



ЛОКАЛНИ ФИНАНСИИ – УСПЕШНО УПРАВУВАЊЕ, ОДГОВОРНОСТ И ИЗВЕСТУВАЊЕ

Еднодневен семинар
(12/06/2013)

Доц. д-р Оливера Ѓоргиева-Трајковска

Фазен пристап во процесот на фискална децентрализација во РМ

- Во РМ, со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа, се предвидува **фазен пристап во процесот на ФД**, со цел да се овозможи постепено пренесување на надлежностите, во согласност со јакнењето на капацитетот на општините за преземање на овие надлежности
- **Првата фаза** од ФД започна во јули 2005 година, со пренесување на надлежностите од централната на локалните власти, во областите: образование, култура, детска заштита и згрижување на стари лица
- Во оваа фаза се предвидуваше преземање на имотот и обврските за финансирање на одржувањето на децентрализираните јавни установи, од страна на општините

- На страна на приходите, беше предвидено општините да ги зголемат своите приходи од сопствени извори, преку **укинување на ограничувањето на сопствените извори и на распределбата на сите наплатени приходи над лимитот**
- Покрај зајакнувањето на сопствените приходни извори на општините, беа предвидени и **заеднички даноци**, односно распределба на дел од приходите од персоналниот данок на доход и ДДВ (персоналниот данок на доход претставува најчиста форма на заеднички данок, чии приходи се распределуваат помеѓу општините според принципот на потекло на приходите, за разлика од приходите од ДДВ, кои се распределуваат според соодветна формула)
- Општините во првата фаза од процесот на ФД беа условени со исполнување на одредени критериуми, врзани за решавање на заостанатите долгови кон добавувачите и доверителите, како и екипирање на општинската администрација со квалификувани кадри

- **Втората фаза на ФД** започна во септември 2007 година и предвидуваше преземање на нови обврски од страна на општините, и тоа во: донесување одлуки за вработување и отпуштање на вработени во преземаните јавни установи, како и контрола врз финансирањето на платите на вработените
- Втората фаза беше дефинирана како условна, што значи дека за да преминат во втората фаза, општините треба да исполнат одредени критериуми:
 - Да ги исполнат условите од првата фаза,
 - Да имаат соодветен кадровски капацитет за финансирање,
 - Да имаат добри финансиски резултати,
 - Да немаат заостанати неподмирени обврски
- Со Законот за финансирање на ЕЛС се формираше и Комисија за следење и оценка на исполнувањето на критериумите за премин во втората фаза од ФД од страна на општините

Локален економски развој (ЛЕР)

- Со самото донесување на новиот Закон за локална самоуправа од 2002 година, значително се зголемија и надлежностите на локалните служби, а локалниот економски развој – **ЛЕР**, стана една од првите надлежности кои се пренесоа на локално ниво.
- Спроведување на концептот на локален економски 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.**

Препораки за успешен ЛЕР

Основен услов за успешен локален економски развој е сите општини кои не преминале во втората фаза од децентрализацијата (фискална децентрализација) во најкус можен рок да го завршат тој процес;

- Треба да се заврши процесот на формирање локален менаџмент за ЛЕР, односно општинска канцеларија за ЛЕР и советодавен одбор за ЛЕР;
- Потребно е да се изготви Стратегија за успешно спроведување на партнерство со локалната бизнис заедница и локалниот граѓански сектор, во поттикнувањето на локалниот економски развој;
- Изработката на *профил на локалната економија* и *идентификување на развојните приоритети*, е клучен услов за изработка на конкурентни локални економски проекти;



- Особен акцент во изработката на стратегијата за локален економски развој треба да се стави на можностите за јавно-приватно партнерство, регионални економски мрежи и намалувањето на оданочувањето на локалните бизниси;

- Користењето на можностите за прекугранична соработка на граничните општини е силен поттик за локалниот економски развој;

- Процедурите за управување со градежното земјиште треба да се поедностават и да се префрлат на локално ниво

Перспективи на Буџетите на локалната власт

- Во наредниот период треба да продолжи процесот на администрирањето на приходите на локалната власт согласно *Европската повелба за локална самоуправа*, односно правото општините самостојно да ја определуваат стапката на оданочување и износот на таксата.
- Согласно фискалните проекции за наредниот среднорочен период приходите на локалната власт се предвидуваат на ниво одоколу 5,2% од БДП, во рамките на кои се очекува зголемување на сопствените приходи согласно законските решенија и подобрена наплата.
- Во наредниот период соодветен ефект се очекува и од *законската можност за учество на приватниот капитал во јавниот сектор*, преку јавно-приватно партнерство, што едновременно треба да претставува и поттик за подобрување на квалитетот на локалните услуги и пораст на приходите.

- Генерално, се предвидува фискалната децентрализација во среднорочниот период да навлезе во својата завршна фаза, односно пренесените надлежности во сите општини да се финансираат со блок дотации, што ќе придонесе и кон стабилизирање на приходите на локалната власт.
- Во среднорочните проекции не се вклучени ефектите од евентуална промена на законските решенија сврзани со **рекомпонирање на постојниот модел на финансирање или нови методологи**, со кои би се зголемиле изворните приходи или би се обезбедиле нови извори за финансирање на ЕЛС, освен промените предвидени со измените на Законот за финансирање на ЕЛС во однос на зголемување на процентот на ДДВ кој се трансферира од централната власт, од сегашното ниво од 3% на 4,5%. Истовремено, се превземаат активности за изнаоѓање начини за зајакнување на фискалниот капацитет на ЕЛС.

Проблеми и препораки за унапредување на процесот на фискална децентрализација во РМ

- При анализата на процесот на ФД во РМ во изминатиот период може да се заклучи дека, откако е започнат овој процес, забележан е значаен пораст на локалните приходи, па одтаму, зголемено е и значењето на единиците на ЛС, наспроти влијанието и доминацијата на централната власт
- Меѓутоа, и покрај порастот на приходите на локалните власти, не може да се заклучи дека процесот на ФД се спроведува успешно. Имено, зголемувањето на приходите на локалните власти во најголем дел се должи на зголемување на трансферите од централната власт, пред се на трансферита за финансирање на образованието

- Потребата од градење на независни единици на **локална власт**, кои во процесот на одлучување и испорачување на јавни добра и услуги, ќе се раководат исклучиво од преференциите на граѓаните, а не од притисоците на централната власт, ја наложува потребата од промена во структурата на јавните приходи, во насока на зголемување на учеството на локалните даноци и неданочните приходи (со што локалните власти ќе уживаат вистинска автономија)
- Во РМ постои изразен вертикален фискален дебаланс помеѓу централната и локалните власти. Учеството на приходите на локалните власти изнесува скромни 5,6% од БДП, наспроти учеството на приходите на централната власт во БДП од 31,5%.

- Овој диспаритет наложува да се прават напори за зголемување на локалните приходи, посебно во делот на учеството на локалните власти во приходите од ПДД и ДДВ (во оваа насока е и последната промена со која во распределбата на ДДВ за локалните власти, наместо досегашните 3%, се предвидуваат 4,5%)
- Друг проблем во спроведувањето на ФД во РМ претставува и хоризонталниот фискален дебаланс. Во овој контекст, одредени експерти го нагласуваат *монотипниот вид на општини*, кој предвидува сите општини да се еднакви во однос на надлежностите, без разлика на големината, сопствените приходи, административни и технички капацитети и сл. (ова доведе до ситуација да помалите и посиромашни општини го кочат вкупниот процес на ФД)

- Хоризонталниот фискален дебаланс во РМ е посебно изразен помеѓу руралните и урбаните општини, а неприфатливо голем диспаритет постои и помеѓу општините во рамки на главниот град (вкупните приходи по глава на жител се движат од само 1.764 ден. во најсиромашната рурална општина, до фантастични 36.325 ден. во најбогатата скопска општина, што е сооднос 1:20).
- Големiot хоризонтален дебаланс помеѓу различните единици на ЛС ја наложува потребата од преиспитување на решението за монотипни општини, со кое се врши неправедно унифицирање на сите општини, во поглед на надлежностите и начинот на финансирање
- Сегашниот систем на распределба на дотациите не го намалува хоризонталниот дебаланс, бидејќи дотациите во најголем дел се распределуваат врз основа на бројот на жители, големина на површина и сл., со што се фаворизираат поголемите и побогати општини

- Големи диспаритети постојат и во однос на капиталните расходи помеѓу општините, и тоа, од помалку од 1 денар по глава на жител, во општината со најмалку инвестиции, до 16.772 ден. во општината со најголеми инвестиции. Притоа, капиталните расходи на трите општини со најголеми инвестиции се за 2,5 пати поголеми од капиталните расходи на сите рурални општини
- Големиот диспаритет во капиталните расходи помеѓу општините, ја наметнува потребата од преиспитување на критериумите за распределување на капиталните дотации, кои се арбитрарни и резултат на политичките одлуки на централната власт

- Друг проблем кој заслужува внимание е сеуште незаживеаната практика на задолжување на општините.

Општините мораат да имат пристап до домашниот пазар на капитал, и да се задолжуваат со издавање на обврзници, затоа што големите капитални проекти и инвестиции, ниту се во можност, ниту пак е пожелно да ги финансираат со сопствени тековни приходи во буџетот.

Од друга страна пак, можноста за задолжување ќе ги направи општините помалку зависни од користењето на капиталните дотации и добрата волја на централната власт

- Основните проблеми со кои се соочуваат општините кои сеуште не ја започнале втората фаза на ФД се: неразрешените долгови и блокираните сметки, како и недостатокот од обучен персонал за финансиско управување и администрирање на даноците и таксите
- Во овој контекст, овие општини, со цел да го заокружат процесот на ФД, во идниот период треба да се ориентираат кон неколку решенија, и тоа:
 - Помалите општини да преземат иницијатива за меѓусебна соработка, за формирање на единствени или заеднички кадри за финансиско управување и администрирање на даноците, или да ја разгледаат можноста, во нивно име УЈП да ги пресметува и наплатува даноците на имот,
 - Општините кои имаат проблем со заостанати долгови, да се ангажираат во изготвување планови во соработка со Владата, за олеснување на долговите, посебно во делот на долговите кон јавните претпријатија



- **Правната рамка** во пренесувањето на надлежностите од државно на локално ниво не е единствена компонента во процесот на децентрализацијата на власта. Реформата и новите ингеренции подразбираат **зајакнување на капацитетите на општините со оспособена и ефикасна администрација** што ќе воспостави квалитет во јавните услуги и ќе стане блиска до граѓаните

- **Изградбата на институциите и јакнењето на довербата во локалната власт** наложува транспарентност во претставувањето на буџетот и механизми на институционален дијалог, преку кои ќе се обезбеди висок степен демократска партиципација и непосредно учество на граѓаните во буџетскиот процес.

- Во тој контекст, за државните службеници во општините се наметнуваат **повисоки стандарди и барања** за придржување кон етичките принципи во политичкото однесување, со што ќе се зголеми кредибилитетот на локалните институции.
- Што се однесува до **одговорноста на локалните јавни власти пред државата**, финансискиот надзор и процедурите за ревизија, пред се, треба да бидат насочени кон промовирање на најдобрата практика во раководењето, со почитување на основните начела на демократијата.
- Процесот на децентрализацијата отвора многу предизвици за органите од сите нивоа на власта. Непосредното вклучување на државните службеници во програмите и проектите за зајакнување на професионалните капацитети е значајно од аспект на остварување на целите на локалната самоуправа преку градење одговорни, ефикасни и транспарентни институции

- Со унапредување на процесот на децентрализацијата, управувањето на јавните финансии ќе се пресели од национално на локално ниво.
- Со примена на Законот за фискална децентрализација ЕЛС ќе треба да **развијат човечки капацитети** и да воведат **алатки за управување со приходите и расходите**.
- За успешно спроведување на фискалната децентрализација потребно е воспоставување на соодветни институционални аранжмани, како **внатрешна и надворешна контрола, системи на известување и правна одговорност**.
- Внатрешната ревизија може да придонесе за воспоставување на ефикасни механизми и процедури за внатрешна финансиска контрола, со која ќе се обезбеди користење на средствата на локално ниво за што е можно подобро задоволување на потребите на граѓаните

- На крајот може да се заклучи дека: законската легислатива во РМ е во целост синхронизирана со препораките на Советот на Европа и принципите содржани во Европската повелба за ЛС.

Со тоа, законите не претставуваат пречка, туку напротив, создаваат услови за висок степен на децентрализација на надлежностите и приходите помеѓу централната и локалните власти

- Сепак, РМ и покрај тоа, останува и понатаму релативно високо централизирана земја, а учеството на локалните приходи од само 5,6% од БДП, ја позиционираат меѓу последните земји во Европа, според степенот на фискална децентрализираност.