејтинг од страна на надворешни агенции за кредитен рејтинг. Меѓутоа, каматните стапки се повисоки од останатите видови на должнички инструменти (во зависност од економскиот циклус, рочност, дополнителните услуги итн.) и не се соодветни за големи инвестициски проекти кои бараат долгорочно финансирање.

## **2. Заеми од национални и меѓународни развојни програми**

Во некои земји постојат развојни фондови за локалните самоуправи кои делуваат како кредитни институции на поднационално ниво. Меѓународните банки за развој ги користат ваквите фондови како начин на насочување на заемите кон локалните самоуправи.

Ваквите заеми се користат за да се помогнат долгорочните потреби за развој на локалните самоуправи, а не да се оствари профит. Условите за добивање на ваков заем се помалку строги и финансирањето на општините преку ваквите програми се одвива и директно и индиректно. Животниот век на инвестицијата за кој се подига заемот е главен критериум за одредување на рочноста на заемот. Друга карактеристика на ваквите заеми е почетен грејс-период во однос на отплатата на главнината, со што товарот за отплата на долгот се поместува во иднина. Каматните стапки на ваквите заеми се пониски и обично се фиксни и се утврдуваат врз основа на стапките на заемите дадени на централната влада. Банките кои учествуваат во on-lending програмите

вршат детална анализа на потенцијалните корисници на кредитот и го носат целиот кредитен ризик за даденото кредитно портфолио.

Покрај фондовите за финансирање на локалните самоуправи, развојните програми делуваат како стимулации во форма на грантови или техничка помош доколку барателите исполнуваат некои од барањата.

## **2.1. Заем од Светска банка**

Врз основа на Одлуката на Владата на Република Македонија, Светската банка и Министерството за финансии започнаа со Проектот за унапредување на општинските услуги<sup>1</sup> за кој беа обезбедени средства во висина од 18,9 милиони евра. Може да се каже дека станува збор за многу добро искуство, особено во почетната фаза на развој на општинскиот кредитен пазар. Ваквата on-lending програма започна во 2008 година и нејзината цел беше да се подобри транспарентноста, финансиската одржливост и обезбедувањето на општински услуги како: водоснабдување, канализација, управување со цврст отпад, поддршка на проекти за енергетска ефикасност, урбан транспорт и други услуги. Покрај заемите, со програмата се предвидуваат и грантови за општините како стимулација и награда за спроведувањето на реформските иницијативи насочени кон подобрување на перформансите при нудењето на услуги. Грантовите кои се доделуваат на општините изнесуваат до 20% од вредноста на инвестицискиот заем.

Кредитите за општините или јавните претпријатија за инвестиции во општинската инфраструктура, се даваа под следните услови: каматна стапка шест месечен ЛИБОР за евро валута со варијабилно растојание, грејс период од три години и рок на отплата девет години.

На 18 мај 2010, Општина Штип доби одобрение од Владата за задолжување од 2,000,000 евра ( во денарска противвредност) од Програмата за подобрување на општинските услуги од Светска банка.

Проектот „Просторно уредување на централното градско подрачје на Општина Штип“ опфаќаше естетско уредување на кејот на река Отиња и изградба на корито со санација на постоечките мостови, изградба на пет

---

<sup>1</sup> Повеќе информации за проектот на <http://finance.gov.mk/node/1056>.

платформи над река Отиња кои ќе се користат како паркинг простор за 140 возила и реконструкција на плоштадот.

Вкупната вредност на овој проект изнесува 2,035,718.20 евра. Проектната вредност го надминуваше износот на кредитот, затоа се претпоставуваше дека инвестициите ќе бидат финансирани од заемот до 2,000,000.00 евра и останатата сума од 35,718.20 евра од општинскиот буџет (ко-финансирање). Општинскиот удел беше планиран во буџетот за 2012 година.

Овој проект не доживеа реализација на сите фази поради несогласувањата на новата политичка гарнитура во општината со условите на кредитот и ангажираните изведувачи. (поопширно во Глава IV)

## **2.2. Заем од Европска банка за обнова и развој**

Европската банка за обнова и развој е основана во 1991 година со седиште во Лондон со цел финансирање структурни проекти во поранешните социјалистички земји од Централна и Источна Европа, поддржувајќи ги во нивната транзиција кон пазарната економија и во изградбата на демократски општества.

Во моментов, ЕБОР се смета за еден од најголемите инвеститори во регионот кој привлекува големи странски директни инвестиции како резултат на своето финансирање. Банката е во сопственост на своите земји членки, односно на 61 држава, меѓу кои и Република Македонија и меѓувладини институции. Капиталот на Банката е обезбеден од нејзините земји членки. Сепак, и покрај фактот што земјите членки се јавуваат како акционери, ЕБОР, покрај во јавниот сектор, инвестира и во приватниот сектор.

ЕБОР обезбедува финансирање на банките, индустриите и бизнисите, односно финансирање на нови инвестиции и на инвестиции во веќе постоечки компании. Дополнително, ЕБОР работи со претпријатија кои се во државна сопственост, односно ја помага нивната приватизација, реструктурирање и подобрување на услугите на општините. Мандатот на ЕБОР изрично укажува дека Банката работи со земји кои се посветени на демократските принципи. ЕБОР, исто така, ја нагласува политиката на заштитата на животната средина, која е дел од сите инвестиции на ЕБОР.

ЕБОР е активна во Република Македонија уште од 1993 година и е еден од најголемите инвеститори во Република Македонија. Соработката на ЕБОР<sup>2</sup> со РМ се одвива во рамки на приоритетните сектори и цели утврдени во Стратегијата на ЕБОР за Република Македонија 2010-2013, која Одборот на директори на ЕБОР ја има одобрено на 23 февруари 2010 година. Заклучно со октомври 2010 година, Банката има одобрено преку 60 проекти во приватниот и јавниот сектор во Република Македонија во вкупен износ од 563 милиони евра.

Во изминатиот период активностите на ЕБОР во земјата беа фокусирани на креирање на нови работни места и финансирање на приватниот сектор, додека во однос на финансирањето на проекти во јавниот сектор, главниот фокус на ЕБОР беше ставен на животната средина во општините, енергетиката и проекти од областа на транспортната инфраструктура. Учеството на финансирањето на приватниот сектор во вкупното портфолио на ЕБОР во Република Македонија изнесува 54%<sup>3</sup>.

Во јавниот сектор во областа на животната средина во општините се реализираше проектот „Акциона програма за унапредување на општините и животната средина“ - МЕАП во Куманово, Велес, Штип, Струмица, Охрид и Струга, кој имаше за цел овозможување на водоснабдување, наводнување и третман на отпадни води во општините во Република Македонија, со цел решавање на долгогодишниот проблем на снабдување со чиста вода за пиење.

Индиректната изложеност на долг на Општина Штип е претставена од општинското комунално претпријатие кое е под целосна сопственост на Општината- ЈП „Исар“. Фирмата располага со заем од Европската банка за обнова и развој од 6.11.2000 година за реконструкција на водоводната и канализациона мрежа.

---

<sup>2</sup> Повеќе информации за Соработката помеѓу ЕБОР и Министерство за финансии на РМ на <http://finance.gov.mk/node/311>.

<sup>3</sup> Повеќе информации за проектите на ЕБОР во РМ <http://www.ebrd.com/pages/country/fyrmacedonia.shtml>.



### 3. Општински обврзници

Согласно одредбите од Законот за хартии од вредност, хартии од вредност (покрај другите субјекти предвидени со одредбите од член 3 од Законот за хартии од вредност) можат да издаваат и општините во Република Македонија и градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа<sup>4</sup>.

Примарна инвестициона цел на секој инвеститор е заштита на капиталот и остварување на релативно повисок принос при минимален ризик. Општинските обврзници се од посебен интерес за инвеститорите бидејќи локалната власт е гарант за нивно враќање, а дополнителен поттик е неоданочувањето на приходите кои се остваруваат од општински обврзници.

Обврзницата е хартија од вредност издадена од дадена организација со цел позајмување пари, којашто притоа носи фиксен принос плус камата за определен временски период. Обврзниците се, всушност, договори за задолжување склучени помеѓу барателот или издавачот и давателот на заемот, односно инвеститорот. За позајмените средства, издавачот обично плаќа фиксна (однапред одредена) периодична камата (купон). Отплатата на главнината се врши или во една транша при достигнувањето на доспеаноста (одеднаш) или во повеќе транши во текот на периодот на важност на обврзницата (на пример, линеарна амортизација или прогресивно зголемување или намалување на амортизацијата).

Издавањето на обврзници од страна на локалните самоуправи се врши со посредство на инвестициски и/или комерцијални банки, односно брокерски куќи, а самото издавање може да биде по пат на приватна или јавна понуда. Предност на издавањето обврзници во однос на банкарските заеми е тоа што обврзниците можат да овозможат пристап на локалните самоуправи кон долгорочни финансиски средства. Исто така, распоредот за отплата на обврзниците е поатрактивен (на пример, за таканаречените „булет“ обврзници).

Еден од главните аргументи во корист на општинските обврзници е тој што тие опфаќаат подолг период на отплата во однос на банкарските заеми. Исто така, цената на позајмените средства со издавање на обврзници обично е

---

<sup>4</sup> Според Министерство за финансии (февруари 2011), Водич за издавање општински обврзници.

пониска од цената на долгорочните заеми. Меѓутоа, издавањето на обврзници е покомплицирано од аплицирањето за заем и бара поразвиен финансиски пазар.

Локалните самоуправи можат да дојдат до долгорочни средства со помош на издавање на општински обврзници на домашниот или на меѓународните пазари на капитал. Обврзниците издадени од единиците на локалната самоуправа котираат на секундарниот пазар така што инвеститорите ја имаат потребната ликвидност. Тие се користат за финансирање на проекти од општ интерес или финансирање на тековните потреби на буџетот.

Во случај на општински обврзници, аналитичарите гледаат на две работи.

- Прво, каква е сегашната финансиска состојба на општината; дали е таа моментално солвентна; каков е нејзиниот должнички товар и каква е нејзината долгорочна финансиска стабилност и
- Второ, аналитичарите ја испитуваат способноста на општината да оствари дополнителен доход преку нови даноци ако тие станат нужни или нејзиниот капацитет да ја сервисира обврзницата низ постоечките вишоци на даноци, односно даноци надвор од оперативниот буџет.

Неколку коефициенти се полезни за оценка на квалитетот на долгот, како долгот по глава на жител т.е. вкупниот долг на општината се дели со бројот на популацијата, а аналитичарите ги земаат во предвид и социолошките и демографските фактори, анализирајќи ги од повеќе аспекти.

### **3.1. Видови општински обврзници**

#### **3.1.1. Општи обврзувачки обврзници**

Видот на обврзниците кои ќе бидат издадени од страна на општините зависи од придобивките кои ќе се добијат со реализацијата на инвестицијата. Доколку инвестицијата генерира објект или услуга кои ќе бидат од корист на целата или, пак, на најголем дел од локалната заедница, инвестицијата се нарекува „јавно добро“ и треба да се отплаќа од страна на сите даночни обврзници. Во тој случај, најсоодветни се општите обврзувачки обврзници.

Општите обврзувачки обврзници се карактеризираат со обврска издавачот да го врати долгот од кој било извор на приходи на локалната власт. Поради тоа, при издавање на овие обврзници пожелно е пред издавањето да се спроведе јавна дебата. Во случајот на општа обврзница, локалните даноци можат да бидат наметнати за да се отплати обврзницата. Не само приходите генерирани од проектот, туку, исто така, и општиот имиџ на општинскиот емитент стојат зад обврзницата. Со оглед на тоа, инвеститорите мораат да го разгледуваат внимателно проектот и општата состојба во која се наоѓа емитентот, како и видот на обврзницата. Општите обврзувачки обврзници се обезбедени со протокот на приходите на локалните самоуправи.

Типичен пример за ваквите инвестиции се: јавната безбедност, улици и мостови, јавни паркови и отворени простори, како и јавни згради.

### ***3.1.2. Приходни обврзници***

Приходните општински обврзници се издаваат за конкретен проект по чија реализација се очекува да се генерираат приходи. Обично нарекувани и обврзници со „ограничена одговорност“, ваквите обврзници се потпираат само врз залогот на локалната самоуправа на ограничени приходи или надоместоци од корисници (како на пример: такси за услуги, патарини, надоместоци за прием, закупи и наемнини) со кои се гарантира отплатата. Приходите од кои се врши отплатата, обично се генерираат од проектот кој се финансира од таквите обврзници. Приходните обврзници не се поткрепени од даночните приходи на локалните самоуправи. Генерирањето приходи, кои не се доволни за отплата на долгот, ќе резултира со неисполнување на обврските во однос на приходните обврзници.

Во некои ограничени ситуации, локалните самоуправи приходните обврзници ги поддржуваат со даночен залог со цел да се зајакне кредитната способност на приходните обврзници. Ваквите обврзници се викаат „обврзници поддржани со даночни приходи“ или „индиректни општи обврзувачки обврзници“. Ваквиот пристап е корисен во случај кога има слаби приходи или онаму каде со проектот се поврзува историја на ограничено кредитирање. Рангирањето на приходните обврзници може да се разликува од кредитната способност на локалната самоуправа и во голема мера зависи од приливот на

средства генерирани со проектот, меѓутоа, исто така, и од други фактори (на пример, подготвеноста и капацитет на општината да обезбеди финансиска поддршка во случај на непочитување на обврските).

Капиталните инвестиции, кои имаат директен ефект и придобивки за специфична група на корисници и кои за инвестицијата плаќаат преку надоместоци за користење, се сметаат дека се „приватни“ добра и се соодветни за финансирање преку приходни обврзници. Примерите вклучуваат: аеродроми во сопственост на општините, водоводни и канализациони мрежи, електрични јавни услуги, атлетски и спортски објекти, автопати со ограничен пристап и др.

### ***3.1.3. Други видови обврзници***

Евро-обврзниците се меѓународни обврзници кои се деноминират во валута различна од онаа во земјата каде биле издадени (значи, не се издават само во евра). Евро-обврзниците се хартии од вредност со кои може да се тргува и да се пренесуваат во согласност со Директивата на ЕУ за проспект (документацијата која ги придружува обврзниците при нивната емисија). Евро-обврзниците обично се издаваат по пат на јавна понуда и со нив се тргува на берзите.

Постојат повеќе групи на општински обврзници кои поседуваат специфични инвестициони можности. Една од нив е групата на осигурани општински обврзници. Осигурителната компанија гарантира дека ќе ја исплати главнината и каматата доколку истата по доспевањето не е исплатена од примарниот должник, односно локалната самоуправа.

Општинските обврзници со променлива или подвижна каматна стапка не носат фиксна каматна стапка и истата се менува со промената на избраните референтни каматни стапки.

Безкупонските обврзници не носат камата и се продаваат со дисконт, а инвеститорот во рамките на датумот на достасување го наплаќа целиот износ на основната главнина.

Посебна погодност имаат обврзниците кои на инвеститорот му даваат можност да ги наплати и пред датумот на доспевање. Тоа се обврзници со "put" клаузула. Од друга страна, обврзниците кај кои издавачот во кое било време

може да ја повлече емисијата на обврзници пред рокот на доспевање и на инвеститорите да им ги врати вложените пари се нарекуваат обврзници со "call" клаузула.

### **3.2. Предности од задолжување со општински обврзници**

*Корист за општините од издавањето на обврзници*

- Мобилизирање на средства;
- Реализирање на планираните развојни проекти;
- Забрзување на локалниот и регионалниот економски раст;
- Подобрување на локалната економска состојба преку поголеми инвестиции, вработувања, производство и поголем квалитетот на животот на граѓаните;
- Стекнување на поголема финансиска независност од централната власт.

*Корист за инвеститорите од купување на обврзници*

- Добивање на принос кој зависи од квалитетот на издавачот и рочноста;
- Развој на пазарот на капитал и можности за подобра диверзификација на портфолијата;
- Приносот од овие обврзници е ослободен од персонален данок на доход;
- Инвестирање во развој на средината во која живеат (видливост на ефектите).

### **3.3. Постапка за издавање на општински обврзници**

Со Законот за хартии од вредност<sup>5</sup> е пропишано дека хартии од вредност можат да издаваат: Министерството за финансии во името на Република Македонија, Народна банка на Република Македонија, општините и градот Скопје, акционерските друштва и командитните друштва со акции и други домашни и странски правни лица. Согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/2004, 96/2004, 67/2007 и 156/2009) општините можат да се задолжуваат со склучување на договор за заем или со издавање на обврзници.

---

<sup>5</sup> Постапката за издавање на хартии од вредност е регулирана со Законот за хартии од вредност („Службен весник на РМ“ бр. 95/2005, 25/2007, 07/2008 и 57/2010) и правилниците донесени од Комисијата за хартии од вредност.

Општините можат да се задолжуваат по претходна согласност на Владата на Република Македонија, по добиено позитивно мислење од Министерството за финансии. Општините ја започнуваат постапката за задолжување со доставување на Барање на мислење за задолжување до Министерството за финансии. Потребни пропишани податоци кои општината треба да ги достави до Министерството за финансии за секое ново задолжување се:

- Одлука на Совет на општината;
- Цел на задолжувањето;
- Предлог услови под кои општината сака да се задолжи;
- Пополнети обрасци за задолжување;
- Информација за изворите на средства;
- Изјава на градоначалникот заверена на нотар, со лична кривична одговорност дали има пристигнати ненамирени обврски кон доверителите во рок над 90 дена од датумот на пристигнувањето.

Постапката за обезбедување на позитивно мислење за задолжување на општините со заем или издавање на обврзници од страна на Министерството за финансии е регулирана со Законот за јавен долг („Службен весник на РМ“ бр. 62/2005 и 88/2008) и со Упатството за начинот и постапката за задолжување на општините и јавните претпријатија во Република Македонија. Министерството за финансии ќе изрази позитивно мислење за задолжување на општините преку издавање на обврзници доколку утврди:

- усогласување на износот на задолжување согласно лимитите во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и
- усогласување на износот на задолжување со таргетите за јавниот долг и фискалниот дефицит.

Комисијата ги пропишува формата и содржината на актот за издавање на хартии од вредност по видови хартии од вредност.

Вкупната номинална вредност на една емисија на обврзници која е гарантирана од општина или градот Скопје, не смее да изнесува повеќе од вредноста на основната главнина. Односно, вкупниот износ на недостасан долгорочен долг на општината, вклучувајќи ги и сите издадени гаранции, не може да го надмине износот на вкупните приходи на тековно-оперативниот

буџет на општината во претходната година. При долгорочното задолжување, вкупната годишна отплата на долгот (главнина, камата и други трошоци) направен врз основа на долгорочно задолжување и долгорочна позајмица од Централниот буџет на Република Македонија не може да надмине 30% од вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.

Издавањето на хартии од вредност на примарниот пазар, вклучувајќи ги и сопствените акции, се врши по претходно добиено одобрение од Комисијата, што значи дека ако емитувач на хартии од вредност е единица на локалната самоуправа или градот Скопје, во тој случај треба да се добие одобрение од Комисијата за хартии од вредност.

Согласно Законот, хартии од вредност можат да се емитуваат по пат на приватна и јавна понуда.

Општините треба да спроведат постапка за:

- Испитување на пазарот на инвеститори;
- Утврдување на износот на обврзницата и висината на каматната стапка;
- Обврзницата да биде ануитетна (полугодишно или годишно), со цел да се постигне атрактивност за инвеститорите, ликвидност и доверба за навремено сервисирање на долгот односно отплата на главнина и камата;
- Утврдување на рокот на обврзниците согласно интересот на инвеститорите;
- Избор на начинот на емисија на обврзниците (јавна/приватна понуда) во зависност од спроведената анализа на трошоците поврзани со издавањето и времетраењето на постапката.

Постапката за издавање на хартии од вредност е регулирана со Законот за хартии од вредност („Службен весник на РМ“ бр. 95/2005, 25/2007, 07/2008 и 57/2010) и правилниците донесени од Комисијата за хартии од вредност. Согласно Законот за хартии од вредност, издавањето хартии од вредност на примарниот пазар, вклучувајќи ги и сопствените акции, се врши по претходно добиено одобрение од Комисијата за хартии од вредност. Согласно Законот, хартии од вредност можат да се емитуваат по пат на приватна и јавна понуда.

### **3.3.1. Издавање обврзници по пат на приватна понуда**

Приватната понуда е директна понуда на обврзници до ограничен број инвеститори со кои општината однапред се договорила да ги откупат обврзниците што се предмет на понудата. За издавање на обврзници по пат на приватна понуда не е потребно да се изготви и публикува проспект. За таа цел, потребно е да се: 1) најде заинтересиран инвеститор за обврзниците; 2) Советот на општината да донесе Одлука за издавање (емисија) на обврзници по пат на приватна понуда и 3) добие Одобрение од Комисијата за хартии од вредност за издавање на обврзници по пат на приватна понуда.

При издавањето на обврзници по пат на приватна понуда, треба да се има во предвид дека општината може да изврши приватна понуда на обврзници по една иста основа најмногу еднаш во текот на една календарска година.

Чекори во постапката за издавање обврзници по пат на приватна понуда:

1. Одлука за издавање на обврзници по пат на приватна понуда - Советот на општината ја донесува во согласност со Законот за хартии од вредност и со Правилникот за формата и содржината на актот за издавање на хартии од вредност по видови на хартии од вредност;
2. Изноаѓање на заинтересиран инвеститор - за институционален инвеститор се смета банка, осигурително друштво, инвестиционен или пензиски фонд;
3. Барање за одобрение од Комисијата за хартии од вредност за издавање на обврзници по пат на приватна понуда - во согласност со Правилникот за формата и содржината на барањето за одобрување на приватна понуда на хартии од вредност. Барањето содржи и изјава од градоначалникот на општината дадена под целосна морална, материјална и кривична одговорност, дека емисијата е во согласност со закон и актите на општината, податоците наведени во барањето се веродостојни, потполни и точни и истите даваат целосен и вистински приказ на работењето на општината;
4. Одлучување по барањето за добивање одобрение за издавање на обврзници по пат на приватна понуда - Комисијата во рок од 15 календарски дена донесува решение со кое го одобрува или одбива барањето за приватна понуда, сметано од денот на доставување;



5. Известување за запишани и платени обврзници и за реализација на приватна понуда на обврзниците - Општината известува во согласност со одредбите од Правилникот со кој се утврдува формата и содржината на известувањето за запишани и платени хартии од вредност од приватна понуда.

### **3.3.2. Издавање на обврзници по пат на јавна понуда**

Јавна понуда на хартии од вредност, во смисла на Законот за хартии од вредност, е јавен повик за запишување и купување на хартии од вредност објавен во средствата за јавно информирање. За јавна понуда на хартии од вредност над 25.000 евра е потребно одобрение од Комисија за хартии од вредност.

Чекори во постапката за издавање обврзници по пат на јавна понуда:

1. Одлука за издавање на обврзници по пат на јавна понуда - Советот на општината ја донесува со постапка уредена со Закон за хартии од вредност;
2. Избор на надворешни консултанти и склучување на договор со агентот за емисијата на обврзници - ангажирање на правна фирма, банка или брокерско друштво со двојна функција како спроведувачи на емисијата;
3. Барање одобрение од Комисијата за хартии од вредност за издавање на обврзници по пат на јавна понуда - Општината поднесува согласно со Правилникот за содржината на барањето за одобрение за издавање на хартии од вредност по пат на јавна понуда;
4. Издавање на Решение за одобрување на барањето за издавање на обврзници - Комисијата за хартии од вредност носи Решение за одобрување или одбивање на барањето за издавање на обврзници по пат на јавна понуда во рок од 60 календарски дена сметано од денот на поднесувањето на комплетната документација;
5. Започнување на постапка за запишување и уплата на обврзниците - Општината е должна да ја започне постапката за запишување и уплата на обврзници во рок од 30 календарски дена од денот на приемот на Решението од Комисијата;

6. Рекламирање на јавната понуда - Рекламите поврзани со јавната понуда на обврзниците треба да содржат информација за денот на првото објавување на Проспектот и местото каде може да се обезбеди примерок од истиот;
7. Постапка за запишување на обврзници - издавање на Писмена изјава за запишување на хартии од вредност утврдена во Правилникот за начинот и постапката на запишување на хартии од вредност. Јавната понуда на хартии од вредност се смета за успешно завршена ако во рокот за реализација на емисијата најмалку 60% од обврзниците понудени во Проспектот се запишани и уплатени, освен ако општината во Проспектот нема утврдено повисок процент на запишување и уплата на обврзниците за емисијата да се смета за успешна;
8. Известување за исходот на јавната понуда - Општината е должна најдоцна во рок од 15 календарски дена од денот на завршувањето на понудата да ја извести Комисијата за бројот на запишаните и уплатени обврзници, односно за процентот на реализација на емисијата;
9. Упис на обврзниците во овластен депозитар - Издадените хартии од вредност во Република Македонија се регистрираат во депозитар во вид на електронски запис на име на сопственикот на обврзниците.

Овластени банки кои работат со хартии од вредност и овластени брокерски куќи во РМ се дадени во Прилог 1.

#### **4. Концесии и Јавно приватно партнерство**

Во јануари 2008 година во Република Македонија е донесен Законот за концесии и други видови на јавно-приватно партнерство. („Сл. весник на РМ“ бр.7/08) Законот ги уредува условите, начинот и постапката за доделување на договори за концесии и други видови на јавно-приватно партнерство (ЈПП), како и другите институти поврзани со доделувањето на договорите (постапката за доделување на договорите, содржината на договорите, правната заштита и сл.).

Со Законот се воспоставува правна рамка за вклучување на приватниот сектор во финасирањето на инфраструктурни проекти и давањето на јавни услуги кои вообичаено и традиционално се вршат и финасираат од страна на

јавниот сектор. Законот предвидува два основни концепта (модели) за оставрување на ЈПП, и тоа: концесиски модел и иницијатива за приватно финасирање (други видови на ЈПП).

Концесискиот модел, или т.н. континентален модел, се карактеризира по директната врска помеѓу приватниот партнер и крајните корисници на услугите: приватниот партнер, иако под контрола на јавниот партнер, обезбедува јавни услуги наместо јавниот партнер, при што услугите ги наплаќа од крајните корисници. Ризикот за вршење на дејноста, односно за давање на јавната услуга, кај концесискиот модел го сноси концесионерот. Што се однесува до објектот на концесијата, концесионерот е должен на концедентот да му го врати, односно пренесе во сопственост објектот на концесијата без оглед дали истиот бил целосно или делумно изграден, реконструиран, конзервиран, опремен или подобрен од страна на концесионерот, под услови и на начин утврдени со договорот за концесија, доколку со одлуката за започнување на постапката за доделување на концесијата не е поинаку определено.

Кај другите видови на ЈПП „Иницијатива за приватно финасирање“ (Private Finance Initiative – PFI) или т.н. британски модел, не постои директна врска помеѓу приватниот партнер и крајните корисници на услугите, односно приватниот партнер не ги наплаќа своите услуги од крајните коирисници. Приватниот партнер учествува во финасирањето на изградбата на одредена инфраструктура (училишни згради, згради во областа на здравството или социјалната заштита), како и во одржувањето на истата, но надоместокот за враќање на својата инвестиција го добива од јавниот партнер. Изградените објекти и опремата, по истекот на договорот за јавно приватно партнерство, се пренесуваат во сопственост на јавниот партнер, доколку со договорот поинаку не е определено.

Согласно Законот, покрај централната власт, како концеденти можат да се јават и единиците на локалната самоуправа, а во случај на другите видови на ЈПП и јавните претпријатија, јавните установи и други правни лица основани од единиците на локалната самоуправа.

Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство во член 89 - Иницијатива за пристапување кон ЈПП, предвидел дека Одлуката за започнување на постапка за ЈПП ја донесува јавниот партнер врз основа на

претходна Студија за потфатот со која ќе се определи неговата ефективност и ризиците поврзани со имплементацијата. Студијата од став 1 на овој член ги содржи:

- ризикот поврзан со имплементацијата на потфатот земајќи ги предвид разните начини за делење на овој ризик меѓу јавниот и приватниот партнер и за влијанието врз буџетските приходи и расходи;
- економските и финансиските ефекти на потфатот вклучувајќи споредба на трошоците на имплементацијата на потфатот во рамките на ЈПП со трошоците на неговата имплементација во друга форма;
- споредбата на придобивките поврзани со имплементацијата на потфатот во рамките на ЈПП со придобивките и социјалните последици поврзани со имплементирање на потфатот во друга форма и
- правниот статус на движниот и недвижниот имот, доколку правата кои произлегуваат од имотот треба да се пренесат или да се утврдат од страна на јавниот партнер во корист на приватниот партнер.

#### **4.1. Концесиски модел**

Концесија е доделување на право на користење на добро од општ интерес за Република Македонија, изведување на градба од јавен интерес или вршење на јавни услуги, со задолжување на концесионерот да изгради и/или управува, го користи и одржува објектот на концесија, со плаќање или без плаќање од страна на концедентот.

##### *Предмет на концесија*

Предмет на концесија можат да бидат: изведување на градба, вршење на јавните услуги и користење на добрата од општ интерес за Република Македонија.

- Концесија на градба

Концесијата на градба има за предмет изградба на објекти на концесија со право на нивно управување, користење и одржување, кое се состои од:

- правото да го управува, користи и одржува објектот на концесијата без плаќање од страна на концедентот или
- правото да го управува, користи и одржува објектот на концесија со целосно или делумно плаќање од страна на концедентот.

- Концесија на јавни услуги

Концесијата на јавни услуги има за предмет вршење на дејности кои со закон се определени како јавни услуги и се состои од:

- правото да се врши јавната услуга без плаќање од страна на концедентот или
- правото да се врши јавната услуга целосно или делумно со плаќање од страна на концедентот и
- правото да се врши јавната услуга вклучувајќи го и управувањето, користењето и одржувањето на објектите на концесијата неопходни за вршење на јавната услуга.

Концесијата на јавни услуги може да вклучи и изведување на делумна реконструкција, конзервација или ремонт на објектите на концесијата во случаите кога се налага неопходност од:

- 1) довршување на започнатата градба и
- 2) делумно проширување, делумна реконструкција или ремонт на инсталации, постројки, или други средства неопходни за вршење на концесиската дејност.

- Концесија на добра од општ интерес

Концесијата на добра од општ интерес има за предмет користење на добрата од општ интерес за Република Македонија и се извршува со средства на концесионерот.

### *Приход и ризик*

Ризикот од доделената концесија го сноси концесионерот или концедентот во зависност од тоа кој го остварува приходот од доделената концесија.

### *Концесиски надоместок и плаќање за добиената концесија*

Плаќањето од страна на концедентот или надоместокот за концесијата што го плаќа концесионерот (кое може да биде еднократно или на рати) се определува со одлуката за започнување на постапка за доделување на концесија, а во зависност од економската исплатливост на предметот на концесијата или од користењето на објектот на концесијата определена врз основа на:

- 1) времетраењето на концесијата и
- 2) предвидените трошоци за изградба, за вршење на јавната услуга, како и приходите од користењето на објектите на концесијата.

#### *Дејствија и постапка за доделување на концесија*

Доделувањето на концесијата вклучува:

- 1) спроведување на подготвителни дејствија,
- 2) спроведување на постапка за доделување на концесија и
- 3) склучување на договор за концесија.

Постапката за доделување на концесија вклучува:

- 1) донесување на одлука за отпочнување на постапка за доделување на концесија,
- 2) спроведување на отворен повик, ограничен повик или конкурентен дијалог за доделување на концесија и
- 3) определување - избор на концесионер.

#### *Период за кој се доделува концесијата*

Концесија се доделува за период до 35 години, без право на продолжување, доколку со овој или посебни закони поинаку не е определено. Рокот на концесијата почнува да тече од датумот на склучување на договорот за концесија. При определување на периодот на концесијата се земаат предвид финансиско-економските показатели и техничко и/или технолошките специфичности на предметот на концесијата.

#### *Престанок на концесија*

Концесијата престанува да важи со:

- истекот на рокот на важењето на договорот за концесија,
- едностран раскин на договорот за концесија од страна на концедентот,
- едностран раскин на договорот за концесија од страна на концесионерот,
- спогодбено раскинување на договорот,
- стечај или ликвидација на концесионерот и
- други случаи предвидени со закон и договорот за концесија.

## 4.2. ЈПП модел

Недостатокот од инфраструктурни проекти и нивното негативно влијание на економскиот раст и креирањето на нови работни места, констатирани се многу години наназад како во Европската Унија, така и ширум светот. Потребата од унапредување на инфраструктурата, особено во секторот на транспорт е непходен предуслов за успешен економски раст. Меѓутоа, централната и локалните власти имаат ограничен извор на финансиски средства за инвестирање во инфраструктурни проекти и подобрување на јавните услуги. Со цел да се надмине растечкиот јаз помеѓу трошоците потребни за инфраструктурни проекти и расположивите финансиски средства за тие намени, како и да се обезбеди давање на квалитетни и економски оправдани јавни услуги, како клучно прашање се наметнува прашањето на реализација на исплатливи инфраструктурни проекти.

Во овој контекст, јавното-приватното партнерство (ЈПП) е растечки елемент во „набавката„ на јавни услуги, па наместо вообичаената пракса инфраструктурните проекти и вршењето на јавните услуги да се финансираат исклучиво од централните и/или локалните буџети, преку различните модели на ЈПП се овозможува во нивното финансирање и вршење да биде вклучен и приватниот сектор. ЈПП најчесто се остварува во обезбедувањето на различни видови на јавни услуги и инфраструктурни проекти, како што се: транспортот (патишта, железници, аеродроми), телекомуникациите, снабдувањето со вода за пиење и третманот на отпадните води, управувањето со отпад, здравството, објектите наменети за образование (школи, интернати), социјалната заштита и заштитата на животната средина.

Во праксата не постои унифицирана дефиниција на поимот ЈПП. Според Зелената книга за јавно-приватно партнерство и законодавството на Европската Унија за јавни договори и концесии (Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions) објавена во 2004 година од страна на Европската комисија, ЈПП претставува различни форми на соработка помеѓу јавниот сектор (централната и/или локалната власт) и приватниот сектор со цел да се обезбеди финансирање, изградба, реконструкција, управување и одржување на инфраструктурата и/или вршење на јавни услуги.

### **4.2.1. Карактеристики и предности на ЈПП**

#### *Карактеристики на ЈПП*

ЈПП вообичаено го карактеризираат следните елементи:

- Приватниот партнер ги изготвува проектните документи, ја финансира изградбата на инфраструктурата (целосно или делумно) и понатаму ја управува и одржува истата и/или врши дејност од јавен интерес (јавна услуга), за што добива соодветен надомест од страна на јавниот партнер или од страна на крајните корисници на јавните услуги;
- Релативно долг временски период на важење на договорот за ЈПП;
- Јавниот партнер го задржува правото да ги дефинира целите што треба да се остварат во смисла на квалитетот на јавните услуги, цените на јавните услуги, како и контролата над вршењето на јавните услуги;
- Распределба на ризикот кој најчесто се пренесува на приватниот партнер. Сепак ЈПП не мора да значи дека приватниот партнер секогаш го презема целосниот или поголемиот дел од ризикот поврзан со проектот. Прецизната распределба на ризикот се утврдува од случај до случај.

#### *Основни предности и добивки од ЈПП*

ЈПП се често користена форма на финансирање на разни проекти во земјите на ЕУ. Врз основа на искуствата од бројни примери на успешни ЈПП, идентификувани се следните основни предности и придобивки:

- Забрзана изградба на инфраструктурата: ЈПП често му овозможува на јавниот партнер, наместо еднократно капитално издвојување, изградената инфраструктура или користењето на јавните услуги да ги плаќа за времетраењето на проектот, со што се овозможува да се пристапи кон изградба на инфраструктурни проекти кои инаку би биле надвор од буџетски планираните средства;
- Поквалитетни јавни услуги: Распределбата на ризикот на приватниот партнер треба да го поттикне и да го унапреди квалитетот на јавните услуги. Ова особено е присутно кај оние проекти каде што плаќањето



е врзано со задоволување на однапред утврдени стандарди за давање на услуги;

- Зголемена ефикасност (намалени трошоци на животниот циклус): Приватниот партнер е заинтересиран за намалување на трошоците за време на целиот период на траење на проектот, што потешко се постигнува во рамките на постојните механизми на управување од страна на јавниот партнер;
- Подобра распределба на ризиците: Основното начело на ЈПП е алоцирање на ризикот на оној партнер кој може да го преземе со најмалку трошоци. Во оваа насока треба да се прецизира дека треба да се оптимизира и максимизира преносот на ризикот за да може да се обезбеди создавање на поголема вредност на парите;
- Побрза имплементација на проектот: Со оглед дека проектирањето и изградбата е обврска на приватниот партнер, односно плаќањето од страна на јавниот партнер е врзано со започнување на давање на јавните услуги, приватниот партнер е мотивиран работите да ги изведе во што пократок рок;
- Создавање на дополнителни приходи: Приватниот партнер најчесто е во можност да создава дополнителни приходи од трети субјекти, намалувајќи ги на тој начин трошоците и издвојувањата на јавниот партнер, односно на крајните корисници на јавните услуги;
- Подобрено управување: Со пренесувањето на обврската за давање јавни услуги на приватниот партнер, јавниот партнер се јавува во улога на регулатор и се насочува на активности кои се однесуваат на планирање, уредување и контрола, наместо секојдневно давање на јавни услуги.

#### **4.2.2. Форми на ЈПП**

Според формата, ЈПП може да се подели во две групи, и тоа:

- ❖ Договорно ЈПП, каде што партнерството помеѓу јавниот и приватниот сектор се заснова само на договор и
- ❖ Институционално ЈПП, каде што партнерството помеѓу јавниот и приватниот сектор се заснова на нивно учество во мешовитото правно лице.

## Договорно ЈПП

Основни модели на договорното ЈПП се: Концесискиот модел или т.н. француски модел и моделот Иницијатива за приватно финансирање (Private Finance Initiative-“PFI”) којшто често се практикува во Велика Британија.

Табела 1. - Модели на ЈПП

ШЕМИ НА МОДЕЛИ	
<b>Договор за услуги</b>	Приватниот партнер набавува (обезбедува) опрема, стопанисува (работи) со истата во давањето на одредени услуги и ја одржува опремата, при што јавниот партнер го задржува финансискиот ризик и ризикот на управување.
<b>Менаџерски договор (Договор за работење и управување)</b>	Приватниот партнер управува и ја менаџира инфраструктурата сопственост на јавниот партнер. Приходите за приватниот партнер зависат и се поврзани со целите и обемот на услугите за кои истиот е ангажиран. Јавниот сектор е одговорен за одлуките за инвестирање.
<b>Лизинг</b>	Приватниот сектор за одреден надомест ги изнајмува постојните инфраструктурни објекти во сопственост на јавниот партнер, со можност и/или обврска да ги реновира и модернизира, па потоа со истите да стопанисува и да остварува приход, со обврска по истекот на рокот за кој е склучен договорот за лизинг да му ги врати на јавниот партнер.
<b>Изградба-стопанисување-трансфер</b>	Приватниот партнер ја проектира (дизајнира) и изведува градбата/инфраструктурата и потоа ја стопанисува (одржува) истата за одреден надомест кој ја опфаќа цената на проектот, градбата и стопанисувањето (одржувањето). По истекот на договореното време приватниот партнер ја предава градбата/инфраструктурата на јавниот партнер.
<b>Дизајнирање-Изградба-Финансирање-Стопанисување (DBFO Concession)</b>	Приватниот партнер ја дизајнира (проектира) градбата/инфраструктурата, ја финансира и гради истата и стопанисува, собирајќи ги приходите од вршењето на дејноста

❖ \*Извор: Мирослав Трајановски, Данчо Узунов и Јане Вртески, ЗЕЛС Конференција за ЈПП, 27.06.2008, Скопје

### *Други модели на договорно ЈПП*

Основниот критериум за правење разлика помеѓу концесиите и другите модели на договорно ЈПП е степенот на трансфер на ризикот на приватниот партнер.

Различните модели на ЈПП можат да бидат: флексибилни и комбинирани во зависност од потребите на нивната примена по одделни сектори.

### *Институционално ЈПП*

Институционалното ЈПП подразбира основање на ново правно лице од страна на јавниот и приватниот партнер, со цел за вршење на јавни услуги. Исто така, освен со основање на ново правно лице, институционалното ЈПП може да се реализира и на начин така што приватниот партнер ќе стекне сопственичка контрола над веќе постојно основано правно лице од јавниот партнер.

#### **4.2.3. Постапка за остварување на ЈПП**

Доделувањето на договори за ЈПП се врши по пат на јавен повик, организиран и спроведен според Законот, доколку со друг закон поинаку не е уредено. Јавниот повик се организира и спроведува како отворен повик, ограничен повик и конкурентен дијалог.

Конкурентниот дијалог е нововоставена постапка која може да се спроведе во особено сложени случаи кога концедентот смета дека нема да се остварат резултатите со отворен повик или со ограничен повик. Објектот на концесијата се смета за особено сложен доколку концедентот не може објективно да ги дефинира техничките спецификации за исполнување на изведбените и функционалните барања или да ја прецизира правната или финансиската рамка за спроведување на концесијата.

Во постапката на конкурентен дијалог, најдобриот понудувач се избира единствено врз основа на економски најповолната понуда која ги исполнува изведбените и функционалните барања на јавниот партнер.

На наведените тендерски постапки и на одлуката за отпочнување на истите заради остварување на ЈПП, секогаш и задолжително им претходи студија (економска, техничка и правна). Целисходноста и оправданоста од пристапување кон ЈПП, како и изборот на моделот, произлегуваат од студијата.

Договорите за ЈПП не се унифицирани и содржината на истите зависи од избраниот модел на ЈПП. Во секој случај договорите за ЈПП, особено треба да содржат одредби за:

- ✓ условите и начинот на вршење на јавните услуги,
- ✓ стандардите за давање на јавните услуги,
- ✓ обврската за континуирано вршење на јавните услуги,
- ✓ начинот на утврдување на цените на јавните услуги,
- ✓ контролата над вршењето на јавните услуги и
- ✓ гаранцијата за извршување на договорот.

## **5. ИПА програма за меѓугранична соработка помеѓу Македонија и Бугарија**

Република Македонија, како земја кандидат за членство во ЕУ, има можност да користи значителна финансиска поддршка од Европската Унија преку петте компоненти од Инструментот за претпристапна помош - ИПА. Согласно Повеќе-годишната индикативна финансиска рамка (МИФФ) која ја алоцира помошта на ЕУ по земји и компоненти, Република Македонија за периодот 2007-2013 година преку петте компоненти од ИПА можеше да користи средства во износ од околу 38,4 милијарди денари (624.5 милиони евра). Оваа финансиска рамка претставува буџет за планирање на помошта содржана во Повеќегодишниот програмски документ (МИПД) кој опфаќа временски период од три години и се ревидира секоја година.

Проектите финансирани од ИПА се спроведуваат централизирано и децентрализирано. Европската комисија ја акредитираше националната структура за спроведување на Компонентата за регионален развој (во јули 2009 година), Компонентата за развој на човечки ресурси (во октомври 2009 година) и Компонентата за Рурален развој (во декември 2009 година).

Втората компонента од ИПА - Прекугранична соработка (СВС) има за цел да ја зајакне соработката помеѓу пограничните региони на Република Македонија со сите соседни земји при што се подготвени Оперативни програми за користење на алокациите за прекугранична соработка со Република Албанија, Република Бугарија, Република Грција и Косово, за периодот 2007-2013 година. Со нив се предвидува поттикнување на економскиот, социјалниот и развојот на животната средина, со ставање акцент на развој на туризмот, како и заштита на природното и културното наследство.

Програмата за прекугранична соработка презентира кохерентен и ефективен одговор на пречките и слабостите на регионот и ги дефинира поволните стратегии за иден заеднички развој на граничниот регион врз основа на искуствата од претходниот период од програмата и заклучоците од регионалните анализи.

Главната цел на регионалната соработка помеѓу секторите и административните единици којашто треба да се достигне, според дефиницијата на програмата е одржлив развој на граничниот регион и поддршка на усилбите за широка европска соработка и интергација.

Во насока на зголемување на ефикасноста на интервенцијата, програмата планира да ги концентрира фондовите на мал број на стратешки избрани специфични цели што ветуваат растечки потенцијали и можности за развој.

Специфични цели на оваа програма се:

- *Забрзување на одржливиот економски развој во прекуграничниот регион;*
- *Промовирање на социјално зближување и прекугранична соработка;*
- *Понатамошен развој на атрактивностите и квалитетот на живеење во прекуграничниот регион.*

По Програмата за прекугранична соработка на ИПА Македонија - Бугарија, буџетска линија №: 2007СВ16ІРО007 - 2009 – 1<sup>6</sup> Општина Штип доби позитивна одлука за три проекти и истите ги реализираше во периодот 2011-2012 година со буџет од 700.000,00 евра.

---

<sup>6</sup> Детални информации за Програмата и реализираните проекти на <http://www.ipa-cbc-007.eu/mk/>.

### **III ИЗБОР НА НАЈСООДВЕТЕН ИНСТРУМЕНТ И ИНСТИТУЦИЈА ЗА ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА**

#### **1. Како да се најде и избере соодветен заемодавател?**

Општинските банки, комерцијалните банки, меѓународните финансиски институции и општинските развојни фондови се специјализирани финансиски институции кои локалните самоуправи можат да ги користат доколку се одлучат да применат некој долговен инструмент (заеми или обврзници). Општините можат да издаваат обврзници со посредство на комерцијални/инвестициски банки или брокерски куќи. Овие финансиски институции кои би ги финансирале локалните самоуправи ќе бидат достапни доколку постои банкарски модел за пласирање на заеми или обврзнички модел и ако кредитните пазари за општините се развиени.

Централните и локалните власти треба да промовираат посебни мерки кои ќе имаат за цел поддршка на развојот на одржливи пазари на капитал со помош на сведување на минимум на ризиците од пропаст на пазарите.

Локалните економски услови, буџетските перформанси, финансиската и политичка флексибилност, капацитетот за управување со проекти, транспарентноста и отчетноста, квалитетот на постапката за буџетирање, постоењето на систем за управување со долгови и стратегија за капитални инвестиции, како и достапните гаранции се важни аспекти кои влијаат врз способноста за добивање заем од страна на локалните самоуправи.

Во постапката на договарање на нови заеми или издавање на обврзници, локалните самоуправи мораат да поминат низ тендерски постапки со цел да ја изберат финансиската институција која би го обезбедила заемот или би ги презела ризиците. Сето ова е од суштинска важност за локалните самоуправи при составувањето на тендерската документација на начин на кој би се обезбедило: а) соодветно ниво на знаење и искуство кај понудувачите во однос на проектот кој треба да се финансира и б) критериумите за избор кои се користат за процена на понудите на заемодавателите кои им овозможуваат на локалните самоуправи да ја добијат најконкурентната структура на заеми и тоа на најтранспарентен начин.

Покрај финансиските институции, локалните самоуправи во земјите-членки и земјите-кандидати на ЕУ имаат пристап до финансиските средства од грантовите кои се нудат од страна на Европската Унија (ЕУ). Во земјите-членки, таквите проекти на локалните самоуправи често надминуваат износи од 15 милиони евра. Вредноста на проектите кои се нудат од страна на локалните самоуправи од земјите-кандидати е пониска, меѓутоа придобивките од финансирањето на локални капитални инвестиции преку грантови на ЕУ, секако, се големи.

### **1.1. Финансиски институции специјализирани во областа на обезбедување на заеми за локалните самоуправи**

Постојат два модела кои го овозможуваат развојот на локалните кредитни пазари: одобрување на банкарски кредити и на општински обврзници.

Финансиските институции кои одобруваат заеми за локалните самоуправи можат да бидат институции специјализирани за банкарство насочено кон локалните бизниси (општински банки) и институции кои се вклучени во поголем спектар на банкарски активности: малопродажба, корпоративно и инвестициско банкарство.

Главната разлика помеѓу општинските банки и големите комерцијални банки кои одобруваат заеми и на други сектори се состои од: а) видот на достапните производи и карактеристики на позајмувањето (цената, доспеаноста итн.), б) начинот на кој ја градат својата врска со локалните самоуправи, в) опсегот на услуги за поддршка кои им ги нудат на локалните самоуправи, покрај оние поврзани со задолжувањето или г) надзорот и капацитетот за анализа.

Општинските банки обезбедуваат долгорочни заеми за локалните самоуправи во споредба со другите комерцијални банки кои најчесто се во државна сопственост и со тоа имаат пристап до долгорочни ресурси. Општинските банки се стремат кон развој на постојани врски со локалните општини каде, покрај одобрувањето на заеми, тие, исто така, нудат и голем број дополнителни услуги за поддршка, како на пример: советување при подготовката и структурирањето на буџетите и дизајнирањето на инвестициски проекти.

Општинските банки во земјите во развој многу малку учествуваат на кредитниот пазар. Најголемиот процент го држи комерцијалното банкарство преку одобрување на кредити на општинските власти. Краткорочните заштеди кои се карактеристични за комерцијалните банки се претворија во заеми за локалните самоуправи со пократок рок на доспеаност во споредба со оние кои се нудеа од страна на општинските банки.

Посебна категорија на даватели на заеми на локалните самоуправи се меѓународните финансиски институции (МФИ), како на пример: Светска банка, Европската банка за обнова и развој, Европската инвестициска банка, Банката за развој на Европскиот совет, кои работат со програми кои имаат за цел поддршка и финансирање на инфраструктурни проекти на локалните самоуправи, особено во пазарите во подем.

Друга алтернатива која е достапна за развој на кредитните пазари на локалните самоуправи е моделот на општински обврзници. Овој модел се разликува од моделот на банкарско кредитирање во однос на тоа што се заснова врз конкуренција и неврзано банкарство, надзорот е јавен, а не сопственички и услугите за поддршка се неврзани, односно се нудат поединечно.

### ***1.1.1. Пазарни проблеми и можни решенија***

Малиот пристап до кредити за општините е резултат на неразбирањето на заемодавателите за начинот на финансиско работење на локалните самоуправи. На тој начин се ограничува функционирањето на кредитни пазари и искористувањето на расположливите ресурси за локалните самоуправи.

Централните власти тука треба да се јават како двигатели за развој на способноста на локалните самоуправи за обезбедување на долгорочни заеми. Кредитниот пазар може да ја смени својата слика доколку се искористи транспарентноста и отчетноста на локалните самоуправи за искористување на нивните финансии, мислењето на кредитните агенции за нивниот рејтинг за доближување на инвеститорите до централниот проект, се овозможи создавање на еднакви банкарски портфолија и јасно законодавство и постапки за банкрот на локалните самоуправи.



## **2. Како локалните самоуправи можат да ги зголемат своите можности за добивање заем**

### **2.1. Очекувања на заемодавателот од локалните самоуправи**

Перформансите на локалните самоуправи се од голема систематска важност при процена на нивната кредитна способност од страна на финансиските институции. За заемодавателите е важно локалните самоуправи да имаат анализа за нивните идни приходи и капацитет за задолжување и да преземат соодветни проактивни мерки. Голем акцент на кредитната способност на локалните самоуправи ставаат бројни финансиски, економски и институционални фактори.

Локалните самоуправи треба да имаат можност за ре-алокација на приходите и расходите во периоди на финансиска и политичка чувствителност. Значајна вредност за финансиските институции е способноста на општините да раководат со инвестициски проекти за локален економски развој. Банките го анализираат процесот на имплементација на ваквите проекти, со кои проблеми се соочиле одговорните лица и кои решенија се применети. Брзиот и навремен пристап до информациите од голема важност, за финансиските институции е уште една алка за дооформување на кредитниот капацитет на локалните самоуправи.

Со стратешкото планирање на локалниот економски развој и капиталните инвестиции, локалната заедница врши конкретен чекор кон развој на бизнисот и зголемување на вработувањето. Подготовката на приоритетните проекти се базира врз претходно изработените проценки и анализи на заедницата во сите тематски области во кои локалната самоуправа има законски надлежности или е во фаза на нивно преземање од централно на локално ниво. Локалните самоуправи треба да обезбедат нивоа на задолженост кои треба да се одржуваат без преголемо оптоварување на приходните текови.

### **3. Како да се подготви тендерската документација за добивање на заем**

Во корелација со законските процедури за финансирање на локалните самоуправи потребно е да се спроведе постапка за јавна набавка за избор на најповолен економски оператор за обезбедување заем. При подготовка на тендерската документација за да се овозможи учество во постапката за доделување на договор, се дефинираат критериуми за утврдување на способност на понудувачите и критериуми за доделување на договорот.

#### **3.1. Критериуми за подобност на финансиските институции**

За да обезбедат конкурентност на понудите, локалните самоуправи при спроведувањето на постапка за јавна набавка за избор на најповолен економски оператор, се дефинираат одредени критериуми за подобност на потенцијалните финансиски институции. Тие можат да понудат неколку искуства на слични финансирани проекти, консултантски услуги во изработката и имплементација на проекти, минимален праг на заемот што го дава и други критериуми кои ќе се сметаат за предност во однос на јавените понудувачи.

#### **3.2. Планирање на заемот и неговите компоненти**

На пазарот на пари со цел помош за изнаоѓање средства за финансирање на инфраструктурни проекти од локално значење, се обезбедуваат кредитни линии под најповолни услови. Заемодавателите треба да имаат во предвид неколку критериуми поставени од локалните самоуправи при креирањето на својата понуда. Најзначајни се: износот на задолжување, домашна или странска валута, каматна стапка, грејс период, рок на отплата и флексибилност за измени на условите за заем.

Износот на задолжување најчесто се поставува од страна на локалната самоуправа во зависност од вкупниот износ на инвестицијата и износот на сопствените средства кои можат да се вложат во реализација на проектот. Во некои случаи, општините бараат само почетен капитал за започнување на проектот со можност во наредната фаза да привлечат дополнителни износи.

Најчесто локалните самоуправи преферираат домашна валута на заемот. Странската валута е поврзана со ризик за општините, што би можело да доведе до големи загуби и одложување на реализацијата на проектот.

Фиксна или променлива каматната стапка мора да биде дефинирана во критериумите при подготовка на тендерската документација од страна на локалната самоуправа.

Локалните самоуправи при земањето на кредит секогаш бараат да им се даде одреден период (грејс период) кога ќе ја исплаќаат само каматата. Овој период е обично од 1 до 3 години и овозможува олеснета исплата на заемот во раната фаза на инвестицијата. Во зависност од проекцијата на приливот на средства во наредниот период и капацитетот за сервисирање на долгот, локалните самоуправи го одредуваат темпото на исплата на заемот. Рокот за отплатата може да се програмира на месечно, квартално, полугодишно или годишно ниво и во еднакви или различни транши.

Флексибилност за измени на условите за заем треба да постои како критериум во тендерската постапка. Банките би овозможиле реструктурирање на заемот доколку локалната самоуправа дојде до поголеми непланирани приходи или расходи во периодот на реализација на инвестицијата.

### **3.3. Како да се управува со кредит?**

Пазарот на пари достапен за локалните самоуправи овозможува тие да можат да се задолжуваат на краток и долг рок за извршување на различни активности. Краткорочното задолжување најчесто е поврзано со обезбедување средства за подмирување на тековните обврски во случај на недостаток на приходи во буџетот. Овие задолжувања се мали и со краток рок на доспевање. За капиталните проекти, локалната самоуправа бара поголеми финансиски средства и посебни критериуми за раздолжување на истите. Самата инвестиција се изведува во подолг временски период, па и средствата се валидни во тој период.

При разгледување на постапката за земање заем треба да се има во предвид стратегијата за локален економски развој, односно приоритетите за капитални инвестиции, како и способноста и капацитетите на општините при

управување со долгот. Самите задолжувачи си ги поставуваат критериумите за износот на задолжување, домашна или странска валута, каматна стапка, грејс период, рок на отплата.

#### **IV ФИНАНСИСКА МОЌ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА ОПШТИНА ШТИП**

##### *Финансиска рамка на единиците на локалната самоуправа*

Можноста за финансиска автономност на локалните самоуправи ја зголемува одговорноста за правилно искористување на ресурсите. Децентрализацијата им овозможи на локалните самоуправи да изнаоѓаат други извори на приходи за ефикасно и реално остварување на потребните и очекуваните активности. Капацитетот на локалната самоуправа се мери според учеството на приходите од сопствени извори во вкупните приходи на општинскиот буџет. Колку е поголемо учеството на сопствените извори на приходи, толку е поавтономна и понезависна локалната власт

Системот на финансирање на локалната самоуправа во земјата се заснова на Законот за ЛС, Законот за финансирање на ЕЛС и повеќе секторски закони во кои се предвидени приходи, но и расходи, односно обврски за општините.

Буџетот на Општина Штип во 2012 година<sup>7</sup> е реализиран 75 проценти, покажа завршниот извештај на Општина Штип. Во општинската каса биле инкасирани 250 милиони денари кои најмногу пристигнувале од продажбата на градежното земјиште, комуналии и такси. Средствата од буџетот во 2012 година се искористени за голем број значајни инфраструктурни објекти, меѓу кои за патишта, реконструкции на улици, тротоари, водоводна и канализациона мрежа.

Штипскиот буџет за 2012 година бил за 24 проценти зголемен во споредба со 2011 година, а би бил реализиран повеќе доколку се реализирала продажбата на градежно земјиште на неколку локации, а коишто се префрлени за 2013. Извори на финансирање на општината се: сопствени извори на приходи, дотации на средства од Буџетот на РМ и од буџетите на фондовите и задолжување.

---

<sup>7</sup> Врз основа на податоците земени од Годишната сметка на Буџетот на Општина Штип за 2012 година и Годишен извештај на Општина Штип за 2012.

Табела 2.  
Движење на буџетот  
на општина Штип  
2009-2013

Година	Буџет	Зголемување во однос на претходната година во %
2009	554.201.092	
2010	598.406.446	7,98
2011	658.784.500	10,09
2012	815.787.520	23,83
2013	915.235.780	12,19

\* Извор: Одделение за финансии и буџетска координација и контрола, Општина Штип

## 1. Сопствени извори

### 1.1. Сопствени извори на приходи

- *Локални даноци* : данок на имот, данок на промет со недвижности, данок на наследство, данок на подарок, други локални даноци утврдени со закон.

Табела 3. - Сопствени извори на приходи од локални даноци

Општина Штип	2012 план.	2012 реализ.	2013 план.
<b>Сопствени извори на приходи</b>			
<b>Локални даноци</b>			
Данок на имот	39.000.000,00	28.213.368,50	35.000.000,00
Данок на промет со недвижности	23.000.000,00	17.011.363,00	23.000.000,00
Данок на наследство и данок на подарок	3.000.000,00	624.927,00	3.000.000,00

\* Извор: Одделение за финансии и буџетска координација и контрола, Општина Штип

- *Локални такси*: комунални такси, административни такси, други локални такси утврдени со закон

Табела 4. - Сопствени извори на приходи од локални такси

Општина Штип	2012 план.	2012 реализ.	2013 план.
<b>Сопствени извори на приходи</b>			
<b>Локални такси</b>			
Комунални такси	52.350.000,00	45.662.384,00	60.850.000,00
Административни такси	2.000.000,00	1.391.460,50	2.230.000,00
Други лок. такси утврдени со закон	150.000,00	/	100.000,00

\* Извор: Одделение за финансии и буџетска координација и контрола, Општина Штип

- *Локални давачки и надоместоци*: надомест за уредување на градежно земјиште, надомест за просторно планирање, надоместоци од комунална дејност, други локални надоместоци утврдени со закон.

Табела 5. - Сопствени извори на приходи од локални давачки и надоместоци

Општина Штип	2012 план.	2012 реализ.	2013 план.
<b>Сопствени извори на приходи</b>			
<b>Локални давачки и надоместоци</b>			
Надомест за уредување на градежно земјиште	54.000.000,00	29.107.369,50	70.000.000,00
Надомест за просторно планирање	200.000,00	/	200.000,00
Надоместоци од комунална дејност	16.500.000,00	12.379.023,00	16.500.000,00

\* Извор: Одделение за финансии и буџетска координација и контрола, Општина Штип

- *Приходи од сопственост*: приходи од закупнини, приходи од камати, приходи од продажба на имот со чија продажба не се нарушуваат јавните функции и надлежности на општините.

Табела 6. - Сопствени извори на приходи од сопственост

Општина Штип	2012 план.	2012 реализ.	2013 план.
<b>Сопствени извори на приходи</b>			
<b>Приходи од сопственост</b>			
Приходи од закупнини	1.000.000,00	287.255,00	1.000.000,00
Приходи од камати	2.100.000,00	1.194.209,00	2.000.000,00

\* Извор: Одделение за финансии и буџетска координација и контрола, Општина Штип

- *Казни*.

## 1.2. Приходи од донации

Донациите во финансиски средства претставуваат приход на буџетот на општината. Донациите, всушност, се евидентираат во имотот на општината. Намената и начинот на користење на донациите се регулираат со договор меѓу донаторот и градоначалникот, за што претходно согласност дава Советот на општината.

Табела 6. - Сопствени извори на приходи од донации

Општина Штип	2012 план.	2012 реализ.	2013 план.
<b>Приходи од донации</b>			
Приходи од донации	18.040.520,00	9.261.740,00	10.631.780,00

\* Извор: Одделение за финансии и буџетска координација и контрола, Општина Штип

### 1.3. Приходи од сопствени придонеси

За задоволување на определени потреби на граѓаните, општината може да воведо самопридонес преку референдум. Со Одлука на Советот на општината се уредуваат: намената, областа, времето за кое се воведува самопридонесот, вкупниот износ на средствата кои се собираат, обврзниците на самопридонесот, лицата кои се ослободуваат од плаќање на самопридонес, висината на самопридонесот (основицата и стапката), начинот на пресметување, надзорот од граѓаните на наменското користење на средствата и други прашања.

Табела 7. - Сопствени извори на приходи од сопствени придонеси

Општина Штип	2012 план.	2012 реализ.	2013 план.
<b>Приходи од сопствени придонеси</b>			
Приходи од сопствени придонеси	38.070.000,00	27.416.542,00	40.856.000,00

\* Извор: Одделение за финансии и буџетска координација и контрола, Општина Штип

## 2. Приходи кои се делат

### 2.1. Приходи од персонален данок на доход

Општините остваруваат приходи од персонален данок од доход наплатени во тековната година. Приходите од персонален данок на доход наплатени во тековната година се распоредуваат по општини, и тоа:

- 3% од персоналниот данок на доход на лични примања од плати на физички лица наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште. При одредување на овие податоци се користи пописот од 2002 бидејќи во Македонија вработувачот е одговорен за плаќање на персоналниот данок во име на вработениот;



- 100% од персоналниот данок на доход од физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани согласно со Законот за занаетчиска дејност, на чие подрачје се регистрирани за вршење на дејноста.

### 3. Трансфери од централната власт

#### 3.1 Приходи од данок на додадена вредност

Приходите од данок на додадена вредност се дотација за финансирање на надлежностите на општината утврдени со закон. Согласно Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа и чл. 9 ст.2, делот кој им припаѓа на општините изнесува 4,5 % од вкупно наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година.

Врз основа на овој член секоја година со Уредба се утврдува Методологијата за распределба на ДДВ.

Во секој случај, распределбата на приходите од данок на додадена вредност се врши на начин што најмалку 50% според критериумот по жител дополнети со други критериуми утврдени со Уредбата за методологија за распределба на приходите од данок на додадена вредност што ја донесува Владата на Република Македонија се доделува на општините. Владата на Република Македонија ја донесува Уредбата на предлог на министерот за финансии со претходна согласност на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините најдоцна до 30 јуни во тековната година за наредната година. За користењето на приходите од данок на додадена вредност, општината одлучува самостојно.

Табела 8. - Приходи од данок на додадена вредност

Општина Штип	2012 план.	2012 реализ.	2013 план.
<b>Трансфери од централната власт</b>			
Приходи од данок на додадена вредност	34.793.000,00	30.717.443,00	36.000.000,00

\* Извор: Одделение за финансии и буџетска координација и контрола, Општина Штип

### 3.2. Трансфери за одредена намена / безусловни грантови – Наменска дотација

Наменската дотација се користи за финансирање на конкретна активност. Надлежните министерства и фондовите му предлагаат на Министерството за финансии распределба на наменските дотации по општини, по проект и институција и/или програми со буџетската пресметка за следната буџетска година. Надлежните министерства и фондовите го следат користењето на наменската дотација. При констатирање на неправилностите во користењето на дотацијата, можат да ја сопрат исплатата на средствата и за тоа го известуваат МФ.

Табела 9. - Трансфери за одредена намена

Општина Штип	2012 план.	2012 реализ.	2013 план.
<b>Трансфери од централната власт</b>			
Трансфери за одредена намена/ безуслов. грантови– Наменска дотација	6.354.000,00	6.204.128,00	6.354.000,00

\* Извор: Одделение за финансии и буџетска координација и контрола, Општина Штип

### 3.3. Капитална дотација

Капиталната дотација, врз основа на програма утврдена од Владата на Република Македонија, се користи за финансирање на инвестициони проекти. При распределбата на капиталните дотации надлежните министерства и фондовите, приоритет даваат на проектите со целосно обезбедени финансиски средства. Надлежните министерства и фондовите го следат користењето на капиталната дотација. При констатирање на неправилности во користењето на дотацијата, надлежните министерства и фондови ја сопираат исплатата на средствата и за тоа го известуваат МФ. Кај општините, кај кои ќе се констатира ненаменско трошење на средствата, може да се стопира финансирањето на капитални инвестиции.

Табела 10. - Капитална дотација

Општина Штип	2012 план.	2012 реализ.	2013 план.
<b>Трансфери од централната власт</b>			
Капитална дотација	15.000.000,00	13.500.000,00	20.000.000,00

\* Извор: Одделение за финансии и буџетска координација и контрола, Општина Штип

### 3.4. Блок дотација

Блок дотацијата се користи за финансирање на јавните институции што ги извршуваат надлежностите предвидени во Законот за локална самоуправа во член 22, точка 5, 7, 8 и 9, преку конкретни програми, а тоа се: култура, спорт и рекреација, основно и средно образование, социјална заштита и примарна здравствена заштита.

Табела 11. - Блок дотација

Општина Штип	2012 план.	2012 реализ.	2013 план.
<b>Трансфери од централната власт</b>			
Блок дотација	332.336.000,00	330.516.260,50	332.754.000,00

\* Извор: Одделение за финансии и буџетска координација и контрола, Општина Штип

### 3.5. Дотација за делегирана надлежност

Дотацијата за делегирана надлежност се користи за финансирање на делегираната надлежност од орган на државната управа на градоначалникот на општината. Средствата за делегираната надлежност се обезбедуваат од утврдениот износ за надлежниот орган на државната управа во буџетот на Република Македонија. Дотацијата за делегираната надлежност се трансферира на начин кој овозможува навремено извршување на делегираните работи. Министерот кој раководи со органот на државната управа и градоначалникот на општината, склучуваат договор за регулирање на меѓусебните односи сврзани со дотацијата за делегирана надлежност.

Од годишниот извештај на Општина Штип за 2012 година може да се заклучи следново:

Остварувањето на приходите на буџетот за 2012 година е во износ од 654.233.527,00 денари или 80% од планираното.

Основниот буџет е остварен во износ до 250.028.629,00 денари или 75% од планираниот. Во структурата на остварените приходи, остварување по основни категории е следното:

- **Даночните приходи** се остварени во износ до 146.541.923,00 денари или со 74% од планираното;

- **Неданочните приходи** се остварени во износ од 6.658.209,00 денари и со 81% од планираното;
  - **Капиталните приходи** се остварени во износ до 58.052.826,00 денари или 88% од планираното;
  - **Трансферите** се остварени во износ од 38.775.672,00 денари или 65% од планираното;
  - **Блок дотациите** се остварени во износ од 336.740.129,00 денари или 99% од планираните;
  - Приходите од **самофинансирачките активности** се остварени во износ до 27.409.204,00 денари или 72% од планираните;
- Приходите од **сметката за донации** се остварени во износ од 11.544.234,00 денари или 64% од планираното;
- Приходите од сметка на **кредити** се остварени во износ од 28.511.331,00 денари или 32% од планираните.
- Салдото на сметките на буџетот на Општина Штип на 31.12.2012 година изнесувало 23.502.914,00 денари што претставува пренесениот вишок на приходи од 2011 година во износ од 17.688.839,00 денари намалено за депозитот од 2.393.384,00 денари.

Табела 12. - Салдото на сметките на буџетот на Општина Штип

Салдо на 31.12.2012 година	23.502.914,00 денари
Салдо основен буџет	11.390.263,00 денари
Салдо буџет дотации	9.999.211,00 денари
Салдо буџет самофинансирачки	1.999.004,00 денари
Салдо буџет донации	114.436,00 денари

Разликата помеѓу остварените приходи и извршените расходи на буџетот во износ од 23.502.914,00 денари се пренесува како вишок на приходи од претходната година на буџетот на Општина Штип за 2013 година.

#### **4. План на буџетот на Општина Штип за 2013**

Буџетот на Општина Штип за 2013 година е во согласност со елементите од добиениот буџетски циркулар за 2013 година доставен од министерот за финансии. При подготовка на буџетот на Општина Штип за 2013 година се земени во предвид стратешките приоритети на Владата насочени кон одржување на макроекономската стабилност и одржување на стабилен и одржлив национален економски развој. Буџетот на единицата на локалната самоуправа претставува годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности. Ова значи дека во состав на буџетот влегуваат и сопствените приходи како и распоред на истите по расходи на буџетските корисници.

*(Структурата на буџетот на Општина Штип за 2013 година е дадена во Прилог 2.)*

Буџетот на општината се состои од **општ, посебен и развоен дел.**

##### **Општ дел:**

- консолидиран биланс на приходи и расходи,
- функционална класификација на расходите,
- биланс на тековни оперативни приходи и расходи и
- биланс на капитални приходи и расходи.

##### **Посебен дел:**

- ги опфаќа расходите прикажани според класификацијата на расходите (донесена од министерот за финансии) групирани по програми, подпрограми и ставки за фискалната година;
- образложение на буџетот.

##### **Развоен дел:**

- ги содржи плановите на програмите за развој прикажани по развојни проекти.

Општинскиот буџет е составен од **основен дел на буџетот**, потоа **дел на блок дотации**, кои се однесуваат на новите надлежности кои ги добива општината со Закон за локална самоуправа, па и сопствените приходи на овие буџетски корисници, **делот на донации** и **делот на кредити**.

Вкупниот буџет за 2013 година изнесува **915.235.780,00 денари** или 12% зголемен во однос на буџетот за 2012 година.

Основниот буџет изнесува 432.430.000,00 денари или е зголемен за 30%.

Буџетот на блок дотациите изнесува 339.118.000,00 денари или е зголемен за 0,7%, а на самофинансирачките активности изнесува 40.856.000,00 денари и е зголемен за 7%.

Буџетот на донациите изнесува 10.631.780,00 денари и е намален за 70%.

Буџетот на кредити изнесува 92.200.000,00 денари и беше предвиден да се користи за реализација на реконструкцијата на плоштадот и изградба на платформите за паркирање.

*(Распоредот на посебниот дел на буџетот по програми и подпрограми е даден во Прилог 3)*

За реализација на трошоците, корисниците на средства ќе изготвуваат месечни и квартални планови кои треба да бидат разгледани и одобрени од градоначалникот за да можат да се реализираат овие блок дотации.

Предложените приходи и расходи се планирани износи и во зависност од остварувањето на приходите ќе биде и реализација на расходите кои се распоредени по корисници и поблиски намени во посебниот дел.

## **5. Задолженост на Општина Штип**

Најголемиот предизвик на општините е да обезбедат стабилна база на приходи за да се справат со финансиската криза и кадровски да зајакнат за да одговорат на промените во општеството.

Покрај можноста успешно да ги вршат дадените надлежности, општините треба да покажат потенцијали и да придонесат за заживување на локалната економија, за обезбедување на инвестициски капитал за изградба на крупни капитални инфраструктурни инвестиции.

Општините сами ќе треба да обезбедуваат средства и да ја одржуваат континуирано својата финансиска кондиција. Со процесот на децентрализација се покажува прогрес во развојот на општините преку делегирањето на надлежностите и ингеренциите.

Поради незадоволство од моменталната распределба на парите меѓу државата и општините, општините бараат дополнителна можност за финансиска самостојност и нивен поголем економски развој. Тие треба интензивно да работат на заживување на законските можности за задолжување и вложување на неискористениот капитал што лежи во разни фондови.

### **5.1. Законски ограничувања на можноста за позајмување**

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа го регулира прашањето за задолжување на единиците на локалната самоуправа, во кои услови може една единица на локална самоуправа да се задолжи, видови на задолжување според рокот (краткорочно и долгорочно), како и од каде е давателот на кредитот (од земјата или од странство).

Општината може да се задолжува во земјата и во странство само по претходна согласност на Владата на Република Македонија, утврдена врз основа на мислење на Министерството за финансии на Република Македонија. Задолжувањето на општината е во домашна валута, освен за задолжувањата од странство. Сите пристигнати обврски кон добавувачите кои надминуваат 90 календарски денови, имаат третман на задолжување.

Општината не може да даде под хипотека имот на општината кој служи за вршење на дејности од јавен интерес.

#### **5.1.1. *Краткорочно задолжување***

При краткорочно задолжување на општината, заемот треба да се врати до крајот на календарската година, а вкупниот износ на краткорочното задолжување не може да надмине 20% од реализираните вкупни приходи на тековно–оперативниот буџет на општината во претходната фискална година. Под вкупни приходи на тековно–оперативен буџет се подразбираат сите

приходи на буџетот, освен дотациите од буџетот на Република Македонија и буџетите на фондовите наменети за финасирање на капиталните инвестиции, средствата од самопридонес и средствата обезбедени преку заеми. Краткорочното задолжување се користи за покривање на привремен недостиг на готовински средства во општината, но не и за плаќање на казни и казнени камати.

### **5.1.2. Долгорочно задолжување**

Општината може да се задолжува и долгорочно за финасирање на капитални средства и инвестиции само ако отплатата на долгот се врши во еднакви или опаѓачки ануитети.

Советот на општината со свој акт треба да го одобри долгорочното задолжување, по претходно одржана јавна расправа на која се опишува проектот и се објаснуваат условите за негово финансирање. Одлуката за долгорочно задолжување донесена од Советот е важечка доколку договорот за задолжување се склучи во фискалната година во која таа е донесена, во спротивно е потребно повторно да се донесе одлука за задолжување.

Услов кој треба да биде исполнет за општината да може долгорочно да се задолжи, е вкупниот износ на годишното отплаќање на долгот за долгорочното задолжување да не може да надмине 30% од вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.

Друг услов за долгорочно задолжување на општината е вкупниот износ на непристигнатиот долгорочен долг на општината, вклучувајќи ги и сите издадени гаранции, да не може да го надмине износот на вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната година.

Општината, доколку долгорочно се задолжи, е должна да исполнува одредени обврски кон Министерството за финансии. Во рок од 10 работни дена од денот на потпишување на договорот за долгорочно задолжување, општината до Министерството за финансии го доставува договорот за задолжување и амортизациониот план, а при исплата на секоја рата од долгот, општината е должна во рок од 10 дена за истото да го извести Министерството за финансии.



На територијата на општината делуваат и функционираат и јавни претпријатија во сопственост на општината. Тие можат да се задолжуваат заради одржување на тековна ликвидност или за други намени. Јавните претпријатија кои ги основала општината можат да се задолжат само по претходно издадена гаранција од Советот на општината, за што Советот донесува Одлука. Градоначалникот на општината е должен да го известува Министерството за финансии за сите издадени гаранции. Исто така, општината може со Одлука на Советот да гарантира и да презема обврски кои произлегуваат од долгорочни заеми на јавните претпријатија основани од општината.

Општината може да се задолжува долгорочно во согласност со одредбите на овој закон и да дава гаранции за јавните претпријатија кои се основани од општината, откако Министерството за финансии ќе утврди дека се исполнети следниве услови:

- Континуирано, во период од најмалку две фискални години од денот на примената на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, редовно доставува позитивно оценети финансиски извештаи (Законот се применува од 1 јули 2005 година) и
- Континуирано, во период од најмалку две фискални години од денот на примената на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, нема пристигнати ненамирени обврски кон доверителите во рок над 90 дена од датумот на пристигнувањето.

Владата може, во исклучителни случаи, да даде Согласност за задолжување за финансирање на капитални инвестиции на општината, по претходно добиено позитивно мислење од страна на Министерството за финансии, иако не се исполнети овие два критериума.

За постигнување на финансиска дисциплина во областа на задолжувањето на општината, со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се предвидени и казнени одредби.

## **5.2. Листа и опис на постоечките кредити**

Заедно со големиот број на македонски општини, Општина Штип немаше директно изложување на дологови до 2011 година. Градоначалникот на Штип

во тој период, на 5.4.2011 го потпиша Договорот за кредит од Светската банка со кој требаше да се реализира еден од најголемите и најзначајни проекти во Општина Штип: уредувањето на централното градско подрачје. Кредитот во висина од 2 милиона евра беше планиран да се искористи за конструкција на пет платформи на реката Отиња, наменети за паркиралишта, со што би се решил сообраќајниот хаос, уредување на речно корито и реконструкција на градскиот плоштад.

Тогашниот CAPEX план (план на капитални трошоци) на општината предвидуваше кредит на отплаќање од 122 милиона денари или еквивалент на локална валута 2 милиона евра од централната власт под програмата за позајмици на Светска банка. Кредитот беше со грејс период до август 2014 и отплата на 8 години, со 16 полугодишни рати. Каматата беше исклучително поволна и изнесуваше 6 месечен ЕУРИБОР, значи помалку од 1% на годишно ниво. Кредитот ќе го зголемеше директниот долг на Општина Штип на 50% од оперативните приходи. Одејќи напред, понатамошно зголемување на долгот тешко ќе се постигне со оглед на тоа дека овој заем ќе донесеше задолжување на општината во близина на законските граници.

Штипското комунално претпријатие „Исар“ и Општина Штип добија согласност од Советот на Општината, за задолжување на општината кај Јапонската банка за обнова и развој „Џајка“ за обезбедување кредит во износ од 28.900.000,00 денари наменет за првата фаза од адаптацијата на филтер станицата за прифаќање на површинските води од ХС „Злетовица“. Преадаптацијата на Филтер станицата и примањето на водата од ХС „Злетовица“ на Штип ќе му овозможи да има континуирано вода за пиење, односно доколку се појават проблеми во текот на летните месеци, може да се користи водата од бунарскиот систем, но и од ХС „Злетовица. Штип ќе прима околу 250 литри во секунда од „Злетовица“, со можност и до 500 л/с. Новиот систем гарантира пониска цена на водата за пиење зашто не е зависен од електрична енергија. Во февруари 2012 година Договорот за подзаем беше склучен помеѓу Општина Штип и Министерството за финансии на РМ, како дел од Договорот за заем помеѓу Јапонската банка за обнова и развој „Џајка“ и Владата на РМ<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Повеќе информации за Билатералната соработка помеѓу Министерството за финансии на РМ и Јапонската Банка за обнова и развој на <http://finance.gov.mk/node/303>.

Општината кредитот го зема на отплата од 17 години, со грејс период од една година и три месеци.

За втората фаза од проектот, Општина Штип од Република Словенија треба да добие грант во износ од околу 415.000,00 евра, со цел да се финализира преадаптацијата на Филтер станицата, односно да се изврши инсталирање на апаратите и останатите инструменти.

Општина Штип, согласно регулативата на Министерството за финансии, имаше кредитен потенцијал за дополнително задолжување од околу 1 милион евра. Но, со откажувањето на кредитот од Светска банка, кредитниот потенцијал е многу поголем. **Ако сопствениот буџет на Општината за 2012 изнесувал 4 милиона евра, а остануваат долговите за искористениот дел од кредитот од СБ во износ од 600 илјади евра и 500 илјади за „Џајка“, значи сега има простор за задолжување од над 2,5 милиона евра.**

Индириктната изложеност на долг на Општина Штип е претставена од општинското комунално претпријатие кое е под целосна сопственост на Општината - ЈП „Исар“. Фирмата е задолжена со заем од Европската банка за обнова и развој (ЕБРД) од 6.11.2000 година за реконструкција на водоводната и канализациона мрежа.

Општина Штип се соочи со фактот дека ратите за кредитот земен од Европската банка за обнова и развој во изминатите години биле занемарувани, и како резултат на тоа се зголемувале финансиските обврски на Јавното претпријатие. Поради тоа, Министерството за финансии, како гарант за кредитот, мораше да плати 77 милиони денари, а Општина Штип, како основач на Јавното претпријатие, во 2010 година плати две рати во вкупен износ од 15,8 милиона денари од општинските оперативни приходи од буџетот во 2010 година. Наплатата на долгот на Европската банка за развој од сметката на општината, кој во овој случај е гарант на ЈП „Исар“, не предизвика никаков проблем врз работењето на општината, туку напротив, докажа дека општината е способна и може да земе и кредит од Светската банка.

Бидејќи во препораките на ЕБРД стоеше и барањето за зголемување на цената на водата како основен услов за рентабилно работење на претпријатието и навремено сервисирање на ратите за кредитот, ЈП „Исар“ ја

зголеми цената на водата за пиење за 39% и почна самостојно да ги подмирува своите обврски кон банката.

### **5.3. Причини и последици од раскинување на Договорот со Светска банка**

Проектот за уредување на централното подрачје на град Штип, со реконструкција на градскиот плоштад и изградба на неколку платформи над коритото на Отиња е поднесен од општина Штип до Светската банка и е одобрен од нивна страна. Главна цел на проектот беше да се обезбедат околу 140 нови паркинг места во центарот на градот. Поради отворањето на Универзитетот „Гоце Делчев“ бројот на возила кои секојдневно доаѓаат во градот значително се зголеми, се зголеми фреквенцијата на сообраќајот и уште повеќе се зголеми проблемот со недостаток на паркинг места. Беше проценето дека е неопходно во централното градско подрачје да се воведат платен паркинг, но се увиде и дека недостасуваат паркинг места.

Идејата за изградба на катна гаража е отфрлена поради тоа што, во центарот нема погодна локација со расчистени имотно-правни состојби. Локацијата, која била во стариот ДУП, е локација со повеќе сопственици и практично е неизводливо таму да се гради таков објект. Дури и кога би имало таква можност, изградбата би била непрактична бидејќи пристапот до локацијата е лош. Инвестицијата во катна гаража на таа локација за приватен инвеститор е неисплатива, а општината не располага со средства самата да ја изгради.

Како многу поефтина и поостварлива алтернатива за катната гаража е да се обезбеди истиот простор со изградба на пет платформи над коритото на Отиња кои практично би го имале истиот капацитет со катна гаража на пет нивоа со површина од 5000 квадратни метри.

Предноста на решението со платформите е во тоа што изградбата на платформите чини далеку помалку од изградбата на катна гаража, нема дополнителни трошоци за земјиште, а платформите се распоредени на повеќе места над коритото, така што секој возач би паркирал на платформата која е најблиску до неговата дестинација. Влегувањето и излегувањето на платформите би било многу поедноставно и побрзо.

Втора цел од проектот беше да се реконструира градскиот плоштад кој се распаѓаше и кој не беше реконструиран 40 години.

Со проектот беше планирано да се зголеми и напречниот пресек на коритото на Отиња кој на некои критични места беше под 40 квадратни метри. Постоеше реална можност во одредени ситуации да дојде до излевање на надојдените води и настанување на големи штети. Со проектот, пресекот на коритото се предвидуваше да се зголеми двојно и со тоа практично да се елиминира опасноста од излевање.

Друга главна цел беше да се направи шеталиште во коритото на Отиња. Изнесувањето на материјал од коритото создава услови естески тоа да се уреди и да се направи шеталиште со вкупна должина од околу 2 километри (по еден километар од двете страни на минор коритото).

Вкупната инвестиција за реконструкцијата на плоштадот, изградбата на платформите и уредување на коритото, беше проценета да изнесува околу 2 мил. евра. Од СБ беше одобрен кредит од 2 милиони евра со грејс период до август 2014 и отплата на 8 години, со 16 полугодишни рати. Каматата беше исклучително поволна и изнесуваше 6 месечен ЕУРИБОР, значи помалку од 1% на годишно ниво.

Услови за прифаќање на проектот беа тој да биде економски оправдан и отплатата на кредитот да биде од новогенерирани средства, поточно од средства кои во моментот на одобрување не биле во буџетот на општината. Отплатата на проектот се планираше да се врши од собраните средства од воведувањето на платено паркирање во центарот на градот. За таа цел беа предвидени паркинг местата на платформите и околу 600 останати паркинг места на улиците во централното градско подрачје. Финансиската анализа, направена при аплицирањето за проектот, јасно кажува дека и при песимистичка искористеност на расположивите паркинг места, ќе се генерираат доволно средства за да се исплати кредитот.

Уште од самиот почеток се наиде на проблеми во реализацијата на проектот. Најголем проблем беа подземните инсталации кои се инсталирани во коритото без за нив да се има точна евиденција. Ситуацијата на терен принуди да се поместуваат платформите за неколку метри по текот на коритото, а тоа создаваше нови потреби за измени во проектот и појавување на нови ставки

кои не биле предвидени во тендерската документација. За секоја промена во проектот, мораше да се добива одобрување од Светската банка. Најмногу застој создаваше усогласувањето за цените на ставките кои не биле предвидени во тендерот. Посебен проблем беше што изведувачот во понудата понудил цени кои, според неговите изјави, се пониски од реалните трошоци за градење, и не сакаше по тие цени да ги гради непредвидените ставки. Сето ова генерираше недоразбирања и доцнење во динамиката за реализација на проектот.

Проблемот со подземните инсталации беше решен, но големите поплави во март 2013 направија штета со тоа што потполно го сменија ликот на коритото и беше потребно повторно да се прави прилагодување на проектот со новата ситуација.

Иако со проблеми и со доцнење, сепак проектот напредуваше.

Но, одлуката на локалната самоуправа еднострано да го раскине договорот заради доцнењето и проблемите во градењето е пример како не треба да се работи и како не се води сметка за кредибилитетот на општината кај финансиските институции. Во случајов, не е направена анализа за економските и правните ризици од раскинување на ваков договор. Одговорност на раководната структура на општината е да обезбеди финансиска стабилност на општината, но погрешна проценка е стабилноста да се искажува како номинална вредност на вкупен долг. Општината би била финансиски загрозувана доколку има обврски кои не е способна да ги сервисира, а не доколку има кредити кои без проблем може да ги отплатува. Впрочем, и задача на градоначалникот е да ги исцрпи сите потенцијали за продуктивно задолжување доколку тоа задолжување значи решавање на некои суштински инфраструктурни проблеми или развој. Токму заради вакви случаи е дадена можноста општините да се задолжуваат со кредити или преку обврзници, но очигледно, во примерот со општина Штип, се прави грешка. Со популистичка одлука дека нема задолжување, општината едноставно се откажува од поголем и побрз развој. И тоа не само што ќе се наштети на угледот на општината и кај самиот прекинат проект постои ризик дека можат да се јават дополнителни проблеми.

Најважно е што нема да се постигне целта за која е почнат проектот. Со доизградба на двете започнати платформи не се решава проблемот со паркинзите. Повторно ќе има недостаток на паркинг места. Ќе остане намален пресекот на коритото на Отиња и ќе остане опасноста од прелевање на надојдените води. Бидејќи просторот под платформите ќе биде намален, се исклучува и можноста во коритото да има шеталиште. Дури и да има можност за добивање донации, тие нема да бидат доволни да се заврши проектот така како што бил замислен, со целата функционалност. А делумното завршување не значи решавање на проблемот.

Со неостварувањето на првичната цел – решавање на сообраќајниот метеж и остварување на приход од паркирање, директно е исполнет ставот в) од членот 4.2. од договорот за подзаем со Министерството за Финансии на РМ, а поврзано со тоа, во членот 4.3. и во член 16 се кажува дека Министерството може да побара итно отплаќање на сите износи заедно со камати. Бидејќи од кредитот се повлечени околу 600,000 евра, МФ може сосема легитимно да побара исплата на целиот тој износ. Доколку се реализира оваа можност, тоа значи доведување на општината во исклучително тешка финансиска ситуација.

Друго, не е можно вината за настанатите проблеми да се лоцира исклучиво кај една од странките. Има пропусти кај изведувачот, но поголем дел од проблемите се настанати поради објективни причини и поради пропусти во проектот. Ризик е можноста од тужба за отштета од изведувачот, за загубена заработка и идни заработки заради нарушување на деловниот углед. Основата на оваа тужба би се темелела на фактот дека фирмата изведувач регуларно конкурирала во отворена постапка за јавна набавка и го добила договорот. Но, уште на самиот почеток е принудена да работи по проект кој е значително изменет од почетниот. Тие ги извршувале сите активности по договорот сè додека не се јавувале проблеми кои не се во нивна надлежност. Дел од проблемите не можеле да се предвидат (подземните инсталации) или се по грешка во проектот (измените во проектот кај крајните потпорни ѕидови). За пропустите во работењето, поголема вина има општината, отколку изведувачот. Евентуален судски процес може да значи плаќање пенали за износ со кој ќе се загрози работењето на општината.

И на крај, со откажувањето на кредитот, се губи можноста за добивање грант од Светската банка во висина од 10-15% од проектот, кој вообичаено следува по успешна реализација на некој проект. Дополнителен проблем е што општината трајно си ги затвора вратите за идно финансирање од страна на Светската банка.

Очигледно е дека при одлуката за раскинување на договорот не се земени во предвид сите овие ризици и загубените можности.

Наместо да се раскинува договорот, требаше да се направат напори да се продолжи со работата. Поприфатливо е да се одобри пролонгирање на рокот за изградба, отколку да се прифатат ризиците од раскинувањето на договорот.

Толку поволен кредит е тешко да се добие и ако постои каква било можност да се обезбедат донации за платформите, подобро беше да се пренасочат тие донации за други намени, а овој проект да се заврши со парите од кредитот.

## **6. Стратешки приоритети и инвестиции во Општина Штип**

Локалниот економски развој е комплексен и мултидимензионален процес кој игра важна улога во подобрување на ликвидноста и кредитоспособноста на општините. Стимулирањето на овој процес овозможува општините да наоѓаат нови извори на приходи и да намалат одредени категории на расходи.

Стратешкото планирање на локалната власт е од суштинско значење за подобрување на локалниот економски развој. Развојните програми на општините се водечки детерминанти за правилен и логичен одговор на брзите промени во нивните оперативни околии и комплексноста во нивното владеење.

Во Општина Штип, планирањето е реализирано преку Стратегијата за ЛЕР 2012-2017. Процесот на планирање на програмата е базиран врз непосредното учество од страна на јавните институции, бизнис заедницата и граѓанското општество, преку заеднички напори кои овозможуваат достигнување на заедничката визија за создавање на услови за одржлив локален економски развој, која ќе промовира развој на бизнис и ќе го зголеми вработувањето. Програмата за поддршка на локалниот економски развој се



подготвува и усвојува врз основа на надлежностите на Локалната самоуправа кои произлегуваат од Законот за локална самоуправа („Сл. весник на Р. Македонија” бр.5 од 29.1.2002 год.), Статутот на Општина Штип (донесен на седницата одржана на ден 18 февруари 2003 година од страна на Советот на Општината Штип со број 0101-186/1 од 18 феврури 2003 година), други позитивни законски одредби на Република Македонија и препораките на Европската Унија за забрзување на процесот за децентрализација и креирање на буџетите на единиците на локалната самоуправа согласно транспарентно и плански усвоените развојни документи.

Подготовката на програмата се базира врз претходно изработените проценки и анализи на заедницата во сите тематски области во кои локалната самоуправа има законски надлежности или е во фаза на нивно преземање од централно на локално ниво, согласно насоките на ЕУ за користење на ИПА фондовите и овозможување за Бизнис пријателска сертификација – Меѓународен печат за квалитет за бизнис пријателски заедници.

Во рамките на Локалната стратегија за економски развој на Општина Штип, вклучени се програмите за работа и буџетско планирање на сите сектори и одделенија во Локалната самоуправа на Општина Штип.

Врската меѓу имплементацијата на економскиот развој и стратешкото планирање се мисли дека функционира добро доколку се реализираат капитални проекти кои ќе придонесат за подобрување на економската клима и условите за локален развој.

Во секој случај, реализацијата на капиталните објекти и општо, создавањето на услови за реализацијата на стратегијата за ЛЕР на општината, зависи од финансиските средства кои општината е во состојба да ги обезбеди во рамките на своите надлежности, како и од начинот на менаџирање со потенцијалните и остварените приливи.

Сопствен буџет од околу 250 милиони денари за општина како Штип, е недоволен за општината да може самостојно да ја остварува потребната динамика на развој. Ова не е проблем само за општина Штип, туку е проблем кој се однесува за сите општини. Буџетот е составен од релативно стабилни приходи (приходи од ДДВ кои се добиваат од буџетот на РМ, персонален данок, данок на имот, разни комунални такси) и варијабилни приходи (приходи

од продажба на земјиште, надоместок за уредување на градежно земјиште – комуналии, данок на промет при продажба на недвижен имот) кои во одредени периоди можат потполно да отсутнуваат. Штип е општина која нема стабилни приходи од концесии за искористување на минерални суровини, што дополнително ја влошува ситуацијата.

Неповолноста најмногу се состои во тоа што делот кој се генерира од стабилните приходи е доволен само за покривање на основните функции на ЛС и не овозможува посериозни капитални инвестиции.

Процентите од 4,5% од собраниот ДДВ на ниво на држава кој се враќа во општините, и од само 3% од персоналниот данок во РМ, кој и така е меѓу најниските во светот, се многу пониски од процентите кои ги добиваат локалните власти во регионот и во Европа. Данокот на имот се пресметува по ниска стапка - 0,05% од вредноста на објектот во кој живее сопственикот, и 0,1% за останатите објекти.

Затоа, умешноста на општинската администрација е да оствари приходи по другите основи, поточно да ја зголеми атрактивноста на општината за да има поголеми вложувања од страна на приватниот сектор. Станува збор за логична врска бидејќи локалниот економски развој ја зголемува атрактивноста на општината за инвестиции, а инвестициите значат поголем прилив на средства со кои се зголемува успешноста во спроведувањето на стратегиите за локален економски развој.

Штип во моментов има голема шанса која општинската администрација мора стратешки да ја искористи. Со отворањето на Универзитетот „Гоце Делчев“ и со почетокот на функционирање на ТИРЗ Штип во која веќе почнаа да се градат капацитетите на Џонсон Контролс, се создаваат услови за брз економски, но и популационен раст на градот. Концентрацијата на над 10000 луѓе, претежно млади, кои секојдневно престојуваат во Штип по работа или заради образование, значително може да влијае врз локалната економија. Покрај образованието, влијанието индиректно е и во областа на културата и спортот.

Но, ако општината соодветно не одговори на растот на Универзитетот, може токму таа да стане лимитирачки фактор за негов понатамошен развој.

Евидентно е дека големиот број на студенти во градот создаваат проблеми во смисла на значителна зголемена фреквенција на сообраќајот, создавање повеќе смет, повеќе трошоци за ЛС за оджувањето на јавните површини, а има делумно влијание врз намалувањето на безбедноста во градот. Ова се негативни појави кои понекогаш создаваат одбојност на локалното население, но придобивките се толку значајни, што многукратно ги надминуваат негативностите.

Од започнувањето со работа на Универзитетот, цените за купување и изнајмување на станбен простор значително се зголемија поради значително зголемената побарувачка. Ова е повољно за сопствениците на становите и куќите кои се продаваат или изнајмуваат, но е неповолно за студентите и за купувачите. Станува збор за комплексен случај во кој треба да се направи вистински баланс помеѓу понудата и побарувачката, но истовремено и да се создадат услови за генерирање на нови приходи во општината за инвестирање во посериозни проекти. Зголемувањето на цените за станбениот простор, го зголеми интересот на инвеститори за градба на станбени згради и тој интерес може да се очекува дека ќе продолжи да се зголемува. Во овој момент, цената на станбен простор во објекти стари и по 40 години е иста со цената во новоизградените објекти. Причина за ова е недовербата на купувачите за купување на станови во градба и се создава впечаток за намален интерес кај новите објекти.

Но, не е така. Напротив, Штип може потенцијално да го зголеми бројот на жители во следните 7-8 години за неколку илјади жители и да има потреба од нови над 1500 станбени единици. Штип е град со процентуално најголема вработеност во регионот, што значи дека, сепак, иако не којзнае колку голема, нуди поголема перспектива за младите. Тоа значи тенденција за населување во Штип на сите оние завршени студенти од околните општини кои се доволно добротоечки да купат стан во градот. Бидејќи станува збор за семејства кои се способни да инвестираат во Штип, тоа значи и прелевање на средства од другите општини за инвестирање во Штип, што ќе создаде нови работни места.

Друга причина за потенцијално зголемување на бројот на жители на Штип заради Универзитетот се браковите помеѓу студенти од други градови кои остануваат потоа да живеат во Штип. Пологично е младите да останат во

градот кој нуди повеќе можности. Истовремено, заради студирањето во Штип, и стапката на млади штипјани кои го напуштаат градот ќе се намали. Така, за кратко време, ќе се случи во Штип значително да порасне и стапката на природен прираст.

Од друга страна, зголемувањето на цената за изнајмување како резултат од недостатокот на станови за сместување, го прават Штип помалку атрактивен за студирање на студенти од страна бидејќи цените се израмнуваат со тие во Скопје. Затоа, подобро е за градот да го стимулира градењето на нови објекти, а потенцијалната заработка на инвеститорите да се базира на квантитет, а не само на поволни пазарни услови.

Многу слична анализа може да се направи и за ефектите од ТИРЗ Штип. Првата фабрика која е во завршна фаза на градба, Џонсон Контролс, би требало да вработи околу 1400 луѓе, од кои значителен дел нема да бидат од Штип и ќе патуваат од околните општини. Како што „Македонка“ и „Астибо“ своевременно значеле доселување на многу семејства во Штип, вработувањето во некоја од идните фабрики во ТИРЗ може да биде причина за нова миграција на население во општината.

Затоа, основен приоритет, најважен за градот за следните 10-тина години, е создавање услови за непречен развој на Универзитетот и на ТИРЗ. Најголем дел од стратегијата за локален економски развој треба да е насочен токму кон изградба на инфраструктура за прифаќање на поголем број на жители и овозможување поволни услови за градба на нови станбени единици и простори во кои би се одвивале услужните дејности, за кои ќе има зголемена потреба. Приходите од продажба на градежното земјиште и од комуналиите при градбата на новите објекти, треба веднаш да се реинвестираат во уредување на локации кои не се инфраструктурно уредени и во реконструкција на постојната инфраструктура.

Не треба да се занемарат и другите ефекти од ваквиот развој. Зголемениот број на лица со високо образование нужно бара и овозможување на други содржини кои не постоеле или не биле доволно застапени во градот. Потребни се интервенции во доменот на културата, забавата, спортот и рекреацијата.

Туризмот е гранка во која мора да се инвестира и која треба детално да се планира за да даде резултати. Најмногу шанси за создавање бренд и привлекување туристи е „Кежовица“, а компетитивна предност на „Кежовица“ може да биде лековитоста на топлата вода и да се насочи маркетингот за промовирање на здравствено-рехабилитационен туризам, покрај вредностите на модерен спа центар. Во комбинација со привлекување на спортисти на подготовки и со третмани за побрзо санирање на спортски повреди, „Кежовица“ може да биде успешен туристички центар. Но, за да се создадат услови за почеток на создавање ваков бањско-рекреативен центар, најнапред општината мора да го заврши проектот Линија 2 со кој до локацијата ќе се донесе вода за пиење со доволен капацитет. Без решавање на тој проблем, Бања „Кежовица“ ќе остане локална Бања без поголеми потенцијали.

Штип има огромна шанса која треба да ја искористи за да стане препознатлив образовен и индустриски центар, со средена инфраструктура, со потенцијал за уште поголем раст. Да биде регионален центар во секоја област – индустрија, образование, медицина, култура, спорт... град во кој секој ќе сака да студира, да живее, да престојува и во кој секој бизнисмен ќе сака да инвестира – и со тоа пак да создаде нови работни места... и така во круг! Но, доколку локалните власти не реагираат навремено, може лесно да се случи Универзитетот да биде само нова причина за метеж во сообраќајот, за намалена безбедност, за прекумерно кренати кирии дури и за објектите во кои не се сместуваат студенти, место кое не привлекува капитал. Во тој случај, општината и Универзитетот ќе се проблем еден за друг и бројот на студенти ќе се намалува. Главната предност што ја има Универзитетот во Штип, во однос на другите Универзитети во РМ е далеку пониската цена на студирање. Ако таа предност ја изгуби, современите квалитетни наставни програми нема да бидат доволна причина за привлекување на студенти. Истовремено, ако Штип стане негативен пример, тешко дека во технолошката зона ќе дојдат поголем број инвеститори. На тој начин може општината да ја пропушти големата шанса која во моментот ја има.

Заради тоа, главна ориентација на општината во овој момент треба да биде да се зголеми потрошувачката и инвестирањето во капитални објекти, во решавање на суштински инфраструктурни проблеми и во промоција на

општината. Треба да се искористат сите легитимни потенцијали за обезбедување средства во буџетот на општината. Притоа, доколку е потребно, не треба да се избегнува задолжување на општината, туку тоа треба биде до максималните граници со кои нема да и биде загрозна финансиската стабилност. Штедењето и одложувањето на инвестирањето за „подобри времиња“, ќе даде негативни резултати заради пропуштените можности.

## **7. Капитални проекти кои можат да се финансираат од средствата генерирани од издавање на обврзници**

Постапката за задолжување на општината кај комерцијални банки е доста комплицирана бидејќи банките бараат посебно обезбедување на кредитите – гаранција во форма на хипотека, за што општина Штип нема потенцијал бидејќи не располага со имот кој не е од јавен интерес. Имотот кој е од јавен интерес не е препорачливо да се заложи како гаранција за добивање кредит.

Добивањето средства од финансиски институции е условно, не може секогаш да се обезбеди бидејќи најчесто се конкурира на јавен повик и не е гарантирано дека ќе се одобри, а постапката за добивање и реализација трае подолго време. Посебен проблем е што не секогаш постојат податоци за некоја кредитна/донаторска можност за добивање средства за оваа специфична намена.

Наједноставен за реализација е моделот за обезбедување средства преку издавање на обврзници.

Општина Штип е општина која има кредитен рејтинг Б1, што значи дека сè уште има простор за задолжување, без да се наруши финансиската стабилност на општината. Сè што треба да се направи, според законската регулатива, Советот на општината треба да донесе Одлука за издавање на обврзници и да се добие Одобравање од Министерството за финансии.

Пазарот за обврзници во Република Македонија сè уште не е доволно развиен, но може да се каже дека постои интерес за нивен пласман и откуп. Заинтересирани можат да бидат посилните компании од регионот, осигурителните друштва и слично. Овој интерес ги зголемува шансите

пласирањето на обврзниците да биде успешно и на тој начин да се обезбедат потребните средства за финансирање на проектот.

Постојат неколку проекти во кои Општина Штип мора во наредниот период да инвестира, а кои се погодни за финансирање преку обврзници:

- Изградба на нов Противпожарен дом;
- Енергетска ефикасност на училиштата и градинките (замена на прозорци и врати и поставување изолација, замена на системи за греење);
- Замена на дотраена водоводна инсталација;
- Реконструкција и проширување на училишната сала во ЕМУЦ;
- Набавка на возила за превоз на ученици и јавен градски превоз;
- Изградба на нов Дом на млади;
- Реконструкција на Бања „Кежовица“;
- Донесување на нов ГУП и ДУП-ови, согласно новите потреби за развој на градот и прилагодување на промените настанати заради законот за легализација и
- Изградба на затворен зелен пазар.

### **7.1. Предлог - проект за финансирање преку обврзници**

Поради местоположбата на сегашниот Противпожарен дом, постои постојана опасност ППЕ во Штип да не е во можност навремено да излезе на терен и со тоа да не е во состојба да ги извршува своите задачи. Причина за тоа е што возилата треба да се приклучуваат на многу фреквентна улица каде лесно може да дојде до сообраќајни незгоди - токму поради возилата на ППЕ. Често самиот пристап до објектот е блокиран од возилата паркирани кај многу посетен кафе бар. Ако се додаде и податокот дека во рок од неколку месеци ќе се вселат станарите во новата станбена зграда која е изградена непосредно пред сегашниот објект, ситуацијата може само уште повеќе да се влоши. Понатаму, неминовно е потребно ППЕ да се опремува со неколку нови возила за кои во гаражите на сегашниот објект нема место, а место нема ниту во дворот. Затоа, ургентно е потребно ППЕ да се дислоцира од сегашната

локација за да се избегне опасноста од неможност ППЕ да излезе на терен, а истовремено да се обезбедат услови за проширување и доопремување на Единицата.

Без оглед на начинот на финасирање, ова е проблем кој општината во секој случај мора да го реши и спаѓа во редот на најприоритетните.

Од Одделението за урбанизам во општина Штип, дадена е предлог локацијата која е најпогодна од повеќе аспекти. Во непосредна близина е до бунарите и до приклучокот каде и досега се полнеа цистерните со вода, а се наоѓа на раскрсница од која можат возилата да тргнат во три правци така што практично е невозможно движењето да биде блокирано. Градежната парцела е доволно голема за да се изградат сите потребни објекти и истовремено да има доволно простор и за дополнително проширување.

Во зградата во која е моментално сместена ППЕ се наоѓа и салата за тренинг на боречкиот клуб Балканец кој, исто така, има проблеми со недостаток на простор. Во проектот за изградба на новиот објект е планиран и тренинг центар во кој и на најтрофејниот клуб во градот ќе му се овозможат многу подобри услови за работа.

Со изградба на нова зграда за ППЕ, постојната зграда ќе се ослободи и ќе може да се продаде заедно со локацијата, а постојат услови на таа локација во ДУП да се предвиди поголем станбен објект. На тој начин, сегашната зграда и локацијата стануваат атрактивни за продажба при што може да се добие висока цена. Сегашната проценета пазарна вредност на објектот е околу 560,000 евра.

Средствата кои општината може да ги добие од реализацијата на проектот можат да бидат и поголеми бидејќи од градењето на нов објект може да има приходи за надомест на уредување на градежно земјиште (комуналии). Проценетата вредност на инвестицијата за новата зграда за ППЕ изнесува 600 илјади евра, во зависност од понудите кои би ги добила Општината во постапка за јавна набавка. Ова значи и дека изградбата на новите објекти ќе чини помалку од очекуваните приходи.

*(Во Прилог 5 е дадена пресметка за предлог проект за изградба на нова ППС. )*



За општината е проблем што во моментот ги нема тие средства и не може да пристапи кон градење без обезбедени буџетски средства. Опција за финансирање може да биде продажбата на сегашниот објект, купувач да го земе во владение објектот дури откако се изгради новиот, но логично е да се очекува дека средствата кои би се добиле на тој начин би биле помали.

Очигледно, решение е Општината краткорочно да се задолжи, со тие средства да се изгради новиот објект, а постојниот објект да се продаде кога ППЕ ќе се пресели на новата локација. Долгот би се отплатил од средствата добиени од продажбата и од другите индиректни приходи поврзани со овој проект.

Можни извори за добивање средства се:

- кредит од меѓународна финансиска институција,
- грант - донација од финасиски институции,
- обврзници,
- самофинансирање и
- изградба со одложено плаќање (финасирање од страна на изведувачот).

Можностите за добивање на кредит се ограничени поради процедурите кои комерцијалните банки ги имаат кај нас и потребата за обезбедување на кредитот. Грантови и донации се можни, но нема изгледна опција во моментот бидејќи тие се добиваат најчесто за специфични намени и по посебни програми.

Финансирањето со одложено плаќање (на рати) значително ќе ја подигне цената на изградбата и ќе го лимитира бројот на потенцијалните изведувачи што е неповолно при определување на изведувачот преку јавна набавка.

Самофинасирањето е исклучено бидејќи Општината не располага со средства.

Како најповолна опција остануваат обврзниците, како начин на финасирање кои Општината може да ги издаде.

## 7.2. SWOT анализа

### ***Силни страни***

- Трајно решавање на еден акутен проблем, суштински за безбедноста на граѓаните и намалување на ризиците од создавање на значителни штети од пожари;
- Се решаваат и просторните проблеми на најтрофеен спортски клуб и обезбедување најсовремени услови за тренинг;
- Истовремено, тренинг центарот може да се користи и од други клубови или субјекти во градот;
- Новата местоположба на ПП станица овозможува брза интервенција кон кој било дел од општината, а поблиску е до регионот на градот во кој живее повеќе од 2/3 од населението на Штип;
- Се наоѓа на самиот пат којшто води кон плачковичкиот регион и општина Карбинци, област која е под надлежност на ППЕ Штип и која е доста критична поради честите пожари;
- Во непосредна близина на новата локација се бунарите за водоснабдување од кои и досега се полнеа цистерните, така многу брзо и ефикасно може да се надополнуваат со вода;
- Во непосредна близина на локацијата се и спортската сала „Јордан Мијалков“, предвидениот покриен базен, предвидениот студентски дом и новиот трговски центар во населбата Сењак;
- Во радиус од два километри има четири основни училишта и четири градинки;
- Местоположбата е далеку поповолна од сегашната и не постои опасност од сообраќаен метеж;
- Просторот за сместување на возилата, паркингот и останатите елементи во дворното место се со многу поголем капацитет.

### ***Слаби страни***

Како слаба страна единствено може да се смета фактот што новата локација, заради поголем дел од предностите кои се наведени како силни страни, е атрактивна локација која при евентуална одлука за продажба преку

лицитација може да значи приход, кој во моментот не може точно да се определи. Но, таа локација истовремено ќе значи додавање вредност и на новоизградениот објект.

Освен ова, самиот процес на дислоцирање и прилагодување на новата ситуација што може да направи извесно намалување на функционалноста на ППЕ и трошокот за каматата која треба да се плати за обврзниците. Не можат да се идентификуваат други слаби страни на проектот.

### ***Можности***

Покрај подобрата поставеност, друга голема придобивка од дислокацијата на станицата за ППЗ е што се овозможува поголем развој, во смисла на капацитет за повеќе возила, подобри услови за работа и усовршување. Со тоа се создаваат услови и за формирање на регионален центар за обука на пожарникари, а во соработка со високошколски установи, можат да бидат вклучени и активности од едукативен карактер.

Помеѓу новата локација и објектот на ЈП „Исар“ преку кој се контролираат бунарите за водоснабдување има голем, рамен простор на кој можат да се изградат спортски терени кои можат да се комбинираат со работењето на тренинг центарот во рамките на ППЗ. Бидејќи ќе има простор за доградба и за алтернативен пристап од повеќе страни, поставувањето на станицата за ППЗ би значело почеток на изградба на комплекс со повеќе содржини.

### ***Закани***

Постои можност, иако мала, постојниот објект да не може да се продаде веднаш или да не може да се постигне предвидената цена. Исто така, иако има доволно време на располагање, не може да се предвиди со 100% сигурност која би била динамиката за промена на ДУП, оттуѓување на градежното земјиште и плаќањето на комуналии за новиот објект.

Поради тоа може да се случи отплатата на обврзниците да почне да се врши од буџетски средства. Затоа е потребно да се планира отплатата на обврзниците да почне подоцна и да трае подолго, за да не се појави непредвидено оптоварување на буџетот на Општината.

### **7.3. Кој вид обврзници може да ги издаде Општина Штип во врска со конкретен проект?**

Опции кои се на располагање за готовински прилив се: општи обврзувачки и приходни обврзници.

Општите обврзувачки обврзници се карактеризираат со обврска издавачот да го врати долгот од кој било извор на приходи на локалната власт.

Приходните општински обврзници се издаваат за конкретен проект по чија реализација се очекува да се генерираат приходи. Пример: изградба на водоводни мрежи, канализациони системи, јавни паркинзи и други проекти од значење за локалните власти.

Бидејќи овде не станува збор за инвестиција која сама по себе ќе значи создавање на услови за дополнителен приход, соодветна опција е да се издадат општи обврзувачки обврзници.

Бидејќи постои веројатност преку продажбата на постојниот објект и преку комуналиите добиени од евентуалната изградба на нов поголем станбено деловен објект на таа локација да се обезбедат средства пред истекот на рокот за кој се издаваат обврзниците; добро е при издавањето на општи обврзувачки обврзници да се определи call клаузула со која Општината во кое било време може да ја повлече емисијата на обврзници пред рокот на доспевање и на инвеститорите да им ги врати вложените пари.

Издавањето на обврзници по пат на приватна понуда може да се врши само кога емисија на обврзници е наменета на институционални инвеститори. Но, на тој начин се оневозможуваат останатите потенцијални компании да инвестираат во купување обврзници. Во Штип постојат неколку добротоечки фирми кои би можеле да бидат заинтересирани во инвестирање во обврзници. Од тие причини, а и што на тој начин се обезбедува поголема транспарентност на постапката, во случајов е подобро начинот на издавање на обврзници да биде во јавна постапка, со јавна понуда.

### **7.4. Стапка и отплата на обврзници**

Стапката (каматата) на обврзниците треба да биде во висина која ќе биде стимулативна за инвеститорите – за да бидат мотивирани да ги купат обврзниците наместо да депонираат орочени средства во банка, а

истовремено да биде пониска од каматата која банките ја пресметуваат при давањето комерцијални кредити.

Висината на каматната стапка за правни лица за штедни влогови орочени на 5 години кај деловните банки во РМ е околу 5% годишно. Каматите на петгодишните кредити во деловните банки се во опсег од 7-8% годишно. Поради тоа, оптимална камата за обврзниците издадени од Општина Штип би била 6,5%, вредност која се наоѓа на средината меѓу овие лимитирачки фактори. Истовремено е стимулативна и за инвеститорите, а е пониска од банкарските камати за кредитите.

Големината на буџетот на Општина Штип и степенот на задолженост, гарантира дека отплатата на годишен износ од околу 10 милиони денари (вкупно за главнината и каматата) што е околу 4% од годишниот сопствен буџет, нема да ја загрози финансиската стабилност на Општината, посебно што може да дојде и до предвремена отплата. Ова сугерира дека оптимален рок за кој ќе се издаваат обврзниците е 5 години, со годишна исплата на истекот од секоја година.

### **7.5. Кост-бенефит анализа**

Во новиот објект со површина од над 1500 квадратни метри под покрив, се предвидени спални, гаражи, две големи простории за тренинг и обука, поголем двор и сите останати потребни придружни простории. Бидејќи се очекува изградбата на сите содржини, дворното уредување, заедно со комплетното доопремување да чини околу 40 милиони денари, потребно е да се издадат обврзници во висина малку поголема од тој износ.

Ако се издадат обврзници точно за тој износ (40 милиони денари - емисија од 8000 обврзници со номинална вредност од 5.000.00 денари) годишниот износ кој треба да се плаќа, со претпоставена каматна стапка од 6,5% се движи од 10.600.000 денари до 8.520.000 денари, или вкупно за пет години 47.800.000 денари. Значи вкупната камата за 5 години е 7.800.000 денари или 19.5%. Треба да се предвидат и трошоци за издавање на обврзниците.

Како трошоци, кои не се премногу големи во однос на големината на инвестицијата, но треба да се вклучат во пресметките, се издвојуваат следните:

- ✓ Ангажирање на правна фирма - банка или брокерско друштво со двојна функција (финансиски советник и спроведувач на емисијата). Како спроведувач на емисијата може да се појави берзата или депозитарот;
- ✓ Добивање извештај од овластен ревизор за последните три години, согласно меѓународните ревизорски стандарди;
- ✓ Маркетинг - реклама во јавните гласила.

Овие трошоци не можат во моментов да бидат многу прецизно предвидени, но не би требало заедно да се поголеми од 1 милион денари. Значи, вкупните трошоци на постапката, заедно со каматата на добиените средства, изнесуваат некаде околу 9,000,000 денари, или помалку од 150,000 евра. Реалните трошоци се помали бидејќи станува збор за камата која ќе се исплаќа на крајот на периодот. Тоа се прифатливи трошоци за ваков тип на инвестиција.

Очекуваните приходи, како што беше споменато порано, се од продажбата на постојниот објект и од надоместокот за уредување на градежно земјиште.

Сегашниот објект е со големина од околу 1000 квадратни метри, на одлична комерцијална позиција, практично во центарот на градот. Големите простории, како што се гаражата и вежбалните, можат да бидат доста атрактивни за угостителски објекти или слична намена, посебно што во таа зона, во непосредна близина се наоѓа еден од најголемите и најпосетените кафе-барови во Штип. Остатокот од просториите имаат погоден распоред за деловен простор – за канцеларии за еден или повеќе субјекти. Сосема е реално да се очекува дека може да постигне пазарна цена од 35 милиони денари.

Досега неколку приватни инвеститори покажале интерес да учествуваат во евентуална постапка за продажба на објектот, со цел во следна етапа да направат доградба на истиот и изградба на станбен комплекс. Потенцијалот на локацијата, после неопходни промени во ДУП, е да се изградат уште 6000 квадратни метри. Износот за надоместок за уредување на градежно земјиште,

заедно со износот за откуп на градежното земјиште, би бил околу 15 милиони денари.

Вкупниот трошок за потенцијалениот инвеститор за купување на постојниот простор од 1000 квадратни метри, откупот на земјиштето, промената на урбанистичкиот план, плаќањето на комуналии и добивањето градежно одобрение би бил во рангот на 50 милиони денари. Ако се земе во предвид дека со тоа добива можност да гради објект од околу 7000 квадратни метри на атрактивна локација во градот, при што дел од тој објект е веќе изграден, се добива пресметка дека вкупниот трошок за идниот објект е околу 7.000.00 денари по квадратен метар, што е сосема прифалив износ и ја стимулира инвестицијата.

Се воочува дека вкупниот трошок, во случај на емисија на обврзници во висина од 40 милиони денари, вкупниот трошок, заедно со каматата е под 50 милиони денари (47,8 мил. денари главнината плус каматата, плус 1 мил. останати трошоци). Тој трошок, речиси, се поклопува со средствата што ќе се добијат од продажбата на објектот, комуналиите и продажбата на земјиштето.

Значи, добивањето на сосема нов, поубав и пофункционален објект на станица за ПП заштита, со поголеми простории за тренинг центар за спортски клубови и за тренинг на пожарникарите, со гаражи за повеќе возила, Општината, практично, нема да ја чини ништо, а притоа ќе се добие објект кој има поголема вредност од сегашниот. Не е за занемарување и тоа што за новите објекти во приватна сопственост, Општината во иднина ќе има приходи од данок на имот.

Треба да се напомене дека во износите кои се наведени како трошоци на изградба има резерва бидејќи во постапка за јавна набавка цената за изградба може да биде помала од предвидената. Ова значи дека пресметките можат да бидат уште поповолни за Општината. Можно е да се случи да остане вишок средства доколку се издадат обврзници во поголем износ од тој којшто ќе се потроши. Во тој случај, Општината може да одлучи да ја активира *call* клаузулата, или остатокот на средства да ги пренамени за други проекти од јавен интерес.

Во табелите се дадени пресметките за отплатата на годишните аниутети за каматата и главнината за редовна отплата:

Табела 13. - План за  
отплата на камата

Датум на доспевање	доспеана камата
По истекот на 1. година	2.600.000,00 ден.
По истекот на 2. година	2.080.000,00 ден.
По истекот на 3. година	1.560.000,00 ден.
По истекот на 4. година	1.040.000,00 ден.
По истекот на 5. година	520.000,00 ден.
<b>Вкупно</b>	<b>7.800.000,00 ден.</b>

Табела 14. - План за отплата на главнина

Датум на доспевање	дел од главница за отплата	Реализирани обврзници	останува за отплата	Нереализирани обврзници
По 1. година	8.000.000,00 ден.	1600	32.000.000,00 ден.	6400
По 2. година	8.000.000,00 ден.	1600	24.000.000,00 ден.	4800
По 3. година	8.000.000,00 ден.	1600	16.000.000,00 ден.	3200
По 4. година	8.000.000,00 ден.	1600	8.000.000,00 ден.	1600
По 5. година	8.000.000,00 ден.	1600	0,00 ден.	0
<b>Вкупно</b>	<b>40.000.000,00 ден.</b>	<b>8000</b>		

Табела 15. - Вкупна вредност  
на годишните анuitети  
(камата + главнина)

Датум на доспевање	Ануитет (главница+ камата)
По 1. година	10.600.000,00 ден.
По 2. година	10.080.000,00 ден.
По 3. година	9.560.000,00 ден.
По 4. година	9.040.000,00 ден.
По 5. година	8.520.000,00 ден.
<b>ВКУПНО</b>	<b>47.800.000,00 ден.</b>

Табела 16. - Износи што треба да се исплатат при активирање на call  
клаузула

Датум на доспевање	Износ на исплата со активирање на call клаузула после соодветна година
По истекот на 1. година	42.600.000,00 ден.
По истекот на 2. година	34.080.000,00 ден.
По истекот на 3. година	25.560.000,00 ден.
По истекот на 4. година	17.040.000,00 ден.
По истекот на 5. година	8.520.000,00 ден.



## 7.6. Постапка за издавање на обврзници

Постапката за издавање на хартии од вредност е регулирана со Законот за хартии од вредност („Службен весник на РМ“ бр. 95/2005, 25/2007, 07/2008 и 57/2010) и правилниците донесени од Комисијата за хартии од вредност. Согласно Законот за хартии од вредност, издавањето хартии од вредност на примарниот пазар, вклучувајќи ги и сопствените акции, се врши по претходно добиено одобрение од Комисијата за хартии од вредност.

Општина Штип, во врска со реализацијата на овој проект, е потребно да емитува петгодишни должнички општински обврзници без девизна клаузула по пат на јавна понуда. Постапката што треба да ја спроведе Општина Штип е следнава:

1. Одлука од Советот за издавање на обврзници по пат на јавна понуда (*Пример ОДЛУКА за Општина Штип е даден во Прилог 6*);
2. Избор на надворешни консултанти и склучување договор со агентот за емисијата на обврзници;
3. Барање Одобрение од Комисијата за хартии од вредност за издавање на обврзници по пат на јавна понуда;
4. Издавање на Решение за одобрување на барањето за издавање на обврзници;
5. Започнување на постапка за запишување и уплата на обврзниците;
6. Рекламирање на јавната понуда;
7. Постапка за запишување на обврзници;
8. Известување за исходот на јавната понуда;
9. Упис на обврзниците во овластен депозитар.

Одлуката на Советот, според формата и содржината, треба да е во согласност со Законот за хартии од вредност и со Правилникот за формата и содржината на актот за издавање на хартии од вредност по видови на хартии од вредност.

## 7.7. Проблеми и ризици

Прв проблем кој може да се појави е да не се соберат потребните средства, поточно да нема интерес за инвестирање во обврзниците на Општина Штип. Во тој случај, Општината нема да може да го реализира во целост проектот со финансирање преку обврзници и ќе мора или да го откаже, или да најде други извори за финансирање. Одлуката за ова ќе зависи од делот за кој се обезбедени средствата, поточно од делот за кој не се обезбедени средства и од можноста Општината да го обезбеди остатокот.

Степенот на ризичност за овој проблем не е многу голем бидејќи не станува збор за многу големи, милионски износи, туку за износи кои можат да ги обезбедат повеќе деловни субјекти. Бидејќи каматата е стимулативна, може да се претпостави дека ќе се појави интерес кај повеќе субјекти кои ќе инвестираат помал износ во обврзници и на тој начин да се обезбеди вкупната потребна сума. Соодветна маркетинг кампања, на пример: „Штеди и инвестирај во твојот град“ и јавно пофалување на тие кои инвестирале во обврзниците, може да даде значителни ефекти за мотивирањето на фирмите во градот.

Втор проблем е можноста да нема заинтересиран купувач за купување на постојниот објект на Станицата за ППЗ. Во тој случај Општината треба да одлучи и да направи калкулација дали да го продава по пониска цена, или самата да направи пренамена на објектот – како: Дом на млади, градинка или слично. Просториите во објектот имаат голема функционалност за повеќе намени.

Но, и за овој проблем веројатноста е мала бидејќи калкулациите кажуваат дека потенцијалниот инвеститор ќе има вкупен трошок од 7.000.00 ден по метар квадратен во што се вклучени сите давачки за градежно земјиште, платени комуналии и веќе изграден дел од 1000 квадратни метри. Тоа е сосема прифатлив трошок во сегашните услови во Штип, каде поради развојот на Универзитетот „Гоце Делчев“ има голема побарувачка за станбен простор. Маргината на заработка, разликата помеѓу трошокот за изградба и малопродажната цена на станбениот и деловниот простор, може лесно да го прифати тој трошок и сè уште да има можност за заработка.

Пред да се започне постапка за отуѓување на стариот објект, Општината треба да направи анализа за потенцијалите за изградба на нов објект на таа локација и навремено да почне со промена на урбанистичкиот план. При продажбата, потенцијалниот инвеститор треба да знае што точно може да се изгради на тоа место. На тој начин, цената која ќе се постигне при продажбата ќе биде значително повисока од цената кога би се купувал објект со неизвесна иднина.

## **8. Други капитални проекти**

### *Иницијативи за ЈПП проект на Општина Штип*

Иницијативата за еден ЈПП проект, по правило, потекнува од администрацијата, односно од експерти за одредени дејности. Суштински дел при тоа е исполнувањето на дотогашните дејности на општините (или на некое комунално претпријатие) од страна на приватен субјект. Одлуката за спроведување на проектот, како политика на јавниот субјект, почива врз надлежностите на носителите на одлуки, на пр., на Општинскиот совет или Управниот одбор. Раното вклучување на носителите на одлуки, од аспект на натамошно решавање на прашањата, е од соодветна важност. Ова не е само поради тоа што компетентноста за одлуките лежи во одбраните органи, носители на политиките и стратегиите, туку и поради импликациите што би можеле да настанат поради одлуките што треба да се донесат и на комунално и на политичко ниво (став кон моделите за приватизација кој што е принципиелен, можно губење на работни места во администрацијата, засегнатост на вработените).

ЈПП настанал поради финансиските кризи на јавниот сектор. За жал ЈПП проектите не можат да се добијат без надомест. Кај ЈПП се работи за оптимизирање на трошоците и приходите за да се дојде до подобрување на организациските текови преку спојување на одговорностите, следење на заедничките цели и работење ориентирано на процесите. Овие предности мораат да бидат мерливи и видливи.

Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство ("Службен весник на РМ" бр.7 од 15 јануари 2008 година) во член 89 -

Иницијатива за пристапување кон ЈПП, предвидел дека Одлуката за започнување на постапка за ЈПП ја донесува јавниот партнер врз основа на претходна Студија за потфатот со која ќе се определи неговата ефективност и ризиците поврзани со имплементацијата.

Општина Штип досега има изготвено три Студии за ЈПП потфат и тоа:

- „Реконструкција и модернизација на јавното осветлување“, октомври, 2010;
- „Реконструкција, модернизација и доградба на објектите на Р.Е. Бања „Кежовица“, февруари, 2011;
- „Управување со комунален цврст отпад во Општина Штип“, декември, 2011.

Студиите за трите иницијативи содржат детална анализа на:

- ризикот поврзан со имплементацијата на потфатот земајќи ги предвид разните начини за делење на овој ризик меѓу јавниот и приватниот партнер и за влијанието врз буџетските приходи и расходи;
- економските и финансиските ефекти на потфатот вклучувајќи споредба на трошоците на имплементацијата на потфатот во рамките на ЈПП со трошоците на неговата имплементацијата во друга форма;
- споредбата на придобивките поврзани со имплементацијата на потфатот во рамките на ЈПП со придобивките и социјалните последици поврзани со имплементирање на потфатот во друга форма и
- правниот статус на движниот и недвижниот имот, доколку правата кои произлегуваат од имотот треба да се пренесат или да се утврдат од страна на јавниот партнер во корист на приватниот партнер.

### *Зошто Општина Штип нема спроведено ЈПП?*

Суштината за склучување договор за ЈПП е со тој договор да се оствари двостран интерес – и за општината и за приватниот партнер. Во случаи кога општината нема доволно средства да финасира проект од јавен интерес, а со чија реализација потенцијално може да се оствари добивка, можно е проектот

да биде атрактивен за приватен субјект кој би вложил во проектот и со тоа да стекне право врз добивката, со што би се оправдала инвестицијата.

Во Општина Штип имаше неколку иницијативи за спроведување постапка за склучување договор за ЈПП, а две од тие иницијативи резултираа со јавен повик – за обнова и реконструкција за јавното осветлување и за Бањата „Кежовица“.

При првиот повик, постапката заврши и беше склучен договор со приватен партнер, но подоцна договорот беше раскинат бидејќи се покажа дека Општината не може да ги исполни условите за издавање банкарска гаранција кои ги беше поставил приватниот партнер. Заради специфичноста на проектот, негово барање беше да се добие банкарска гаранција со која би се обезбедила инвестицијата. Но, банкарскиот систем во РМ не издава банкарски гаранции за општини без хипотека врз недвижен имот, што од друга страна е неприфатливо за Општината. Иако беа договорени сите останати детали, ова ЈПП не заживеа.

Во случајот со ЈПП за Бања „Кежовица“, немаше интерес од приватни субјекти. Главна причина беше што во повикот беа поставени доста рестриктивни услови во смисла на: задржување на број на вработени, продолжување на давање на услуги за граѓаните по поволни цени и сл. Иако калкулациите покажуваа дека може да биде успешно ЈПП, сепак, приватниот сектор не покажа интерес. Но, можеби најголема причина за недостатокот на интерес е што во тој момент не беше решено правото за управување со изворите на топла вода.

Други идеи за ЈПП беа за управување со отпадот и за замена на дотраените водоводни цевки. И во едниот и во другиот случај, субјектите кои доаѓаа во Општината и кои покажуваа прелиминарен интерес, пред сè го поставуваа својот профит, и нивните очекувања беа над капацитетот на Општината. Склучувањето на ЈПП под такви услови би предизвикало значително зголемување на цената на услугите за граѓаните со единствена цел остварување на поголем профит. Притоа се испушташе од вид дека станува збор за јавни услуги кај кои цените треба да одговараат на платежната моќ на корисниците.

Основна функција на Локалната самоуправа е да ги обезбеди за граѓаните сите услуги од својот домен на делување, но притоа истовремено, треба и да го штити интересот на граѓаните. Треба да се направи баланс помеѓу квалитетот на услугите и цената што граѓаните ја плаќаат и не треба по секоја цена да се оди со ЈПП, со ризик дека тоа би значело склучување на штетен договор.

## **9. Управување со имот и стекнување сопственост**

Владата на РМ и Министерството за транспорт и врски од 2011 создаваат можности општините да изнаоѓаат други извори на средства за реализација на капиталните инвестиции. Ваквиот чекор овозможува побрз локален економски развој и искористување на капацитетите на општината во создавање на полесни процедури за економските субјекти да го раздвижат пазарот на капитал. Клучна активност во оваа постапка е во рамките на законските надлежности на брз и ефикасен начин да им овозможува на компаниите од земјава и од странство да обезбедат простор и погодна локација за развој на сопствениот бизнис.

Со Одлука на Владата за вршење на работите за располагање со градежно земјиште во сопственост на РМ („Службен весник на РМ“ 140/11 од 10.10.2011), а врз основа на Закон за градежно земјиште („Службен весник на РМ“ 17/11) Општина Штип се стекна со правото да располага со управување и отуѓување градежно неизградено државно земјиште на своја територија во сопственост на РМ (<http://mls.gov.mk/index.php?news=363>).

Одделението за урбанизам, градежништво и заштита на животната средина подготвува Програма за менаџирање со градежното земјиште во сопственост на Република Македонија што се наоѓа на територијата на Општина Штип, дефинирана според територијалната организација на Република Македонија, за време на календарската 2013 година. За да може да се врши отуѓување, давање под закуп на градежното земјиште, потребно е да се изработи мапа на државното градежно земјиште во Општината со сите нумерички податоци за истото и да постои валиден урбанистички план.

Со оваа Програма се обезбедуваат услови за социо-економски развој на Општината, преку правење просторни услови за развој. Заинтересираните граѓани за изградба на сопствени простори за домување и вршење на дејност, можат да ја реализираат својата потреба, а со тоа да придонесат за развој на населеното место/локалитет, користење на локалните ресурси, вработување на лица и обезбедување на подобри услови за живеење. Според урбанистите, во Програмата за градежно земјиште се предвидени и парцелите за продажба на станбени згради. Оваа година ќе се зголеми и бројот на парцели за индивидуални куќи, понуда ќе има на неколку локации за граѓаните да можат да лицитираат за земјиштето, со почетна цена од едно евро за метар квадратен.

Финансиските приливи од реализацијата на оваа Програма се проценуваат на 70.000.000.00 денари. При проценката на финансиските приливи потребно е да се има во предвид дека средствата од отуѓувањето и закупнината на градежно земјиште во сопственост на Република Македонија се распределуваат во сооднос 20% за Република Македонија и 80% за општините.

Успешно спроведените јавни наддавања во 2012 година, за отуѓување на градежни парцели за куќи и за индустриски објекти на Општина Штип веќе носат средства во општинскиот буџет. Заклучно со 2012 година Општина Штип има отуѓено вкупно 18 градежни парцели. Вкупниот приход за 2012 година на Општината од овој вид на дејност е 29 милиони денари.

Поголем прилив на средства Општина Штип обезбеди од продажбата на земјиштето за изградба на трговски центар во населбата Сењак по цена од 19.700.000 денари, од кои 15.000.000 се инкасираа на сметката на Општина Штип, а останатите во буџетот на Република Македонија.

Приходите кои се стекнуваат од продажбата на земјиштето се инвестираат во инфраструктура, како што е веќе завршениот пат меѓу населбите Баби и Дузлак.

## **10. Легализација на нелегално изградени објекти**

Со самото стапување на сила на Законот за постапување со бесправно изградени објекти („Службен весник на РМ“ 23/11), на 3.3.2012 година Општина Штип стекна надлежност да постапува по барања за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти на територијата на Општина Штип.

Во законски предвидениот рок за поднесување на барања за утврдување правен статус, од 3.3.2011 година до 3.9.2011 година, во Општина Штип се поднесени вкупно 10 467 барања.

Согласно Законот, до август 2014 година сите граѓани треба да го поднесат геодетскиот елаборат, во спротивно нема да им се легализира бесправно изградениот објект, доградба или надградба.

Надоместокот за утврдување правен статус за бесправно изградени објекти за индивидуално домување е 61 денар по м2, а за сите останати објекти надоместокот за утврдување правен статус е еднаков на надоместокот кој се пресметува во постапката за пресметување на надоместок за уредување градежно земјиште согласно постапката за добивање градежно одобрение за тој вид објекти.

Вкупниот приход за 2012 година на Општината од овој вид на дејност е 34 милиони денари.



## **V ПРОЦЕНКА НА КРЕДИТНАТА СПОСОБНОСТ НА ЕЛС И МОЖНОСТА ЗА ДОБИВАЊЕ КРЕДИТЕН РЕЈТИНГ, СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА ОПШТИНА ШТИП**

Пред да инвестираат во долгорочни добивки, финансиските институции прават анализа на ликвидноста на општините и нивниот капацитет за сервисирање на долговите. Проценката на кредитната способност опфаќа темелна анализа на финансиската состојба на локалните самоуправи, проценка на локалната економија и проценка на националното макроекономско опкружување. Секоја финансиска институција има посебни критериуми кои локалните самоуправи треба да ги исполнуваат за да можат да ги користат нивните фондови. Локалните самоуправи треба да извршат самопроценка на својата кредитна способност пред да започнат со контактирање на финансиски институции. На тој начин, локалните самоуправи ќе можат да направат груба проценка во однос на тоа за колку средства можат да аплицираат без да ја загорзат својата финансиска стабилност. Самопроценката може да се користи и како дијагностичка алатка која на локалните самоуправи ќе им овозможи подобро разбирање на факторите кои можат да влијаат врз нивната финансиска стабилност, како и развивање на одредени анализи на можни случаи.

### **1. Фактори на кредитниот ризик**

Причините за кредитниот ризик треба да се согледаат во рамките на финансиски, правени, политички и административен контекст на локалната самоуправа. Меѓународните агенции за кредитен рејтинг користат многу категории за да го проценат кредитниот ризик на ЕЛС. Индикаторите можат да помогнат при дијагностицирање на основните проблеми што придонесуваат за моменталната слаба кредитна состојба. Сепак, локалните самоуправи треба да ги анализираат и дијагностицираат проблемите поврзани со можноста за задолжување. Треба да се сфатат основните причини што им овозможуваат на ЕЛС да преземат чекори за намалување на ризикот.

Категориите на ризик, заедно со индикаторите, ја формираат концептуалната рамка што ја користат меѓународните агенции за кредитен рејтинг за оценување на општата кредитна состојба на општините. Категориите на ризик вклучуваат:

- економски и социјални услови,
- финансиско работење: буџетско извршување, фискална флексибилност и финансиски информации,
- финансиски менаџмент/управување и
- информации за долг.

### **1.1. Економски ризик**

Сервисирањето на долгот од страна на локалните самоуправи е најчувствителната област изложена на директни влијанија. Општините својот буџет го полнат од локалните даноци и владини трансфери, но особено се ранливи во однос на локалните економски услови. Една од задачите на кредитната анализа е да се идентификуваат економските настани кои негативно би влијаеле врз способноста на локалните самоуправи за отплата на долгот и да се изнајдат решенија како да се намалат таквите ризици.

Перформансите на локалната економија влијаат врз капацитетите на локалната самоуправа во остварувањето на приходите за отплата на финансиските долгови. Економската разновидност е важна карактеристика за локалната економија. Клучни елементи во анализата на стабилноста на економската структура се следните фактори:

- економската и социјална инфраструктура,
- приход по глава на жител,
- реалниот годишен пораст на локалниот БДП,
- структурата на локалниот БДП,
- природните ресурси,
- растот на стапката на вработеност и квалитетот на работната сила и
- економските политики.

Достапноста на економската инфраструктура и позитивните демографски показатели значително го подобруваат потенцијалот за раст на локалната власт и квалитетот на животот.

### **1.1.1. Економска и демографска основа**

Структурата на локалната економија директно влијае врз структурата на приходите на локалната самоуправа и го одредува долгорочниот потенцијал за стабилност.

Агенциите за рејтинг најчесто бараат од локалните власти да им обезбедат посебна проценка за тоа кои приходи од даноци се поеластични за економските флуктуации.

Демографските индикатори укажуваат на идните трендови во побарувачката на услуги и даваат информација за степенот на промена на расходите на долг рок. Тие вклучуваат: број на населението, природен прираст на населението, возрастна структура на населението, урбано и рурално население како % од вкупното население во општината.

### **1.2. Финансиски ризик**

Ликвидноста на општините е најважна карактеристика преку која се одредува способноста за исполнување на обврските и сервисирањето на долгот.

Факторите кои влијаат врз финансиската позиција на локалните самоуправи ги вклучуваат:

- структурата и динамиката на приходите и расходите,
- нето оперативниот резултат,
- моменталната ликвидност и управувањето со паричниот тек,
- финансиската флексибилност,
- балансирано финансиски операции,
- контрола на расходите и
- задолженост.

Анализата на главните ризици за нарушување на поволната финансиска ситуација треба да биде дел од задачите што треба да ги направи општинската администрација за да ја процени својата кредитоспособност.

### **1.2.1. Индикатори за финансиско работење**

Способноста на општините за финансиско работење ја рефлектираат и способноста за исплата на должничките обврски. Најважни фактори кои влијаат на оваа врска се: буџетското извршување, фискалната флексибилност и другите аспекти на финансиското работење.

#### *Буџетско извршување*

Буџетското извршување вклучува анализа на првичните буџетски проекции наспроти крајните вредности и буџетски варијации. Агенциите за рејтинг и субјектите што даваат заеми сакаат да знаат дали постојат разлики меѓу проектираниот и извршениот буџет и зошто, какви алатки треба да подготват за неочекуваните промени во приходите и расходите и како се реагира на таквите промени.

#### *Фискална флексибилност*

Утврдувањето на кредитоспособноста на локалните самоуправи во најголем степен е зависна од самопроценувањето на фискалната флексибилност. Тоа е степенот до кој општината може да ги зголеми приходите и да ги намали расходите за време на промени за да го оддржи континуитетот во исплаќањето на обврските и без да ги загрози нејзините одговорности во врска со услугите што ги обезбедува.

Најфлексибилни општински приходи се приходите од сопствени извори, како данок на имот и комуналните такси и дел од персоналниот данок.

Нефлексибилните расходи честопати ги вклучуваат платите за вработените во ЕЛС и обезбедувањето на основните услуги. Основните услуги вклучуваат испорака на комунални услуги како: вода, канализација, електрична енергија, собирање на смет и јавен транспорт.

### **1.2.2. Индикатори за финансиско управување**

Локалните самоуправи треба непрекинато да ги зајакнуваат капацитетите за финансиско управување кое се однесува на методите, практиките и алатките што се користат за спроведување на нивните надлежности. Елементите што треба да бидат вклучени во утврдувањето на ризици поврзани со системот за управување со финансии се:

- проценување на финансиските политики,
- методологија за капитално буџетирање и извршување,
- преглед на буџет/сметководство, управување со готовина, набавки, собирање на приходи, и други информатички системи за управување за проценување на приходите и контрола на расходите и
- финансиски извештаи и мониторинг.

### **1.2.3. Индикатори за долг**

Индикаторите за долг се однесуваат за општини кои се задолжуваат по првпат и оние кои веќе се имаат задолжувано.

За општини што се задолжуваат по првпат капацитетот за задолжување е законски лимит од 20%.

За општини што веќе се имаат задолжувано, индикаторот за долг вклучува:

- максимална годишна исплата на долг како процент максимум 30% од тековно-оперативниот буџет/приходи од сопствени извори и
- неисплатена основица од обврски по глава на жител.

### **1.3. Политички ризик**

Политичката стабилност е витална за континуитетот на донесувањето одлуки во економијата. Економските реформи во локалната самоуправа зависат од политичкиот консензус на локалната и централната власт. Оваа врска е значајна затоа што има влијание врз трансферите од централната власт и насочувањето на инвестициите кон нови проекти. Токму затоа, политичката ситуација може да влијае врз локалниот економски развој.

## **2. Одредување на капацитетот за задолжување на локалните самоуправи**

Капиталните инвестиции кои ги планираат локалните самоуправи се во зависност од средствата кои можат да ги позајмат кај финансиските институции. Финансиската рамка, која ја проектираат за да го покажат својот

капацитет, ги инкорпорира економските, политичките и финансиските ризични фактори.

Локалните самоуправи, обично, своите долгови ги отплаќаат од оперативниот вишок кој, всушност, е разликата помеѓу оперативните приходи и расходи. Тие треба во анализата да покажат дека се способни постојано да генерираат позитивни нето оперативни резултати, како предуслов за задолжување. Доколку постои дефицит, тој треба да биде регулиран во времето дадено како грејс период од страна на заемодавателот.

Соодносот на очекуваниот нето оперативен резултат и очекуваната сума за отплата на долгот е веројатно еден од најважните показатели на капацитетот за задолжување на локалните самоуправи. Локалните самоуправи треба да се стремат овој сооднос да биде значително поголем од еден за да се покаже дека имаат сериозна финансиска позиција во однос на своите финансиски обврски.

### **3. Подобрување на перформансите на финансискиот менаџмент**

Отчетноста и транспарентноста на локалните самоуправи е одлика за нивна професионалност во однос на управување со буџетските средства. Соодветните, точни и навремени финансиски информации за активностите на локалните самоуправи ќе бидат од голема корист и за инвеститорите и за локалните самоуправи и предуслов за подобрување на перформансите на финансискиот менаџмент. Годишните извештаи на локалните самоуправи треба да вклучуваат: административен извештај, биланс на состојба и биланс на успех, како и анализа на паричниот тек.

Локалните самоуправи би можеле да ги подобрат своите перформанси во однос на управувањето со финансиите со помош на аплицирање за добивање на кредитен рејтинг од надворешна независна агенција за кредитен рејтинг.

### **4. Кредитен рејтинг**

Колку општините се способни да го извршуваат и да го планираат сопствениот буџет кој се утврдува според нивното фискално работење, фискалните капацитети и самостојно да решаваат за своите капитални инвес-

тиции, се главните параметри со кои се утврдува и се оценува нивниот кредитен рејтинг.

Кредитниот рејтинг претставува потреба за финансиска стабилност на општините, за нивната ликвидност и надеж за привлекување внимание кај домашните и странските инвеститори. Со добивање кредитен рејтинг, општините можат да се легитимираат пред сите меѓународни финансиски институции и пред заинтересираните од бизнисот. Кредитниот рејтинг претставува и обврска бидејќи еднаш покажаната стабилност треба да се одржува. Познати меѓународни агенции го утврдуваат кредитниот рејтинг на општините, а воедно со тоа им помагаат и да ги идентификуваат сопствените слабости. Оценката за кредитниот рејтинг претставува и обврска бидејќи треба да се одржува и подобрува утврдената стабилност и објективно да се планираат општинските буџети за да се избегнат евентуални потреси.

Кога повеќето општини би имале оценка за кредитниот рејтинг, инвеститорите ќе ја знаат нивната финансиска и кредитна способност, како и нивните капацитети за поднесување на капиталните инвестиции. Општините тешко можат да покажат позитивно финансиско работење, најверојатно поради немање стратегија. Општината треба да прикаже дека претходните две години нема долгови и да покаже позитивност во финансиското работење, за да биде позитивно оценета. Ако повеќето општини имаат показател за сопствениот кредитен рејтинг и ако тој е позитивен, секако дека тоа позитивно ќе се одрази и врз вкупниот кредитен рејтинг на Македонија.

При добивањето на позитивната кредитна оценка се клучни неколку работи. Важно е локалната самоуправа да е способна да спроведува одлуки за политиката со која се остваруваат позитивни финансиски резултати бидејќи така се зајакнува долгорочната финансиска стабилност. Исто така, општината треба да е способна да ги покрие сите свои трошоци, вклучително и трошоците за сервисирање на долгот.

Во моментот постојат три големи компании кои нудат ваква услуга на локалните самоуправи во Југоисточна Европа: “Moody’s Investors Service“, “Standard and Poor’s“ и “Fitch“. Долгорочните обврзници од највисок квалитет се рангираат како „Ааа“ од страна на “Moody’s“ и „ААА“ од страна на “Standard and Poor’s“ и “Fitch“. Обврзниците рангирани под „Ваа“ од страна на “Moody’s

Investors Service“ и под „BBB“ од страна на “Standard and Poor’s“ се смета дека се под скалата за инвестирање.

Табела 17. - Рангирање на долгорочни долгови од страна на “Moody’s Investors Service“ (доспеаност од една или повеќе години)

<b><u>Инвестициска скала</u></b>	<p><b>Aaa</b> – „многу сигурно вложување“</p> <p><b>Aa1, Aa2, Aa3</b> – вложување со висока оцена</p> <p><b>Baa1, Baa2, Baa3</b> – вложување со средна оцена</p>
<b><u>Шпекулативни оценки</u></b>	<p><b>Ba1, Ba2, Ba3</b> – шпекулативни елементи</p> <p><b>B1, B2, B3</b> – отсуство на карактеристики за посакувани инвестирања</p> <p><b>Caa1, Caa2, Caa3</b> – обврзници со лош рејтинг</p> <p><b>Ca</b> – високо шпекулативно вложување</p> <p><b>C-</b> најнизок рејтинг, особено лоши предвидувања во однос на постигнувањето на каков било реален инвестициски рејтинг.</p>

#### 4.1. Постапка за рангирање

Локалните самоуправи ги ангажираат агенциите за кредитен рејтинг за подобро да разберат кои се главните детерминанти на својата кредитна способност што ќе им помогне да одлучат кои измени им се потребни за да го подобрат својот профил на кредитни ризици, а со тоа да ги намалат трошоците поврзани со заемот.

Постапката за спроведување на кредитен рејтинг во една општина е следнава:

- Локалните самоуправи стапуваат во контакт со агенцијата за кредитен рејтинг.
- Апликацијата со посебните финансиски информации поврзани со активноста на локалните самоуправи се праќа до агенцијата за кредитен рејтинг.
- Агенцијата за кредитен рејтинг врши анализа на апликацијата на локалната власт, заедно со локалните и националните економски услови и се доделува кредитен рејтинг на локалната власт. По правило, кредитниот рејтинг на локалните самоуправи не може да биде повисок од државниот рејтинг на земјата.



- По почетниот рејтинг, агенцијата за кредитен рејтинг врши повремена ревизија на рејтингот, со цел да ги земе предвид финансиските и економските информации поврзани со позицијата на локалните самоуправи.

Важни дефиниции во постапката на рангирање:

- Перспективи на рејтингот: Тоа се, всушност, мислења во однос на можната насока на рејтингот на издавачот на обврзниците во среден рок, обично во рок од 18 месеци. Перспективата припаѓа во 4 категории: позитивна, негативна, стабилна и развојна.
- Преглед на рејтингот: Кредитот се става на надзорна листа кога е предмет на преглед за можно надградување или, пак, за намалување на неговата вредност, или (многу ретко) на преглед со непознат правец. Формалниот преглед во нормални услови се врши во рок од 90 дена.
- Потврда за рејтингот: По формалниот преглед, комисијата за рангирање решава да не го промени рејтингот, односно само го потврдува рејтингот.

#### **4.2. Кредитен рејтинг на Општина Штип**

Добивањето на кредитниот рејтинг за општините значи дека добро раководат со буџетот и целокупното финансиско работење, а придобивка од кредитниот рејтинг ќе биде тоа што ќе можат многу полесно да се задолжуваат пред домашните и странските финансиски институции и банки. Трезорите на домашните и на странските банки и финансиски институции полесно се отвораат за добрите менаџери. Со ваквиот рејтинг општините полесно ќе бидат препознаени надвор од границите на државата, а тоа е од суштинско значење за привлекување странски инвестиции. И доколку тоа се постигне, тогаш е можен развој на локално ниво. Со парите општините ќе можат да градат инфраструктура, да вработуваат и економски да се развиваат.

Во Македонија вкупно седум општини имаат кредитен рејтинг од меѓународната агенција Мудис. Покрај Велес и Струмица, во 2011 година таков

рејтинг обезбедија и локалните самоуправи на: Гевгелија, Гостивар, Куманово, Штип и Илинден. Општина Гостивар го изгуби својот рејтинг во 2012 година поради неправилно финансиско работење.

Еден од критериумите за добивање на кредитен рејтинг е правилно менаџирање со парите - општинските конта да имаат добри приходи од даноци, а да немаат заостанати обврски, односно долгови. Тоа влијае на банките сè повеќе да се заинтересирани за ЈПП со општините.

Рејтингот е оценка за кредитниот ризик, односно за потенцијалите и за опасностите од евентуално неостварување финансиски обврски на секоја поединечна општина. Во општините што го добија кредитниот рејтинг постои добра ликвидност и нема висока изложеност на долг. Во носењето на кредитната оценка најголемо влијание имаат: оперативната средина или институционалната поставеност во една држава, нејзиниот вкупен економски развој и БДП што го остварува.

Рејтингот доделен на Општина Штип се одразува на примената на Заедничката стандардна Moody's анализа (JDA), рејтинг методологија за регионални и локални власти (RLGs)<sup>9</sup>. Во согласност со оваа методологија, Moody's прво ја воспоставува основната линија на кредитната оценка (BCA) за општината и потоа ги разгледува веројатностите за појава на поддршка која доаѓа од страна на државната власт за да се избегне непосредно подразбирање од страна на општината ако овој настан се случи.

Б1 рејтингот на Општина Штип се одразува на добрите финансиски перформанси, позиција на адекватна ликвидност и недостиг на директен долг. Земен во предвид е и растот на локалните даночни приходи кој влијае на економскиот циклус, односно оперативните перформанси на Општината.

Покрај тоа, беше предвидено дека високите инфраструктурни потреби на Општината најверојатно ќе доведат до зголемување на долговите. Рејтингот, исто така, беше ограничен од страна на новата општинска рамка во Македонија, која претрпува значителни промени во последниве години и тоа доведе до големи промени во структурата на општинските буџети.

---

<sup>9</sup> Комплетната публикација на методологијата Regional and Local Governments е достапна на [www.moody.com](http://www.moody.com) Оваа методологија се однесува на регионалните и локални самоуправи надвор од САД.

Табела 18. – Кредитна сила и предизвици за Општина Штип

Кредитната сила за Општина Штип	Кредитни предизвици за Општина Штип
Избалансирано финансиски перформанси	Зголемување на локални даночни приходи
Само-финансирачки капацитет	Значителни инфраструктурни потреби
Недостаток на директен долг	Релативно нова фискална рамка

\* Извор: Извештај за кредитен рејтинг на Штип од Moody's Investors Service (22.06.2011)

За Штип основната кредитна оцена е 14<sup>10</sup> (на скала од 1 - 21, каде 1 претставува најнискиот кредитен ризик).

*Подетална анализа за кредитната оцена е дадена во Прилог 7.*

Општина Штип со релативно добриот рејтинг покажа дека добро се менаџираше буџетот, Општината нема долгови и има фискален капацитет. Финансиската стабилност рефлектира можност Општината да се задолжи за изградба на инфраструктурни проекти од кои ќе има повратен економски ефект. Општината го искористи кредитниот рејтинг како легитимитет за настап пред меѓународните финансиски институции, т.е. Светската банка и Јапонската банка за обнова и развој.

#### 4.3. Придобивки за локалните самоуправи од кредитниот рејтинг

Доброто менаџирање со општините ги зголемува бенефитите од кредитниот рејтинг со:

- пристап до поголем број на потенцијални инвеститори, со тоа намалувајќи ги трошоците за позајмување со зголемувањето на конкуренцијата;
- независни мислења за идната стабилност и законските обврски на издавачот на обврзниците со цел да се обезбеди увереност за навремена отплата на своите финансиски обврски;
- независна процена на моменталната кредитна состојба на општината и идните приходи и расходи врз основа на буџетските трендови и проекции;

<sup>10</sup> Според Извештајот за кредитен рејтинг на Штип од Moody's Investors Service (22.06.2011).

- дијагноза на основните ризични фактори кои придонесуваат за кредитната способност и идентификување на областите на критични ризици кои можат да ја доведат во опасност способноста на локалните самоуправи за навремена отплата на главнината и каматите за нивните долговни обврски;
- објективна проценка на важните општински финансиски активности кои се од најголема важност за градоначалниците, општинските совети и граѓаните и
- поголемо ниво на транспарентност и одговорност во однос на работата на општините.

## ЗАКЛУЧОК

Способноста на локалните самоуправи да генерираат дополнителни приходи, да изнајдат надворешни извори на средства и правилно да ги комбинираат им овозможува реализација на инвестициски проекти. Со задолжување, општините можат да спроведат повеќе капитални проекти за пократок рок отколку преку финансирање со свои средства. Самата постапка за позајмување средства бара и анализа на ризиците кои би имале влијание врз локалниот буџет. За да ги има во предвид овие ризици, се препорачува секоја локална самоуправа да подготви стратегија за управување со долгови и пишана политика на долг.

Финансиската рамка на локалните самоуправи игра клучна улога во одржливиот развој на пазарите на капитал за општините. Со утврдувањето на општата структура на локалните приходи и расходи, меѓувладината фискална рамка пошироко го одредува капацитетот за барање заем на локалните самоуправи во рамките на дадена земја.

Од планираниот буџет на Општина Штип за 2013 година се гледа дека се предвидуваат 39,50% од средствата за инвестиции во реконструкции на улици, тротоари, водоводна и канализациона мрежа, што значи дека развојната компонента е со висока стапка на учество. Меѓутоа, состојбата со остварувањето и реализацијата на општинскиот буџет е релативно неповолна. Сопствен буџет од околу 250 милиони денари за општина како Штип, е недоволен за да може општината самостојно да ја остварува потребната динамика на развој. Неповолноста најмногу се состои во тоа што делот кој се генерира од стабилните приходи е доволен само за покривање на основните функции на ЛС и не овозможува инвестиции во посериозни зафати во делот на капиталните инвестиции.

Дали штедењето и донациите од приватниот сектор ќе го овозможат идниот развој на општината? Одговорот е едноставен – Не! Локалната самоуправа на тој начин може да обезбеди само циркуларни приходи за инвестициски развој. Меѓутоа, тоа е погрешен пат кој води до огромен ризик за забавување на развојот, што со тек на времето може да ја доведе општината до потполн колапс. Се испушта од вид дека општинските проекти за естетско, а

не суштинско уредување, се само дополнителен трошок за локалната самоуправа и јавните претпријатија и секако нерационално искористена услуга од бизнис секторот.

Локалните самоуправи имаат пристап до голема палета на инструменти за добивање заеми, секој за различни намени. Краткорочните финансиски инструменти, кои ги користат локалните самоуправи, служат за покривање на недостатоци во приходите или премостување на преоден период до земањето на долгорочниот заем. За имплементација на капитални проекти, општините ги користат среднорочните и долгорочни заеми. Ограничувањата во однос на локалната задолженост се дефинирани во законодавството поврзано со локалните јавни долгови и вклучуваат цел на задолжување и максималните прагови на задолженост.

Финансиските институции нудат два инструмента за финансирање на локалните самоуправи, тоа се заемите и обврзниците. Разликата помеѓу овие инструменти е во постапката за аплицирање. Заемите се доделуваат од страна на финансиска институција (на пр. комерцијална банка) директно на локалните самоуправи. Општините сами ги спроведуваат постапките за издавање на обврзници или ангажираат некој учесник во пазарот.

Локалните самоуправи можат да ги побараат заемите од: општински банки, комерцијални банки, меѓународни финансиски институции и општински развојни фондови. Постојењето и достапноста на ваквите финансиски институции, кои би ги финансирале локалните самоуправи, зависи од постоењето на локални кредитни пазари. Централните власти и локалните самоуправи треба да промовираат посебни мерки кои ќе имаат за цел поддршка на развојот на одржливи пазари на капитал со помош на сведување на минимум на ризиците од пропаст на пазарите. При преговорите со финансиските институции, локалните самоуправи мораат да ги земат во предвид и доспеаноста, грејс-периодот, каматните стапки, надоместоците, траншите (отплатата на заемот), рефинансирањето итн. Најважно, сепак, е да се направи проценка од капацитетите на општината навремено да ги сервисира обврските настанати со секое задолжување. Општина Штип ги искористи заемите од Јапонска банка за обнова и развој и дел од заемот од Светска банка за реализација на инвестиции од локално значење, но и покрај тоа,

далеку е од загрозување на финасиската стабилност бидејќи располага со потенцијали да врши навремена отплата. Дополнително, самите проекти, како што беа предвидени, обезбедуваа заштеда која е поголема од годишниот аниутет – во случајот на заемот од ЈСА или како што е случајот со приходите од паркирањето кај проектот за кој е земен заем од Светската банка. Идејата беше да се генерираат приходи кои досега не биле присутни во буџетот на Општината.

Цел на раководството на локалната самоуправа треба да биде да ја доведе општината во кондиција во која би се добил таков исклучително поволен кредит, како што е кредитот од Светската банка. А голема грешка е, кога е веќе добиен, општината да се откаже од него бидејќи на тој начин се затвораат вратите на сите меѓународни финансиски институции.

Погрешен пристап е сите проекти да се финансираат без земање кредити, преку сопствени средства и со донации, со образложение дека така нема да се создаваат обврски. Овој став е погрешен бидејќи и кредитите се метод преку кој општината финансира одредени проекти со сопствени средства (бидејќи од сопствени средства се отплатуваат), а донациите се создавање обврски на индиректен начин бидејќи не може да се очекува никој бесконечно да донира без интерес. Истовремено, донациите никако не смеат да се сметаат за стабилен извор за финансирање бидејќи се непредвидливи, а во крајна линија, секој правен субјект за да донира, треба да одвои од сопствените средства за развој или од платите на работниците. Така, во суштина, не се добива ништо, туку се врши само прелевање на средства кои, секако, се во општината. Од друга страна, со донации реално и не можат да се завршат сериозни капитални инвестиции.

**Според мое мислење, општината не се задолжува со земање заеми, туку со непостоење на реална визија и концепција за развој, како и со неискористувањето на алтернативните извори на финансирање со соодветна динамика за сервисирање на обврските. Заемите, сами по себе, не значат задолжување, поголем проблем е слабото менаџирање со изворите на средства.**

На пример, може да се случи ситуација во која општината има итна неопходна потреба од поголема капитална инвестиција - улица, водовод,

канализација, противпожарна станицаи сл. за чија реализација се потребни големи средства со кои општината не располага. Доколку, како во случајот на Општина Штип, има одлука за незадолжување или заради негативно искуство воопшто не може да се добие заем, тогаш локалната самоуправа се задолжува таму каде што најмалку треба – **останува должна на своите граѓани!**

Затоа, **обврска** на секоја локална самоуправа е да изнајде начин да ги искористи сите потенцијални извори на приходи во буџетот на општината и со тоа и директно да го зголеми кредитниот потенцијал-рејтинг за да може да обезбеди финансирање на поголеми капитални инвестиции.

Конкретно, примерот со потребата од дислоцирање на постојниот објект на ППЕ во Штип, сугерира издавање на општински обврзници. Обврзниците најчесто се препорачуваат за финансирање за големи капитални проекти кои имаат потреба од долгорочно финансирање. Тие се издаваат од страна на локалните самоуправи на директен начин или преку финансиски посредници (на пр., брокерски куќи, фондови, банки) на институционални или поединечни инвеститори. **Цената на задолжувањето со помош на обврзници обично е помала од позајмувањето со помош на заеми.**

Доколку Општината не издаде обврзници, во овој момент проектот за ППС не може да се реализира бидејќи Општината ги нема потребните средства. Одлуката за некористење на инструментите за задолжување во наредите четири години од страна на Локалната самоуправа е практично откажување од проектот и прифаќање на сите ризици од останувањето на објектот на сегашната локација. Исто така, тоа значи отфрлање на можностите за обезбедување евентуален дополнителен приход потребен за економски развој на Општина Штип.

Без оглед на тоа како ќе се развива Општината и какви резултати ќе се постигнат во наредниот период, треба да се нотира дека неуспех е и пропуштањето на можностите кои се укажуваат преку непознавањето на придобивките од ваквите инвестиции. Тоа е едно од мерилата за капацитетот и способноста на тимот одговорен за развојот на Локалната самоуправа. Не може за успех да се смета ако се добие 10% од потенцијалната придобивка. Неуспех е затоа што се изгубени 90%.



Општо, во пракса, покрај финансиските институции, локалните самоуправи во земјите-членки и земјите-кандидати на ЕУ имаат пристап до финансиските средства од грантовите кои се нудат од страна на Европската Унија (ЕУ). Во земјите-членки, таквите проекти на локалните самоуправи често надминуваат износи од 15 милиони евра. Вредноста на проектите кои се нудат од страна на локалните самоуправи од земјите-кандидати е пониска, меѓутоа придобивките од финансирањето на локални капитални инвестиции преку грантови на ЕУ, секако, дека не може да се доведе во прашање. Општина Штип ги има искористено фондовите на Европската Унија преку добивање грантови од Програмата 2007-2013 за меѓугранична соработка помеѓу Р. Македонија и Р. Бугарија.

Општина Штип не смее да ја пропушти можноста за идна соработка со општини од семејството на ЕУ и треба да донесува одлуки за проекти кои ќе ги зголемат шансите за добивање ЕУ грантови во иднина.

Во секој случај, локалната самоуправа треба да го гледа долгорочниот развој и придобивките од него преку секаков вид на соработка. Ниедна општина, па и најбогата, не може самостојно да го оди патот на развојот на долг рок, изолирано од меѓународните институции. Успесите се создаваат со градење на соработка и заедничка поддршка.

Генерално, локалните самоуправи треба да извршат самопроценка на својата кредитна способност пред да започнат со контактирање на финансиски институции. На тој начин, локалните самоуправи ќе можат приближно да утврдат колку пари можат да побараат без притоа да ја загорзат својата финансиска стабилност. Покрај тоа, со помош на самопроценката, локалните самоуправи ќе се подготват за дискусии со финансиските институции кои ќе се одвиваат при барањето на заем. Кредитната способност на локалните самоуправи ја опфаќа и способноста за отплаќање на долговите. Самопроценката може да се користи и како дијагностичка алатка која на локалните самоуправи ќе им овозможи подобро разбирање на факторите кои можат да влијаат врз нивната финансиска стабилност, како и развивање на одредени анализи на можни случаи.

Соодветните, точни и навремени финансиски информации за активностите на локалните самоуправи ќе бидат од голема корист и за

инвеститорите и за локалните самоуправи. Годишните извештаи на локалните самоуправи треба да вклучуваат административен извештај, биланс на состојба и биланс на успех, како и анализа на паричниот тек. Јавното обелоденување на финансиските извештаи треба да биде задолжително.

Локалните самоуправи би можеле да ги подобрат своите перформанси во однос на управувањето со финансиите со помош на аплицирање за кредитен рејтинг од надворешна независна агенција за кредитен рејтинг. Со добивање на кредитен рејтинг, локалните самоуправи подобро ќе разберат кои се главните детерминанти на својата кредитна способност што ќе им помогне да одлучат кои измени им се потребни за да го подобрат својот профил на кредитни ризици, а со тоа да ги намалат трошоците поврзани со заемот.

Општина Штип со релативно добриот рејтинг (Б1) добиен во 2011 година покажа дека добро се менаџирал буџетот, општината нема долгови кои не може да ги сервисира и има фискален капацитет. Финансиската стабилност рефлектирала можност општината да се задолжи за изградба на инфраструктурни проекти од кои ќе има повратен економски ефект.

Општина Штип треба да ја користи важноста на кредитниот рејтинг за привлекување на инвеститорите, а неговото откажување може само да ја отфрли Општината од листата на потенцијални локации за странски инвестиции.

Развојот на општината е условен со решавање на големите инфраструктурни проблеми и реализација на поголеми капитални инвестиции, а за тоа се неопходни заеми. А локалните економски услови, буџетските перформанси, финансиската и политичка флексибилност, капацитетот за управување со проекти, транспарентноста и отчетноста, квалитетот на постапката за буџетирање, постоењето на систем за управување со долгови и стратегија за капитални инвестиции, како и достапните гаранции се важни аспекти кои влијаат врз способноста за добивање поволен заем.

Реализацијата на инвестициските проекти мора да го држи својот континуитет и при смена на раководството од политички причини. Локалната економија во која функционираат општините треба да претставува стимул за да може да ја зголемат атрактивноста за инвестирање на својот регион со обезбедување на недвижен имот за големите инвеститори. Отфрлањето на

можност за задолжување, неискористувањето на поволни кредити од меѓународни финансиски институции, несоздавање услови за инвестиции, го поставува прашањето дали локалната самоуправа има добра стратегија за долгорочен развој на општината? Како и да е, несериозно е од локална власт да прави експерименти кои се сосема спротивни и од економската теорија и од економската пракса.

Општините треба да се стремат кон помала зависност и поголема самостојност. Долгорочно тие не можат да ја бараат финансиската самостојност само од централната власт. Значи, треба да посегнат по оние пазарни извори што им стојат на располагање. За ефективна апсорпција на парите и подобрување на општинскиот бонитет, треба да се користат модели за искористување на соработката со бизнис секторот, амортизирачки хартии од вредност, домашните и мултилатералните кредитори, организациите за развој и агенциите на ЕУ.

За успешен економски развој, се бара внимателно планирање, оценување и успешна употреба на развојните инструменти, средства и техники. Спроведување на концептот на локален економски развој бара сериозен ангажман од страна на општините во поглед на располагање со соодветно образован кадар и финансиски ресурси, со цел да се поттикне растот на економската моќ и да се подобри квалитетот на животот на граѓаните преку зајакнување на локалната економија, создавање нови работни места и подобрување на условите за економски раст. Раководствата на локалните самоуправи треба да се однесуваат одговорно, ставајќи ги интересите на општината пред краткорочните цели.

Напредок е постигнат, но сè уште се потребни суштински реформи за да се обезбеди долгорочен одржлив раст.

## **ПРИЛОЗИ**

### **Прилог 1: Овластени банки и овластени брокерски куќи**

**Овластени банки** кои работат со хартии од вредност се:

1. НЛБ Тутунска банка АД Скопје - Служба за услуги со хартии од вредност
2. Охридска банка АД Охрид - Оддел за работа со хартии од вредност при експозитура во Скопје
3. Стопанска Банка АД Скопје-Дирекција за работа со хартии од вредност и брокерско - посреднички услуги
4. Комерцијална банка АД Скопје -Дирекција за вршење услуги со хартии од вредност
5. ТТК Банка АД Скопје - Оддел за работа со хартии од вредност со седиште во Битола и Работна единица за тргување со седиште во Скопје
6. Централна кооперативна банка АД Скопје-Служба за хартии од вредност

**Овластени брокерски куќи** се:

1. Алта Виста Брокер АД Скопје
2. АУКТОР & ХИТА БРОКЕРИ АД СКОПЈЕ
3. Битола Брокер АД Битола
4. Бро-Дил АД Скопје
5. Еуро Брокер АД Скопје
6. ЕУРОХАУС АД Скопје
7. Илирика Инвестментс АД Скопје
8. ИНВЕСТБРОКЕР АД Скопје
9. Иново Брокер АД Скопје
10. МОЈ БРОКЕР АД Скопје
11. НОВИ ТРИГЛАВ АД Скопје
12. Пеон Брокер АД Скопје
13. Поштел Брокер АД Скопје
14. Фершпед Брокер АД Скопје

## Прилог 2: Буџет на Општина Штип за 2013 година

Буџетот на Општина Штип за 2013 година се состои од:

<b>I.</b>	<b>Вкупни приходи</b>	<b>823.035.780,00 денари</b>
-	даночни приходи	220.000.000,00 денари
-	неданочни приходи	52.686.000,00 денари
-	капитални приходи	134.500.000,00 денари
-	приходи од дотации	339.118.000,00 денари
-	трансфери	66.100.000,00 денари
-	приходи од донации	10.631.780,00 денари
<b>II.</b>	<b>Вкупни расходи</b>	<b>913.235.780,00 денари</b>
-	од утврдени намени	912.235.780,00 денари
-	резерви	1.000.000,00 денари
<b>III.</b>	<b>Дефицит</b>	<b>-90.200.000,00 денари</b>
<b>IV.</b>	<b>Финансирање</b>	<b>90.200.000,00 денари</b>
	<b>Прилив</b>	<b>92.200.000,00 денари</b>
-	домашни приливи	92.200.000,00 денари
-	приливи од странски заем	0 денари
	<b>Одлив</b>	<b>2.000.000 денари</b>
-	отплата на главница	2.000.000 денари

**Прилог 3: Распоред на посебниот дел на буџетот по програми и подпрограми**

		2012 година	2013 година
A00	Совет на општина	9.260.000 денари	21.200.000 денари
D00	Градоначалник	6.310.000 денари	6.350.000 денари
D10	Месна самоуправа	1.190.000 денари	1.190.000 денари
E00	Општинска администрација	112.381.000 денари	116.380.000 денари
F10	Урбанистичко планирање	4.000.000 денари	12.000.000 денари
FA0	Уредување на градежно земјиште (капитални трошоци)	42.000.000 денари	60.000.000 денари
J30	Јавно осветлување	24.700.000 денари	43.000.000 денари
J40	Јавна чистота	16.500.000 денари	16.500.000 денари
J60	Одржување и заштита на локални патишта и улици	16.500.000 денари	15.500.000 денари
J70	Одржување и користење на паркови и зеленило	8.162.000 денари	10.000.000 денари
JD	Изградба и реконструкција на локални патишта	29.000.000 денари	33.300.000 денари
G10	Поддршка на ЛЕР	0	25.500.000 денари
JG0	Изградба на системи за водоснабдување	6.000.000 денари	10.000.000 денари
JИ	Изградба на системи за одведување и пречистување на отпадни води	6.000.000 денари	10.000.000 денари
K40	Културни манифестации	6.770.000 денари	6.790.000 денари
L00	Спорт и рекреација	20.000.000 денари	30.000.000 денари
H1 и H2	Образование	10.000.000 денари	11.500.000 денари
K20	Музичко сценска дејност	1.600.000 денари	1.300.000 денари
K	Култура	самофинансиски активности	блок дотации
K20	Музичко-сценска дејност	585.000 денари	1.835.000 денари
B1	Детски градинки	25.986.000 денари	56.257.000 денари
H1	Основно образование	6.360.000 денари	156.545.000 денари
H2	Средно образование	7.925.000 денари	118.127.000 денари
H0	Противпожарна единица	1.920.000 денари	6.354.000 денари


**Прилог 4: Учетството во структурата на приходите и расходите во основниот буџет за 2013 година**

			План	процент на учество
		<b>ПРИХОДИ</b>	432.430.000	
71		<b>Даночни приходи</b>	<b>220.000.000</b>	<b>51,0%</b>
	711	Данок на доход	8.700.000	2,0%
	713	Даноци на имот	62.500.000	15,0%
	717	Даноци на с. услуги	147.850.000	34,0%
	718	Такси	950.000	0,5%
72		<b>Неданочни приходи</b>	<b>11.830.000</b>	<b>3,0%</b>
	722	Глоба судски и адм. такси	2.630.000	1,0%
	723	Такси и надоместоци	1.000.000	0,5%
	724	Други владини услуги	1.200.000	0,5%
	725	Други неданочни услуги	7.000.000	2,0%
74		<b>Трансфери и донации</b>	<b>66.100.000</b>	<b>15,0%</b>
	741	Трансф. до др. нивоа на власт	66.100.000	15,0%
73		<b>Капитални приходи</b>	<b>134.500.000</b>	<b>31,0%</b>
	733	Продажба на земјиште и н.в.	134.500.000	31,0%

		РАСХОДИ	432.430.000	
40		<b>Плати, наемнини и надоместоци</b>	<b>71.150.000</b>	<b>16,5%</b>
	401	Основни плати	49.071.000	7,0%
	402	Придонеси од социј. осигурување	18.079.000	4,0%
	404	Надоместоци	4.000.000	1,0%
41		<b>Резерви и недефинирани расходи</b>	<b>1.000.000</b>	<b>0,5%</b>
	412	Постојана резерва	600.000	/
	413	Тековни резерви	400.000	/
42		<b>Стоки и услуги</b>	<b>136.280.000</b>	<b>32,0%</b>
	420	Патни и дневни трошоци	1.640.000	0,5%
	421	Ком. услуги, греење, ком. и транс	48.008.000	11,0%
	423	Ситен инв., алат и др. мат. за попр.	6.380.000	1,5%
	424	Поправка и тековно одржување	33.630.000	8,0%
	425	Договорни услуги	31.310.000	7,5%
	426	Други тековни расходи	9.312.000	2,0%
	427	Времени вработувања	6.000.000	1,5%
45		<b>Каматни плаќања</b>	<b>2.300.000</b>	<b>0,5%</b>
	452	Камата на кредити	2.300.000	0,5%
46		<b>Субвенции и трансфери</b>	<b>47.400.000</b>	<b>11,0%</b>
	463	Транф. до невладини организации	30.400.000	7,0%
	464	Разни трансфери	16.550.000	4,0%
	465	Исплата по извршени исправи	450.000	/
47		<b>Социјални бенифиции</b>	<b>1.200.000</b>	<b>0,5</b>
	471	Социјални бенифиции	1.200.000	0,5
48		<b>Капитални расходи</b>	<b>171.100.000</b>	<b>39,5%</b>
	480	Купување на опрема и машини	17.500.000	4,0%
	481	Градежни објекти	3.000.000	1,0%
	482	Други градежни објекти	143.400.000	33,0%
	483	Купување мебел	700.000	/
	485	Вложување во нефинан. средства	6.500.000	1,5%



## Прилог 5: Пресметка за предлог проект за изградба на нова ППС

Република Македонија					
					
ОПШТИНА ШТИП					
Одделение за уредување на градежно земјиште, регулација и геодетски работи					
<b>ПРЕСМЕТКА ЗА ПРЕДЛОГ НОВ ПРОЕКТ</b>					
<b>ПОДРУМ</b>					
реден број	ПРОСТОРИЈА	един мерка	површина		
1	Скали	M2	12		
2	Тренинг и вежба	M2	180		
3	Магацини	M2	80		
<b>ВКУПНО</b>		M2	272	300,00	81.600,00
<b>ПРИЗЕМЈЕ</b>					
реден број	ПРОСТОРИЈА	един мерка	површина		
1	Дежурен	M2	20		
2	Кујна	M2	20		
3	Дневен боравок	M2	40		
4	Магацин	M2	30		
5	Магацин	M2	30		
6	ВЦ	M2	20		
7	Гардероба	M2	40		
8	Полнење апарати	M2	20		
			220	450,00	99.000,00
10	Магацин	M2	40		
11	Гаража за 8 возила	M2	400		
<b>ВКУПНО</b>		M2	440	300,00	132.000,00
<b>КАТ</b>					
реден број	ПРОСТОРИЈА	един мерка	површина		
1	Командир	M2	30		
2	Заменик командир	M2	30		
3	Командир на смена	M2	25		
4	Спална за 10	M2	40		
5	Спална за 10	M2	40		
6	ВЦ	M2	20		
7	Гардероба	M2	24		
8	Сојуз на пожарно др	M2	12		
9	Сала за состаноци	M2	40		
10	Спална за 9	M3	40		
11	Спална за 10	M2	40		
<b>ВКУПНО</b>		M2	341	400,00	136.400,00
<b>ПРОСТОР ЗА ТРЕНИНГ</b>					
реден број	ПРОСТОРИЈА	един мерка	површина		
1	Скали	M2	80		
2	Тренинг и вежба	M2	200		
<b>ВКУПНО</b>		M2	280	300,00	84.000,00
<b>ПРЕДЛОГ ЦЕНА</b>		M2	1.553		533.000,00
<b>ДВОРНО И ПАРКИНГ</b>		M2	400		60.000,00
<b>ВКУПНО</b>					<b>593.000,00</b>

## Прилог 6: Предлог Одлука за издавање општински обврзници за Општина Штип

Година: 2013 Број: \_\_

Датум на издавање: XX/XX/2013

---

**Општина:** Совет на ОПШТИНА ШТИП

**Тип:** Одлука

**Наслов:** Одлука за издавање на општински обврзници – прва емисија

**Текст:** Врз основа на член 36 од Законот за локалната самоуправа (“Службен весник на РМ“ бр.05/02) и член 7 од Законот за хартии од вредност (“Службен весник на РМ“ 95/05, 25/07, 07/08, 57/10 и 135/11) и член 6 од Правилникот за формата и содржината на актот за издавање на хартии од вредност по видови на хартии од вредност (“Службен весник на РМ“ бр.122/06), Советот на Општина Штип на \_\_\_\_\_ седница, одржана на \_\_\_\_\_, донесе

### О Д Л У К А

#### за издавање општински обврзници – прва емисија

##### Член 1

Со оваа одлука Општина Штип, го уредува издавањето на првата емисија на петгодишни должнички општински обврзници без девизна клаузула.

Обврзниците ќе се издаваат по пат на јавна понуда.

##### Член 2

Издадените обврзници по својот вид се општи обврзувачки со call клаузула.

##### Член 3

Општина Штип ќе издаде 8.000 обврзници, во апоени од 5.000,00 денари и номинална вредност од 5.000,00 денари.

##### Член 4

Продажната цена на обврзниците изнесува 100% од номиналната вредност.

##### Член 5

Вкупна вредност на емисијата изнесува 40.000.000,00 денари.

#### **Член 6**

**Средствата кои ќе се приберат преку емисијата на обврзниците се наменети за изградба на нов Противпожарен дом на локација согласно ДУП за Општина Штип**

#### **Член 7**

Емисијата на обврзници нема гарант за исплата и истите не се издаваат во серија.

#### **Член 8**

Должничките обврзници се со фиксна годишна каматна стапка во износ од **6.5%**. Каматата на обврзниците се пресметува на остатокот на недостасана односно невратена главнина за плаќање од страна Општина Штип кон имателите на обврзниците. Пресметката на каматата се врши со примена на проста каматна стапка.

#### **Член 9**

Правата и обврските од издадените обврзници настануваат од моментот на запишување на истите во Централниот депозитар на хартии од вредност.

#### **Член 10**

Номиналната вредност на обврзницата и каматата ќе се исплаќаат годишно по метод на линеарна амортизација. Исплатата ќе се врши на точно утврдени датуми кои ќе бидат наведени во Проспектот.

Целосната исплата на главнината и каматата ќе се изврши во рок од 5 (пет) години од денот на запишувањето на обврзниците во Централниот депозитар на хартии од вредност.

#### **Член 11**

Исплатата на обврските настанати со издавањето на обврзниците ќе се врши од сопствени извори на приходи на општина Штип, а во моментот на нивното доспевање.

#### **Член 12**

Обврзниците се слободно преносливи, без ограничувања.

#### **Член 13**

Постапката за запишување и уплата на обврзниците ќе се врши преку Македонска берза на хартии од вредност, а ќе се спроведе преку овластените учесници на пазарот на хартии од вредност – членки на Македонската берза на хартии од вредност и Централниот депозитар за хартии од вредност.

При запишувањето и распределбата на запишаните обврзници се применува моделот на фиксна цена со примена на принципот на приоритет на налози со порано време на внесување на налогот во БЕСТ системот.

Обврзниците можат да се запишат и купат во рок од 30 дена од иницијалниот ден на запишување и уплата на обврзниците. Како иницијален ден се смета денот од кога почнува запишувањето и уплатата на обврзниците, а кој, согласно оваа одлука, ќе биде определен во Поканата за запишување на обврзниците и Проспектот за јавна понуда за издавање на обврзници.

#### **Член 14**

Обврзниците се уплатуваат во пари.

За време на запишувањето, сите уплати од купувачите се чуваат на посебна сметка во банка која не може да биде користена од страна на Издавачот сè додека јавната понуда не биде успешно завршена.

#### **Член 15**

Запишувањето и уплатата на обврзниците ќе отпочне најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на одобрението за издавање на обврзници од страна на Комисијата за хартии од вредност.

#### **Член 16**

Поканата за запишување и уплата на обврзниците и Проспектот ќе бидат објавени на македонски јазик и кирилско писмо во еден од дневните весници што излегуваат на територијата на Република Македонија, во еден од весниците на албански јазик што излегуваат на територијата на Република Македонија, како и на веб страната на Македонска берза на хартии од вредност, 14 дена пред почетокот на запишување на обврзниците.

#### **Член 17**

Согласно Анекс 3 од Правилата за тргување на Македонска берза не може да се запишат и/или уплатат повеќе обврзници од понудената количина во продажниот налог. Понудата започнува со внесување на продажен налог од страна на \_\_\_\_\_ **банка** и во текот на секоја аукција, во секој момент, апликацијата на БЕСТ системот за примарниот пазар, на трговските станици на членките прикажува информации за расположливата количина и цената на хартиите од вредност.

#### **Член 18**

Јавната понуда ќе се смета за успешна доколку се запишат и уплатат најмалку 75% од понудените обврзници.

Доколку јавната понуда не се реализира согласно став 1 од овој член истата се смета за неуспешна а сите запишувања на обврзниците се поништуваат и сите примени уплати за обврзниците зголемени за депозитната камата согласно член 2 став 1 точка 12 од Законот за хартии од вредност (“Службен весник на РМ“ бр. 95/05, 25/07, 07/08, 57/10 и 135/11) се враќаат најдоцна во рок од 7 дена од денот на објавување на неуспешност на понудата.

Доколку пред истекот на рокот за запишување и уплата на обврзниците се запишат и уплатат 100% од понудените обврзници со емисијата, Издавачот ќе ја прекине постапката и преку соопштение за успешно реализирана емисија ќе ја извести Комисијата за хартии од вредност и јавноста.

#### **Член 19**

Оваа одлука треба да се спроведе во рок од 1 (една) година од денот на влегувањето во сила.

#### **Член 20**

Оваа емисија на општински обврзници е наменета за сите физички и правни домашни и странски лица.

#### **Член 21**

Општинските обврзници ќе бидат внесени на берзанска котација во случај на исполнување на условите дефинирани согласно Правилата за котација издадени од Македонска берза за хартии од вредност.

#### **Член 22**

Доколку јавната понуда биде успешно реализирана, Општина Штип има обврска да ја извести јавноста согласно член 166 – б од Законот за хартии од вредност.

#### **Член 23**

Доколку Општина Штип ,како краен корисник на задолжувањето, не изврши сервисирање на обврските настанати по основа на задолжувањето, сервисирањето на обврските ќе се изврши согласно членот 4 став 6 од Законот за јавен долг (“Службен весник на РМ“ бр. 62/05, 88/08 и 35/11).

#### **Член 24**

Оваа одлука влегува во сила со денот на објавувањето во “Службен гласник на Општина Штип“.

**Број 07-XXXX/1**

**XX \_\_\_\_\_ 2013 година**

**Штип**

**СОВЕТ НА ОПШТИНА ШТИП  
ПРЕТСЕДАТЕЛ,  
Влатко Миташев**

## Прилог 7: Кредитна оцена на Општина Штип

Рејтинг Фактори						
Општина Штип						
Табела на основна кредитна проценка - 2009	Вредност	Резултат	Под-фактор тежина	Под-фактор вкупно	Фактор тежина	Вкупно
<b>Фактор 1: Услови на работење</b>						
Национален GDP за жител (PPP основа, \$ американски долари)	9,105	15	50.0%	14.25	60.0%	8.55
Национална GDP нестабилност (%)	944.6	15	25.0%			
Национален промовиран индекс на ефективност (Светска банка)	-0.14	12	25.0%			
<b>Фактор 2: Институционална рамка</b>						
Предвидливост, Стабилност, Одговорност	15	15	50.0%	15.00	10.0%	1.50
Фискална флексибилност(А): приходи од сопствени извори	15	15	16.7%			
Фискална Флексибилност (Б): Трошење	15	15	16.7%			
Фискална Флексибилност (В): Степен на задолжување	15	15	16.6%			
<b>Фактор 3: Финансиска позиција и изведба</b>						
Каматни плаќања/Оперативни приходи (%)	0.0	1	33.3%	5.33	7.5%	0.40
Вишок готовина за финансирање (барања)/Вкупно приходи	0.5	6	33.3%			
Бруто оперативен биланс/Оперативни приходи	6.4	9	33.3%			
<b>Фактор 4: Профил на долгови</b>						
Нето директен и индиректен долг/оперативни приходи	48.8	3	50.0%			
Краткорочни директни долгови/директен долг	0.0	1	25.0%	2.00	7.5%	0.15
Нето долг/ Насочување на оперативни приходи	-45.5	1	25.0%			

<b>Фактор 5: Владеење и управување</b>						
Фискално управување	7.5	7.5	40.0%			
Инвестиции и управување со долгот	15	15	20.0%			
Транспарентност и обелоденување (А)	7.5	7.5	15.0%	10.13	7.5%	0.76
Транспарентност и обелоденување (Б)	15	15	15.0%			
Институционален капацитет	7.5	7.5	10.0%			
<b>Фактор 6: Економски основи</b>						
Регионални или локални основни кредитни проценки за ЈПП – проценето (\$ US американски долари)	3,185	15	100.0%	15.00	7.5%	1.13
<b>Проценета основна кредитна оцена</b>						<b>14</b>

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. De Mello, Luis. (2000). "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross Country Analysis". *World Development* 28 (2):365-80.
2. Duff & Phelps Credit Rating. (1999). "Credit Ratings and Diagnostics of Local Authorities: Round I, II. Harare.
3. ECB (2009). *Credit Rating Agencies: Developments and Policy Issues*. Monthly Bulletin, May 2009.
4. Torill Meistad, Norwegian Centre for Rural Research Norwegian University of Science and Technology N-7491 "Subjective local identities used strategically in local community development".
5. Ma, Jun. (2000). "Design and Implementation of a Fiscal Early Warning System for Subnational Governments." World Bank, Washington, D.C.
6. Moody's Investors Service. (2006). "The Application of Joint Default Analysis to Regional and Local Governments". New York: Global Credit Research.
7. Moody's International Public Finance. (2008). "Regional and Local Governments outside the US: Rating Methodology". New York.
8. Noel, Michel. (2000). "Building Subnational Debt Markets in Developing and Transition Countries: A Framework for Analysis, Policy Reform and Assistance Strategy." Policy Research Working Paper 2339. World Bank, Private and Financial Sectors Development Unit, Europe and Central Asia Region, Washington, D.C.
9. Pallai, Katalin. (2000). "The Framework of Decentralization." World Bank, Washington, D.C.
10. Petersen, John, and John Crihfield. (2000). *Developing Subsovereign Credit Markets*. Washington, D.C.: World Bank.
11. Rosen, David. (2002). *An Investor's Perspective on Sub national Borrowing*. Sub national Credit Market Project. World Bank. Washington, D.C.
12. Eddy, Jane. (2002). "Local Government Ratings in emerging Markets". *Local and Regional Government: 2002*. Standard & Poor's. New York, NY.
13. Мирослав Трајановски, Данчо Узунов и Јане Вртески (7 јули, 2008) „Извештај за за јавно-приватно партнерство“.



14. Закон за локална самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002).
15. Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен Весник на Република Македонија“ бр. 61/2004, 96/2004, 67/2007 и 156/2009).
16. Закон за хартии од вредност („Службен весник на Република Македонија“ бр. 95/2005, 25/2007, 07/2008 и 57/2010).
17. Министерство за финансии на РМ, септември 2012 година, „Основни насоки за подготовка на буџетите на единиците на локалната самоуправа“.
18. Европска повелба за локална самоуправа.
19. Стратегија за управување со јавниот долг на Република Македонија за периодот 2008-2010, Сл.в.бр. 95/08 од 30.07.2008 година.
20. Извештај за процесот на фискална децентрализација во Република Македонија ОБСЕ - Скопје и Урбан Рурален Конслатинг - УРЦ Скопје, октомври 2007.
21. Стратегија за локален економски развој на Општина Штип (2012 – 2017).
22. Финансиски извештаи на Општина Штип - Годишната сметка на буџетот на Општина Штип за 2012 година; Годишен извештај на Општина Штип за 2012; План на буџет на Општина Штип за 2013.
23. Финансиски извештаи на ЈП „Исар“ – Отплата на кредит кон ЕБОР.
24. Moody’s агенција за кредитен рејтинг <http://www.moody.com>
25. Заедница на единиците на локалната самоуправа [www.zels.org.mk](http://www.zels.org.mk)
26. Министерство за финансии на РМ [www.finance.gov.mk](http://www.finance.gov.mk)
27. Министерство за локална самоуправа на РМ <http://www.mls.gov.mk>
28. Проект за локална самоуправа во Македонија (2007 - 2011) финансиран преку Американската агенција за меѓународен развој (УСАИД) [www.mlga.com.mk](http://www.mlga.com.mk)
29. Светска банка <http://go.worldbank.org/RMA8XTGZG0>
30. Европската банка за обнова и развој [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)