

# ИДНИНАТА НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ НА ЛОКАЛНО НИВО

Студии на случај од Романија,  
Бугарија и Македонија



Local Government  
and Public Service  
Reform Initiative

Спонзорирано од LG/OSI  
Уредник: Марјан Николов



# **Иднината на јавните финансии на локално ниво: Студии на случај од Романија, Бугарија и Македонија**

Уредник: Марјан Николов



Local Government  
and Public Service  
Reform Initiative

Ноември 2006, Скопје

Општи податоци за ЦЕА



*Адреса:*

ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ (ЦЕА)

Булевар Јане Сандански бр. 63/3,  
1000 Скопје, Македонија

Тел: + 389 (0)2 24 44 766

Моб: + 389 70 834 636

Даночен број: 4030003479278

Рег. 5763061

Број на сметка:

Стопанска Банка АД Скопје

Сметка бр: 200000856268559

Веб страница и е-mail:

[www.cea.org.mk](http://www.cea.org.mk)

[www.lsg-data.org.mk](http://www.lsg-data.org.mk)

[info@cea.org.mk](mailto:info@cea.org.mk)

---

## Содржина

ИДНИНАТА НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ НА ЛОКАЛНО НИВО: .....	4
СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ ОД РОМАНИЈА .....	5
СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ ОД БУГАРИЈА .....	39
СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ ОД МАКЕДОНИЈА .....	63

## Предговор,

Оваа книга е резултат на истражувањето направено од страна на ЦЕА и спонзорирано од Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open Society Institute (LGI/OSI), а менаџирано од Марјан Николов како претседател на ЦЕА.

ЦЕА побара од LGI преку нетендерирана понуда финансиска помош за спроведување на компаративна анализа за ЕЛС задолжување и кои би биле лекциите за Македонија. Целта на оваа студија за ЕЛС задолжување е да се направи преглед на системот на фискална децентрализација со акцент на ЕЛС задолжување во земјите: Романија, Бугарија и Македонија.

Македонија е во позиција да развие правна рамка за релевантни политики пред да започне очекуваниот развој на пазарот на капитал за општините. Македонија може многу да научи од искуството на Романија и Бугарија но и од ризиците со кои се соочиле и тие и други земји. Презадолженоста од локалните власти или креирање на долг во отсуство на соодветна правна рамка (таква која ги уредува работите во врска со гаранциите или откупот за кредиторите во случај на неисплаќање од страна на општините) може да доведе до национална економска криза. Исто така прерано задолжување пред ЕЛС да воспостават кредитно-способност или пред да се идентификуваат јасни приоритети за инвестирање најверојатно ќе води до одлив на средства од буџетот на ЕЛС и ќе додаде ризик за фискалниот систем. Бенефитот од здрав систем на ЕЛС задолжување е голем но ризикот од лошо поставен систем уште поголем. Сите заинтересирани страни, ЕЛС, централната власт, банките и потенцијалните инвеститори за ЕЛС задолжување делат еднаков интерес да политиките кои го опкружуваат развојот на пазарот на капитал бидат добро разбрани и да соодветна правна рамка биде воспоставена пред пазарот на капитал за ЕЛС да профункционира.

ЦЕА ја изразува благодарноста до LGI/OSI за финансиската и друга поддршка која помогна за спроведување на проектот: ЕЛС задолжување во Романија, Бугарија и Македонија. Посебна благодарност и до г-динот Џорџ Гес, г-динот Адриан Јонеску и г-ѓата Мариета Клеинеисел.

Центарот за Економски Анализи (ЦЕА) е „think tank“ на економисти кои ја делат заедничката визија за Република Македонија како нова растечка европска економија интегрирана во регионалниот и светскиот пазар.

Мисијата на ЦЕА е континуирано да врши истражувања за економскиот развој и економската политика на Република Македонија и врз основа на тоа да понуди препораки, предлози и мерки каде што смета дека е соодветно.

Ноември 2006, Скопје

Марјан Николов, м-р

# СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ ОД РОМАНИЈА

МАРЈАН НИКОЛОВ

Центар за економски анализи – ЦЕА

Спонзорирано од:  
Иницијативата за реформи во локалната власт и јавните служби  
Институт отворено општество  
Будимпешта  
Унгарија

Ноември 2006, Скопје

Забелешка: Мислењата изнесени во овој Извештај се мислења на Центарот за економски анализи – ЦЕА и не ги одразуваат мислењата на останатите засегнати институции.

Другите автори се должни да го наведат овој Извештај доколку е користен во нивните истражувања и публикации.

# Содржина

1. Вовед	9
2. Структура и опфат на власта	9
3. Трансферирани надлежности	12
4. Структура на приходите	16
Сопствени приходи	16
Споделени приходи	17
Капитални приходи	18
5. Меѓувладини трансфери	18
Наменски трансфери	18
Фонд за воедначување	18
6. Задолжување на локалната власт во Романија	19
Надворешно задолжување	20
Внатрешно задолжување	20
Гаранции	20
Карактеристики на долгот	21
i. Доспевање	22
ii. Камата	22
iii. Сервисирање на долгот	22
iv. Странска валута	22
Одобрување, надзор и известување	23
Финансиски тешкотии и неликвидност	24
7. Прашања во врска со финансискиот менаџмент	26
8. Обврзници	27
9. Заклучок	29
Прилог 1. Теренска посета на Романија	31
Прилог 2. Релевантно законодавство во Романија	32
Прилог 3. Барања до Комисијата за одобрување на задолжување	33
Прилог 4. Норми и постапки за одобрување на задолжување од страна на локалните власти	35
Користени материјали	38

## Листа на кратенки

ЦЕА	Think tank со седиште во Македонија –Центар за економски анализи
РНКХВ	Романска национална комисија за хартии од вредност
ЦСПР	Романски think tank–Центар за студии и програми за развој
ЕБОР	Европска банка за обнова и развој
РИЈП	Романски институт за јавна политика
ISPA	Пред пристапен инструмент на ЕУ – Инструмент за структурни политики за предпристапување
ППЛВ	Програма за помош на локалните власти
ЕЛС	Единица на локалната самоуправа
ЗЛЈФ	Закон за локални јавни финансии
МЈФ	Министерство за јавни финансии
ФАРЕ	
(PHARE)	Пред пристапен инструмент на ЕУ, Полска и Унгарија: Помош за реструктурирање на економиите на овие земји
ПДД	Персонален данок на доход
РОН	
(RON)	Романска валута
САПАРД	Пред пристапен инструмент на ЕУ, Специјална пристапна програма за земјоделство и рурален развој
УСАИД	
(USAID)	Агенција на САД за меѓународен развој
ДДВ	Данок на додадена вредност
СБ	Светска банка

## Листа на табели и слики

Табела 1	Општински услуги во смисла на нивната самоодржливост врз основа на давачките платени од корисниците
Табела 2	Надлежности на локално и на ниво на региони
Табела 3	Удел на локалните јавни расходи во вкупните јавни расходи
Табела 4	Расходите на регионите во Романија како процент од БДП
Табела 5	Надоместоци и плати како процент од вкупните расходи
Табела 6	Капитални расходи како процент од вкупните расходи
Табела 7	Развој на сопствените приходи како процент од вкупните приходи во периодот од 1999 до 2003
Табела 8	Процент на сопствени приходи
Табела 9	Структура на приходите
Табела 10	Карактеристики на финансиските кризи и неликвидноста на ниво на ЕЛС
Табела 11	Профилот на карактеристиките на романските општински обврзници, 2004
Табела 12	Листа на претставници со кои е разговарано во Романија
Слика 1	Структура на власта во Романија

## Благодарност

ЦЕА би сакал особено да се заблагодари на Институтот Отворено општество во Будимпешта, односно Иницијативата за локална власт и реформа на јавните служби (LGI/OSI) за финансиската и друг вид поддршка, без која не би можел да се спроведе проектот. Особена благодарност на г-дин George Guess, г-дин Adrian Ionescu и г-ѓа Marietta Kleineisel.

ЦЕА исто така би сакал да се заблагодари на CSPR и неговата директорка г-ѓа Gabriela Matei за гостољубивоста, помошта во однос на организационите прашања и корисните коментари во подготовката на овој Извештај.

Пролетта 2006, Парламентот на Романија донесе одреден број закони кои ќе влијаат врз локалните власти и на краткорочна и на долгорочна основа. Пакетот закони се состои од следниве пет нацрти:

- Измени на Законот бр. 215/2001 за локалните власти
- Закон за децентрализација кој го заменува Законот бр. 339/2004
- Измени на Законот бр. 340/2004 за институцијата Префект
- Нацрт закон за локални јавни финансии со кој се заменува Уредбата бр. 45/2004
- Измени на Законот бр. 188/1999 за функциите на вработените во јавни институции

Посетата на тимот на ЦЕА се реализираше во период меѓу две големи измени на законодавството што ја направи задачата да се направи соодветна анализа уште покомплексна. CSPR беше од голема помош во појаснувањето на законодавните измени и какво е нивното влијание во контекстот на задолжување на ЕЛС во Романија.

Особена благодарност изразуваме на претставниците во Романија со кои разговаравме, за времето кое го одвоија и што ги споделија со нас своите искуства.

Нашите корисници во Македонија: ЗЕЛС, претставено од г-дин Аце Коцевски (градоначалник на Велес) и Министерството за финансии, претставено од г-ѓа Маја Парнациева (раководител на Секторот за јавен долг) дадоа посебен и важен придонес.

Овој Извештај го изготви м-р Марјан Николов (marjan@cea.org.mk). Малгоржата Маркиевич, економист во ЦЕА даде критички преглед и корисни коментари. Овој документ ќе биде објавен на вебсајтот на ЦЕА (<http://www.cea.org.mk>) во рок од 10 работни дена по поднесување на конечниот извештај до LGI/OSI.

## 1. ВОВЕД

Цел на оваа студија на задолжувањето на локалните власти<sup>1</sup> е да даде сеопфатен преглед на процесот на фискална децентрализација со акцент врз задолжувањето на локалните власти во следниве три земји во транзиција: Романија, Бугарија и Македонија. Како дел од оваа поголема студија, главната цел на овој Извештај за Романија е да даде преглед на напредокот и прашањата во врска со задолжувањето на локалните власти во Романија и да се извлечат важни поуки за Македонија.

Оваа студија не претставува анализа на кредитниот рејтинг, ниту пак во детали ги опфаќа сите специфични аспекти, туку дава преглед на секој од составните делови на меѓувладините фискални односи. Овие составни делови се структурата на владиниот сектор, определување на одговорностите во однос на расходите, распределба на изворите на приходи, меѓувладините трансфери, прашањата на финансиско раководење, задолжување на локално ниво, влијанието на инфраструктурниот развој врз доходовната страна на буџетите под национално ниво и карактеристиките на општинскиот долг. Студијата исто така дава преглед на техничката природа на предностите и слабостите на процесот на децентрализација, со особен акцент врз искуството стекнато во областа на задолжување на локалните власти и се даваат препораки за идниот развој.

Нашите мислења ги засноваме на она што беше изнесено во текот на разговорите, но и на анализата на достапните извештаи за Романија и постоечките закони на кои ни беше укажано.

## 2. СТРУКТУРА И ОПФАТ НА ВЛАСТА

Економските проблеми на Романија доведоа до немири и на крајот до политичка револуција која го одбележа Божиќ во 1989 (видете повеќе кај Laure 2000). Во март 1989, беше упатено отворено писмо до Претседателот од шест пензионирани високи претставници на Романската Комунистичка Партија (РКП) во кое го обвинуваат за непочитување на Уставот, лошо економско раководење и дискриминација преку програмата за урбанизација на руралните области која им се наметна на етничките Унгарци. Немирите се проширија доведувајќи до други политички настани пред Чаушеску да биде фатен во обидот да избега од земјата. Тој беше погубен по кратка постапка.

Во октомври 1990, Премиерот Петре Роман воведоа закони за забрзување на транзицијата на Романија кон пазарна економија. По уривањето на режимот на Чаушеску, имаше планови за целосно реструктурирање на економијата со акцент врз употребата на пазарните сили и приватната сопственост. При крајот на 1991, беше воведен унифициран курс и внатрешна конвертибилност на националната валута, лејот. На почетокот на 1993, Владата најави четиригодишна програма на економски реформи, поддржана од ММФ. Програмата вклучуваше прогресивна елиминација на ценовните субвенции за основните стоки и услуги, отстранување на контролата врз стапките на каматите и курсот, либерализација на трговијата, забрзана приватизација и намалување на инфлацијата.

1) Во овој Извештај ќе го користиме терминот единица на локалната самоуправа – ЕЛС кој ги означува единиците на власта под национално ниво, како и термините локални власти, на ниво на региони, заедници, општини и градови. Кога е потребно да се појасни, во текстот точно ќе се означи нивото на власта за кое се зборува

Територијалната организација на Романија беше утврдена со Законот за локална јавна администрација (бр. 69/1991) воведувајќи систем на локална власт од две нивоа, вклучувајќи ги и регионите и општините, без нивен хиерархиски однос. Овој Закон беше заменет во 2001 со Законот 215, кој потоа беше изменет во јули 2006 преку донесување на Законот 286. Територијалните единици сега се состојат од 41 регион (judete), 262 градови (orase) и 2,686 заедници (comune)<sup>2</sup>. Структурата на Регионот се состои од: регионален центар или главен град (municipiu resedinta de judet), неколку општини<sup>3</sup> (municipii) и сите градови, заедници и села во рамките на територијалните граници на регионот. Главниот град на земјата, Букурешт е посебен случај со тоа што е поделен на шест сектори (области), а секој од нив има сопствен совет и градоначалник, со посебни буџети, а истите се во надлежност на Генералниот Совет на Букурешт.

Што се однесува до финансиските политики, на почетокот на 90-тите години, Законот за државен буџет<sup>4</sup> се искористи за да се состават и спроведат финансиските политики на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), кој вклучи информации за средствата доделени на ЕЛС во цела Романија. Исто така постоеја посебни средства за инвестиции на локално ниво. Нив ги доделуваат и со истите раководат надлежните министерства. Потоа во 1994, со Законот за локални даноци и давачки започна фискалната децентрализација во Романија и беа дефинирани сопствените средства на ЕЛС. Во 1997, романскиот Парламент ја ратификуваше Европската Повелба за локална самоуправа.

Секое министерство надлежно за обезбедување на одредена јавна услуга има свои канцеларии во секој Регион, со кои раководи Директор. Исто така, Министерството за јавни финансии има одреден број на даночни директорати и трезорски канцеларии во секој Регион. Министерството за администрација и внатрешни работи назначува Префект за секој Регион. Префектот има одговорност да ги „води“ активностите на децентрализираните канцеларии на надлежните министерства и да обезбеди дека одлуките на локалните совети се во согласност со законот. Секој Регион има избран Регионален совет (таканаречениот „јудетски“ совет), со кој претседава Претседателот на Регионот, со извршен апарат за јавните дејности во Регионот. Централната Влада е претставена во секој локален совет преку Секретар кого го назначува Префектот на Регионот. Секретарот мора да биде со-потписник на сите одлуки на локалните совети. Секретарот го назначува Префектот на предлог на локалниот совет кој пак својот предлог го заснова на препорака на Градоначалникот. Секретарот мора да мине низ постапка од неколку тестови пред да биде назначен. Постапката за назначување на Секретарот на децентрализацијата во Романија ѝ го дава силниот признак на пренесена надлежност за одлучување (Види Слика 1). Сепак, во овој контекст се јавува загриженост во врска со политичко вмешување во административните процеси на одлучување со оглед на тоа што локалната автономија е попречена од улогите на Префектот, Секретарот и во одредени случаи и од улогата на децентрализираните канцеларии на надлежните министерства.

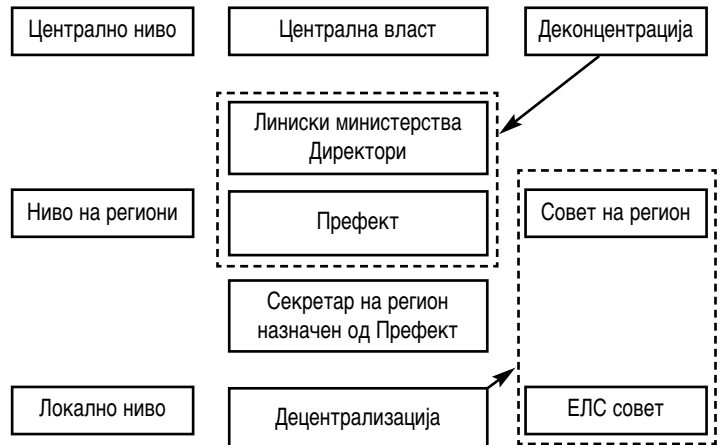
2) Овие бројки постојано се менуваат, со прифаќањето на новите ЕЛС.

3) Поголемите градови со број на жители повеќе од 100,000 и значајни економски активности.

4) Листа на сите закони кои можевме да ги идентификуваме во врска со процесот на децентрализација во Романија е дадена во Прилог 2.

**Слика 1.**

Структура на власта во  
Романија  
(составено од авторот)



Ваквата структура на власта ги зголемува можностите за политичко влијание, замена на носителите на должности секогаш кога ќе се смени Владата и можна злоупотреба на власта. Во разговорите беше нагласено негативното влијание на политиката врз дејствувањето на Префектот и политички заснованата промена на персоналот што поради ваквото влијание се јавува по изборите. Од Freedom House 2004: „Од своја страна, локалните власти претпочитаат да ги одржат своите политички врски, а да ја изгубат средината, каде нема строги буџетски ограничувања и каде за се може да се преговара во секој засебен случај“.

Комплексниот систем на деконцентрација помешан со децентрализација е доста нејасен, барем пред донесувањето на законодавните измени планирани за оваа година. Моментниот систем го надминува едноставното барање централната власт да ги извршува централизираните функции во целата земја и е одраз на борбата за одржување на концентрација на власта на централно ниво. Дури и во нацрт измените на Законот за локална јавна администрација (215) од 2006 членот 68 сепак предвидува: „Со цел соодветно да ги извршува своите функции, градоначалникот соработува со деконцентрирани јавни служби на министерствата и другите специјализирани органи на централната власт“. Исто така членот 69 предвидува: „Во остварувањето на таквата соработка, во рамките на законот, градоначалникот може да побара од Префектот да даде поддршка на раководителите на деконцентрираните јавни служби на министерствата и на останатите специјализирани структури на централната јавна администрација во рамките на локалните власти, доколку градоначалникот не може да изврши одредени свои функции преку службите во негова надлежност“. Што значи „може да побара“ останува нејасно.

Исто така во амандманот на Законот 215 се предвидува:

„Наредбите на градоначалникот, одлуките на локалните совети и одлуките на регионалните совети, како и одлуките на локалните и регионалните совети задолжително се доставуваат до Префектот на Регионот“

„Префектот ги проверува одлуките на градоначалникот, одлуките на локалниот совет, одлуките на регионалниот совет, како и останатите документи издадени или донесени од органите на локалната власт за да утврди дали истите се усогласени со законот кој ја регулира дејноста на локалниот совет“.

Со Законот за измени и со заокружување на Законот за статутот на државните службеници Префектот станува државен службеник од повисок ранг. Се очекува Префектот да биде професионалец, со добро образование и со соодветен број на години работно искуство со цел на тој начин да се оддалечи од негативното влијание од минатото. Било кое упразнето место на државен службеник од повисок ранг се пополнува преку избор на јавен оглас на национално ниво кој го спроведува постојана независна комисија, составена од седум членови кои се назначени со одлука на Премиерот. Членовите на комисијата се назначуваат на наизменична основа со однапред дефиниран мандат од десет и пол години.

Покрај тоа на секои две години се дава општа оценка за секој државен службеник од повисок ранг, а со цел да се утврди неговото професионално познавање и способност да ги исполни барањата кои произлегуваат од неговата позиција. Секој висок државен службеник исто така е обврзан на годишна основа да посетува курсеви за обука од областа на правото.

Нашiot заклучок за опфатот и структурата на власта во Романија е дека процесот на децентрализација е политички заснован и дека е обележан со тенденцијата да се одржи централната контрола. Со оглед на системот составен од две нивоа, желбата за централна контрола создала комплексен систем на мешавина од деконцентрација и децентрализација. Ваквата мешавина е особено забележлива на ниво на Регионите каде е воспоставен систем на Тројански коњ од политички назначени лица чија задача е контрола на локалната власт. Ситуацијата натаму се влошува со големиот број на нови села кои стануваат заедници со следствениот пораст на бројот на ЕЛС. Ова од своја страна ги намалува можностите за ефикасно раководење и економија на обем во обезбедувањето на услугите.

### 3. ТРАНСФЕРИРАНИ НАДЛЕЖНОСТИ<sup>5</sup>

Распределбата на одговорностите за расходите на локалните власти е вклучена во голем број на законски акти. Ова го отежнува процесот на добивање на прецизни информации за ова прашање. Недостасува законодавство со кое ќе се регулира организацијата и работењето на локалните власти и преку што на јасен, структуриран и транспарентен начин ќе се определи распределбата на одговорностите за расходите за пружање на локални јавни услуги на ниво на регион, заедница и град.

Министерството за администрација и внатрешни работи, во рамките на процесот на реформа на јавната администрација, направи општа оценка на тековната правна рамка која се применува на ова поле. Како резултат, беа составени два документа:

Анекс 1: „Надлежности кои ги спроведуваат локалните власти на ниво на регион во обезбедувањето на јавните услуги“ и

Анекс 2 „Надлежности кои локалните власти ги исполнуваат на ниво на заедници и градови во обезбедувањето на јавните услуги.“

Овие два анекса во детали ја опишуваат моментната распределба на одговорностите за расходите на двете нивоа на локална власт, имено на ниво на Регион и на ниво на заедници и градови. Во случај на надлежности кои заеднички се спроведуваат од локалните власти и централните власти, улогите на секоја од нив се опишани во детали со цел да се одбегне било каква забуна.

5) Свој придонес кон овој дел даде Gabriela Matei, директор на CSPR Романија.

Истовремено, двата документа се важен параметар во врска со условеноста со административна и фискална децентрализација во рамките на ПАЛ 2 Програмата на Светската банка.

Од сите министерства и останатите агенции на ниво на централни власти одговорни за регулирање на областите на локалните јавни услуги, наведени во двата анекса беше побарано да го известат Министерството за администрација и внатрешни работи за законодавните иницијативи насочени кон измена на тековната распределба на одговорностите за расходите на локалните власти.

Според Законот за локални комунални услуги (326) „општинските услуги“ вклучуваат вода, отпадни води, цврст отпад, подрачно греење, локален јавен транспорт и одржување на патишата и парковите. Овие услуги често ги пружаат претпријатија (регије аутономес), кои не претставуваат буџетски единици на локалните власти или пак комерцијални компании. Останатите услуги на ниво на ЕЛС кои не се опфатени со дефиницијата на „општински услуги“ се обезбедени преку буџетски единици на локалните власти.

Во смисла на одржливост, во Табела 1 се категоризирани некои од општинските услуги:

**Табела 1: Општински услуги во смисла на нивната самоодржливост врз основа на давачките платени од корисниците**

Основа за самоодржливост преку давачките на корисниците (без буџетска поддршка)	Субвенционирани	100% од локалниот буџет
<ul style="list-style-type: none"><li>• Вода,</li><li>• Отпадна вода,</li><li>• Цврст отпад</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Подрачно греење</li><li>• Локален јавен транспорт</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Локални патишта</li><li>• Паркови</li></ul>

Во времето на составување на студијата, Законот 215 за локална јавна администрација требаше да се измени и дополнително со Рамковен закон за децентрализација бр. 339 (ЦЕА ја разгледа нацрт верзијата од февруари 2006). Новиот закон е попречилен во распределбата на одговорностите на ЕЛС како што може да се види од следниов извадок:

„Според законот, локалните јавни административни власти спроведуваат исклучиви, споделени и делегирани надлежности:

а) Надлежност –правото на единиците на локална самоуправа да донесуваат одлуки на определени полиња или во врска со актуелни прашања, како и одговорноста кој го придружува ова право;

б) Делегирани надлежности – надлежности распределени од страна на централните власти на локалните власти, според закон или договор, заедно со соодветните финансиски ресурси со цел таквите надлежности да се спроведуваат во името на и во рамките на ограничувањата определени од централните власти;

ц) Исклучиви надлежности – надлежности кои по законот им се доделуваат на локалните власти и за чие спроведување тие се целосно одговорни. Локалните власти имаат право на одлучување, како и неопходни ресурси и средства за спроведување на надлежностите, во согласност со нормите, критериумите и стандардите утврдени со закон;

д) Споделени надлежности – надлежностите кои локалните власти ги спроведуваат заедно со другите нивоа на јавната администрација (регионалната или централната) со јасна поделба на надлежноста за одлучување.“

**Табела 2. Рамковен закон за децентрализација, надлежности на локално и на ниво на региони**

Исклучиво на локално ниво	Исклучиво на регионално ниво
<p>а) Раководење со работите поврзани со јавниот и имотот кој припаѓа на локалните власти;</p> <p>б) Раководење со локалната патна инфраструктура;</p> <p>ц) Раководење со културни институции од локален интерес;</p> <p>д) Раководење со јавни здравствени институции од локален интерес;</p> <p>е) Урбанизам;</p> <p>ф) Водоснабдување;</p> <p>г) Канализација, отпад и третман на дождовна вода;</p> <p>х) Јавно осветлување;</p> <p>и) Чистота;</p> <p>ј) Примарни услуги за социјална помош за заштита на деца и постари лица;</p> <p>к) Примарни и специјализирани услуги на социјална помош за жртви на семејно насилство;</p> <p>л) Локален јавен транспорт;</p> <p>м) Други надлежности предвидени со закон.</p>	<p>а) Раководење со аеродроми од локален интерес;</p> <p>б) Раководење со работи поврзани со јавниот и имотот кој припаѓа на локалните (регионални) власти;</p> <p>ц) Раководење со културни институции од регионален интерес;</p> <p>д) Раководење со јавни здравствени институции од регионално значење;</p> <p>е) Примарни и специјализирани услуги на социјална заштита за жртвите на семејно насилство;</p> <p>ф) Специјализирани услуги на социјална заштита за постари лица;</p> <p>г) Други надлежности предвидени со закон.</p>
<b>Споделени локални/централни надлежности</b>	<b>Споделени регионални/централни надлежности</b>
<p>а) Подрачно греење;</p> <p>б) Изградба на социјални домови и домови за младите;</p> <p>ц) Државно пред-универзитетско образование, освен специјално образование;</p> <p>д) Јавен ред и безбедност;</p> <p>е) Плаќање на социјалните бенефиции за сиромашни лица;</p> <p>ф) Спречување и раководење со вонредни состојби на локално ниво;</p> <p>г) Услуги на социо-здравствена помош за лица со социјални проблеми;</p> <p>х) Услуги на примарна социјална помош за лица со специјални потреби;</p> <p>и) Матични јавни услуги за евиденција на лични податоци;</p> <p>ј) Одржување на локалната патна инфраструктура од локален интерес на ниво на заедниците;</p> <p>к) Други надлежности определени со закон.</p>	<p>а) Раководење со регионалната патна инфраструктура;</p> <p>б) Специјално образование;</p> <p>ц) Услуги на социо-здравствена помош за лица со социјални проблеми;</p> <p>д) Услуги на примарна и специјализирана помош за детска заштита;</p> <p>е) Услуги на специјализирана социјална помош за лица со специјални потреби;</p> <p>ф) Матични јавни служби за евиденција на лични податоци;</p> <p>г) Други надлежности определени со закон.</p>
<p>Локалните власти на ниво на заедници и градови спроведуваат надлежности кои ги споделуваат со локалните регионални власти во однос на водоснабдувањето, доколку има регионални оператори во водоснабдувањето, а спроведуваат и други надлежности предвидени со закон.</p>	
<p>Локалните власти ги спроведуваат надлежностите делегирани од централните власти во однос на исплата на финансиски права на деца и возрасни со специјални потреби.</p>	
<p>Извор: Извадоци прилагодени од авторот од нацрт Рамковниот закон од февруари 2006.</p>	

Она што на крајот произлегува е дека голем број на мали заедници не се во состојба ефикасно да ги обезбедат услугите поради економијата на обем (како што беше кажано во текот на разговорите). При ваква распределба на расходите, нема сигурни показатели за вистинскиот обем на нефинансирани пренесени надлежности на под-национално ниво во Романија.

Преку следниве табели се илустрира обемот и карактерот на расходите на ЕЛС во Романија.

**Табела 3. Удел на локалните јавни расходи во вкупните јавни расходи**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	10.4	11.0	11.7	18.1	18.4	19.2

Извор: Буџетски предвидувања дадени од еден од интервјуираните претставници.

**Табела 4. Расходите на регионите во Романија како процент од БДП**

	2001	2002	2003	2004
	6.1	6.1	6.8	6.5
Од кои: капитални расходи	0.8	0.8	0.9	0.7
Од кои: надоместоци и плати	2.5	2.4	2.4	2.5

Извор: Martinez 2005

**Табела 5. Надоместоци и плати како процент од вкупните расходи**

	2001	2002	2003	2004
Регионален совет	21.5	19.1	17.2	16.5
Општини	40.9	39.2	34.8	38.2
Градови	53.4	50.1	46.5	50.1
Села	64.4	57.1	51.7	54.2

Извор: Martinez 2005. Прилагодено од авторот.

**Табела 6. Капитални расходи како процент од вкупните расходи**

	2001	2002	2003	2004
Регионален совет	16.8	15.8	14.9	8.7
Општини	14.0	13.6	14.4	12.1
Градови	10.8	11.9	13.3	12.1
Села	8.2	7.6	10.5	8.8

Извор: Martinez 2005. Прилагодено од авторот.

Податоците од погоре наведените табели, во најмала рака даваат аргументи во корист на општото тврдење во Романија дека моментното ниво на фрагментација на локално ниво има своја цена во смисла на губење на економијата на обем (види Martinez 2005). Локалните јавни расходи како процент од вкупните расходи се зголемиле од 10.4% во 1998 на 19.2% во 2003, но голем дел оди

на плати и надоместоци. Процентот на плати и надоместоци во вкупните расходи се зголемува како што се оди се подолу во нивоата на локална власт. Ова би можело да биде индикација за растечка неефикасност како што се намалува единицата на локална самоуправа. За разлика од тоа, CSPR ги даде следниве коментари за развојот на расходниот систем на ниво на ЕЛС:

- Во целина, расходите на ЕЛС го следат трендот на пренесување на надлежностите, што исто така се покажува со нивниот развој во однос на нивниот удел во БДП во периодот од 1999 до 2004. Врз ЕЛС беа пренесени нови одговорности, со што се зголеми уделот на локалните буџети во однос на БДП и вкупните расходи во јавниот сектор. Овие нови надлежности особено се лоцирани на полето на образование и социјална помош. За жал новите надлежности не секогаш беа пренесувани заедно со релевантните извори на финансирање;
- Анализата на расходите на ЕЛС според категорија на Совети (регионални, градски, на ниво на заедница) укажува на голема разлика меѓу руралните и градските заедници. Во случајот на регионални и градски совети, поголем дел се троши за јавни услуги или капитални инвестиции, додека во случајот на заедниците поголем дел се троши за оперативни и трошоци за вработените;
- Како што се намалува големината на ЕЛС, се јавува јасен тренд на поголеми расходи за персонал и социјална помош, на штета на јавните услуги и капиталните инвестиции. Овој тренд покренува сериозни сомнежи во капацитетот на ЕЛС, особено во руралните области да ја надградат сопствената инфраструктура;
- Заостанатите долгови тешко е да се оценат поради употребата на системот на готовинско сметководство. Итната уредба 45/2003 ги вовеле првите елементи на пресметковно сметководство, но ова ќе почне да се покажува во извештаите за 2006.

#### 4. СТРУКТУРА НА ПРИХОДИТЕ

Законот за локални даноци и давачки не предвидува ограничувања за нивото на даноците и давачките кои можат да ги наметнат локалните власти. Тие може да се определат според локалните потреби и според институционалните капацитети на локалните власти.

##### Сопствени приходи

Најважните извори на ЕЛС во Романија на сопствени приходи се приходите од сопственост на имот. За објекти во сопственост на физички лица, данокот се определува врз основа на униформна национална скала според квадратурата на објектот. Данокот исто така делумно се заснова на приближната вредност на објектот, која се проценува врз основа на неколку фактори како што се староста на објектот, локацијата, тип на градба, итн. Така, ЕЛС немаат надлежност да ги определат стапките на овој данок, за било кој објект во сопственост на физичко лице. Во случајот на физички лица, униформната стапка е 0.2 проценти за објекти лоцирани во урбаните области и 0.1 проценти за објекти лоцирани во руралните области. Локалните совети имаат право да доделат изземање од плаќање на овој данок. Законот предвидува прогресивно повисоки даноци за физичките лица кои поседуваат повеќе од еден објект во земјата.

За објекти во сопственост на правни лица, вредноста на објектот се определува според книговодствената евиденција на компанијата. Интересно е што во овој случај локалниот совет има право да ја определи стапката меѓу 0.5 и 1% од книговодствената вредност на објектот. Данокот на објектите се плаќа на четири рати, но со можност за еднократна уплата на данокот пред 15 март, што повлекува и намалување на сумата која треба да се плати.

**Табела 7. Развојот на сопствените приходи како процент од вкупните приходи во периодот од 1999 до 2003**

	1999	2000	2001	2002	2003
Региони	37.1	26.5	20.3	18.3	8.5
Општини	52.9	44.2	25.6	26.8	28.6
Градови	44.6	41.4	21.4	22.7	25.0
Заедници	41	36.7	16.4	16.1	16.6

Извор: RIJP 2005.

Намалувањето на уделот на сопствени приходи како процент од вкупните приходи се должи на пренос на нови одговорности и доделување на одредени дотации од страна на централните власти.

**Табела 8. Процент на сопствени приходи**

	2001	2002	2003	2004
процент од БДП	6.1	6.2	6.9	6.7

Извор: Swianiewicz 2004 и Martinez 2006.

Оценката на реалната вредност на имотот во целите на локално оданочување е тешка задача. Романија не е исклучок, иако постои систем со кој се настојува да се остане во чекор со различните типови на постоечки објекти во однос на зоните, година на изградба и заедничка сопственост на објекти од повеќе лица. Уште еден предизвик е планирањето на буџетот на ЕЛС врз основа на претпоставката дека целиот данок на имот ќе биде прибран во следната фискална година, но ова никогаш не се случува. Ова создава системска грешка во износот на буџетски приходи кои ЕЛС во Романија всушност ги прибираат. Ова би можело да биде интересна тема за истражување во поголеми детали особено во однос на ефикасно даночно работење и кредитниот рејтинг на ЕЛС.

### Споделени приходи

Квоти од персоналниот данок на доход (ПДД) се дистрибуираат на ЕЛС во согласност со Законот за јавни финансии (ЗЈФ), но процентот може да варира од година во година според Законот за државен буџет. Поради воведување на рамен данок и очекуваното намалување на стапката на прибрани даночни приходи, во 2005 Владата ја зголеми општата стапка на приходи кои се споделуваат со ЕЛС на 82% од прибраните даноци во споредба со 63% во 2004. 82% ПДД се дистрибуираат на следниов начин:

- 47% на локално ниво каде се прибира данокот;
- 13% на ниво на регионот каде е лоцирана ЕЛС;
- 22% за регионалните власти за изедначување на локалните буџети на заедниците, градовите и регионот (за регионот 25% од овие 22% поени) и за натамошна дистрибуција на локално ниво (75% од овие 22% поени).

Уделот на ПДД во Градот-општина Букурешт се дели на следниов начин: 23.5% за локалните буџети на секторите на Букурешт, 47.5% за сопствениот буџет на градот-општина Букурешт и 11% за Генералниот совет на градот-општина Букурешт со цел да се изедначат локалните буџети на секторите и градот-општина Букурешт.

**Табела 9. Структура на приходите**

	2001	2002	2003
Сопствени приходи	21.7	22.0	20.9
Споделени приходи од ПДД и ДДВ	71.5	76.1	71.7

Извор: Martinez 2005.

Она што е интересно е што сопствените приходи се ниски во споредба со споделените приходи што е показател на зависноста на ЕЛС од централната влада. ЕЛС исто така не покажуваат ефикасност во раководењето со сопствените приходи или пак било какво подобрување во стапката на прибирање на приходи (Видете повеќе кај Martinez 2005).

### **Капитални приходи**

Капиталните трансфери се генерираат од продажба на имот во сопственост на ЕЛС. Тоа не се редовни приходи и обезбедуваат само мал дел од вкупните локални приходи.

## **5. МЕЃУВЛАДИНИ ТРАНСФЕРИ**

Трансферите од ПДД и ДДВ, како што е пропишано со Итната уредба за ЗЈФ 45 од 2003, се наменети за субвенционирање на цената на греење, платите на наставниците и социјалната помош и дел кој е ненаменски во целите на изедначување.

### **Наменски трансфери**

Голем дел од наменските трансфери се употребува за платите на наставниците (вообичаено околу 30% од вкупните локални приходи). Централните власти исто така придонесува кон меѓународни проекти со финансирање на активностите и услугите кои претставуваат среднорочни и долгорочни инвестиции на локално ниво.

### **Фонд за воедначување**

Во ЗЈФ, финансиското изедначување се дефинира како трансфер на финансиски ресурси од одредени приходи на државниот буџет на административно-територијалните единици со цел да се обезбеди неопходната испорака на јавните услуги, во согласност со законот. Законот го регулира трансферот меѓу различните нивоа на власт, улогата на фондот за изедначување и задолжувањето на ЕЛС. Во законот исто така се пропишува математичка формула за оценка на финансискиот капацитет на ЕЛС со цел фондот за изедначување да биде поефикасно распределен.

Фондот за изедначување прво се доделува од национално на регионално ниво, а потоа од регионално на локално ниво. Првото доделување на регионално ниво се спроведува според формула со променливи вредности, вклучувајќи ги и фискалните капацитети на регионот и површината на регионот. Второто доделување на локално ниво се спроведува во согласност со формула со променливи вредности вклучувајќи го фискалниот капацитет и површината, но во овој случај и бројот на населението.

Нашiot главен заклучок од разговорите и изнесените материјали за да се објасни системот за изедначување/трансфери е дека системот е премногу компликуван и дека го има духот на „двојно

книжење“ иако вклучувањето на сите формули го дава првичниот впечаток дека се работи за навистина транспарентен систем. Не е јасно зошто има потреба дел да се пренесе директно од централно на локално ниво, а потоа друг дел да се пренесе на истите локални власти, но овој пат преку регионите. Исто така, надлежноста на централната влада да објави промени во уделот и прибирањето на средства создава несигурност во однос на приливот на приходи на ниво на ЕЛС. Уште едно прашање може да се покрене во однос на „квалитетот“ на системот за изедначување (фискалниот капацитет, фискалните потреби, фискалните напори, променливата сиромаштија, итн.) но ова оди вон нашиот делокруг на работење. Интересно истражување во оваа област е на RIJP од 2005.

Следниве коментари исто така беа дадени од CSPR за развојот на системот на приходи на ниво на ЕЛС во Романија:

- Вкупните приходи во локалните буџети значително се зголемија во периодот од 1999 до 2003;
- Процентот на локални даноци и давачки и споделениот износ од ПДД во вкупните буџети на ЕЛС се намали, додека различните трансфери од државниот буџет се зголемуваат, особено наменските дотации и во помала мерка дотациите за изедначување;
- Финансиската автономија на ЕЛС да утврдат политики врз основа на локалните даноци и давачки се намалува, со постапно, но евидентно ограничување на маргината која ЕЛС можат да ја употребат за определување на даноците и давачките;
- Има големи разлики меѓу општо наменските приходи пред изедначувањето, особено меѓу градовите (најчесто главните градови на регионите) и заедниците. Ситуацијата е очигледна доколку зборуваме за испораката на јавните услуги, со големи разлики во обемот и разновидноста меѓу урбаните и руралните области.
- Дотациите за изедначување главно се насочени кон заедниците (затоа што имаат ниски сопствени приходи поради недоволен економски развој), но и кон регионалните совети поради разликата меѓу надлежностите кои им се доделени (особено во областа на социјалната помош) и достапните финансиски ресурси (локалните даноци и давачки и износот од ПДД кој се споделува).
- Што се однесува со воспоставувањето, следењето, прибирањето и контролата на овие приходи, начелото на локална автономија (пренос врз ЕЛС на надлежноста за наметнување на овие даноци и давачки) доведе до значително зголемување на прибирањето на приходите.

## 6. ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ ВО РОМАНИЈА

Во согласност со ЗЈФ, локалната јавна администрација ги има следниве надлежности и одговорности во однос на локалните јавни финансии:

- Директно склучување на договори за домашни или надворешни заеми, на краткорочна, среднорочна и долгорочна основа, следење на доспевањето на обврските за отплата како што истите се јавуваа;
- Гарантирање на домашните и надворешни заеми, на краткорочна, среднорочна и долгорочна основа и следење на доспевањето на обврските за отплата кои произлегуваат од односните заеми.

Локалните јавни власти можат да земат или да гарантираат заем само по претходно одобрување од Комисијата<sup>6</sup> за одобрување на локални заеми (во натамошниот текст Комисијата). Локални-

6) Комисијата се состои од претставници на ЕЛС, централните власти и Националната банка на Романија. Комисијата се состанува еднаш месечно и ги анализира сите барања од ЕЛС, за да се утврди усогласеноста со законот. За повеќе за Комисијата видете го делот: Одобрување, надзор и давање информации.

те и регионалните совети и Генералниот совет на градот–општина Букурешт можат да одлучат да земат или да гарантираат заеми доколку за тоа гласаат барем половина плус еден член на советот. Градоначалникот или Претседателот на регионот, како извршен орган, е одговорен за спроведувањето на оваа одлука.

ЗЈФ предвидува два инструменти за задолжување кои ЕЛС може да ги искористат како обврзници и заеми земени од комерцијални банки. Исто така се дефинира и намената на задолжувањето како финансирање на локални јавни инвестиции или рефинансирање на локалниот јавен долг. Се ограничува намената на задолжувањето на ниво на ЕЛС за инфраструктурни проекти во јавниот сектор и/или за јавни цели.

ЗЈФ не дозволува вкупниот годишен долг прикажан според договорите за заеми, обврзниците, финансискиот лизинг и залогот на ЕЛС да надмине 30% од вкупните тековни приходи во буџетот на било која ЕЛС. Стапката на отплаќање на долгот се пресметува како годишен долг наспрема вкупните сопствени приходи, вклучувајќи го и уделот на ПДД. Ова се толкува во смисла на тоа дека ратите за отплата на заемот кои доспеваат во една година не треба да изнесуваат повеќе од 30% од вкупните сопствени приходи во локалните буџети.

ЗЈФ исто така дозволува привремено краткорочно финансирање на готовинскиот дефицит од Државниот трезор. Почнувајќи од 2006, на ЕЛС им е дозволено да поседуваат сметки во комерцијални банки за да ги подмируваат склучените заеми. Средствата на ЕЛС во Државниот трезор не носат камата.

### **Надворешно задолжување**

ЕЛС мора да имаат одобрение од Комисијата доколку се надмине максимално дозволеният износ за задолжување (кој периодично се новелира). Во исклучителни околности Министерството за јавни финансии – МЈФ може да даде гаранции за надворешен заем склучен од ЕЛС и во тој случај Министерството врши надзор на постапката за склучување на договорот за заемот и неговата отплата.

### **Внатрешно задолжување**

Локалните или регионалните совети кои одлучиле да склучат заем или да извршат емисија на обврзници мораат да ги поднесат сите документи во врска со заемот до Комисијата. Внатрешното задолжување може да се оствари и да се раководи од страна на локалните власти без било каква поддршка од централните власти, штом истиот ќе го одобри Комисијата.

За краткорочно задолжување, готовинскиот дефицит не смее да надмине 5% од буџетските приходи на ЕЛС вклучувајќи ги даноците, давачките, придонесите, другите приходи и распределениот дел од данокот на доход. Кога ќе се јави проблемот на привремен готовински дефицит, истиот може да се покрие со заеми доделени од Министерството за јавни финансии од општата тековна сметка на Државниот трезор. Враќањето на средствата позајмени според одредбите на овој член се гарантира со проценката за приходот во релевантната буџетска година. Во случај заемот да не се врати до 31 декември, Министерството за финансии има овластување да ја изврши сметката на односната административно–територијална единица.

### **Гаранции**

Во согласност со ЗЈФ, локалната гаранција е обврска која ја презема локалната јавна власт за исплаќање на датумот на доспевање на неисплатените обврски на стопански субјекти или јавна служба која е подредена на локалната власт, за што јавната власт дејствува како гарант.

ЕЛС мора да ги гарантира склучените заеми со сопствени средства или може да ги пренасочи налозите за внатре владините трансфери или да ги употреби сопствените резерви. Пренасочувањето на налозите може да даде силен поттик на развојот на кредитниот пазар без да е потребна било каква гаранција од централната влада или други трошоци за државната благајна. Како такви тие заслужуваат особено внимание во развојот на општинската кредитна политика и регулатива.

Воопштено, може да се употребат следниве видови на залог за обезбедување на гаранции:

- Залог со физички имот или парични средства;
- Залог преку право да се работи со одреден капацитети или да се пружа услуга;
- Залог на селектирани приходи како што се:
- Тарифи, давачки или средства од изнајмување;
- Одредени даноци или посебни давачки;
- Дотации или споделени даноци (внатре владини трансфери).
- Залог преку надлежноста да се одредат стапки на одредени даноци, цената на комунални услуги, и други давачки;
- Залог преку извршните органи за буџетирање и препорака за плаќање на идните отплати на долгот, без експлицитен обврзувачки залог дека истите ќе бидат остварени;
- Залог за доделување на исплата на идните внатре владини приходи.

Во случајот на Романија „трансферите од државниот буџет за посебна намена“ не може да се искористат како залог за исплата на општинскиот долг. ЗЈФ ги овластува општините да дадат како залог други трансфери од централните власти, на пример квоти и други износи од одредени приходи во државниот буџет и нивните „сопствени приходи“. Ова е позитивен одраз на автономната контрола над таквите средства.

Скоро половина од сите емисии на општински обврзници се осигурани од приватни осигурителни компании заради навремена отплата на долгот. За разлика од безусловните владини гаранции, приватните осигурителни компании не поттикнуваат неефикасност. Се плаќа премија за гарантираниот износ затоа што гарантите имаат специјализиран персонал кој ги оценува ризиците на општинските финансии или на финансирањето на одреден проект, па така колку што е поголем ризикот толку повисока премија треба да се плати за да се добие гаранцијата. Треба да се забележи дека ова не претставува замена за општинската кредитоспособност, затоа што гарантот ќе го гарантира долгот само на општините за кои смета дека се кредитоспособни (Повеќе во УСАИД /USAID ППЛВ 2002).

### **Карактеристики на долгот**

Според дефинициите од членот 2, алинеја 3 и 4 и одредбите од членот 3(3) од Законот бр. 313/2004, заемите од финансиските пазари земени и гарантирани од локалните власти се дел од романскиот јавен долг, иако не се претставени како дел од обврските на Владата. Ваквиот јавен долг поврзан со заемите се сервисира или преку локалните буџети или преку рефинансирање на заемите.

Инструментите на локалниот јавен долг се:

- Обврзници;
- Заеми од комерцијални банки и други кредитни институции;

- Кредити од снабдувачите;
- Финансиски лизинг;
- Локални гаранции;

Емисијата и пласирањето на хартии од вредност на пазарот може да се направи директно од страна на локалните јавни власти или преку брокери или други специјализирани институции.

Централната влада го задржува легитимниот интерес за интегритетот на дефинирањето на општинските буџети и за финансиското раководење. Еден од интересите е да се обезбеди општините ги пружаат основните јавни услуги кои од нив се очекуваат пред да инвестираат во несуштински дејности. Вториот интерес е да се обезбеди дека општините подготвуваат и извршуваат избалансирани оперативни буџети.

Во однос на надзорот на општинскиот кредит, централната влада има две критични точки на грижа во обезбедувањето на почитување на законски предвидените постапки. Едната од нив е да се ограничи консолидираниот неисплатен долг на јавниот сектор за да се исполнат меѓународните стандарди и така да се зачува способноста на Владата да се задолжува во странство со цел да создаде солидна основа за националната економија и идното учество во Европската унија. Втората точка на грижа е да се спречи преголемо задолжување што би можело да претставува закана за интегритетот на вкупниот финансиски систем и така да изврши притисок врз националната влада да исплаќа скапи санации.

### **i. Доспевање**

Доспевањето на должничките инструменти не треба да биде подолго и треба да биде во согласност со економскиот живот на средството кое со истиот се финансира. Во идеален случај амортизацијата на обврската на едната страна од билансот е придружено со амортизација на средството кое се финансира на другата страна на билансот. Во Романија краткорочните заеми кои се користат за да се покријат можни проблеми во однос на ликвидноста се во надлежност на Државниот трезор.

### **ii. Камата**

Иако одредбите од ЗЈФ експлицитно не го овластуваат долгот кој носи камата, одредбите упатуваат на тоа дека таков заем може да се издаде. Регулативата на банките и договорните одредби од било кој таков договор за заем ќе имаат предност.

### **iii. Сервисирање на долгот**

Формулата за ограничување на долгот е поттик за структурирање во голема мерка на еднакви рати за исплата на долгот и така да се одбегне опасноста од одлагање на или целосна еднократна исплата на главницата на крајот од циклусот на заемот.

### **iv. Странска валута**

По правило, општините треба да се обесхрабруваат да преземаат ризици во девизи. ЗЈФ предвидува дека долгот деноминиран во девизи подлежи на одобрување од страна на Комисијата. Покрај тоа, Анекс 1 кон Владианата одлука 978, октомври 4, 2001(II) бара одобрение од страна на Комисијата за општинските гаранции на заеми деноминирани во девизи.

Извештајот на МЈФ за владиниот внатрешен долг на Романија од февруари 2006 вели: „зголемувањето на внатрешниот јавен владин долг се остварува со строго почитување на плафонот на домашната јавна задолженост, одобрена од парламентот. Така за 2006 беше одобрен плафонот за внатрешна јавна задолженост од RON 9.600 милиони. Домашните кредити директно склучени или гарантирани од државата и локалните власти претставуваат 0.25% од овој плафон на крајот од февруари 2006“.

Во Романија на крајот од февруари 2006, неисплатените домашни кредити гарантирани од државата изнесуваат RON 2,139 милиони. Долговите склучени од локалните власти според државни гаранции за финансирање на проекти според SAPARD Програмата изнесува RON 87.2 милиони што претставува 4% од неисплатените домашни кредити гарантирани од државата.

### **Одобрување, надзор и известување**

Комисијата е основана со Одлука на Владата бр. 158 од 3 март 2005, (Сл. Весник бр. 220/16 март 2005) со задача да ги разгледува барањата и да дава совети на локалните власти за задолжување и издавање на гаранции за заеми. Комисијата се состои од девет членови, четири од кои се претставници на МЈФ, вклучувајќи го и Претседавачот, два члена се од Министерството за администрација и внатрешни работи и три се претставници на здруженијата на локалните власти. Комисијата врз основа на документацијата поднесена од барателот врши преглед на:

- Износот на заемот за да се оцени исполнувањето на усогласеноста со плафонот на годишната јавна задолженост на Романија;
- Тајмингот на било кои емисии на хартии од вредност во однос со распоредот на емисиите на МЈФ со цел да се одбегне непотребната конкуренција во привлекувањето на заеми од пазарот на капиталот;

До крајот на 15 од секој месец, заемопримателите од локалните власти, вклучувајќи ги и административните единици гарантите, мораат да поднесат извештај за состојбата на неисплатените долгови по заеми за претходниот месец. Таквите извештаи мораат да бидат структурирани според барањата на МЈФ – развиени норми. Нормите и постапките за овластување на задолжување на локалните власти се илустрирани во Прилог 4.

Задолжувањето и гаранциите на локалните власти мораат да бидат евидентирани во Регистарот на локалниот јавен долг и Регистарот на гаранциите на локалните власти, како што е применливо за секое ниво на власт.

Во согласност со ЗЈФ, Регистарот за локалниот јавен долг – РЛЈД е службен документ кој на хронолошка основа дава приказ на состојбата со локалниот долг преку директно склучени договори за заеми. The РЛЈД има две компоненти имено подрегистар за локален домашен јавен долг и подрегистар за локалниот надворешен јавен долг. РЛЈД содржи податоци кои ја наведуваат вкупната сума на долговите на локалните власти, заедно со деталите за долгот и останатите информации во врска со РЛЈД кои се потребни според методолошките норми кои ги издава МЈФ. Вкупната вредност на гаранциите издадени од локалните власти се евидентира во Регистарот за локални гаранции на овие власти и се евидентира секоја година во финансиските извештаи.

Во согласност со ЗЈФ, Регистарот на локални гаранции (РЛГ) е службен документ во кој хронолошки е претставена состојбата со локалните гаранции издадени од локалните власти. РЛГ има две компоненти имено подрегистар за локални домашни гаранции и подрегистар за локални надворешни гаранции. РЛГ вклучува информации кои во детали ја наведуваат вкупната сума на гаранции издадени од локалните власти заедно со податоците за гаранциите и другите информации потребни на РЛГ според методолошките норми издадени од МЈФ.

## Финансиски тешкотии и неликвидност

Пред да се донесат измените на ЗЈФ, Законот предвидуваше дека во случај на неплаќање на краткорочните долгови или во случај на надминување на ограничувањето на износот на краткорочниот долг кој може да се земе, Судот мора да побара од општината да поднесе план за санација. ЗЈФ содржи Глава (Глава VI, членови 74 и 75) за финансиски тешкотии и неликвидност на ЕЛС. Се подготвува посебен закон за спроведување на овие одредби. Почнувајќи од 2007, состојбата во однос на финансиските тешкотии и неликвидноста на ЕЛС ќе биде подетално регулирана и врз истите ќе се врши построг надзор.

Во ЗЈФ има листа на дефиниции кои вклучуваат дефиниција на неликвидност, но нема дефиниција за финансиски тешкотии. Сепак, понатаму во текстот финансиските тешкотии се дефинираат како неисплата на ликвидни и доспеани долгови, постари од 90 дена, евидентирани на крајот од тромесечјето на финансиската година и кои надминуваат 30% од вкупниот буџет за тоа тромесечје. Дефиницијата исто така вклучува неплаќање на платите како што се предвидува во буџетот на приходи и расходи за период подолг од 90 дена.

Во согласност со ЗЈФ, дефиницијата на неликвидност гласи:

„Состојба во која се наоѓа должникот кога неговите стоки имаат пониска вредност отколку неговите вкупни обврски кои треба да се исполнат преку таквите стоки.“

Нашите коментари за оваа дефиниција на неликвидност е дека не само стоките можат да се искористат за исплата на обврските, туку и очекуваните идни добивки од тие стоки па затоа ликвидноста треба да се дефинира во нето вредност контекст.

Судијата – застапник, преку одлуката за отворање на постапка на неликвидност, назначува управник кој ги презема сите права на главниот орган кој го одобрил кредитот на административната територијална единица кој е предмет на постапката за неликвидност. Во рок од 30 работни дена од назначување на управник, тој, заедно со територијалната структура на Ревизорскиот суд, составува План за санација на неликвидноста.

Доколку се утврди дека неликвидноста престанала, судијата– застапник, на предлог на управникот, ќе прогласи затворање на постапката за неликвидност на административно–територијалната единица. Административно–територијалната единица останува во финансиска криза, додека главниот орган кој го одобрил кредитот и локалниот совет повторно се стекнуваат со правата и започнуваат да го применуваат Планот за финансиска санација со цел административно–територијалната единица да се извлече од состојбата на финансиска криза.

Покренувањето и затворањето на постапката за неликвидност се заведуваат при главниот орган кој го одобрил кредитот во рок од 5 дена од прогласувањето на неликвидност. Евиденцијата се внесува во Локалниот регистар на административно територијалната единица кој го водат генералните директорати за јавни финансии на регионите и Градот општина Букурешт во случај да се работи за Букурешт. МЈФ мора да биде информирано секој месец за почетокот и затворањето на постапките за неликвидност со цел податоците да се внесат во Националниот регистар за неликвидност за административно–територијалните единици.

Во состојба на финансиска криза, главниот орган за одобрување на кредит мора да состави План за финансиска санација. Планот ќе биде разработен од страна на главниот орган за одобрување на кредити, заедно со Генералниот директорат за јавни финансии на регионот или Градот општина Букурешт и територијалните органи на Ревизорскиот суд, во рок од 30 дена од денот на објавување на финансиска криза од органот кој одлучува. Контролата на мерките за извршување и исполнување на одредбите од Планот за финансиска санација ја извршуваат територијалните структури на Ревизорскиот суд.

**Табела 10. Карактеристики на финансиска криза и неликвидност на ниво на ЕЛС**

<p><b>Финансиска криза</b></p>	<p><b>Неликвидност е состојба во која се наоѓа лицето кога неговите стоки имаат пониска вредност отколку неговите вкупни обврски кои треба да се исплатат со тие стоки</b></p>
<p><b>Услови</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Неплаќање на тековни и доспеани долгови, постари од 90 дена, заведени на крајот од тромесечјето на финансиската година и кои надминуваат 30% од вкупниот буџет за тоа тромесечје;</li> <li>● Неплаќање на платите, предвидени во буџетот на приходи и расходи за период подолг од 90 дена.</li> </ul>	<p>Доколку ЕЛС не е во состојба да ги исплати доспеаните долгови кои изнесуваат над 50% од нејзиниот буџет за период од 120 последователни дена.</p>
<p><b>Почеток</b></p>	
<p>Изјава на органот кој го разгледува прашањето</p>	<p>Било кој кредитор или група на кредитори кои имаат еден или повеќе вистински, ликвидни и доспеани долгови чија наплата треба да се бара од административно-територијалната единица, со вредност над 50% од нејзиниот буџет за период од 120 последователни дена, може при надлежниот суд на територијата каде е лоцираната административно-територијалната единица да достави барање за покренување на постапка за неликвидност против таа административно-територијална единица.</p>
<p><b>План</b></p>	
<p>Главниот орган за одобрување на кредит да состави План за финансиска санација.</p> <p>Контролата на извршувањето и исполнувањето на мерките предвидени во Планот за финансиска санација ја спроведуваат територијалните структури на Ревизорскиот суд</p> <p>Планот вклучува:</p> <p>„Економско-финансиска анализа на административно-територијалната единица</p> <p>„Мерки за одржување на основните јавни служби од страна на локалните власти во целиот период за кој се применува планот за финансиска санација;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Мерки за зголемување на реализацијата на сопствените приходи, како и за привлекување на други приходи;</li> <li>● Мерки за намалување на расходите;</li> <li>● Економско-финансиско и буџетско планирање се до санацијата;</li> <li>● Утврдување на задачите за исполнување на одредбите од Планот за финансиска санација</li> </ul>	<p>Управникот ќе управува со постапката за санација на неликвидноста на административно-територијалната единица.</p> <p>Планот вклучува:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Мерки за повторно воспоставување на финансиската одржливост на административно-територијална единица;</li> <li>● Мерки за натамошно исполнување на основните услуги на административно-територијалната единица во текот на периодот на неликвидноста</li> <li>● Мерки за кои се преговара и распоред на отплата на долговите кон кредиторите според периодот на доспевање.</li> </ul>

## 7. ПРАШАЊА ВО ВРСКА СО ФИНАНСИСКИОТ МЕНАЏМЕНТ

Во Романија има единствен систем на Државен трезор со цел во начело Владата во секое време да има информации за вкупната сума на средства со кои се располага во Државниот трезор. Ова значи дека иако индивидуалните локални власти водат евиденција за сопственото финансиско работење, нивните сметки всушност се под контрола на централната влада (локалните власти можат да имаат сметки во комерцијални банки за грантовите од ЕУ добиени за инфраструктурни развојни проекти). Ова може да ја ограничи локалната фискална флексибилност. Ревизорскиот суд на централно ниво е одговорен за контрола на расходите на локалните заедници.

Јавните институции се должни да го достават својот буџет до територијалната единица на Државниот трезор. Извршните власти и Претседателите на советите на регионите се обврзани на интернет страницата на јавните институции да ги објават и/или на јавно место да ги изнесат нацрт буџетите, одобрените буџети, извршувањето на буџетите, неговиот развој, корекција на буџетот и конечните сметки. Овие информации мораат да бидат новелирани најмалку секое тромесечје.

Во согласност со ЗЈФ, главните органи за одобрување на кредитите на локалните власти на годишна основа составуваат програма за јавни инвестиции, во согласност со функционалната класификација и вклучуваат и финансиски и нефинансиски информации.

Финансиските информации мораат да вклучат податоци за вкупната вредност на проектот, ангажирање на кредити, буџетски кредити, финансирање според изворите на средства и година во однос на делот за извршување, анализа на користа и трошоците, оперативните и трошоците за одржување по одобрувањето.

Во Романија, ЗЈФ го воведува начелото на солидарност: „преку локалните буџетски политики, административно–територијалните единици и физичките лица кои се во особено тешка состојба можат да добијат помош со доделување средства од фондот за резерви воспоставен во рамките на локалниот буџет.“

Фондот на буџетски резерви на располагање на регионалните и локалните совети претставува 5% од вкупните расходи. Фондот на резерви се употребува на предлог на главниот орган за одобрување на кредити, врз основа на одлука на Советот, за финансирање на одредени итни неочекувани трошоци кои се јавуваат во текот на буџетската година. Фондот на резерви може исто така да се искористи за отстранување на ефектите на одредени природни несреќи и за доделување помош за административно–територијалните единици во случај на особени тешкотии.

Во согласност со ЗЈФ, со цел да се покријат финансиските ризици кои произлегуваат од гаранциите издадени од административно–територијалните единици за заеми склучени од стопанските субјекти кои се во локална надлежност, се воспоставува фонд за ризици одвоен од локалните буџети. Фондот за ризици се лоцира на посебна сметка, отворена при подрачните единици на Државниот трезор за да се обезбедат локални гаранции за домашните заеми и за гаранциите за надворешните заеми.

Најтранспарентното средство за финансиско раководење на локално ниво е да се одвои инвестицискиот буџет од тековниот буџет. Суфицитот од тековниот буџет може да се искористи за отплата на заеми кои се користат за инвестиции, односно за капитални потреби. Во согласност со ЗЈФ Оперативниот дел е обврзен главен дел од локалните буџети кој ги опфаќа приходите за покривање на тековните расходи потребни за извршување на должностите и надлежностите утврдени со закон и за да се покријат тековните расходи;

Делот за развој е комплементарен дел од локалниот буџет, кој ги опфаќа приходот за покривање на капиталните расходи. Капиталните расходи се во согласност со утврдените развојни поли-

тики, на национално, на ниво на региони, области или на локално ниво и се базираат на програми и проекти. На ниво на области значи територија од две или повеќе соседни административно-територијални единици, за кои локалните заедници се договориле да се спроведе одредено дејствие или програма. Овие членови од ЗЈФ се уште не се спроведуваат и не се јасно дефинирани. Тие ќе се спроведат во 2008, кога ќе бидат употребени методолошките норми.

Така се пропишува програмското буџетирање да се придвижи кон буџетирање според изведување на активности, наспроти буџетирање според инпутите. Во согласност со ЗЈФ, Програмата е активност и кохерентен збир на активности кои се однесуваат на истиот главен орган за одобрување на кредити, која е насочена кон постигнување на цел или дефинирана серија на цели и за кои има утврдено програмски индикатори за оценка на резултатите кои треба да се добијат, во рамките на ограничувањата на одобреното финансирање.

По заложбата на Владата од 2001 да се направи премин од готовинско сметководство кон пресметковно сметководство (во согласност со Стратешкиот план за развој за реформа на раководењето со јавните финансии 2005–2007):

- Стратегија за премин кон пресметковно сметководство беше составена во рамките на SAPARD<sup>7</sup> и ISPA фондовите за да се обезбедат работни модели засновани на пресметковни сметководствени начела;
- Готовинската методологија се развива за трансакциите во рамките на PHARE заедно со нормите за пресметковно сметководство кои треба да бидат одобрени од Министерството;
- Новата методологија за сметководство заснована на пресметковна основа е развиена за да се применува од страна на сите јавни ентитети, на централно, регионално и владино ниво. Системот на поднесување на извештаи стана оперативен во јануари 2006. Заедниците сега имаат систем на двојно сметководство кој исто така започна во јануари 2006.

## 8. ОБВРЗНИЦИ

Во согласност со ЗЈФ, обврзниците се дефинираат како право на кредит, на среднорочна и долгорочна основа, издадени со одобрување на локалните власти, додека наплатата се гарантира со приходите на административно-територијалните единици и стоки кои се сопственост на административно-територијалните единици.

Во 1998 во рамките на проект финансиран од УСАИД раководен од Урбаниот институт, се направи оценка на потребите од обука за банките во Романија. Беа собрани информации од петте најголеми банки кои изразиле интерес за добивање заеми на општините и регионите–реги. Овие банки ги вклучуваат Bancorex, Romanian Commercial Bank, Romanian Development Bank, Bancsoop, и Savings Bank.

Оттогаш, двете романски банки Романската комерцијална банка и Романската развојна банка се записници за најголем дел на емисиите на обврзници на ЕЛС во Романија. Најголемите инвеститори се банките, инвестиционите фондови, компаниите и осигурителните компании. Пензиските фондови до сега не биле инволвирани во инвестиции. На почетокот ЕЛС иницираа емисија на обврзници иако подоцна банките исто така станаа иницијатори на емисија на обврзници.

7) Три предпристапни инструменти се финансирани од Европската заедница за да им се помогне на земјите кандидати за членство од Централна и Источна Европа во нивните предпристапни подготовки:

– **ΦAPE** (Phare) Програмата која обезбедува поддршка за градење на институциите, инвестиции за јакнење на регулаторната инфраструктура потребна за обезбедување на почитување на ацџуис цоммунаутаире и инвестиции во економската и социјална кохезија,

– **SAPARD**, која обезбедува помош за земјоделски и рурален развој; и

– **ISPA**, преку кој се финансираат инфраструктурни проекти на полето на животната средина и транспортот.

ЕЛС работеа со назависни консалтинг компании кои им помагаа за:

1. Анализа на капацитетот за задолжување на ЕЛС и препораки за износот кој може да се позајми;
2. Анализа на дрги алтернативи, како што се благајнички записи, кредити, надворешно задолжување;
3. Сугестии за оптималниот тајминг за емисија на обврзници, номиналната вредност на обврзниците и стапките на доспевање на истите;
4. Преговори за каматните стапки;
5. Оценка на макроекономските трендови и каматните стапки на пазарот на капитал;
6. Анализа на буџетските текови на ЕЛС и дефинирање на среднорочни проекти.

Според Извештајот на Urban Institute од 1998, освен перцепцијата дека емисиите на обврзници се покомпликувани отколку склучувањето на заеми, во Романија пазарот на обврзници се смета дека е помалку исполитизиран и е потранспарентен отколку банкарскиот пазар. Всушност постапката за емисија на обврзници е помалку компликувана отколку добивање заем од банки, а каматните стапки на пазарот на капитал се пониски отколку во банкарскиот сектор. Сепак пазарот на заеми на ЕЛС станува конкурентен и ЕЛС сега претпочитаат заеми наместо обврзници. Одредени консалтинг агенции се инволвирани во нудење на консалтинг услуги во однос на задолжувањето на ЕЛС. Каматната стапка за заемот се пресметува врз основа на BUBOR која е стапка според која се извршува меѓубанкарското задолжување во Романија. Маргината меѓу каматата за заемот и БУБОР се движи од 0.5% до 2% годишно. Банките исто така наплаќаат и провизија за заемот од не повеќе од 1% и административна давачка од 0.01% за неплатениот долг. Банката наплаќа провизија во случај на отплата и пред предвидениот период.

Во случај на емисии на обврзници, има дополнителни трошоци за надворешните консултанти, берзата итн. Овие дополнителни трошоци за обврзниците се над 25% должнички лимит (само купонската и конечната отплата се вклучени во 25% должнички лимит). Romanian Commercial Bank.

Во Романија во случај на неплаќање врз основа на емисија на општински обврзници поседуваачот на обврзницата според сегашните законски одредби може да вложува правни лекови на индивидуална основа, бидејќи правната рамка не им дозволува на поседуваачите на обврзниците да дејствуваат на организиран и делотворен начин за да ги спроведат своите права и да создадат улога заснована на склучен договор за застапник на поседуваачите на обврзниците. Во иднина правната рамка треба да им овозможи на поседуваачите на обврзниците да дејствуваат на организиран и делотворен начин за да ги спроведат своите права.

Првите општински обврзници беа издадени во 2001 и од самиот почеток ЕЛС го сметаа прибирањето на финансии преку емисија на обврзници за доста привлечна можност. Во првата година 7% од новиот домашен долг бил во форма на обврзници (две емисии). Во 2002, уделот на емисија на обврзници се зголеми на 35% (осум емисии). Во 2006 Букурешт издаде обврзници деноминирани во евро.

**Табела 11. Профилот на карактеристиките на романските општински обврзници, 2004**

<b>Број</b>	9 емисии на крајот на 2004
<b>Вредност</b>	Просечно: РОЛ 39.68 милијарди или околу \$1.42 милиони
	Опфат: РОЛ 5 милијарди – РОЛ 150 милијарди, или \$0.17–\$5.34 милиони
<b>Доспевање</b>	Воопштено две до три години, иако градот Дева има 4+ години и Орадеа има 6 + години
<b>Давачки</b>	Распон: РОЛ 100,000 – РОЛ 2 милиони или \$3–\$60
<b>Купони</b>	Распон: 4 до 12
<b>Стапки</b>	Воопштено $[(BUBID+BUBOR)/2] + 1\% - 3\%$ .
	Најголем дел од стапките се определуваат на тримесечна основа.

Извор: CSPR од МЈФ, РНКХВ

Според Fitch, во периодот од 1999 до 2002, локалниот јавен долг пораснал од 35% на 38% од вкупниот јавен долг и се стабилизирал на околу 11% од БДП. Главните странски институции кои даваат заеми во Романија се ЕБОР и ЕИБ додека на домашниот пазар главните актери се Banca Comerciala Romana, Banca Romana de Dezvoltare и BankPost. Во 2002 локалните филијали на меѓународните комерцијални банки (како што се ABN AMRO и Raiffeisen Bank) исто така станаа активни во финансирањето на романските општини. Во светлина на последните регулативи, кои на општините им овозможуваат да отворат сметки во комерцијални банки за трансакциите според заемите се очекува да порасне бројот на институциите кои даваат заеми.

За други заеми освен оние од Државниот трезор, на ЕЛС им беше дозволена да отворат сметки при комерцијални банки од 1 јануари 2004. Ова е позитивен развој со оглед на тоа што се воспоставува однос на банка–клиент меѓу банките и општините, со тоа што банкарскиот сектор се повеќе се запознава со финансиските работи на ЕЛС.

## 9. ЗАКЛУЧОК

По првичниот ран почеток на процесот на децентрализација со составување на Законот за локална јавна администрација и Законот за локални избори од 1991 во Романија, процесот е забавен со силното влијание на централната влада и силното политичко влијание, наместо да се спроведе забрзана децентрализација. Беа потребни неколку години за да се институционализира локалната автономија преку инструментите од Законот за локални даноци и давачки од 1994 и Европската Повелба ратификувана во 1997.

Новите законодавни измени се донесени во 2006, но истите треба да се спроведат во претстојниот период. Има големи очекувања во однос на транспарентноста, професионализмот, како и очекувања за помал степен на политички волунтаризам Главната потешкотија во однос на институционална рамка е нејзината променливост, што произлегува од големиот број на регулативи кои влијаат врз истата и колку често се менуваат, укинуваат и заменуваат законите. Уште едно прашање е ограничената инволвираност на официјалните претставници на локалните власти во законодавниот процес. Со измените на Законот 215 ова треба да се промени и ЕЛС ќе бидат навремено консултирани за било каква измена на законите.

Се чини дека проблемите поврзани со процесот на децентрализација во Романија се прецизно идентификувани и измените на законодавството во 2006 се смета дека претставуваат голем чекор

напред. Овие промени вклучуваат донесување на Рамковен закон за децентрализација, нов ЗЈФ и Законот бр. 215. Имплементацијата треба да следи, па затоа не може да се даде оценка за резултатите од примената.

Во Рамковниот закон за децентрализација надлежностите сега се јасно поделени на локално и на регионално ниво. Сепак, неефикасноста во пружањето на услугите како последица на фрагментираната територијална структура останува проблем, особено за помалите ЕЛС. Недостасуваат цврсти односи со деловната заедница во однос на многу прашања како што се ниската стапка на поврат на средствата од проектите, присуството на субвенции и политичката чувствителност. Јакнењето на овие односи со различните инструменти (на пример ППП) би можело да ја подобри состојбата, обезбедувајќи поефикасно користење на јавните средства за пружање на услугите.

Во периодот од 2001 до 2004 имаше обид за повторна централизација во смисла на контрола и интервенција на локално ниво од централно ниво. Имаше нејаснотии во однос на поделеноста на одговорностите особено во здравствениот и социјалниот сектор. Резултатот беше ниско ниво на инвестиции и недоволен развој на пазарот на задолжување на ниво на ЕЛС поради помалата побарувачка на капитал предизвикана од несигурноста. На ниво на ЕЛС имотните права и сопственоста ее уште не се јасни.

Во системот на приходи на ЕЛС има системска грешка. Одложено то плаќање на она што не е прибрано во претходната фискална година всушност се пресметува како планирани приходи за следната фискална година. Уште еден проблем е зависноста од трансферите од централните власти што во најголем дел се должи на ниското ниво на ефикасност во раководењето со сопствените приходи и неуспехот да се подобри стапката на прибирање на приходите, иако откако ЕЛС станале одговорни за прибирањето, стапката е зголемена на околу 80%–85%.

Иако од еден аспект внатрешните трансфери се транспарентни (формулите се дадени во законодавството и има детални објаснувања) истите остануваат компликувани со што се создава несигурност што се должи на можната промена за секоја година на процентите од страна на централните власти. Ова создава потешкотии во фискалното планирање за пониските нивоа на локална власт. Доделувањето на средствата за изедначување често станува политичко преговарање, наместо да е резултат на транспарентен напор да се направи разлика меѓу локалните потреби. Во текот на развојот на системот за изедначување СБ сакала да ги отстрани регионите од системот на прераспределба, со оглед на тоа што имаат премногу дискрециони права. СБ претпочита систем на централно ниво во согласност со формулата, но романската Влада сакала да го задржи системот. Постигнатиот компромис беше да се искористат единици на кои се пренесени надлежности односно Префектите. Натомашните дискусии со СБ во врска со ова прашање се предвидени за 2007.

Што се однесува до задолжувањето, се следат најдобрите практики во однос на дефинирањето на задолжувањето, ограничувањето на задолженоста и институциите. Ограничувањата на задолженоста беа зголемени на 30% од 20% од сопствените приходи преку Итната уредба 425. Се прави јасна разлика меѓу „финансиска криза“ и „неликвидност“, во ЗЈФ се предвидуваат постапки за неликвидност и она што сега останува е да се види како ќе функционираат законите во практиката.

Во однос на гаранциите врз основа на сопствените средства на ЕЛС, СБ би сакала да ја реши ситуацијата во врска со споделените приходи. Дефиницијата на ПДД е нејасна во однос на тоа дали е споделен или пак е целосно сопствен приход на ЕЛС што создава забуна.<sup>8</sup> Постои твининг програма на ЕУ за изработка на посебен Закон за јавен долг и ЕЛС кој ќе го разработи проблемот на неликвидност на ЕЛС, наместо ова едноставно да биде дел од ЗЈП. СБ смета дека во случај на не-

8) Нејасната дефиниција на ПДД е многу слична на состојбата во Македонија која се опишува во Извештајот за Македонија.

ликвидност Државниот трезор не треба да дава заеми поради моралната замка (класична санација). За разлика од тоа домашните експерти сметаат дека овие заеми се последниот излез за да се решат одредени проблеми и дека затоа треба да останат.

Почнувајќи од 1999 и по 7 години практика, системот на задолжување на ниво на ЕЛС значително се разви преку заеми и емисија обврзници. Се уште останува да се решат одредени прашања како што е на пример да им се овозможи на поседувачите на обврзниците да дејствуваат на организиран и делотворен начин за да ги спроведат своите права. Заемите главно се користат за инфраструктурни проекти (вода, канализација, патишта, земјиште итн). Можноста на ЕЛС за задолжување во Романија послужи како поттик за подобрување на поврат на средствата преку давачките платени од страна на корисниците иако субвенциите остануваат, особено за греење и снабдување со гас. На пример, заедничката иницијатива на ФАРЕ, ЕБОР и ЕБИ резултираше со утврдување на формулар на барање за средствата во рамките на САМТИД кои се користат за регионални проекти. ЕЛС кои пристапиле до средствата на САМТИД биле приморани да ги зголемат тарифите и ова било наведено во договорите. Војата да се плати била голема, но затоа за посиромашните делови од населението биле воведени субвенции.

Постојат големи разлики во финансирањето на ЕЛС. Поголемите ЕЛС најмногу се финансираат преку ISPA и СБ, но малите и средните ЕЛС не добиле ништо. Општото мислење во Романија е дека големите ЕЛС се плашат да се задолжат, додека малите ЕЛС не се информирани.

Во овој период поднационалните власти не се задолжувале за да ги исплатат тековните расходи. Нема никаков вид на фонд за регионален развој, ниту локални банки, бироа за развој итн. Имаа одредени иницијативи во врска со ова, но истите не вродиле со успех.

### Прилог 1. Теренска посета на Романија

Одреден број на фактори го ограничуваат опфатот на овој Извештај. Еден од нив е краткото време за извршување на разумен број на разговори во текот на посетата на Романија (следи листа на претставниците со кои е разговарано). Не беше возможно во детали да се разгледаат предизвиците кои се јавуваат на сите нивоа на власта и со кои сите инволвирани страни се соочуваат секојдневно, а не беше возможно и да се заснова анализата на детални финансиски податоци од ЕЛС. Затоа, во голема мерка овој извештај се потпира на информациите добиени во разговорите и врз прегледот на правните документи и постоечките студии.

**Табела 12. Листа на претставници со кои е разговарано во Романија**

Претставник	Позиција	Податоци за контакт
Sorin Teodoru	Консултант во Светска банка	steodoru@worldbank.org
Radu Dorcioman	Министерство за администрација и внатрешни работи	radu.dorcioman@yahoo.com
Valentin Ionescu	Правен експерт во CSPR	vionescu1961@yahoo.com
Victor Giosan	Државен секретар во Романскиот генерален секретаријат	vgiosan@yahoo.co.uk
Cassandra Bischoff	Тим за децентрализација при Светската банка	cbischoff@worldbank.org
Gabriela Matei	Дирекот на ЦСПП	gabriela.matei@cspd.ro
Adrian Oprica	Банка БРД	adrian.oprica@brd.ro

## Прилог 2. Релевантно законодавство во Романија

1. Устав (1991 ревидиран во 2003)
2. Рамковен закон за децентрализација (339/2006)
3. Закон за локална јавна администрација (69/1991 заменет 2001 со Закон бр. 215 и сега во 2006 со Закон бр. 286)
4. Закон за локални јавни финансии 189 од 1998/2003/2006
5. Закон за државни службеници
6. Закон за локални избори (бр. 70/1991)
7. Закон 340 за префектите
8. Закон 188 за статутот на државните службеници
9. Закон 326 за локалните јавни комунални услуги
10. Закон за државен буџет (се донесува секоја година)
11. Закон за локални даноци и давачки (1994) изменет во 2002
12. Даночен законик (бр. 571/2003)
13. Итна уредба од 2002 со која се утврдуваат максималните износи за даноците и давачките во однос на објекти, земјиште, автомобили и градежни дозволи
14. Закон за јавен имот со кој се класифицира приватниот имот кој може да се користи како гаранција.
15. Закон за општински служби 326 од 2001
16. Закон за јавен долг 81/1999
17. Уредба бр. 219 (2000) во врска со пресметката сервисирање на долгот
18. Уредба бр. 7 (2001) со која се определува кој се изземен од трансакциите со обврзниците на ЕЛС.
19. Уредба бр. 1631 (1999) во врска со обврската на локалните јавни власти да доставуваат информации за задолжувањето на ЕЛС
20. Уредба бр. 7, 2001 за доделување изземање од данок за општинските обврзници во посед на физички лица
21. Закон за имот за обезбедување на општинскиот долг со хипотека на јавен имот во сопственост на ЕЛС
22. Закон во врска со хартии од вредност и берза (Но. 52/1994) кој предвидува дека општинските хартии од вредност се измените од барањата за давање информации утврдени од Националната комисијата за хартии од вредност („НКХВ“).
23. Владина уредба бр. 35/30.01.2000 со која се отстрануваат ограничувањата за општините да депонираат средства во банките за работење со „цврста валута“
24. Претпазни насоки за инвестирање за приватните пензиски фондови
25. Закон за концесии (бр. 219/1998), за определување на општата рамка за концесии на ниво на локални власти
26. Владина уредба бр. 92/2003 во врска со Законот за даночна постапка
27. Закон 522/2002 за локални даноци и давачки
28. Анекс 1. „Надлежности кои ги спроведуваат локалните власти на ниво на регион во обезбедувањето на јавните услуги“
29. Анекс 2 „Надлежности кои локалните власти ги исполнуваат на ниво на заедници и градови во обезбедувањето на јавните услуги“

### Прилог 3. Барања до Комисијата за одобрување на задолжување

#### АНЕКС 1.1

#### БАРАЊЕ

#### За одобрение за задолжување \*1)

1. Име на барателот .....
2. Целосна адреса, телефон/факс .....
3. Должно овластени лица .....
4. Намена на заемот .....
5. Одобрување од органите на локалната самоуправа .....
6. Заемопримачот .....
7. Име на финансиерот .....
8. Услови за на заемот за кој се бара одобрение:

Износ на заемот (во валутата која е деноминирана во договорот)	Годишна стапка на камата	Услови на заемот		Ниво и временски рокови за плаќање на главницата, каматата и давачките
		Грејс период	Период за отплата	

Датум

.....

Потпис

(примарна агенција која ги користи средствата)

\*1) Да се пополни од органите на локалните власти доколку се бара одобрение за задолжување врз основа на гаранции на локалната власт или државна гаранција, или доколку за административната единица се обезбедува дополнителен заем.

#### АНЕКС 1.2

#### ИЗЈАВА

Јас, долу потпишаниот ....., законски претставник на регион/град ....., како примарна агенција која ги користи средствата, со ова изјавувам со полна одговорност за оваа изјава дека регионот/градот ги има следниве неподмирени домашни и/или заеми од странство или гаранции за заеми:

Заемодавч	Износ на заемот (валута која е деноминирана во договорот)	Намена на заемот	Заемопримач	Гарант	Траење на заем		Годишна отплата на главницата	Годишна стапка на камата	Давачки
					Грејс период	Период за отплата			

Оваа Изјава е дел од документацијата која е потребна за да се даде одобрение за задолжување/издавање на гаранции во износ од ..... и јас сум одговорен во согласност со членот 27 од Законот бр. 313/2004 и членот 70 од Итната владина уредба бр. 45/2003 за локалните јавни финансии, изменета и подоцна донесена како Закон бр. 108/2004, за било кои поднесени неточни податоци.

Датум

.....

Потпис и печат

## АНЕКС 1.3

### БАРАЊЕ

#### За одобрение за гаранција за заем \*2)

1. Име на барателот .....
2. Целосна адреса, телефон/факс .....
3. Должно овластено лице .....
4. Намена на заемот .....
5. Одобрување од органот на локалната самоуправа .....
6. Име на финансиер .....
7. Услови на заемот за кој се бара одобрение:

Износ на заемот (во валутата која е деноминирана на договорот)	Годишна стапка на камата	Услови на заемот		Ниво и рокови за отплата на главницата, каматите и давачките
		Грејс период	Период за отплата	

Датум

.....

Попис

(Примарна агенција која ги користи средствата)

\*2) Да се пополни од органот на локалната власт, доколку се бара одобрение за задолжување од страна на стопански субјект или јавна служба координирани од локалната власт и исто така доколку е обезбедена гаранција за дополнителен заем од страна на административна единица.

## АНЕКС 1.4

### БАРАЊЕ

#### За одобрение на задолжување на локалните власти со емисија на хартии од вредност

1. Име на барателот кој врши емисија.....
2. Целосна адреса, телефон/факс .....
3. Должно овластени лица .....
4. Намена на средствата .....
5. Одобрување од органот на локалната власт .....
6. Информации за емисијата на хартии од вредност:
  - вид на хартија од вредност .....
  - форма на хартии од вредност .....
  - големина на емисијата .....
  - номинална вредност .....
  - продажна цена.....
  - каматна стапка .....
  - купонска добивка .....
  - датум на доспевање .....
  - гаранција за емисијата .....
  - износ на средствата што се очекува дека ќе бидат мобилизирани .....
  - вид на понудувачка на хартиите од вредност .....
  - доколку се врши продажба преку брокер, име на брокерската компанија/здружени компании (главен менаџер)

- период на имплементација .....
- други податоци .....

Датум

.....

Потпис

(Примарна агенција која ќе ги користи средствата /орган)

## Прилог 4. Норми и постапки за одобрување на задолжување од страна на локалните власти

### А. Задолжување на административните единици

Домашно задолжување на административните единици значи:

- Домашно државно гарантирано задолжување на административните единици;
- Домашни заеми земени и гарантирани од административните единици;
- Задолжување од општата сметка на достапни средства на Државниот трезор за премостување на привремени разлики во приходите и расходите во локалните буџети.

Задолжување во странство на административните единици значи :

- Заеми од странство земени од државата за натамошно давање на заемите административните единици;
- Заеми од странство земени од административните единици со државни гаранции;
- Заеми од странство земени и гарантирани од самите административни единици.

Органот на локалните власти кој поднесува барање до Комисијата за одобрение на задолжување кон ова барање за одобрување на задолжување ги приложува следниве документи (види Анекс 3):

а) изјава од првенствена агенција/орган кој ги користи средствата, која со тоа е одговорна дека плановите за инвестициониот проект и економската документација била прегледана од релевантните романски органи;

б) одлука на органот на локална власт за задолжување, со наведен износ на заемот, и неговиот финансиер, сервисирање од локалните буџети на јавниот долг според заемот, периодот на заемот, плаќање на било какви даноци и давачки поврзани со спроведувањето на инвестициониот проект, која одлука е донесена во согласност со Итната владина уредба бр. 45/2003 член 57 (2);

ц) одлука на органот на локалната власт за одобрување на плановите и економската документација, инженерските и економските индикатори за инвестициониот проект од локален интерес и средствата за финансирање;

д) одлука за основањето на локалниот совет, советот на регионот, Генералниот советот на градот Букурешт, како што е применливо и листата на овластени потписници;

е) локален буџет одобрен за тековната година и проекциите за период на заемот за кој се бара одобрение, со вклучени сопствени приходи и расходи според буџетска класификација одобрена од МЈФ, вклучувајќи ги и расходите кои ќе произлезат во однос на сервисирање на локалниот јавен долг, врз основа на заемот;

ф) годишните буџетски сметки на локалните власти за претходните две години од периодот кога се поднесува барањето за задолжување и тримесечните пресметки за тековната година;

г) нацрт договор за заем доставен од финансиерот кој треба да вклучи: износ на заемот, валута на заемот, рок на отплата, грејс период, стапка на давачките и други трошоци за заемот;

х) изјава од примарната агенција која ги користи средствата за одговорноста за статусот на други заеми земено и/или гарантирани од административната единица, приложена како Анекс бр. 1.2;

и) проценка на сервисирањето на локалниот јавен долг, во период на заемот за кој се бара одобрение со податоци за исплата на главницата, каматата, давачките и други трошоци, дадени за секој домашен или заем од странство земен или гарантиран од односната административна единица и заемот чие склучување е предмет на одобрение;

ј) Било кои други документи кои Комисијата може да ги побара за да го разгледа барањето за одобрение на задолжувањето.

## **Б. Задолжување со гаранции од административните единици**

Задолжувањето од странана административните единици значи домашно задолжување од страна стопански субјекти или агенции координирани од административната единица, за кои иста административна единица обезбедува гаранции.

Гаранции за странско задолжување од страна на административните единици значи:

- Задолжување во странство од страна на државата за натамошно пружање на таквите заеми на стопански субјекти или јавни служби координирани од административната единица за што гаранциите ги дава односната административна единица;
- Задолжување во странство од страна стопански субјекти или јавни служби координирани од административната единица, за што гаранциите ги обезбедува односната административна единица.

Органот на локалната власт кој поднесува барање до Комисијата за одобрение за гаранција за заем според законските одредби во сила кон ова барање за одобрение на гаранција за заем ќе ги приложи следниве документи (Види Анекс 5):

а) изјава од првенствената агенција/орган кој ги користи средствата, која со тоа е одговорна дека плановите за инвестициониот проекти и економската документација била прегледана од релевантните романски органи

б) одлука на органот на локална власт за давање гаранција за заемот, со наведена сума на заемот и финансиерот, која одлука била донесена во согласност со членот 57(2) од Итната владина уредба бр. 45/2003;

ц) одлука на органот на локална власт за одобрување на плановите и економската документација, инженерските и економските индикатори за инвестициониот проект од локален интерес и средствата за финансирање;

д) одлука за основањето на локалниот совет, советот на регионот, Генералниот советот на градот Букурешт, како што е применливо, и листата на овластени потписници;

е) основачки акт на стопанскиот субјект или јавна служба координирани од административната единица која дава гаранции за заемот на таквиот стопански субјект или јавна служба;

ф) одлука на одборот на директори или било кој друг извршен орган на стопанскиот субјект или јавна служба координирани од административната единици за одобрување на инвестицијата и зае-

мот, со наведен износ на заемот и финасиерот, сервисирање на јавниот долг преку локалниот буџет врз основа на заемот за периодот на заемот, исплата на било какви даноци и давачки во однос на имплементацијата на инвестициониот проект;

г) локален буџет одобрен за тековната година и проекциите за период на заемот за кој е бара одобрение за давање гаранција, со вклучени сопствени приходи, и расходи според буџетска класификација одобрена од МЈФ, вклучувајќи ги и расходите кои ќе произлезат во однос на сервисирање на локалниот јавен долг, врз основа на заемот;

х) годишните буџетски сметки на локалните власти за претходните две години од периодот кога се поднесува барањето за давање гаранција за заем и тримесечните пресметки за тековната година;

и) нацрт договор за заем доставен од финансиерот кој треба да вклучи: износ на заемот, валута на заемот, рок на отплата, грејс период, стапка на давачките и други трошоци за заемот;

ј) изјава од примарната агенција која ги користи средствата одговорна за статусот на други заеми земени и/или гарантирани од административната единица, приложена (види Анекс 5);

к) проценка на сервисирањето на локалниот јавен долг, во период на заемот за кој се бара одобрение за давање гаранција со податоци за исплата на главницата, каматата, давачките и други трошоци, дадени за секој домашен или заем од странство земен или гарантиран од односната административна единица и гаранцијата за заемот која е предмет на одобрение;

л) Било кои други документи кои Комисијата може да ги побара за да го разгледа барањето за одобрение на давање гаранција.

## **Ц. Локално задолжување со емисија на хартии од вредност**

Локалните власти можат да се задолжуваат со емисија на хартии од вредност во согласност со законодавството кое ги регулира хартиите од вредност. Хартиите од вредност можат да емитуваат и пласираат од самите локални власти или преку агенции на други специјализирани институции. Органот на локалната власт до Секретаријатот на Комисијата ќе достави барање за одобрение за задолжување преку емисија на хартии од вредност (види Анекс 3).

Информациите за емисијата на хартии од вредност ќе го опфатат следново:

- Вкупна вредност на емисијата на хартии од вредност и финансираниот проект;
- Услови и карактеристики на хартиите од вредност (тип, форма, валута во која се деноминирани, номинална вредност, емисиона вредност, годишна стапка на камата, доспевање, распоред на купони);
- Рокови и услови на емисијата на хартии од вредност (постапка за пласирање, услови и начини за продажба на хартиите од вредност, платежни агенции, законот кој ги регулира хартиите од вредност).

Натамошни барања:

Во рок од десет дена од стапувањето во сила на договорот за задолжувањето и/или давањето гаранции, органот на локалните власти до Министерството за јавни финансии ќе достави копии од секој основен документ со кои што ќе се потврди следново:

- Склучување заем/давање гаранција за заем;
- Дополнителните акти кон договорот за заем/гаранција доколку е изменет со должно почитување на договорните одредби.

## Користени материјали

- [1] EAR Project on Strengthening the capacity of the Ministry of Environment and Physical Planning in Macedonia, "Economic, Financial and Administrative Requisites of Approximation to the European Union"; 2002-2003
- [2] Farber G, "Local government borrowing in Germany". In: B. Dafflon (ed) Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt
- [3] Felix Ejgel, "Creditworthiness, Ratings and Debt Issuance Trends in CEE"; Presentation for the training in LGU Credit Rating organized by CEA, Oct-Nov 2005
- [4] "Fiscal Decentralization in Romania: Policy Reform Directions for the Short and Medium Term"; April, 2002
- [5] Fitch rating, "Special report for Romanian local authorities"; December 2003
- [6] Freedom House report for Romania; 2004.
- [7] IPP Romania, "Local budgets equalization policy in Romania"; February 2005
- [8] J. Petersen and J. B. Crihfield, "Linkages Between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies"; World Bank April 2000
- [9] John Petersen with John B. Crihfield, "Linkages Between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies"; WB April 2000
- [10] Jorge Martinez Vazquez, "Intergovernmental Fiscal Relations in Romania: Challenges and Options for Reform"; January 2006 draft
- [11] Laure Paquette, "Strategic Interactions Between NATO, Poland, the Czech Republic, Bulgaria and Romania After 2000"; June 2000, Lakehead University
- [12] M. DeAngelis and G. Caluseru, "Municipal Credit and Finance in Romania"; USAID LGAP Oct. 2000 and Restatement from Jan. 2002
- [13] Pawel Swianiewicz, "Local government borrowing"; LGPSRI/OSI Budapest, 2004 [14] T. Levitas, "An Introduction to Municipal Borrowing in Serbia"; LGRP Serbia, USAID/DAI (Draft 2006)
- [15] "Strategic Development Plan for Public Financial Management Reform in Romania 2005-2007"
- [16] Teresa Ter-Minassian, "Fiscal Federalism in Theory and Practice"; Washington DC, International Monetary Fund 1997
- [17] T. Spofford, "Fiscal Decentralization, Municipal Credit and Municipal Service Delivery in Romania"; USAID LGAP April 2002
- [18] UNDP, "Fiscal Decentralization in Transition Economies: Case Studies from the Balkans and Caucasus"; 2005
- [19] Urban Institute, "Training needs assessment report for municipal credit market development in Romania"; April - May 1998
- [20] USAID ARD Inc., "Decentralization strategy: An analytical framework"; July 2005

# СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ ОД БУГАРИЈА

МАЛГОРЖАТА МАРКИЕВИЧ

Центар за економски анализи – ЦЕА

Спонзорирано од:  
Иницијативата за реформи во локалната власт и јавните служби  
Институт отворено општество  
Будимпешта  
Унгарија

Ноември 2006, Скопје

Забелешка: Мислењата изнесени во овој Извештај се мислења на Центарот за економски анализи – ЦЕА и не ги одразуваат мислењата на останатите засегнати институции.

Другите автори се должни да го наведат овој Извештај доколку е користен во нивните истражувања и публикации.

## Содржина

1. Вовед .....	43
2. Историјат .....	43
3. Структура и опфат на власта .....	45
4. Трансферирани надлежности .....	46
5. Структура на приходи .....	47
6. Меѓувладини трансфери .....	50
7. Регулатива за задолжување .....	51
8. Финансирање на долговите на локалните власти .....	54
9. Поуки извлечени од бугарското искуство .....	58
Прилог 1. Теренска посета на Бугарија .....	60
Прилог 2. Законодавство во врска со задолжувањето на локалните власти во Бугарија .....	60
Прилог 3: Локална власт во Бугарија .....	61
Користени материјали .....	62

---

## Листа на кратенки

ЦЕА	Центар за економски анализи (македонски think tank)
ЗЕЛС	Здружение на единиците на локална самоуправа на Република Македонија
РГФД	Работна група за фискална децентрализација
НЗОБ	Национално здружение на општините во Бугарија
БДП	Бруто домашен производ
ПДД	Персонален данок на доход
ДДП	Данок на доход на претпријатија
ЗДО	Закон за долговите на општините
ОРК	Орган за развојни кредити
ЕБОР	Европска банка за обнова и развој
СБ	Светска банка
ЈБМС	Јапонска банка за меѓународен развој
КФС	Комисија за финансиска ревизија
БГН	Бугарска валута – Лев

## Листа на табели

Табела 1	Основни податоци за општинските расходи
Табела 2	Основни податоци за општинските приходи
Табела 3	Основни статистички податоци за долговите
Табела 4	Општински долгови
Табела 5	Емисии на општински обврзници

## Благодарност

ЦЕА би сакал особено да се заблагодари на Иницијативата за локална власт и реформа на јавните служби (LGI/OSI) за финансиската и друг вид поддршка, без која не би можело да се спроведе проектот. Особена благодарност на г-дин George Guess, г-дин Adrian Ionescu и г-ѓа Marietta Kleineisel.

Нашите корисници во Македонија: ЗЕЛС, претставено од г-дин Аце Коцевски (градоначалник на Велес) и Министерството за финансии, претставено од г-ѓа Маја Парнарџиева (раководител на Секторот за јавен долг) дадоа посебен и важен придонес.

Овој Извештај го изготви Malgorzata Markiewicz (mmark@case.com.pl). Критички преглед и придонес дадоа Марјан Николов (ЦЕА) и Yana Kirilova (Club Economika 2000). Овој документ ќе биде објавен на веб страницата на ЦЕА (<http://www.cea.org.mk>) во рок од 10 работни дена по поднесувањето на конечниот извештај до LGI/OSI.

---

## 1. ВОВЕД

Во следнава анализа е опишан развојот на локалната самоуправа во Бугарија, со посебен осврт на прашањето на задолжувањето. Прво, студијата дава преглед на измените на регулативата и законодавните активности за воспоставување на системот на меѓувладини односи. Потоа, се опишува структурата на локалната власт, со особен акцент врз изборот на претставничките органи. Во следните глави се даваат основни информации за одговорностите во однос на расходите и распределбата на приходите. Со оглед на тоа што дотациите и трансферите од државниот буџет претставуваат значаен дел од приходите на локалната самоуправа, во следниот дел се опишани правилата за нивното обезбедување. На крајот е даден преглед на законодавството во однос на задолжувањето на локалните власти, а се дискутира и за резултатите во однос на финансирањето на локалните буџети. Во последниот дел изнесени се уште нерешените прашања и институционалните пречки за развојот на пазарот на задолжување. Врз основа на ова формулирани се препораки кои потенцијално би можеле да се применат за Македонија.

Овој Извештај се заснова на опширен преглед на постоечките закони и документи како што се извештаи, анализи и истражувачки студии. Покрај тоа во текот на теренската посета на Бугарија (27–28 септември 2006) во разговорите со креаторите на политиката и истражувачите кои се занимаваат со прашањата на општинските долгови беа појаснети главните прашања.

## 2. ИСТОРИЈАТ

Процесот на децентрализација започна со донесувањето на Уставот во 1991, кој Бугарија ја дефинира како држава со локална самоуправа. Истовремено беше донесен и Законот за локална самоуправа и локалната администрација. Оттогаш овие акти биле повеќепати менувани.

Потоа беа донесени и останатите регулативи и закони за конечно обликување на системот на локална самоуправа, како што се: Законот за административна поделба на Република Бугарија, Законот за локални избори (1995) и Законот за општинските буџети (1998).

Во 1995, Владата усвои концепт за административно–територијална реформа, кој сепак не беше спроведен поради економската криза од 1996 и 1997 година.

Голем институционален исчекор беше постигнат со основањето на Националното здружение на општините при крајот на 1996. Во 1998 беа донесени измените на Законот за административна поделба, со кои се предвиде замена на 9–те дотогаш постоечки региони со 28 нови региони до крајот на истата година. Оваа реформа беше проследена со донесување на Законот за регионален развој во 1999.

Режимот на локална сопственост беше утврден со Законот за имотот на општините, во кој се прецизираат надлежностите на секоја општинска власт на ова поле. Правилата за прибирање на приходи беа утврдени со Законот за локални даноци и давачки (1997).

Во целите на постигнување на консензус во однос на клучните прашања со кои се соочуваат локалните власти, во 2001 се организираше Форумот на локални власти. Беа идентификувани следниве проблеми: (Прирачник, 2005), постојан дефицит, не транспарентен и нестабилен

■ .....  
систем на трансфери и заостанување во општинските инвестиции. Со цел да се обезбедат решенија за овие проблеми во март 2002, со одлука на Советот на Министри се формираше Работна група за фискална децентрализација. Оваа Група опфаќа претставници на локалните власти, претставници од министерствата и од организациите на локалните власти. Нејзиниот мандат се состоеше од составување на предлози за фискална децентрализација и идентификување на потребите во однос на спроведувањето на програмата. РГФД беше предводник за суштински реформи. Првите резултати од нејзиното работење беше Концептот за фискална децентрализација (донесен во јуни 2002), во кој се дефинирани следниве цели и начела на децентрализацијата (Студија на случај, 2005):

- (1) Прецизирање на одговорноста за трансфер на надлежности на општинско ниво;
- (2) Идентификување на одговорностите за финансирање на расходите за надлежности кои се трансферирани од државно ниво на општините;
- (3) Идентификување на одговорностите за финансирање на општинските расходи;
- (4) Подобрување на законодавната рамка за дефинирање и спроведување на општинските буџети.

Покрај овој концепт, беше донесена и Програма за фискална децентрализација за периодот 2002–2005 надоврзувајќи се на Концептот, Програмата ги дефинира политиките за следниот период и целите во однос на донесување на потребните законодавни акти во тековната година. Програмата исто така ги определува конкретните чекори, задачи, рокови и институциите задолжени за спроведувањето.

Во рамките на РГФД беа формирани 3 работни подгрупи кои имаа задача да работат на конкретните потребни законодавни измени. Како резултат на овие напори, на почетокот на 2003, започна да се спроведува реформата за фискална децентрализација. Главната промена која се спроведе во рамките на реформата беше поделбата на јавните услуги кои ги обезбедуваат општините на задолжителни и локално избрани услуги. Основните промени во системот на внатре владини трансфери беа спроведени како резултат на поделбата на услугите, особено со воведување на два нови видови на субвенции, општата дополнителна субвенција (за финансирање на задолжителните услуги) и општата субвенција за прилагодување (за финансирање на локално избраните услуги). Уште едно постигање на реформата беше фактот што на локалните власти им беше доделена надлежноста да ги определат стапките на давачките за локалните услуги.

Сите погоре споменати закони во однос на локалните власти беа новелирани во согласност со промените кои настанаа со спроведување на реформата за фискална децентрализација.

Втората работна група беше основана во 2003 и беше задолжена да работи на развој на општинскиот кредитен пазар (Работна група за задолжување на општините). Беше составен предлог текст на закон кој беше доставен до Министерството за финансии на почетокот на 2004. Парламентот го донесе овој Закон во април 2005 и истиот стапи во сила на 1 јуни 2005 насловен како Закон за долговите на општините, кој имаше за цел да обезбеди сеопфатна законодавна рамка за задолжување на општините.

Третата работна група беше основана со Одлука на Советот на Министри од јуни 2004, со која Групата беше задолжена да дефинира и предложи постојан систем за надзор и оценка на процесот на фискална децентрализација. Групата донесе два документа (Оценка, 2004):

- (1) Постојан систем на индикатори за надзор и оценка на фискалната децентрализација
- (2) Извештај за развојот на фискалната децентрализација во 2003.

По парламентарните избори од јуни 2005, новата влада продолжи со политиката на децентрализација. РГФД беше заменета со Национален совет за децентрализација составен од претставниците на сите заинтересирани страни. Во октомври 2005, Владата потпиша договор за соработка со Националното здружение на општините во Бугарија (единствено национално претставничко тело на општините). Советот на Министри и НЗОРБ заеднички составија и донесоа (во јуни 2006) Стратегија за децентрализација за периодот 2006–2015 и Програма за нејзино спроведување во периодот 2006–2009. Така, од 2002 на два пати е дефинирана среднорочна реформска агенда за децентрализација.

Во контекстот на потенцијалното зачленување во ЕУ, на општините им беа пренесени функциите за внатрешна ревизија. Во првата половина на 2006, беа донесени три нови акта во однос на ова прашање, Закон за внатрешна ревизија во јавниот сектор, Законот за финансиски менаџмент и контрола во јавниот сектор и Законот за државна финансиска инспекција.

### 3. СТРУКТУРА И ОПФАТ НА ВЛАСТА

Уставот предвидува две главни нивоа на локална власт, имено општинска и регионална и сега Бугарија е поделена на 28 региони и 264 општини. Општините ја претставуваат локалната самоуправа додека регионите се деконцентрирана администрација на централната власт. Градските реони и градоначалништвата се општински поделби под општинско ниво. Со оглед на очекуваното членство во ЕУ, воспоставено е ново ниво на власт (NUTS II) претставено од шесте региони за планирање. Ова ниво на локалната власт има потенцијал да ја составува политиката за регионален развој. Експертите се уште дебатираат дека два од шесте дефинирани региони не кореспондираат со стандардите на ЕУ од гледна точка на број на жители (ЦЕД, 2006) што значи за ова прашање се уште не е постигнат консензус.

Неодамна бугарското министерство за регионален развој и јавни работи даде предлози за новите граници на регионите NUTS II, но истите мораат да бидат одобрени од ЕУРОСТАТ за да стапат во сила.

Регионот (област) ја претставува националната влада на ниво на провинција и ги хармонизира националните и локалните интереси. На Гувернерот, кој управува со регионот му помага регионалната администрација односно управа, а истиот го назначува Советот на Министри. Регионалната управа нема ниту законски овластувања, ниту финансиски ресурси за јавни инвестиции. Нејзините активности се фокусирани врз составување на развојни стратегии.

Општината е основната административно територијална единица во која се спроведува локалната самоуправа. Органот на локалната самоуправа во општината е Општинскиот совет, чии членови ги избира населението во односната општина со мандат од четири години. Општинскиот совет е составен од избрани советници чиј број зависи од големината на регистрираното население. Градоначалникот е извршната власт во општината. Него го избира населението со мандат од четири години. Општината има независен буџет и имот. Правата и обврските на локалните власти се дефинирани во Законот за локална самоуправа.

#### 4. ТРАНСФЕРИРАНИ НАДЛЕЖНОСТИ

Опфатот на услугите обезбедени на локално ниво се дефинирани со Законот за локална самоуправа. Членот 55 од Законот за локална самоуправа ги дефинира обврските за финансирање од општинските буџети на следниов начин:

1. Оперативните трошоци и трошоците за плати, вклучувајќи ги и социјалните придонеси за активностите во областа на здравствената заштита, социјална заштита, образование и култура кои се обезбедуваат на општинско ниво;
2. Комунални услуги, изградба, проширување, реконструкција, одржување, и тековни поправки на општинскиот имот и трошоците за стекнување на општински имот;
3. Заеднички иницијативи со други општини;
4. Трошоците за Општинскиот совет и општинската администрација;
5. Административните и технички услуги за заедницата кога истите се бесплатни, урбанистичко планирање и катастарските книги;
6. Откуп на заеми;
7. Активности за заштита на животната средина;
8. Капитални инвестиции во економски активности.

Во изминатите неколку години се забележува намалување на учеството на општинските расходи во БДП и во однос на вкупните буџетски расходи (Табела 1). Податоците од Табелата покажуваат пад во општинското трошење од 1999 и централизација со обезбедувањето на јавните услуги. Како што забележува Истражувачкиот институт Triangle: овие трендови се спротивни на самата суштина на фискалната децентрализација. Тенденциите во однос на централизацијата можат да се илустрираат со два примера: преносот на социјалната помош врз Министерството за труд од 2003 и преносот на општинските болници во рамките на надлежностите на Националниот фонд за здравствено осигурување.

**Табела 1: Основни податоци за општинските расходи**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Општински расходи / БДП	7.4	7.8	7.5	6.7	7.4	6.5	6.3	6.5
Општински расходи / вкупни буџетски расходи	19.2	19.3	17.9	16.6	18.8	15.9	15.7	16.4
Општински инвестиции / БДП	0.9	0.7	0.6	0.7	0.8	0.9	0.8	1.2
Општински инвестиции / Општински расходи	12.8	9.3	7.9	10.2	10.8	13.2	13.0	19.1
Општински инвестиции / Јавни инвестиции	35.1	23.2	15.6	10.0	16.0	17.7	16.9	н.а.

Извор: Министерство за финансии, податоците за општински инвестиции/јавни инвестиции – Nenkova.

Забелешка: капиталните расходи се претставени како категорија на 'капитална и добивка од државните резерви' па така од 2001 тие може да се проценети повисоко. Уште еден извор (Nenkova) ги дава следниве податоци за капиталните инвестиции во општинските расходи: 2001 – 6.5%, 2002 – 8.6%, 2003 – 11%, 2004 – 11%.

Доделени се значајни одговорности за обезбедување на услуги, без при тоа да се обезбедат соодветните средства. Како резултат на ова 2/3 од општините имаат заостанати долгови за работењето (Оценка, 2004). Најголемите заостанати долгови се однесуваат на локалните дејности, но исто така има и заостанати долгови за извршување на пренесените дејности. По-

ради ограничените достапни средства, тековните расходи имаат предност пред капиталните трошоци. Инвестициите остануваат мали и според обем и според удел во вкупните расходи.

Врз основа на Концептот, појаснета е распределбата на одговорноста за расходите меѓу органите на државно и на локално ниво. РГФД состави стандарди за пресметка на трошоците за да се определат минималните нивоа на финансирање за задолжителните услуги во четири сектори: образование, здравствена заштита, култура и социјална заштита (Среднорочно, 2003). За овие нивоа на финансирање се преговара врз основа на претходниот расходен модел, а не врз основа на анализа на расходните барања неопходни за да се постигне одредено ниво на пружање на услугите. Распределбата на буџетот се ревидира секоја година пред да се донесе Законот за државниот буџет за следната година. Во однос на локалните услуги, трошоците се раководат според достапноста на средствата, а не според пресметка на потребите. РГФД одлучи дека трошоците на трудот на општинската администрација ќе бидат вклучени во стандардите за задолжителни расходи, додека трошоците за одржување се распределени како локални трошоци.

Постојат определени слабости во постоечките стандарди за пресметување на трошоците за задолжителните услуги. Прво се употребуваат застарени податоци, додека за трансферите за финансирање на задолжителните услуги се преговара врз основа на претходниот расходен модел. Вториот недостаток се капиталните трошоци за задолжителните услуги. Во моментот, тие не се вклучени во финансирањето на задолжителните услуги и владата обезбедува одвоени наменски субвенции за капитални инвестиции, кои вообичаено не се достаточни. Како резултат на ова општините немаат средства да ги финансираат капиталните инвестиции, а следствено нивото на инвестиции е во постојано опаѓање (Среднорочно, 2003). Заклучно со септември 2006, стандардите за пресметка на трошоците за задолжителните услуги се уште не ги вклучуваат инвестиционите трошоци.

За одредени активности има мешовито финансирање. Таквите активности ги вклучуваат градинките и јаслите. Оперативните трошоци за таквите институции се финансираат од сопствените средства на општините, додека платите и социјалните давачки се финансираат преку трансфери од Владата (Тековна состојба, УНДП).

Активностите пренесени од централно на локално ниво се финансираат од споделените приходи собрани според Законот за персонален данок на доход. Во случај во одредена општина приходите од ПДД да се пониски од трошоците за делегираните дејности, општината добива субвенција од државата за да се покријат трошоците. Локалните дејности се финансираат од сопствените приходи на општините на што се додава субвенцијата за изедначување.

## 5. СТРУКТУРА НА ПРИХОДИ

Сите потенцијални извори на приходи се дефинирани во Законот за локална самоуправа (член 53). Главните категории се:

1. Сопствени приходи на општината
2. Поделба во државните даноци
3. Трансфери и дотации од централниот буџет

Сопствените средства на општините вклучуваат локални даноци, давачки и други локални такси утврдени со закон како што се (Drumeva):

- Данок на недвижен имот;
- Данок на наследство;
- Данок за донации;
- Данок за возила;
- Приходи од доделување на концесии;
- Локални давачки за ѓубретарина од домаќинствата;
- Давачки за технички и административни услуги;
- Давачки за безбедност и заштита на земјоделско земјиште;
- Давачки за користење на градинките и јаслите, институции за социјална заштита, итн.

Локалните извори на приходи исто така вклучуваат приходи од изнајмување на општински-от имот.

Најважните карактеристики на системот на локални приходи е недостаток на надлежност на општините да ја определат или даночната основа или стапката на данокот. Како резултат локалните даноци се локални само на хартија, иако приходите од истите се трошат во согласност со одлуките на општинските совети (Среднорочно, 2003). Обидите на општините да им се доделат поголеми овластувања во однос на оданочувањето се спречени од Уставниот суд. Затоа потребни се уставни промени во однос на правата на општините во областа на даноците.

Се до неодамна општините немаа никаква улога во прибирањето на даноците, бидејќи сите локални даноци ги прибираа Регионалните даночни управи (Среднорочно, 2003). Во согласност со измените на Законот за локални даноци и давачки, општините го презедоа прибирањето на приходот од даноците. Во 2005, на одредени општини им беше доделено правото да прибираат локални даноци и давачки, во рамките на пилот програма. Врз основа на добрите резултати од оваа Програма, од 1 јануари 2006 локалните даноци и давачки ги прибира исклучиво општинската администрација. И покрај одредена загриженост во однос на административните капацитети на локалните власти, се чини дека нивото на средствата од прибраните даноци се зголемило, откако општините ја презедоа оваа задача.

Недостатокот на надлежности за определување на даноци резултираше со неколку важни последици. Прво, уделот на локалните даноци во општинските приходи се намали од почетокот на реформите во 2003 (Табела 2) и приходите главно потекнуваат од трансферите од централниот буџет. Второ, поради малиот удел на приходите од локалните даноци, локалните давачки ги надминуваат локалните даночни приходи (Среднорочно, 2003).

**Табела 2: Основни податоци за општинските приходи**

	2003	2004 - проекции	2005 - прелиминарни
Локални даноци / вкупни приходи од даноци	1.9	1.7	1.4
Локални даноци / општински приходи	9.1	9.6	8.4

Извор: Оценка, 2004

Недостатокот на надлежност да се определат даноците доведе до замрзнување на нивото на локалните даноци. Дobar пример е данокот на недвижен имот, кој има удел од една третина во општинските приходи од даноци. Стапките и основата за данокот на недвижен имот не се новелирани долг период и се на ниво од 1999 (Оценка, 2004). Дури во 2006 официјалната вредност на недвижниот имот е зголемена за 20–30%, доведувајќи до очекуваниот пораст на локалните приходи од данок на недвижен имот од 18% (Закон за државен буџет 2006).

Општинскиот совет има право да ја определи цената за секоја услуга која ја пружа општината, со тоа што висината на давачките за овие услуги мора да се определи во рамките предвидени во Законот за локални даноци и давачки. Со амандманот на овој Закон кој стапи во сила на 1 јануари 2003, општините ја добија надлежноста да го определат износот на давачките, потоа методологијата за определување на распонот на давачките, дефинирањето на ослободувањата и постапката за прибирање на приходите од давачките (Среднорочно, 2003). Општинскиот совет сега може да ги покачи давачките до ниво кое овозможува целосно да се покријат трошоците за релевантните услуги. Благодарение на овие законодавни измени, приходите кои општините ги прибираат од сопствени извори значително пораснале. Давачките за ѓубретарина имаат најголем удел и важност за локалните буџети.

Во 2002 беше воведен данокот за патишта како нов извор на приходи за локалните власти, со цел да се финансира поправката на патиштата. Данокот за патишта всушност претставуваше дополнителен данок додаден на данокот за возила, но со оглед на намената на приходите од ваквиот данок истиот се третира како посебна давачка. Во 2004 приходите од данокот за патишта беа заменети со еднократен трансфер во износ еднаков на износот на приходите собрани од данокот за патишта во 2003. Со ова значително се зголеми зависноста на локалните буџети од трансферите од централниот буџет (Оценка, 2004).

Општините исто така имаат право да добиваат дел од приходите од даноците кои ги прибира државата. Се до 2002 ова право се однесува на ПДД (персонален данок на доход) и ДДП (данок на доход на претпријатијата). Во 2002 беа ревидирани законите за даноци на приход. Данокот на доход на претпријатијата беше елиминиран како извор на приходи за општините и истиот беше заменет со целосниот износ на средства прибрани од персонален данокот на доход. Причината за ова се должеше на големите разлики во приходите на општините. Така според Законот за државниот буџет за 2003, персоналниот данок на доход беше наменет за финансирање на делот од средствата кои државата треба да ги даде за задолжителните услуги.

Ова претставува значајна промена, со оглед на тоа што претходно делот на средствата од прибраниот персонален данок на доход доделен на локалните власти беше дефиниран секоја година во Законот за државен буџет (Епстеин, 2000). И покрај оваа произволно решение, уделот останува доста стабилен – 50% од приходите од персоналниот данок на доход.

Во административна смисла, општините имаат право да ги задржат приходите од персоналниот данок на доход кои се прибрани на нивна територија. Од 264 општини, само 17 не го задржуваат целосниот износ на прибрани средства од персонален данок на доход. Овие 17 се главно големи општини како Софија и останатите поголеми градови.

Општините исто така можат да добиваат приходи од продажба на општинскиот имот. Приходите од таквата продажба, според Законот за општинските буџети се заведуваат како локални приходи, додека приходите од продажба според Законот за приватизацијата на државни и општински претпријатија се префрлаат на вон-буџетски општински фонд и можат да се користат за инвестиции или можат да се користат за отплата на долговите на општинските претпријатија (Моментна состојба, УНДП).

Од 2006 година општините имаат нова надлежност со тоа што на градоначалниците им е дадено правото да суспендираат незаконска изградба и да изрекуваат казни. Се дотогаш, општинските органи работеа само на идентификување на прекршувањата на регулативата и поднесување на информациите до Државниот директорат за надзор на градежни активности (ЦЕД, 2006). Со оглед на неодамна воведените измени, се очекува пораст на општинските приходи до 18% како што се предвидува со Законот за државниот буџет за 2006. За ова има две

причини: очекуваната стапка на прибрани даноци и зголемување на приходите од данокот на недвижен имот. Сепак, локалните власти се уште остануваат во голема мерка зависни од трансферите од централниот буџет.

Уште една категорија на локални приходи се трансферите и дотациите кои се детално опишани во следниот дел.

## 6. МЕГУВЛАДИНИ ТРАНСФЕРИ

Главните реформи на ова поле беа спроведени во 2003 година. Целта беше да се измени системот на меѓувладини трансфери, да се рационализира системот на субвенции за капитални инвестиции и да се стимулира финансирањето на долговите со цел да се обезбеди можноста да се искористат фондовите на ЕУ. Во новиот систем на меѓувладини трансфери финансирањето е прилагодено според барањата за пружање на услугите. Сите одговорности на општините се поделени на задолжителни односно должности делегирани од централните власти и услуги кои се пружаат по избор на локалните власти.

РГФД состави стандарди за пресметка на трошоците за задолжителните услуги според што се определи нивото за трансферите за секоја општина. Владата се согласи да ги финансира оперативните трошоци за задолжителните одговорности и се согласи за механизми за определување на годишно ниво на параметрите за оперативните трошоци. Сите овие измени беа вклучени во Законот за општинските буџети во кој се определени минималните стандарди за расходи кои се финансираат преку трансфери за задолжителните услуги, потоа го утврдува обемот на трансфери за изедначување и во кој се прави разлика меѓу тековни и капиталните расходи. Исто така се воспоставува буџетски дел за долгови и забранетите долгови за да се избалансираат тековните буџети.

Постојат три типа на владини субвенции:

1. Општи дополнителни субвенции (за финансирање на дејностите пренесени од централно ниво)
2. Општи субвенции за прилагодување (за финансирање на локалните дејности)
3. Наменски субвенции за инвестиции

Целта на општите дополнителни субвенции е да се надолполнат приходите од персонален данок на доход за финансирање на пренесените надлежности.

Вториот вид на субвенции, често наречени субвенции за воедначување се доделуваат на оние општини чии приходи од локалните даноци пер цапита во текот на претходната година биле под националното просечно ниво. Со Законот за општинските буџети се определува задолжителниот минимум износ на субвенции за воедначување на не помалку од 10% од сопствените приходи кои општините го пријавиле за претходната година (Ненкова).

Третиот вид е субвенција за инвестиции. Се до 2002, централните власти распределуваат субвенции за инвестиции според сопствено наоѓање и во отсуство на соодветни правила. На таму, локалните капитални расходи беа ограничени на одреден процент од сопствените приходи на општината (лимитот во 1999 беше 10% од таквите приходи во 2000 беше 5% и во 2002 беше до 25% од проектираните приходи од локалните даноци и неданочни извори) (Nenkova). Само со Законот за Буџетот за 2003 беа укинати ограничувањата за употребата на сопствените приходи на општините за капитални инвестиции.

Субвенцијата за капитални инвестиции се состои од два елемента – првиот вклучува средства за национални инвестициски проекти, определени од централната влада. Овие средства се определуваат на ад хос основа секоја година и се канализираат преку различните надлежни министерства и централни агенции. Вториот елемент вклучува средства за локални проекти. Овие средства се определуваат според бројот на населението, територијата и бројот на населените места. Овие средства можат да се употребуваат и за пренесените надлежности и за локалните дејности, а за нивната распределба одлучува Општинскиот совет. Вообичаено, ад хоц субвенциите изнесуваат повеќе од наменската капитална субвенција распределена според формулата.

Инвестициските активности на локалните власти беа натаму поткопани со практиката според која се дозволува наменските субвенции за инвестиции да се пренаменат во општи субвенции на крајот на годината (Epstein, 2000). Постоеше и ризикот инвестициите започнати од локалните власти да не бидат финансирани во следните буџетски години.

Формулата за распределба на определените (капитални) субвенции не ги зема предвид разликите меѓу општините во однос на нивните капацитети за инвестирање. (Nenkova). Постои голема разлика меѓу општините во нивниот капацитет за финансирање на инвестициите. Суштинското прашање во однос на субвенциите за инвестирање е како да се најдат средства за кофинансирање заедно со средствата од ЕУ за инвестиции за регионален развој почнувајќи од 2007, со оглед на тоа што кофинансирање е основното барање за употреба на структурните фондови. Со оглед на барањата на ЕУ за кофинансирање, нивото на трансфери мора постојано значително да се зголеми.

Наменските субвенции од централната влада за капитални трошоци се зголемија од 75 милиони BGN во 1999 до 123 милиони BGN во 2002 и 116 милиони BGN во 2003.

## 7. РЕГУЛАТИВА ЗА ЗАДОЛЖУВАЊЕ

Приходите на локалните власти зголемени со трансферите од државниот буџет, не се доволни за финансирање на неопходните инвестиции. Со оглед на финансиските ограничувања на ниво на централната влада, единствената опција беше да се овозможи задолжување на локално ниво. Со цел да се одбегнат финансиските последици од преголемото задолжување, мораа да се определат одредени законски ограничувања. Општините ја имаат општата надлежност да се задолжуваат според Законот за општинските буџети за секоја година, како и според Законот за локална самоуправа и локалната администрација, но имаше многу нејаснотии во постоечката регулатива. Следствено се изготви нов закон. Законот за задолжување на општините (ЗЗО) беше донесен од Парламентот во април 2005 и стапи во сила на 1 јуни 2005 година. ЗЗО предвидува сеопфатна правна рамка за задолжување на општините со што ја надополнува постоечката регулатива.

Во согласност со Законот за локална самоуправа, општинскиот совет има надлежност да донесува одлуки за задолжување кај банките, задолжување без без камата и емисија на општински обврзници според услови и постапки предвидени со закон (член 21). Општината може да користи заеми од банки, како и заеми без камата од буџетот според услови и рокови предвидени од Владата (член 52). Исто така, општината има права на емисија на обврзници. Намената на заемот е ограничена со оглед на тоа што општината нема право да се задолжува за да покрива трошоци од општа природа како што се исплата на плати или тековни трошоци

на работењето. Каматата за добиениот заем општините ја финансираат од сопствениот тековен буџет (член 52, став 6).

Правилата за локално задолжување се натаму прецизирани во Законот за задолжување на општините.

Општината се задолжува врз основа на одлука донесена од Општинскиот совет. Општинското задолжување опфаќа: (член 3):

- Емисија на општински хартии од вредност;
- Долгот настанат според договорите за заеми на општините;
- Долговите на претпријатија во сопственост на општината;
- Доспеаните општински гаранции;
- Заемите без камата добиени преку буџетот на централната влада, вклучувајќи ги и средствата за кофинансирање на програмите од ЕУ;
- Обврските според комерцијалните кредити и оние кои произлегуваат од финансиски лизинг за период преку две години.

Тековните обврски на општината на добавувачите на стоки и услуги не се сметаат како дел од општински долг.

Направена е разлика меѓу краткорочно и долгорочно задолжување според намената на заемот. Краткорочниот заем може да се земе за финансирање на тековните расходи, но истиот мора да се откупи пред крајот на буџетската година (член 5). Долгорочниот заем може да се земе за да се финансираат инвестициски проекти, да се рефинансира постоечки долг, да се спречи и ублажи ефектот на виша сила и да се спроведат исплатите според општинските гаранции кои доспеале.

Не е дозволено општинскиот долг да се обезбеди со залог или хипотека на било кои ставки кои претставуваат јавен општински имот (член 8).

Општините можат да се задолжуваат и во странска валута без за тоа да е потребно дополнително одобрение.

Градоначалникот подготвува годишен извештај за состојбата со општинскиот долг, кој мора да биде составен дел од извештајот за спроведување на општинскиот буџет (член 9). Овие годишни извештаи се доставуваат до Министерот за финансии и до Националната ревизорска канцеларија (член 18). Законот за задолжување на општините предвидува при Министерството за финансии да се воспостави Централен регистар на општинските долгови, каде се внесуваат податоци за секоја општина поединечно.

Создавањето на Регистар за долговите е задача на Одделот за општински долгови. Регистарот е веќе воспоставен и во девет општини е спроведена пилот програма. Според плановите Регистарот треба да стане оперативен на почетокот на 2007. Централниот регистар ќе се состои од три елементи: Под регистар за локалните обврзници и под регистар за заеми дадени на општините и под регистар за гаранциите.

Законот за задолжување на општините поставува конкретни ограничувања во однос на задолжувањето. Годишниот износ на исплати врз основа на долг за секоја година не смеат да надминат 25% од сумата на приходи од сопствени извори на општината и дотацијата за воедначување според последниот извештај за извршување на општинскиот буџет кој бил предмет на ревизија (член 12), а номиналната вредност на издадените општински гаранции не смее да надмине 5% од истиот износ. Годишниот износ на отплата на долгот се состои од отплата на главницата, каматата, давачките, провизија и други доспеани обврски врз основа на долгови-

те на општината. Доколку исплатите го надминуваат претходно изнесениот износ тогаш општината нема право да зема нови заеми или да издава гаранции. Функционирањето на регистарот ќе овозможи мониторинг на овие превентивни ограничувања.

Законот за задолжување на општините не предвидува ограничувања на износот на неплатениот долг. Сепак, општинскиот долг е дел од владиниот долг, чиј горен лимит предвиден во Законот за задолжување на Владата гласи: „Неплатениот износ на вкупниот владин долг на крајот на годината како удел во проектираниот бруто домашен производ не смее да надмине 60 проценти (член 10). Во случај на било каков ризик од неисполнување на барањето според членот 10, Советот на Министри може да побара во Законот за државниот буџет за односната година определени ограничувања во однос на задолжувањето на општините и во однос на долговите за социјално осигурување“.

Во рамките на значењето на овој Закон, вкупниот владин долг е номинална вредност на владиниот долг, долгот на општините и долговите на фондовите за социјално осигурување. Во рок од два месеца од стапувањето во сила на овој Закон, општините и фондовите за социјално осигурување ќе го информираат Министерството за финансии за неплатениот износ на долгот и гаранциите кои се веќе издадени.

Министерот за финансии ќе изготви годишен извештај за состојбата на владиниот долг кој го разгледува Советот на Министри и истиот се поднесува до Националното собрание, како составен дел од извештајот на Владата за спроведувањето на националниот буџет за односната година (член 15).

Директоратот за владиниот долг при Министерството за финансии е одговорен за составување на извештаи за општата состојба во однос на задолженоста на Владата. Секој месец се прибираат и објавуваат информации (за вкупниот износ) за општинските долгови. Еднаш годишно општините на Директоратот му поднесуваат изјави за планираното задолжување. Врз основа на ова се врши преглед на уделот на долгот во однос на БДП. Податоците за заостанатите долгови и за долговите на комуналните претпријатија не се прибираат.

Владата не обезбедува експлицитни гаранции за долговите на општините. Долговите на општините и фондовите за социјално осигурување не ги гарантира Владата и не претставуваат неисплатена обврска на Владата, освен во случаите во кои се издадени гаранции од Владата според соодветната постапка (член 30).

Според законот, официјалните податоци за вкупната задолженост на Владата и издадени гаранции од страна на Владата за долговите се објавуваат на месечна основа од страна на Министерството за финансии во официјален билтен и на Интернет (член 38).

Покрај овие регулативи Регулаторната финансиска комисија утврдува насоки и постапки за јавно нудење на општински обврзници.

Еден од недостатоците на постоечкиот закон е недостатокот на регулатива во однос на неплаќање на долговите. Законот за задолжување на општините не содржи одредби за вакви ситуации. Сепак, има владина работна група која изготви регулатива Уредба за општините со финансиски потешкотии. Врз основа на оваа регулатива Владата дала поддршка за 14 општини кои имаат значителни заостанати долгови. Овие општини составиле програми за рехабилитација, а Министерството за финансии ќе врши надзор врз спроведувањето на овие програми.

## 8. ФИНАНСИРАЊЕ НА ДОЛГОВИТЕ НА ЛОКАЛНИТЕ ВЛАСТИ

Во моментот нема експанзија на задолжување на општините. Бугарија имаше шанса прво да ја утврди правната и политичката рамка, пред да се развие пазарот на долгови. Кредитната способност на општините е ослабната поради насобраните заостанати долгови за локалните дејности. Сепак надзорот на таквите обврски може да се стави под знак прашалник.

**Табела 3: Основни статистички податоци за задолженост, податоци на крајот од периодот**

	2002	2003	2004	2005*
Вкупен државен долг (милиони евра)	8793.9	8148.7	7557.8	6625.9
Општински долг (милиони евра)	22	33.8	46.6	83.5
Вкупен државен долг (процент од БДП)	53.2	46.1	38.9	31.3
Општински долг (процент од БДП)	0.1	0.2	0.2	0.4

Извор: Министерство за финансии

Забелешка: \* заклучно со ноември

Постојат бројни ограничувања во однос на развојот на општинското задолжување, кои се анализирани во рамката предложена од Leigland.

Од страната на побарувачката:

1. Недостаток на систем на законска и процедурална заштита на правата на инвеститорите. Законот за задолжување на општините е неодамна донесен;
2. Недостаток на активен секундарен пазар, додека трансакциите се уште се ретки. Затоа шансите за продажба на инвестициите пред доспевањето остануваат многу ограничени;
3. Општинските обврзници главно се поддржани од даночните приходи. Сепак, способноста на локалните даноци да генерираат силни конзистентни приходи во моментот остануваат ограничени;
4. Недостаток на институции кои имаат познавања од областа на емисии на на обврзниците, кои би можеле да ја имаат улогата на гаранти;
5. Недостаток на информации во однос на инвестициските ризици. Бугарскиот пазар дури сега воведува систем за давање информации од страна на издавачот на обврзниците;
6. Недостаток на финансиски посредници кои сакаат да обезбедат помош во толкувањето на информациите. Така тешко е да се формулираат основните судови за кредитниот квалитет на општинските обврзници;
7. Општинското задолжување е ограничено поради нестабилната состојба на банкарскиот систем. Банкарската криза од 1996–1997 беше следена од воведување на Валутен борд од 1 јули 1997.

Од перспектива на комерцијалните банки, идентификувани се следниве ограничувања на локалното финансирање (Студија на случај, 2005):

1. Лошата перцепција на кредитоспособноста на општините поради нивните финансиски слабости и немање на познавања од областа на финансиите. Беше нагласено дека растот на сопствените приходи на општините е предуслов за промена на ваквата перцепција (Среднорочно, 2003);

2. Буџетите во голема мерка се потпираат на трансфери од државата, па така обемот на предвидлив приход кој би можел да се користи за отплата на долговите е ограничен;
3. Достапноста на залог – банките бараат физички имот како залог за обезбедување на општинскиот долг. Сепак, приватизацијата ја намали оваа основа на средства. Банките не прифаќаат општински приходи како извор за залог;
4. Општините бараат финансии за инвестициони проекти и заеми кои се преголеми за обемот на нивните локални буџети;
5. Недостаток на добро подготвени проекти кои се поднесуваат до банките, што пак оневозможува кредитна анализа;
6. Банките немаат доверба дека заемопримателите можат да ги исполнат должничките обврски кои ги презела претходната владејачка општинска гарнитура;
7. Банкарите претпочитаат да финансираат проекти кои генерираат приходи, а не инфраструктурни проекти.

Од страна на понудата:

1. Цената на задолжување е релативно висока и е главно определена од макроекономските развој. Сепак, цената на чинење на емисија на хартии од вредност е минимална со што обврзниците стануваат достапна алтернатива за финансирање за кредитоспособните општини – редовната посредничка провизија е околу 0.5% од вредноста на ефективно продадените обврзници (Стратегија, 2004);
2. Краткорочна амортизација на долгот. Релативно големите ризици и неразвиениот пазар не овозможуваат продолжување на роковите за отплата;
3. Помошта за помалите заемоприматели е ограничена. Механизмот на Органот за гаранција на кредитите за развој е единствениот механизам за јакнење на кредитите кој функционира во однос на пазарот на кредит за општините (гарантен фонд од УСД 20 милиони). Преку органот за гаранции за кредити за развој, УСАИД обезбедува гаранции од името на потенцијалните заемоприматели до Обединетата бугарска банка (United Bulgarian Bank) во износ од 50% од главницата на заемот. Портфолиото опфаќа 13 општински проекти успешно финансирани од страна на Органот за гарантирање на кредити за развој;
4. Недостаток на било каква форма на одговорно само регулирање, со акцент врз изнесување на информации.

Противтежа на овие ограничувања се високата ликвидност на финансиските институции како што се комерцијалните банки и пензиски фондови. Овие инвеститори бараат добри можности за инвестирање. Затоа потенцијално достапната понуда на капитал не поставува пречки во однос на проширувањето на кредитните активности на општините (Стратегија, 2004). Според Законот за оданочување на доход на физички лица, кој стапи во сила на 1 јануари 1998 обезбедени се даночни стимулации. Според овој Закон, каматата која се исплаќа за државните хартии од вредност не подлежи на оданочување кога истата ја стекнуваат физички лица (според толкувањето на даночните власти оваа одредба исто така се однесува на каматата која се исплаќа за општинските хартии од вредност) (Епстеин, 2000).

Основниот извор на задолжување од страна на општините е обезбедување на заеми од банкарскиот сектор (Табела 4). Сепак, само неколку комерцијални банки имаат општини како свои клиенти. За да се добие заем од одредена банка, општината мора да биде клиент на таа банка и во најголем број на случаи мора да ги пренесе сите свои сметки во банката која го дава

заемот. Банките увидуваат дека само мал број на општини имаат буџети кои со сигурност можат да генерираат дополнителни приходи од работењето кои можат да се користат за отплата на долгот. Банкарските кредити се користат за да се покрие моментниот недостаток на готови пари. Долгорочните заеми се уште реткост (Стратегија, 2004). Исто така има и меѓународни институции кои обезбедуваат заеми за општините. На пример, Софија доби заеми од меѓународни институции (ЕБОР, СБ, ЈБМС, Развојната банка на Советот на Европа). На крајот од 2005 банкарските кредити од домашни и од меѓународни извори претставуваа 52.9% од долговите на општините.

**Табела 4: Општински долгови**

	2004	2005*	2004	2005*
	илјади BGN		Структура	
<b>Домашни</b>	<b>52318.8</b>	<b>110027.5</b>	<b>57.4</b>	<b>67.3</b>
Харти од вредност	10179.6	29459.3	11.2	18.0
Заеми од банки и други финансиски институции	26244.8	61144.8	28.8	37.4
Заеми од централната влада	2764	4093.3	3.0	2.5
Заеми од вонбуџетски средства	6276.7	8363.6	6.9	5.1
Друго	6853.7	6966.5	7.5	4.3
<b>Надворешни</b>	<b>38813.3</b>	<b>53348.4</b>	<b>42.6</b>	<b>32.7</b>
Заеми од банки и други финансиски институции	18863	25299.2	20.7	15.5
Државно гарантирани	19950.3	28049.2	21.9	17.2
<b>Вкупно</b>	<b>91132.1</b>	<b>163375.9</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Извор: Министерство за финансии, Државен долг, декември 2005

Забелешка: \* заклучно со ноември

Одредени банки претпочитаат да финансираат општини преку обврзници наместо преку кредити поради нивната висока ликвидност, можноста обврзниците да се искористат како залог од страна на инвеститорот и поради непостоење на барањата во однос на залогот како што е случајот во однос на заемите. Од друга страна, издавањето на јавни обврзници бара повеќе информации кои треба да се изнесат во јавност, отколку во случајот на банкарски заем.

Обврзниците претставуваат 18% од општинскиот долг на крајот од 2005 година. До денес бугарските општини издале 10 емисии на обврзници со различна структура (Табела 5). Неколку општини биле неуспешни во емисија на обврзници (Стратегија, 2004).

Законот не спречува задолжување во странска валута. Сепак, обврзниците во странска валута, имено во евро многу ретко се среќаваат (Табела 5).

Две емисии на обврзници се рангирани од меѓународни агенции, имено обврзниците од Софија во 1999 рангирани од Standard and Poor и обврзниците од 2000 од Варна рангирани од Moody. Исто така има и домашни агенции за кредитен рејтинг, но недостатокот на транспарентност во однос на методологијата и краткиот период на нивно постоење го ограничува нивниот кредибилитет како извор на информации за финансиската заедница (Стратегија, 2004).

Постојат институции кои ја регулираат емисијата на обврзници. Од 2003, емисијата на општински обврзници е регулирано со Уредбата 2/2003. Се до јуни 2004 според овие нови барања

не се дадени јавни или приватни понуди. Општинскиот долг, во обврзници и кредити се регулира и врз истиот се врши надзор од страна на Комисијата за финансиска супервизија (КФС) и Националната банка на Бугарија. КФС врши надзор на јавно понудените обврзници.

**Табела 5: Емисии на општински обврзници**

	Свиштов	Софија	Варна	Сливен	Дупница	Добрич	Варна	Шумен	Свилен град	С. Загора
Издадени во	1999	1999	2000	2002	2003	2004	2004	2005	2005	2005
Вкупна вредност	0.37 мил. BGN	50 мил. ЕУР	3 мил. ЕУР	3 мил. BGN	1.3 мил. BGN	2.6 мил. ЕУР	3 мил. ЕУР	4 мил. BGN	2 мил. BGN	5 мил. BGN
Намена	не важи	Реконструкција на урбаната инфраструктура	Улично осветлување (ефикасност на енергијата штедење) и културни и училишни капацитети во сооднос 50/50	Автобуска станица (1.85 милиони BGN), изградба на покриен мост за пешаци (850 илјади BGN), изградба на пазар за јужно овошје (150 илјади BGN) и изградба на цветен пазар (150 илјади BGN)	Финансирање на инфраструктурни проекти	Подобрување на мрежата на улици	Модернизација на урбаната патна инфраструктура	Реконструкција на патната мрежа	Финансирање на клучните инфраструктурни проекти	Реконструкција на патната мрежа, обнова на зградата на операта
Тип	Не важи	Каматносни, слободни преносливи	Каматносни, слободни преносливи	Каматносни, слободни преносливи	Каматносни	Не важи	Не важи	Не важи	Не важи	Не важи
Каматна стапка	5.6%	9.75% на годишна основа	9% исплата на полугодишна основа	9% на годишна основа	9%	Не важи	Не важи	Не важи	Не важи	Не важи
Грејс период	Не важи	Нема	Не важи	1 година	Не важи	Не важи	Не важи	Не важи	Не важи	Не важи
Рок на доспевање	7 години	3 години	3 години	4 години	4 години	5 години	3 години	5 години	5 години	10 години
Распоред за отплата	Отплата на купони на полугодишна основа	Отплата на купони на годишна основа	1 милион годишно	Главницата се отплаќа на три еднакви рати/отплата на купони полугодишна основа	Отплата на купони на годишна основа	Не важи	Не важи	Не важи	Не важи	Не важи

Извор: Стратегија (2004); Gumpel P.E. (2006)

Уште еден извор на финансирање на дефицитот се буџетски заеми (2.5% од општинските долгови на крајот од 2005). Во минатото, владата обезбедувала кредити за општините, кои се трошени за финансирање на тековните расходи. Ова било возможно бидејќи намената на заемот не била регулирана со закон. Според изменетиот Закон за општинските буџети, од почетокот на 2004, општините имаат пристап кон безкаматни заеми од централниот буџет, наменети за предфинансирање на трошоците за проекти одобрени според програми кофинансирани од ЕУ, се додека не се надокнадат таквите трошоци (Ненкова).

Во изминатиот период, задолжувањето било ограничено од плафонот кој бил определен од централната влада во однос на капиталните инвестиции. Со Законот за државниот буџет се ограничува износот на инвестиции од страна на локалните власти до износот определен со дотацијата за инвестиции. Над ова ниво определено од наменските дотации, локалните власти биле ограничени на дополнително трошење за инвестирање во висина од само 10% од сопствените приходи, како што е дефинирано од Министерството за финансии. Ваквата инвестициона потрошувачка со Буџетот за 2000 била намалена на 5% (Erstein, 2000). Во практиката ова претставувало уште едно ограничување за задолжувањето, иако локалните власти не ги потрошиле средствата за ова намена во целиот нивен износ.

Растот на задолжувањето е неопходен за да се премости јазот во инфраструктурното инвестирање. Во една анализа направена од Светската банка дадени се проценки на финансиските барања неопходни со цел Бугарија да ги исполни стандардите во однос на животната средина потребни за влез во ЕУ (Светска банка). Резултатите беа дадени во заградите. Ниската проценка за општините во целите на нивно унапредување на инфраструктурата за животната средина изнесува преку BGN 1,000 милиони годишно во капитални трошоци, а највисоката проценка изнесува BGN 1,800 милиони годишно. Тоа значи дека мора да се удвојат тековните инвестициони трошоци.

Покрај банките уште еден извор на финансии за општините е Фондацијата за реформа на локалната власт која обезбедува краткорочни кредити (до 1 година). Во 2004 се основа револвинг фонд со цел да се финансираат општински проекти како што се мали инфраструктурни проекти и прет пристапните активности и изготвување на предлози на проекти. Обезбедено е финансирање за мали проекти (5–30 илјади BGN) со каматна стапка под пазарната вредност. Периодот на задолжување е определен до 12 месеци, додека за подолги периоди на задолжување, потребно е да се спроведе постапка за јавен тендер. Досега немало проблеми со отплатата на овие заеми. Комерцијалните банки се доста активни на пазарот на долгорочни задолжувања, нудејќи кредити по ниска конкурентна цена, која е под цената на издадените меници.

## 9. ПОУКИ ИЗВЛЕЧЕНИ ОД БУГАРСКОТО ИСКУСТВО

Нивото на фискална децентрализација мерено според локалните расходи се уште е многу ниско. Нема финансиска автономија на локално ниво со оглед на тоа што сопствените приходи на општините остануваат пониски од средствата доделени од изворите на централната влада. Локалните власти не го контролираат обемот и изворот на нивните сопствени приходи и зависат од ресурсите кои ги доделува централната влада. Тие исто така мораат да добијат одобрување за трошење на средствата. Централната влада контролира повеќе од 80% од локалните буџетски приходи, без при тоа да ја сноси одговорноста за јавните услуги кои се обезбедуваат за локалното население.

Реформите за фискалната децентрализација значително се интензивираа со создавањето на формално институционално тело (РГФД). РГФД е составена од претставници на сите заинтересирани страни, од општинското раководство, па се до клучните министерства. Се изготви сеопфатен план за реформи кој беше постојано надгледуван и по потреба прилагодуван. Така, се одржуваше темпото во спроведувањето на програмата за фискална децентрализација. Членовите на РГФД имаат пристап кон сигурни и новелирани податоци за општинските финансии. На крајот реформскиот процес беше придружен со континуитет во раководството.

Ваквото институционално решение овозможи реформите да продолжат, паралелно со решавањето на различни проблеми според определените приоритети. Во релативно краток период изменет е системот на трансфери и се воспостави сеопфатна законодавна рамка за општинските долгови.

Со оглед на тоа што Законот за задолжување на општините се спроведува само од средината на 2005, се уште е рано да се оцени неговото практично функционирање, иако можат да се дадат определени согледувања. Системот за надзор не е оперативен, па следствено се уште не се достапни целосни информации за општинското задолжување. Тековната регулатива не ги опфаќа прашањата во однос на неликвидноста, што претставува значителен недостаток. Наспроти ова поставена е регулаторна рамка која овозможува безбеден развој на пазарот за општинско задолжување.

Постојат одредени неразрешени прашања. Најважното се однесува на уставните измени за да се овозможи општините еднострано да определуваат даноци и давачки. Ваквото уставно ограничување на локалните дискрециони права во однос на определување на даноците резултира со низок удел на сопствените приходи во општинскиот буџет. За сега општинските приходи главно доаѓаат од поделените даноци и трансфери, што ги прави општините во голема мерка зависни од централизираното финансирање. Затоа нема простор општините да имаат независна развојна политика. Ова е особено важно со оглед на тоа што во 2007 Бугарија ќе стане членка на ЕУ, а пристапувањето ќе бара огромни инвестиции во рехабилитирањето и подобрувањето на животната средина. Тука е исто така и потребата за кофинансирање на таквите инвестиции со домашни средства.

Во изминатите две години, потребата за уставни промени е признаена и се очекува до крајот на 2006 измените и да бидат донесени. Според планираното, општините ќе имаат право да го определат обемот на локалните даноци во рамките на ограничувањата определени со закон (ЦЕД, 2006). Се планира покрај зголемените овластувања во однос на оданочувањето, на општините да им се доделат нови одговорности како што се специјализирани училишта и специјализирани здравствени и социјални установи.

Членството во ЕУ ќе создаде нови инвестициони можности по цена на кофинансирање на проектите. Како одговор на ова, Министерството за регионален развој и јавни работи составува предлог уредба за создавање на Фонд за локален развој во декември 2006. Се планира од државниот буџет да бидат обезбедени не повеќе од 40% од средствата за овој фонд, додека останатите средства ќе доаѓаат од групен заем управуван од ЕБОР (CED, 2006).

Неопходно е да се постави потранспарентен и предвидлив систем на трансфери. Во моментот одговорностите за расходите не се достаточо обезбедени во однос на приходите, па така општините се повеќе дистрибутери отколку независни креатори на политиката.

Слабоста која и натаму постои е нејасен механизам за определување на субвенциите за покривање на инвестиционите трошоци на општините. Постоечкиот закон предвидува можност за трансформирање на определените субвенции во општо наменски субвенции, кои потоа можат да се употребуваат за да се покријат тековните расходи. Трошоците за општинското инвестирање не се сметаат за приоритетно прашање. Недостатокот на стабилни правила за износот на инвестициони субвенции не им овозможува на општините да ги планираат сопствените развојни програми (CED, 2006). Големата зависност на општините од централизираното финансирање ја ограничува нивната способност да формулираат и спроведуваат независна локална политика (CED, 2006). Општинскиот буџет треба да се подели на тековен и инвестициски и треба да се разгледа можноста расходите да се пренесуваат во следната година.

Воопштено, во текот на целиот процес има силно водство. И покрај тоа нивото на децентрализација е ниско со оглед на тоа што општините и натаму се во најголем дел централно финансирани. Со уставните промени би можело да се подобри ситуацијата, но потребна е силна соработка меѓу централната влада и општините. Натамошниот напредок во децентрализацијата треба да се мери според финансиската автономија која се доделува на локалните власти. Денес таквата автономија е многу ограничена.

### Прилог 1. Теренска посета на Бугарија

Листа на претставници со кои е разговарано во текот на теренската посета на Бугарија (27–28 септември, 2006)

Интервју со:	Позиција
Валентина Грозданова	Директор на Директоратот за локални власти при Министерството за финансии и други експерти од овој Директорат
Људмила Бојанова	Шеф на Одделот за секторски анализи, Директорат за владиниот долг при Министерството за финансии
Здравко Сечков	Финансиски директор на Фондацијата за реформа на локалната власт
Емил Калчев	Виш истражувач при Центарот за економски развој

### Прилог 2. Законодавство во врска со задолжувањето на локалните власти во Бугарија

Некои закони поврзани со општинските финансии:

Устав на Република Бугарија, Службен весник, 1991

Ратификација на Европската повелба за локална самоуправа, 1995

Закон за локална самоуправа и локална администрација, Сл. весник бр. 77/1991 со измените

Закон за локални избори, Сл. весник бр. 66/1995 со измените

Закон за локални даноци и давачки, Сл. весник бр. 117/1997 со измените

Закон за администрација, Сл. весник бр. 130/1998 со измените

Закон за државни службеници, Сл. весник бр. 67/1999 со измените

Закон за општински имот, Сл. весник бр. 44/1996 со измените

Закон за општинските буџети, Сл. весник бр. 33/1998 со измените

Закон за административна и територијална поделба на Република Бугарија, Сл. весник бр. 63/1995 со измените

Закон за регионален развој, 1999

Закон за задолжување на општините, прогласен, Сл. весник бр. 34/19.04.2005 (во сила од 1.06.2005)

Закон за данок на доход на претпријатијата и Закон за данок на доход на физички лица, 2002 – данокот на доход на претпријатијата беше елиминиран како извор на општински приходи, а истиот беше заменет со целосниот износ на приходи од персоналниот данок на доход.

Систем за надзор и оценка, донесен од РГФД во септември 2002 – предлог амандманите на Уставот беа поднесени во 2003 со цел да се прошират овластувањата на општините во однос на оданочувањето.

Закон за формирањето на региони како нови административни и територијални единици (прогласен, Сл. весник бр. 65 од 1987, изменет Сл. весник бр. 45 од 1989)

Закон за владиниот долг, (донесен од на 39–то заседание на Националното собрание на 17 септември 2002; објавен во Службен весник, број 93 од 1 октомври 2002)

### Прилог 3: Локална власт во Бугарија

Илјада БГН	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Вкупни приходи и дотации	1,027,493.1	1,087,820.5	1,122,423.6	1,364,828.8	1,489,534.1	1,422,107.6	823,500.9	935,053.5
Даночни приходи	858,351.8	848,029.9	864,538.5	1,020,320.4	1,082,910.2	933,381.5	224,659.1	245,529.4
Данок на профит	266,711.6	251,495.3	245,518.9	393,338.2	394,979.3	----	----	----
Данок на приход	508,497.7	507,349.9	524,177.2	522,114.8	520,376.0	724,059.9	----	----
Акцизи и давачки за гориво	101.1	22.8	30.2	33.1	28.5	15.5	4.2	1.9
Други даноци	83,041.4	89,161.9	94,812.2	104,834.3	167,526.4	209,306.1	224,654.9	245,527.5
Неданочни приходи	169,024.1	239,505.9	257,628.6	337,000.6	396,163.6	480,852.1	591,202.8	679,210.2
Дотации	117.2	248.7	256.5	7,507.8	10,460.3	7,874.0	7,639.0	10,314.0
Трансфери од централната влада (нето)	617,701.0	737,678.0	832,555.9	640,856.7	870,719.6	755,725.5	1,590,111.4	1,663,644.1
Трансфери без данок на приход							866,051.5	939,584.2
Вкупни расходи	1,658,716.0	1,864,094.8	2,005,339.6	1,990,101.1	2,391,577.6	2,243,815.5	2,382,465.8	2,738,673.4
Тековно	1,446,785.8	1,690,971.4	1,847,382.8	1,787,162.7	2,132,942.8	1,946,699.0	2,071,586.8	2,214,724.7
Надомест за вработените	692,642.4	821,280.4	782,813.3	667,750.5	785,013.6	845,891.8	922,944.1	947,697.0
Одржување и тековно работење	592,300.6	706,763.4	770,049.1	661,845.5	796,985.5	880,948.6	1,039,331.0	1,140,761.3
Субвенции	65,798.2	24,337.1	22,977.5	159,526.2	184,642.8	201,653.7	90,324.4	105,440.7
За нефинансиски претпријатија	65,798.2	24,337.1	22,977.5	23,943.5	25,809.9	36,046.9	38,858.8	43,125.7
За здравствена заштита и помош				135,582.7	158,832.9	165,606.8	51,465.6	62,315.0
Камати	1,200.9	571.3	10,042.1	10,157.1	10,581.5	2,433.4	4,020.1	5,760.1
Социјални издатоци, стипендии	94,843.7	138,019.2	261,500.8	287,883.4	355,719.4	15,771.5	14,967.2	15,065.6
Капитална и добивка од државни резерви	211,930.2	173,123.4	157,956.8	202,938.4	258,634.8	297,116.5	310,879.0	523,948.8
Дефицит	-13,521.9	-38,596.3	-50,360.1	15,584.4	-31,323.9	-65,982.4	31,146.5	-139,975.8

Извор: Министерство за финансии

## Користени материјали

CED, Fiscal decentralization in Bulgaria. Current situation and recommendations for future actions, (Summary Report), March 2005, Sofia

De Angelis M., Udma V., Eneva M., Strategy for the Development of the Bulgarian Municipal Credit Market, RTI International, June 2004, Sofia

Drumeva E., Local Government in Bulgaria, Local government in Central and Eastern Europe, Chapter 4

Epstein P., Peterson G.E., Pigey J.H., Sherer S., DeAngelis M., Municipal Credit Market Development in Bulgaria: Policy and Legal Framework, The Urban Institute, February 2000

Gumpel P.E., Municipal bonds as a way to support infrastructural development, Meind Bank, Presentation at second annual conference - the future of capital markets in the Balkans, Belgrade, June 15, 2006

Leigland J., Accelerating Municipal Bond Market Development in Emerging Economies: An Assessment of Strategies and Progress, [www.rti.org/cid](http://www.rti.org/cid);

Local Government Initiative Decentralization Team, Assessment of the draft 2005 State Budget in light of the fiscal decentralization reform program, Sofia, 15 October, 2004

McCullough J.S, Savov E., Ivanov S., Mid-course review of fiscal decentralization: the unfinished agenda, June 2003, Sofia

Nenkova P., The mechanism for determination, allocation and management of capital transfers in Bulgaria - state of play, issues and improvement opportunities, CED

RTI International, Case Study on Municipal Infrastructure Finance Reform in Bulgaria, 2005

State of Decentralization in Bulgaria, CED, September 2006

UNDP, Current status of decentralization and the preparedness of local and regional levels for participation in the EU structural funds, Issues Paper

USAID, Municipal Budget Manual for Bulgaria, October 2005

World Bank, Bulgaria: The Dual Challenge of Transition and Accession, A World Bank Country Study, February 2001

# СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ ОД МАКЕДОНИЈА

МАРЈАН НИКОЛОВ

Центар за економски анализи – ЦЕА

Спонзорирано од:  
Иницијативата за реформи во локалната власт и јавните служби  
Институт отворено општество  
Будимпешта  
Унгарија

Ноември 2006, Скопје

Забелешка: Мислењата изнесени во овој Извештај се мислења на Центарот за економски анализи – ЦЕА и не ги одразуваат мислењата на останатите засегнати институции.

Другите автори се должни да го наведат овој Извештај доколку е користен во нивните истражувања и публикации.

# Содржина

1. Вовед	69
2. Структура и опфат на власта	70
Правна рамка	71
Територијална организација	71
3. Трансферирани надлежности	72
Принципот на супсидијарност	72
Трансферирани надлежности	73
Деконцентрација и децентрализација	73
Сеопфатна проценка	74
4. Структура на приходи	75
Структура–видови на сопствени приходи	75
Доволност	76
Принципи за сопствени приходи	76
Локално администрирање на трансферирани надлежности што се однесуваат на приходите	77
Сеопфатна проценка	78
5. Меѓувладини трансфери	79
Структури – видови на трансфери	79
Вертикално воедначување	80
Хоризонтално воедначување и правичност	80
Соодветност и пораст на приходот	81
Предвидливост, едноставност и транспарентност	81
Алокативна ефикасност	81
Сеопфатна проценка	81
6. Финансиски менаџмент	84
Буџетирање	84
Сметководство	86
Трезорски менаџмент	86
Известување	86
Внатрешна ревизија	86
Сеопфатна проценка	87
7. Задолжување на ниво на ЕЛС	87

---

Извори за финансирање на структурни проекти	87
Прописи за задолжување на ЕЛС во Европа	89
ЗФЕЛС во Македонија	95
Нето оперативен вишок кај ЕЛС во Македонија	96
ЕУ перспектива	97
Структура на финансискиот пазар во Македонија	100
Побарувачката страна на задолжувањето кај ЕЛС во Македонија	102
Понудата за задолжување од страна на ЕЛС во Македонија	103
Инвестирањето на економско ниво	104
Услуги и задолжување на ЕЛС	107
Фактори за проценка на кредитен рејтинг на ЕЛС во Македонија	109
8. Заклучоци	112
Прилог 1. Релевантното законодавство во Македонија	116
Прилог 2. Основни податоци за Македонија, Романија и Бугарија	117
Прилог 3. Приодот на фискална децентрализација во Македонија составен од две фази	117
Прилог 4. Компаративна матрица на несолвентност во Македонија, Естонија, Романија и Бугарија	118
Прилог 5: Стратегиска проценка на задолжувањето на ниво на ЕЛС	119
Прилог 6. Перспективите на ЕУ	121
Прилог 7. Илустративни анализи на стапката на кредитна способност на ЕЛС во Македонија	124
Користени материјали	128

## Листа на кратенки

BIS	Bank for International Settlements (Банка за меѓународно порамнување)
CAPEX	Capital Expenditure (Капитални расходи)
НБ	Народна банка
КП	Комунални претпријатија
ЦЕА	Македонска think tank организација–Центар за економски анализи
ДФС	Државна финансиска статистика
CIA	Central Intelligence Agency (Централна разузнавачка агенција)
CSPD	Романска think tank организација– Центар за студии и програми за развој
РГД	Работна група за децентрализација
ЕБОР	Европска банка за обнова и развој
GSU	Georgia State University (Државниот Универзитет во Џорџија)
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
ИРР	Романски институт за јавна политика
ИРА	Инструмент за претпристапна помош
LGAP	Програма за помош на локалната самоуправа
ЕЛС	Единица на локалната самоуправа
ЗФЕЛС	Закон за финансирање на ЕЛС
ОКИ	Општински комбиниран индикатор
СНТЕ	Статистичка номенклатура на територијалните единици
ОРД	Охридски рамковен договор
СВ	Службен весник
ПФИ	Приватна финансиска иницијатива
PHARE	Претпристапен инструмент на ЕУ: Полска и Унгарија. Помош за реструктурирање на нивните економии
ПД	Персонален данок
ЈПП	Јавно–приватно партнерство
УЈП	Управа за јавни приходи
SAPARD	Претпристапен инструмент на ЕУ, Специјална програма за пристапување во областа на земјоделството и руралниот развој
УНДП	Програма за развој на Обединетите нации
USAID	Агенција на САД за меѓународен развој
ДДВ	Данок на додадена вредност
ЗЕЛС	Заедница на единиците на локалната самоуправа
СБ	Светска банка

## Листа на прикази, табели и графикони

- Приказ 1 Приближување на услугите до граѓаните, да или не
- Приказ 2. Примери на меѓувладини трансфери засновани на нетранспарентност
- Приказ 3. Приближување/Конвергенција

- Табела 1 Големината на приходите на ЕЛС
- Табела 2 Типологијата на грантовите
- Табела 3 Извори за финансирање на инфраструктурни проекти
- Табела 4 За и против позајмувањата на ЕЛС
- Табела 5 Регулатива за задолжување на ЕЛС во западноевропските земји
- Табела 6 Регулативата за задолжување на ЕЛС во новите земји-членки на ЕУ
- Табела 7 Регулативата за задолжување на ЕЛС во Македонија, Бугарија и Романија
- Табела 8 Структура на долгот на ЕЛС во Македонија во 2004 година
- Табела 9 Главнина на јавен долг на Република Македонија
- Табела 10 Локални расходи/вкупни јавни расходи и локални инвестиции/вкупни јавни инвестиции
- Табела 11 Оперативниот суфицит на ЕЛС во Македонија
- Табела 12 Критериумите за класификација во областа на СНТЕ
- Табела 13 Население според третото ниво на СНТЕ во Македонија
- Табела 14 Ризичните категории и нивоа според инструментите
- Табела 15 Финансиските институции во Република Македонија
- Табела 16 Засегнатите страни во развојот на пазарот на кредити за општините
- Табела 17 Проценка на севкупните вложувања за приближување на Македонија, Романија и Бугарија кон законодавството на ЕУ за животната средина
- Табела 18 Разлики во нивото на расходи и структурата на ЕЛС во 2002
- Табела 19 Разлики во нивото на расходи и структурата на ЕЛС во 2006
- Табела 20 Процентот на ЕЛС со помалку од 2000 (за Бугарија 1000) и помалку од 5000 жители
- Табела 21 Факторите што се земаат во предвид при проценката на кредитоспособноста на подсуверените кредити
- Табела 22 Основни податоци за Македонија, Романија и Бугарија за 2006 г.
- Табела 23 Илустрација на приодот кон фискалната децентрализација во Македонија во две фази
- Табела 24 Компаративна матрица на несолвентност во Македонија, Естонија, Романија и Бугарија
- Табела 25 Проценка на статусот на задолжување и развој на инфраструктурата на ЕЛС по земји
- Табела 26 Клучните иницијативи за задолжување и развој на инфраструктурата на ЕЛС по земји
- Табела 27 Реформските приоритети за задолжување и развој на инфраструктурата на ЕЛС по земји
- Табела 28 ЕУ перспективите во Македонија, Романија и Бугарија
- Табела 29 Илустрација на споредбата на степенот на кредитна способност на македонските ЕЛС
- Табела 30 Комбиниран индекс на економскиот развој
- Табела 31 Статистички податоци што се на располагање за променливите вредности
- Табела 32 ОКИ индексот на ЦЕА заснован на 28 променливи вредности
- Табела 33 Број на класи според правилото на Стрџ

- Графикон 1 Економите на обемот на административните трошоци на ЕЛС во Македонија

## Благодарност

ЦЕА би сакал да ја изрази својата благодарност до OSI/LGI од Будимпешта за финансиската и другата поддршка без која овој проект немаше да може да се спроведе, особена благодарност на г-дин George Guess, г-дин Adrian Ionescu и г-ѓа Marietta Kleineisel.

Нашите корисници во Македонија: ЗЕЛС, претставена од г-динот Аце Коцевски (градоначалник на Велес) и Министерството за Финансии, претставено од г-ѓата Маја Парнарџиева (раководител на Секторот за јавен долг) со посебна важност заради нивниот придонес.

Овој извештај е изготвен од м-р Марјан Николов (marjan@cea.org.mk). Критичкиот преглед и корисни коментари и забелешки даде Малгоржата Маркиевич, економист во ЦЕА. Овој документ ќе биде објавен на веб страницата на ЦЕА (<http://www.cea.org.mk>) 10 работни дена по поднесувањето на конечниот извештај до LGI/OSI.

## 1. ВОВЕД

Генералната цел на оваа студија за задолжувањето на локалните власти<sup>1</sup> е да се креира преглед што покрива сè и систематски ја опфаќа целината на процесите на фискална децентрализација со акцент врз задолжувањето на локалната власт во секоја од трите земји во транзиција: Романија, Бугарија и Македонија. Како дел од оваа поголема студија главната цел на овој извештај за земјата е да се обезбеди преглед за напредокот во процесот на децентрализација по јули 2005 година кога процесот започна и преглед на прашањата што се однесуваат на позајмувањата на локалните власти во Македонија.

Оваа студија не претставува анализа на стапката на кредитна способност ниту ги опфаќа специфичните аспекти на позајмувањата на локалните власти во детали. Напротив, студијата обезбедува преглед на секој дел во изградбата на меѓувладините фискални односи (структурата на владиниот сектор, опис на обврските што се однесуваат на расходите, доделувањето на извори на приходи, меѓувладини трансфери, прашања што се однесуваат на финансискиот менаџмент, законодавството што се однесува на субнационалното задолжување, инфраструктурата и финансиската страна на субнационалниот буџет и карактеристиките на општинскиот долг) и ја разгледува техничката природа на силните и слабите страни на процесот на децентрализација со посебен акцент на искуствата со задолжување од страна на локалните власти и препораките за понатамошен развој.

Македонија е во позиција да развие правна и политичка рамка најпрво во исчекување на идниот развој на општинскиот Пазар за кредити. Македонија може да научи од искуствата на Романија и Бугарија<sup>2</sup> и од ризиците коишто станаа јасни во други земји. Претераното задолжување од страна на субнационалните власти или креирањето на долг во отсуство на соодветна правна рамка (рамка којашто ги појаснува клучните прашања како што се статусот на гаранциите или правните лекови што се достапни за оние што позајмуваат во случај општината да не плати) само ја влошува економската криза во земјата. Исто така прераното задолжување пред една општина да ја утврди сопствената кредитоспособност или да утврди јасни инвестициски приоритети најверојатно ќе ги исцеди локалните буџетски ресурси и дополнително ќе го стави на ризик фискалниот систем. Потенцијалната корист од сигурно заснованото локално задолжување е одлично, но ризиците што постојат при лошо подготвеното задолжување исто така се големи. Засегнатите страни – ЕЛС, Владата, банките и потенцијалните инвестори во рамките на општинскиот долг споделуваат интерес дека прашањата што се однесуваат на политиката во однос на развојот на пазарот на кредити ќе бидат добро разбрани и ќе се воспостави соодветна голема рамка пред пазарот и да се отвори.

Веруваме дека преку разгледување на процесот на децентрализација една година по нејзиниот почеток (1 јули 2005 год.) можеме да дојдеме до важни податоци во однос на идното задолжување на ниво на ЕЛС. Оттука студијата започнува со преглед на процесот на децентрализација во Македонија. Потоа го разгледува задолжувањето од страна на ЕЛС од повеќе аспекти. Корисни информации и податоци дадени се во прилозите и особено во матрицата на несолвентност во Прилогот 4 и пристапот на стратегиска анализа на задолжувањето од стра-

1) Во овој извештај ќе користиме Единица на локалната самоуправа – ЕЛС, субнационална власт (подрачни единици), локална власт, државно ниво, заедници, општини и градови. Кога ќе е потребно за текстот да биде појасен ќе нагласиме за кое ниво се работи.

2) Основни податоци за овие земји дадени се во Прилог 1.

на на ЕЛС во Прилогот 5. Во Прилогот 5 од овој извештај обезбедуваме три дводимензионални матрици што служеа како основа за прибирање на информации во текот на нашите патувања на терен и за развојот на овој извештај за земјата (првично развиен од страна на ГСУ; повеќе во УНДП 2005):

- Табела 25 (Матрицата за проценка): Ја утврдува моментната состојба со позајмувањата и ги исцртува областите на политиката во рамките на задолжувањето и реформите во локалната власт кои ги претставуваат моменталните клучни прашања на политиката и препреките за идниот развој на задолжувањето во земјата.
- Табела 26 (Матрицата за иницијативите за реформа): Ги утврдува и дава нацрт на неодамнешните или тековните иницијативи на националните и субнационалните власти и нивните здруженија како и други донаторски агенции и засегнати страни во рамките на областа на задолжувањето и реформата во локалната власт со цел да се справат и да се решат пречките и предизвиците забележани во гореспоменатата Матрица 1.
- Табела 27 (Матрицата на реформски приоритети): Во рамките на истите димензии на Матриците 1 и 2, Матрицата 3 ги утврдува приоритетите за идните активности во областите коишто во моментот не се добро опфатени во дискусиите околу политиката за задолжување или областите во кои свежата перспектива може да стимулира нови размислувања во однос на политиката.

## 2. СТРУКТУРА И ОПФАТ НА ВЛАСТА

Процесот на децентрализација бара од Владата не само да покаже политичка заложба туку и капацитет за координација и распоредување на процесот. Меѓутоа Работната група за децентрализација (РГД) воспоставена од страна на владата со цел да се следи напредокот на процесот на децентрализација и неговите подгрупи не успеа во целост да ги постигнат своите цели за следење на процесот, идентификување и решавање на проблемите, управување со ризиците и справување со слабиот капацитет на локалните власти.

Развојот на процесот на децентрализација во Македонија претставува мешавина на политичка неефикасност и етнички спорови. Можат да се идентификуваат три периоди во процесот на децентрализација. Периодот на централизација од 1991–1995 година ги остави општините без надлежности и без ефикасен систем на финансирање. Од почетокот на транзицијата и приватизацијата БДП континуирано опаѓаше до 1996 година и нивото на невработеност постигна 32%. Владата се фокусираше за постигнување на макроекономска стабилизација и на приватизацијата.

Во периодот меѓу 1995 и 2001 година беше остварена макроекономската стабилизација но севкупниот економски учинок беше доста слаб со просечна годишна стапка на пораст од околу 2%. За време на овој период за првпат од стекнувањето независност во 1995 година беше усвоен нов Закон за ЕЛС по што следеше нов Закон за територијална организација кој беше усвоен во 1996 година. Обата закони беа производ на крајно етнички и политички мотивиран процес.

Спротивно на широко прифатената „мудрост“ до која се држат донаторите дека Охридскиот рамковен договор (ОРД) го обезбеди процесот на децентрализација во Македонија, процесот на децентрализација всушност започна откако Македонија ја потпиша Европската повелба во 1996 година и ја ратификуваше во 1997 година. Процесот беше поддржан од два важни доку-

менти, имено Владината програма од 1999 година и Владината стратегија за реформа во јавната администрација, исто така од 1999 година. Како резултат на овие две иницијативи Работниот тим во рамките на Министерството за локална самоуправа беше формиран во март 1999 година за да го реформира процесот.

Во 1999 година конфликтот на Косово дополнително ги комплицираше етничките тензии во Македонија што доведе до вооружениот конфликт во 2001 година. Во 2001 година кризата во Македонија заврши со потпишувањето на ОРД. ОРД побара уставни промени како и усвојување на нов закон за локална самоуправа (усвоен во 2002 година) и на тој начин иницијативите за децентрализација од 1999 година добија нов импулс. Една од последиците од политички водениот процес (за разлика од процесот на фискална децентрализација мотивиран од желбата да се подобри економската ефикасност) беше обратното секвенционирање на децентрализацијата, со децентрализација на приходот која претходеше на лабаво дефинираното доделување на расходите.

Во основа децентрализацијата на одредени функции е поверена на министерства кои ја користуваат секоја можност за успорување на процесот бидејќи немаат поттик да ја „отстапат својата територија“ на општините.

Брзината на реформите во децентрализацијата во голема мерка се забрзаа во текот на 2004 година кога Министерството за локална самоуправа започна низа иницијативи и ги интензивираше своите контакти со Заедницата на ЕЛС (ЗЕЛС). Програмата од 1999 година ги започна активностите за имплементација на процесот на децентрализација за 2004–2007 година и беше усвоена од Владата во ноември 2004 година. Овие активности се поврзани со трансферот на надлежности, вработени, опрема и имот од централно на локално ниво и градење на капацитетите на општините за да им се овозможи успешно да ги преземат доделените надлежности.

## **2.1. Правна рамка**

Она што правната рамка во Македонија го дефинира како децентрализација е доделувањето т.е. избраните локални претставници добиваат надлежност и ресурси да носат одлуки за обезбедување на јавни услуги.

Функционалната децентрализација т.е. доделувањето на надлежностите е дел од секторските закони во Македонија додека рамката на фискалната децентрализација, вклучително и меѓувладините трансфери, е дефинирана во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (ЗФЕЛС).

## **2.2. Територијална организација**

Со Законот за територијална организација усвоен во 2004 локалните власти во Македонија беа реструктурирани во 84 општини (од кои 15 имаат помалку од 5000 жители) и Градот Скопје како посебна единица. Многу од ЕЛС по една година се соочени со фактот дека немаат капацитет да ги обезбедат потребните и очекувани услуги за нивните граѓани. Ова може да биде предизвикано од недостаток на економија на обемот заради нивната ограничена големина или заради ограничувања во нивните капацитети заради помали инвестиции, низок регионален развој, и др.

### 3. ТРАНСФЕРИРАНИ НАДЛЕЖНОСТИ

Законот за локална самоуправа ги регулира надлежностите на локалните власти. Широкиот спектар на обврски се наброени во одредбите од членот 22 од Законот. Улогата на локалните власти и централната власт се добро дефинирани.

#### 3.1. Принципот на супсидијарност

Европската повелба за локална самоуправа меѓу своите одредби го вклучува и принципот на супсидијарност во став 3 од членот 4: „Јавните обврски генерално ќе се спроведуваат, се претпочита од страна на оние власти што се најблиску до граѓанинот. Доделувањето на обврска на некое друго тело треба да се измери според нивото и природата на задачата и барањата за ефикасност и економичност.“

Во основа обезбедувањето на услуги треба да се спроведе на најниското можно ниво на власт што е подготвено да обезбеди ефикасност. Овој принцип резултира со состојба во која, колку што е можно, областа којашто има корист од услугата на власта коинцидира со територијалните граници на нивото на власта кое ја обезбедува услугата.

Потпирајќи се на овој принцип општо може да се заклучи дека три типа на функции најдобро можат да се исполнат од централната власт:

1. Обезбедување на јавни добра и бенефиции од кои има корист целата земја
2. Прераспоредување на приходот на социјалните политики
3. Активностите коишто вклучуваат прелевање или екстерналии меѓу локалните власти

Програмите за прераспоредување на приходот не можат да се обезбедат на ефективен начин од страна на локалните власти бидејќи: 1) Тие не можат да се осврнат на разликите меѓу локалните власти; и 2) Богатите домаќинства и компаниите ќе имаат поттик да се оддалечат од областа каде локалните власти се обидуваат да преземат прераспоредување на приходот. Исто така локалните власти можат да обезбедат недоволни нивоа на одредени јавни услуги доколку овие активности вклучуваат ефекти на прелевање во соседните локални единици.

Ова значи дека во основа постојат две димензии во принципот на супсидијарност релевантни за Македонија: 1) Големината на локалната власт; и, 2) Надлежностите што и се доделени на локалната власт.

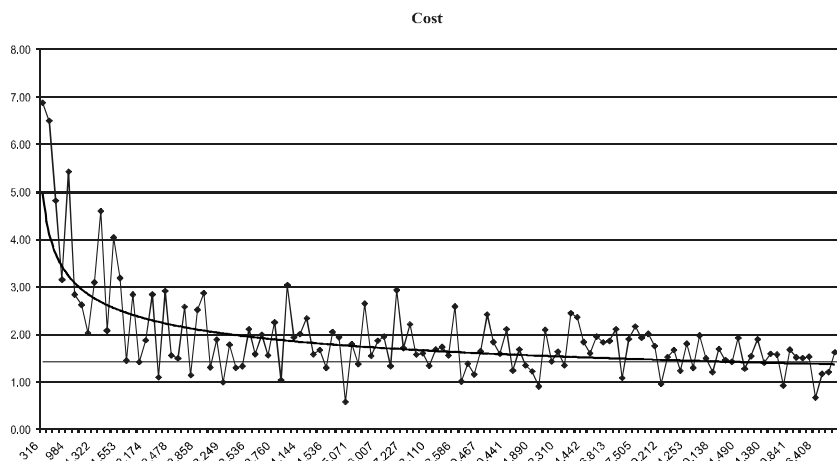
Спроведувањето на анализа на оптималната најмала големина на локалните власти претставува тешка задача бидејќи треба да се измери аутпутот на сите услуги и користа од овие услуги. Меѓутоа, емпириските анализи покажуваат дека најмалата големина на општината може да биде меѓу 5.000–8.000 жители.

При анализирањето на економиите на обем во административните трошоци на локалните власти во Македонија (Билтенот на ЦЕА за 2004 година за 123 локални власти), комбиниранiot индекс е пресметан со 3 променливи вредности:

1. Бројот на вработени во администрацијата по жител;
2. Платите како процент од вкупните расходи;
3. Вкупниот буџетски трошок на општината по жител.

Комбиниран индекс на пресметаните административни трошоци за секоја од 123-те локални власти во Македонија е илустриран во следниот графикон.

**Графикон 1.  
Економиите на  
обемот на админ-  
истративните  
трошоци на ЕЛС  
во Македонија**



Сè на сè графиконот покажува дека поголемиот број на граѓани во областа на локалната власт значи пониски просечни административни трошоци. Поконкретно графиконот илустрира пораст на економиите на обемот од 4000 до 6000 жители. Исто така Графиконот покажува дека оптималната минимална големина на локалната власт во Македонија е околу 6000 жители доколку критериумот е трошоци за обезбедување на административните услуги.

### 3.2. Трансферирани надлежности

Набљудувањето на процесот на децентрализација се спроведува од РГД. Исто така постојат тематски подгрупи за десет сектори. Подгрупите имаат акциони планови со идентификувани ризици поврзани со надлежностите што се пренесени на локално ниво. Општиот заклучок е дека постои недостаток на финансиски ресурси за прераспоредените надлежности. Од овие причини секој трансфер на активност бара проценка и пресметка на расходите пред да се направи трансферот.

Еден од идентификуваните ризици беше ниското ниво на трансфер на финансиски средства од централната на локалната власт со цел да се обезбеди доделената услуга. Ова може да се подобри барем со примена на „принципот на неутралност на наменскиот трансфер“ т.е. дека трансферот на средства од централно на локално ниво во истиот износ што претходно ја чинело централната власт за да ја обезбеди услугата. Проблемот за локалната власт може да се види како во случајот со Министерството за образование и наука каде трансферите до локалната власт во 2005 година беа помали од она што министерството потрошило во претходната фискална година за обезбедување на сега доделените услуги.

### 3.3. Деконцентрација и децентрализација

Владата го усвои Деталниот план за пренос на надлежностите и ресурсите во април 2005 година според кој административната децентрализација беше планирана во смисол на пренос на институции, имот, вработени и документација. Со планот подрачните единици на министерствата исто така требаше да бидат пренесени на локално ниво.

Ова заедно со новото законодавство обезбеди ефикасна правна рамка за процесот на децентрализација но сеуште постојат проблеми со трансферот на персонал и ресурси што беа идентификувани од подгрупите.

### 3.4. Сеопфатна проценка

Македонија не е исклучок кога ќе се спореди со другите земји што се однесува до правењето на истата грешка на дефинирање на задолженијата и непресметувањето на расходите за спроведување на надлежностите што се доделуваат на пониското ниво на власта. Ова и не е толку страшно под услов централната власт да ги идентификува слабото финансирање за време на имплементацијата и потоа да донесе одлуки за справување со проблемите. Досега централната власт се чини дека нема направено доволно напори да го реши несогласувањето меѓу расходите и соодветниот систем на приход. Затоа, локалните власти се принудени или да обезбедат услуги со понизок квалитет или да изградат дополнителни заостанати долгови и на тој начин долгорочно да имаат слаби вложувања во капитални проекти.

Интересен пример е општината Велес каде беше спроведена анализа на училишниот систем како резултат на која некои од училиштата беа затворени. Ова е позитивно бидејќи локалната власт се обиде да размислува во насока на подобрена ефикасност.

Со оглед на фактот дека некои ЕЛС во Македонија се премногу слаби за да ги обезбедат ним доделените надлежности за своите граѓани, би било корисно да се разгледа можноста за асиметрично доделување на функционалните обврски. Ова треба да се заснова на цврста анализа што ќе бара зајакнување на аналитичкиот капацитет во рамките на Министерството за финансии и Министерството за локална самоуправа..

Тешко е да се просуди во моментот дали локалните власти во Македонија обезбедуваат квалитетни услуги со оглед на опкружувањето во кое тие делуваат и кратокиот период за преглед.

Финансирањето на услугите што ги обезбедуваат локалните власти треба да ја следат функцијата, т.е. за секоја доделена обврска за трошок мора да постои исто така доделена обврска за приход. Ако не се следи ова правило тогаш меѓувладините трансфери треба да се зголемат. Меѓутоа со цел да се утврди која е моментната состојба во рамките на овој систем мора да постои силна централна способност за следење и проценка на процесот на децентрализација. За таа цел, а во согласност со ЗФЕЛС, беше формирана и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање.

Со оглед на претходната дискусија и имајќи го во предвид извештајот на Комисијата се добива впечаток дека извештајот содржи малку информации за проблемите на кои се наиде и му фали подлабока анализа на различните аспекти, вклучувајќи:

1. Фискалната дупка (потребна е проценка и пресметување на фискалниот капацитет) за обезбедување на локалните услуги за надлежностите што се пренесени;
2. Проблемите се собирањето на сопствените приходи од страна на локалните власти (пренос на податоците за даночните обврзници, развој и дистрибуција на системот на враќање на данокот, итн.);
3. Моментната состојба и мерките за подобрување на состојбата со заостанатите долгови;
4. Дали наменските средства се во согласност со пренесените надлежности;
5. Тенденцијата проблемите да се разгледуваат на ниво на РГД но без потоа да се префрлат информациите на пониско ниво;
6. Се чини дека се обработени прашањата поврзани со финансискиот менаџмент во однос на локалната самоуправа;
7. При работата на правната рамка се чини дека е утврдена листа на проблеми и потребни се опции за нивно решавање;
8. Да се појасни преносот на ДДВ како извор на стабилно финансирање за локалните власти;

9. Кои се резултатите од Законот за локална самоуправа преку имплементацијата на фискалната децентрализација во фази? Главните поенти се кои критериумите беа земени во предвид, кои мерливи показатели беа слеедни и, општо гледано, како беше направена проценка за тоа што е „добар резултат“;
10. Самиот извештај не е целосно ажуриран со оглед на тоа дека го покрива само периодот до декември 2005 година. Беше усвоен во јуни 2006 година.

#### 4. СТРУКТУРА НА ПРИХОДИ

Главната промена што произлезе од новото законодавство беше доделувањето на даночната администрација поврзана со сопственоста на локално ниво. Исто така не се само приходите од овие даноци што им беа доделени на локалните власти туку и овластувањето да ја утврдат стапката за овие даноци и да ги собираат. Преку искористување на можноста за меѓуопштинска соработка локалните власти можат да ангажираат заедничка даночна администрација или една локална самоуправа може да ја стави на располагање својата даночна администрација на друга локална самоуправа.

Според извештаите Управата за јавни приходи (УЈПО користи податоци со слаб квалитет од катастарот за данокот за имот и нема добар статистички информативен систем. Исто така овие приходи не беа директно дистрибуирани на оние локални власти каде што се собираа туку беа префрлени во трезорскиот систем и потоа дистрибуирани кај локалните власти во согласност со формула во рамките на т.н. „cap system“. Очигледно немаше соодветни стимулации за поголема стапка на собирање за системот да обезбеди одржлив и предвидлив тек на приходи.

Табела 1.

Големината

на приходите на ЕЛС

	Вкупните приходи изразени во процент од БДП
Бугарија 2005	6.2
Романија 2003	6.9
Македонија 2004	2.4

##### 4.1. Структура-видови на сопствени приходи

Изворот на финансирање во согласност со ЗФЕЛС ги идентификува сопствените и заеднички извори на финансирање.

Приходи од сопствени извори:

###### 1. Сопствени приходи

- а. Локалните даноци (данок на имот, данокот на пренос на имот, данок на наследство и данок на подароци)
  - б. Локални такси (комунална такса, административна такса)
  - в. Локални давачки (за градежно земјиште, комунална дејност, просторно планирање)
  - г. Приходи од имот (кирии, капитални приходи од продажба на имот)
  - д. Донации
  - ѓ. Казни
  - е. Самопридонес
2. Донации (договор меѓу донаторот и градоначалникот по одобрението од општинскиот совет)
  3. Самопридонес (одлука на советот на општината што ги дефинира сите променливи вредности)

Заеднички приходи:

#### 4. Приходи од персонален данок (ПД)

- а. 3 проценти од собраниот ПД од платите е доделен на локалната самоуправа каде живеат вработените. Работодавецот е одговорен за плаќање на ПД во име на вработениот. Преносот ќе оди автоматски преку трезорскиот трезорски систем, не оставајќи простор за дискрециони одлуки од страна на централната власт.
- б. 100% од ПД собрани од занаетчиски активности.

Проблемот е во тоа што текстот на ЗФЕЛС е таков што го дефинира преносот на ПД и ДДВ<sup>3</sup> како сопствени приходи на локалните власти. Меѓутоа:

1. Префрлањето од ДДВ и ПД генерално не е доволно за покривање на фискалната дупка во обезбедување на пренесените надлежности
2. Централната власт гледа на ДДВ-то како на безусловен пренос за воспоставување на рамнотежа иако тоа е дефинирано како сопствени приходи на локалните власти а ЗЕЛС гледа на тоа како на еден вид на безусловен пренос со забелешка дека централната власт треба да воведо нов трансфер за воспоставување на рамнотежа.

## 4.2. Доволност

Општата мудрост е дека вкупните приходи на локалните власти треба да се доволни за да го покријат обезбедувањето на услуги за граѓаните и да се плати за капиталните инвестиции. Во Македонија тешко е да се оцени дали моментниот систем е доволно добро воспоставен за да се обезбеди, со оглед дека не е направена никаква сеопфатна анализа за расходите за обезбедување на локалните услуги вклучително и задоволување на можните капитални потреби. Во овој поглед индикативни се четири главни прашања:

- Централизираниот систем на Македонија до 2005 година доведе до недоволни инвестиции од страна на локалната власт и треба да се сфати дека ќе постојат големи капитални барања во блиска и подалечна иднина;
- Барањата произлегуваат од законодавството поврзано со животната средина, квалитетот и стандардите на услугите, и др.;
- Прашањето на одржливата големина на властите;
- Очекувана зголемена јавна свест и очекувања.

Во најмала рака овие четири аспекти треба да ја алармираат централната власт дека моментниот систем на приходи (сопствени или пренесени од централно ниво) најверојатно не се доволни на среднорочно и долгорочно ниво. Ова е уште еден дополнителен обврзувачки аргумент за градење на силна аналитичка единица во рамките на Министерството за финансии и Министерството на локална самоуправа што може да развие и искористи широк систем на податоци.

## 4.3. Принципи за сопствени приходи

Системот на сопствени приходи во Македонија се анализира сега и некои принципи се воспоставени:

1. На локалната власт треба да и се дозволи да ги одреди даночните стапки.
2. Даночната основица треба да биде релативно неподвижна.
3. Даноците треба пред сè да бидат на товар на локалните жители.

3) Повеќе околу преносот на ДДВ може да се најде во делот на меѓувладините трансфери.

Горенаведените три принципи се поврзани со даноците на имот и со оглед на тоа дека Законот за данок на имот во Македонија им дозволува на локалните власти да ги одредат даночните стапки, може да се каже дека степенот на фискална автономија е обезбеден.

4. Утврдениот данок треба да биде соодветен за да одговори на потребите на локалните јавни расходи.

Во Македонија, делот што отпаѓа на сопствените приходи во врска со вкупниот приход е низок и на тој начин има високо ниво на фискална зависност (префрлања на вкупните приходи).

5. Утврдениот данок треба да може да расте како одговор на растот на расходите без да се сменат даночните стапки.

Потребата од промени во даночната основица и стапките можат да резултираат со инфлација, раст на националната економија, раст на населението или промени во приходите на населението. Во Македонија исклучоците за даноците на имот поврзани со бизнисот треба да се укинат. Централната власт треба да обезбеди други мерки за привлекување на бизнисите без да се предизвикаат пониски нивоа на даночната основица за локалните власти.

6. Утврдениот данок треба да биде предвидлив и да не подложи на значителни варијации од година на година.

Даноците на имот се лесно предвидливи.

7. Данокот треба да се администрира релативно лесно (без премногу трошоци).

Теоретски даноците на имот лесно се администрираат откако ќе се воспостави соодветен систем за регистрација и мониторинг.

8. Данокот треба да се смета за правичен од страна на даночните обврзници.

Еден од критериумите е дали побогатите даночни обврзници плаќаат повеќе од посиромашните даночни обврзници, т.е. правичност проценета врз основа на платежната способност. Алтернативниот критериум се фокусира на тоа дали оние даночни обврзници со поголеми бенефиции од јавните услуги плаќаат повеќе од лицата кои добиваат помали бенефиции. Овие два критериуми можат лесно да доведат до спротивставени заклучоци во врска со правичноста на локалните даночни инструменти. Меѓутоа премногу е рано да се дебатира за правичноста на даночниот систем во Македонија

#### **4.4. Локално администрирање на трансферирани надлежности што се однесуваат на приходите**

Првите иницијативи од локално ниво за воспоставување на сопствен систем на данок на имот го илустрираа почетниот пристап за развивање на системот. Следеа не толку позитивни пристапи откако некои од локалните власти го најавија почетокот на нивното сопствено собирање на даноци и им се обратија на даночните обврзници со:

1. Објава на „старовремени“ начин информирајќи ги граѓаните дека доколку не ја испочитуваат обврската ќе се применат казнените одредби
2. Немањето волја да им се објаснат на граѓаните новите факти за системот
3. Недостаток на информации доставени до граѓаните
4. Проблеми со застарени информации во системот (стари имиња на сопственост на имот)
5. Централните власти веднаш реагираа за тоа што локалните власти можат и не можат да прават
6. Традиционални очекувања дека се треба да се регулира (тенденција за претерано регулирање)

Недостатоците на Законот за данок на имот се самопроценката на вредноста од страна на сопственикот и бидејќи таквиот систем бара добро развиена база на податоци на даночните обврзници и здрав систем на мониторинг што локалните власти во Македонија го немаат во моментов.

#### 4.5. Сеопфатна проценка

Севкупната проценка е дека системот на данокот на имот во Македонија дава слаби резултати и има сериозна потреба од подобрување.

##### **Приказ 1. Приближување на услугите до граѓаните, да или не: Студија на случај на администрирање на даноците во ЕЛС, Аеродром.**

ЕЛС во Македонија ги администрираат даноците на имот и се овластени да ја одредат даночната стапка.

##### **Моментната состојба и процедурите за еден даночен обврзник да регистрира нов имот (Разговор со еден сметководител од Скопје).**

Во ЕЛС Аеродром постои канцеларија која се занимава со даночни прашања. Меѓутоа во случај еден даночен обврзник да сака да регистрира имот заради данокот на имот вработените во канцеларијата даваат само информација дека деночниот обврзник треба да оди во канцеларијата на УЈП која се наоѓа во центарот на Скопје за да ги поднесе документите за регистрирање на нов имот. Информацијата потоа треба да се исчука и достави до ЕЛС Аеродром од страна на канцеларијата на УЈП и тогаш конечно ЕЛС издава повраток на данок. Всушност и ништо не е сменето за граѓанинот во однос на подобрени услуги преку децентрализацијата кај даночната администрација. Напротив процедурата е уште посложена и збунувачка а се создадени и дополнителни оперативни трошоци кои најверојатно ќе го попречат почитувањето на обврската од страна на потенцијалните даночни обврзници.

Една група на подобрувања би можеле да бидат:

1. ЕЛС Аеродром треба да отпечати информации за даночните обврзници за имот и соодветни насоки за граѓаните во врска со даночната постапка, новите правила, какви бенефиции ќе имаат граѓаните и тие треба да се стават на лесно достапно место за секој што е заинтересиран да ги види.

2. Шалтерите во УЈП треба да се означени за граѓаните да знаат точно кој шалтер за што е.

3. Исто така треба да се дистрибуираат информации заедно со дистрибуцијата на локалниот весник од страна на ЕЛС Аеродром.

4. ЕЛС не треба да бара од даночниот обврзник да оди до канцеларијата на УЈП за Скопје туку треба да ги прими документите на даночниот обврзник.

5. ЕЛС треба да ги собира овие документи дневно или неделно и да ги доставува до УЈП Скопје (ова лесно може да се прави и преку е-маил).

6. ЕЛС треба да воведо телефонска „жешка линија“ за даночните обврзници.

7. ЕЛС треба да го смени работното време за да им одговара на даночните обврзници и да не ја затвора канцеларијата во 14:00 часот.

Ова се прелиминарните чекори за тоа што ЕЛС може да стори со цел:

1. Да објасни кои се бенефициите од децентрализацијата

2. Да објасни зошто треба да се плаќаат даноците

3. Да ја приближи децентрализацијата до своите граѓани

4. Да обезбеди идно учество од страна на своите граѓани

5. Да го зголеми почитувањето и намалувањето на избегнувањето на плаќањето на даноци

6. Да го зголеми прибирањето на приходи

7. Да ги зголеми даночните заложби

Она што останува се моментните проблеми што можат лесно да се решат, на пример:

1. Проблемот на пренесување на записниците на даночни обврзници за имот од децентрализираните канцеларии на Управата за јавни приходи;
2. Со оглед на ниската почетна основа за децентрализираните даноци ќе биде корисно да се зголеми собирањето на данокот на имот среднорочно гледано по децентрализацијата;
3. Овој почетен импулс не треба да создаде простор за конфорност и да им дозволи на локалните власти да ја забораваат потребата од понатамошен развој на системот на приходи во областите на проценка, ревизија, собирање и мониторинг;
4. За локалното население да види напредок што ќе има значење за нив, градоначалниците и членовите на советот треба да се способни да гледаат подалеку од назначувањето на главен сметководител или преносот на службеници од УЈП (погледни погоре во приказот);
5. Самопроценката на даночната основа бара силен систем на мониторинг;
6. Градење на база на податоци за даночните обврзници;
7. Градење на ефикасна даночна администрација;
8. Зголемување на даночните заложби.

## 5. МЕЃУВЛАДИНИ ТРАНСФЕРИ

Природата и импликациите на механизмите на меѓувладините трансфери можат да се разликуваат значително. Овој дел како и тие претходно претставува рамка за проценка на различните механизми.

### 5.1. Структури - видови на трансфери

Фазниот пристап кон фискалната децентрализација е тесно поврзан со меѓувладините трансфери. Процесот на фискална децентрализација е предвиден со ЗФЕЛС да се развива во две фази (за повеќе детали погледни во Прилог 3). Првата фаза започна на 1 јули 2005 година со воведувањето на наменски дотации. Втората фаза ќе започне со исполнување на одредени услови, а ова е фазата кога ќе почнат да се дистрибуираат блок трансфери. Главниот принцип на овој пристап во фази е да се овозможи постепена децентрализација на одговорностите во согласност со демонстрирањето на поголем капацитет од страна на локалните власти за да се преземат тие обврски и да се обезбеди правичен и соодветен трансфер на средства за ефикасно и тековно спроведување на пренесените надлежности.

ЗФЕЛС ги предвидува следниве канали на префрлања од централната власт:

1. Приходите од ДДВ (вкупни средства еднакви на 3% од собраниот ДДВ во претходната фискална година). Овој безусловен грант ќе се дистрибуира преку формула со најмалку 50% според населението и најмногу 50% според други критериуми. Овие критериуми ќе се регулираат со методологија која треба да се дефинира од страна на власта во согласност со комисијата за следење на развојот на финансискиот систем. Предлогот за следната фискална година мора да се развие до 30 јуни од тековната година. Методологијата има посебни одредби за Градот Скопје.
2. Наменски префрлања на одредени категориски грантови за оперативни трошоци во областите на образование, култура и социјална политика. Соодветните министерства и агенции ја следат употребата на наменските средства.
3. Капитални трансфери. (Во согласност со програмите што се утврдени од Владата.)

4. Блок трансфери. (Во согласност со член 22 став 5, 7, 8 и 9 од Законот за локална самоуправа); соодветните министерства и агенции се одговорни за дефинирање на методологијата и критериумите што треба да се употребат во формулата за трансфер.

5. Средства добиени од доделените надлежности. Во овој случај сумата на средствата се утврдува во договор потпишан од страна на градоначалникот на локалната самоуправа и соодветното министерство одговорно за надлежноста.

Компонентите за трансфери на Бирото за неразвиени региони и небуџетскиот Фондот за патишта сеуште се на сила и имаат итна потреба за проценка на ефективноста на нивните трошоци и за нивната можна консолидација и/или трансформација особено во согласност со новиот нацрт Закон за воедначен регионален развој.

## 5.2. Вертикално воедначување

И од централните и од локалните власти може да се очекува да обезбедуваат јавни услуги. Но вообичаено е да се утврди ситуација каде надлежностите за собирање на сопствени приходи на локалната власт не се доволни за да ги покријат трошоците за обезбедување на услугите кои можеби им биле доделени. Дупката што се појавува може да се исполни само со зголемување на надлежностите за собирање на локални приходи или со зголемени трансфери. Од причини коишто вклучуваат грижа за макроекономската стабилизација недостатокот на соодветни основи за локални приходи и нискиот капацитет за локално администрирање со даноците, механизмите за трансфер може да бидат посоодветен начин за постигнување на вертикално изедначување.

Во врска со платите на пренесениот персонал, на Владата сеуште и претстои формулирањето на планови за 2007 година кога ЕЛС ќе треба да го платат персоналот директно.

Процедурите за пресметување на наменските средства се поврзани со буџетскиот процес и буџетскиот циркулар. Меѓутоа гледиштето на Министерството за финансии е дека иако процедурата за дистрибуција на сумата до ЕЛС е транспарентна за образовниот сектор (по ученик) таа се заснова на застарени пресметки на трошоците и постојат индикации за значителен недостаток на средства. Состојбата е слична и во секторот на културата. Наменските средства за социјалниот сектор и градинките се смета дека се доволни.

## 5.3. Хоризонтално воедначување и правичност

Честопати има широки разлики во однос на способноста на локалните власти за мобилизација на ресурси. Доколку само локалните даноци беа достапни за финансирање на локалните услуги би имало значителни меѓу-јурисдикциски разлики во однос на квантитетот и квалитетот на јавните услуги. Меѓувладините трансфери можат да се употребат за да се помогне околу изедначувањето на разликите. Толкувањето на „спорот“ околу префрлањето на ДДВ претходно беше разгледувано. ЗЕЛС и Владата најпрво треба да се договорат дали тоа претставува фонд за изедначување и ако е така тогаш ова треба да се внесе јасно во ЗФЕЛС. Потоа треба да се одлучи како да се продолжи со двата чекори за негова имплементација: 1) Проценката на вкупните средства; и 2) Формулата. Во оваа насока силно се препорачува да се размисли за воведување на формула за пресметување на фискалниот капацитет на локалните власти во рамките на законот.

Критериумот на правичност директно се однесува на прашањето на хоризонтално изедначување. Но критериумот е сложен бидејќи вообичаено вклучува комбинација на фактори кои-

што лесно не се мерат. Системите за префрлање треба да ги дистрибуира ресурсите кај локалните власти на начин кој ги има во предвид разликите како во однос на потребите за трошоците (обезбедувајќи повеќе на оние со поголеми потреби каде факторот на потреби вклучува варијации во трошоците на единицата на јавните служби што произведуваат) и во фискален капацитет (обезбедувајќи помалку за оние со поголем капацитет). Конкретно, треба да се направи обид да се намалат или изедначат тие разлики.

#### **5.4. Соодветност и пораст на приходот**

Целта на соодветноста и порастот на приходот е очигледно поврзан со способноста на системот за трансфер да одговори на локалните потрошувачки потреби, како во моментот така и во иднина со порастот на тие потреби.

#### **5.5. Предвидливост, едноставност и транспарентност**

Желбите за предвидливост, транспарентност и едноставност се меѓусебно тесно поврзани. Фискалното планирање бара да има разумен степен на сигурност поврзан со протокот на ресурси од центарот (вклучително времето на тој проток). Ова значи дека е пожелно за локалните власти да имаат една општа идеја колку пари најверојатно ќе добијат од нивните различни извори на приходи кога ќе почнат со процесот на планирање и буџетирање за следната година. Слично на тоа важно е трансферите што се доделени на локациите всушност да се дистрибуирани за употреба на локално ниво и навремено.

Локалните службени лица треба да се во можност да осигураат како нивниот дел од одреден трансфер бил утврден. Ваквото разбирање е олеснето со релативно едноставни и експлицитни формули. Ова исто така бара потребните податоци да се достапни за да се користат во формулата.

#### **5.6. Алокативна ефикасност**

Ефикасноста во доделувањето значи дека ресурсите се доделуваат за оние услуги што се најпотребни на локално ниво. Грант системот не треба да ги поремети локалните фискални избори. Ова значи дека грантовите не треба да влијаат на тоа како локалните власти ги доделуваат своите средства по секторите или во смисол на изборот како да се комбинираат факторите на производство. На пример трансфер ограничен на вложување во обнова на патишта може да ги обесхрабри владите во однос на одржување на постоечките патишта. Во присуство на јурисдикциското прелевање овие насоки ќе треба да се модифицираат со цел да се обезбеди ефикасно доделување на ресурси на национално ниво.

#### **5.7. Сеопфатна проценка**

Локалните власти има шанса да гледаат на префрлањата како на замена за нивните сопствени ресурси и да ги намалат своите напори за собирање на локални приходи. Исто така постоењето на јавна инфраструктура е дел од ресурсите со кои мора да „управуваат“ локалните власти, грант системите можат да имаат негативен ефект во однос на волјата на локалните власти да одржуваат таква инфраструктура. Во Македонија системот на покривање на сопствените приходи не обезбеди никакви стимулации за поголеми фискални напори а јавната инфраструктура беше одржувана со префрлања од соодветните министерства, а во случај-

јот на комуналните услуги од наплаќањата на корисниците. Системот на покривање има негативен ефект по фискалните напори, префрлањата од одветните министерства не беа транспарентни, а комуналните услуги и понатаму се соочуваат со проблемот околу собирањето на приходи. Ова е тешка ситуација, а новиот систем кој го укинува стариот систем за сопствени-те приходи и воведува наменска дотација се очекува да ја подобри состојбата.

Што се однесува до грантовите, доколку се дистрибуираат систематски до локалните власти, треба да се донесат неколку одлуки во однос на политиката. Тие се однесуваат на: утврдување на вкупните средства т.е. колку ќе бидат на располагање за да бидат дистрибуирани до локалните совети; методот што се користи за доделување на средствата до сите локални власти кои имаат право на тоа и степенот на ограничувања поврзан со тоа како грантовите можат да бидат потрошени од локалните власти.

Во следната табела, типологијата на грантовите се искористи за да се разгледа македонскиот контекст на ПД и ДДВ трансферите.

**Табела 2. Типологијата на грантовите**

Методи на доделување од вкупните деливи средства меѓу локалните власти	Метод на утврдување на вкупните деливи средства		
	Споделување	Законска одлука (Ad hoc одлука)	Рефундирање
Потекло на собирањето	А	Б/О	Б/О
Формула	Б	Ф	Б/О
Целосно или делимично рефундирање	Ц	Г	К
Ad hoc	Д	Х	Б/О

Извор: Bahl & Linn 1992.

Предноста на типот А е бидејќи се работи за чисто споделен данок, сигурен е и може да го поедностави фискалното планирање на локалните власти. Исто така не е условено и не може да се зголеми фискалната автономија. Споделувањето им дава на локалните власти еластична даночна основица на доходот и инфлацијата. Лошата страна е во тоа дека ова е нефлексибилно решение бидејќи е тешко да се сменат процентите откако ќе се утврдат (вертикалната воедначеност). Ова може да е важно во македонски контекст со висока економска несигурност (цената на енергијата, слабата економија, високата невработеност, итн.). Друга лоша страна е тоа дека типот А не обезбедува изедначување и во основа ја зголемува нееднаквоста. Сè на сè споделувањето на ПД е корисно со оглед на моментното ниво на даночно-административниот капацитет на локално ниво. Процентите можат и треба да бидат ревидирани откако ќе се направи сеопфатна анализа на фискалната дупка и вертикалната нерамнотежа. Повисоките проценти можат дури да обезбедат и поголеми стимулации за даночните обврзници за да се придржуваат кон обврските и да се намали избегнувањето на плаќањето на даноци доколку даночните обврзници ги сметаат за свои.

Персоналниот данок иако се смета за сопствен данок за локалните власти тој всушност припаѓа на типот А кој се споделува бидејќи: 1) Локланите власти немаат никаква контрола врз утврдувањето на стапката и основата; и 2) Доделувањето се заснова на потеклото на собирањето.

Што се однесува до ДДВ средствата вкупните деливи средства се споделуваат а доделувањето е според формула и според тоа е од типот Б. ДДВ средствата засовани на формула се транспарентни но недостатокот на навремени и соодветни податоци за да бидат вклучени во формулата за доделување претставува сериозен недостаток.

Начинот на претставување на формулата во сегашниот закон отежнува да се види што централните власти се обидуваат да постигнат. Дали да се изедначи фискалниот капацитет, да се намалат разликите во обезбедувањето на јавни услуги или да се охрабри локалната власт да ги мобилизира сопствените ресурси? Оваа мешаница треба да се разреши колку што е можно поскоро. Исто така бројот на барањата на населението во рамките на законот за формулата (најмалку 50% од тежината) најверојатно ја покажува слабоста на државниот статистички систем и недостатокот на податоци онаму каде што податоците за населението се најверодостојни.

**Приказ 2. Примери на меѓувладини трансфери засновани на нетранспарентност и честопати според владиното мнозинство на централно ниво, политичката партија на која и припаѓа градоначалникот, различни регионални лоби групи.**

Целта на овој приказ е да се претстават некои од негативните практики што можат да влијаат врз степенот на кредитна способност на ЕЛС.

Основите за меѓувладините префрлања се утврдени со закони: Законот за Владата на Република Македонија (Службен весник на РМ бр. 12/03, 55/03); Законот за извршување на буџетот на Република Македонија (се усвојува секоја година, за 2006 година објавен во Службен весник на РМ бр. 120/05), Законот за јавни патишта (Службен весник на РМ бр. 26/96, 40/99, 96/00, 29/02 и 68/04); Законот за животна средина (Службен весник на РМ бр. 53/05, 81/05); Законот за организација и работа на државните административни тела (Службен весник на РМ бр. 58/00); Законот за стимулирање на развојот во економски неразвиените региони (Службен весник на РМ бр. 2/94 и 39/99); Законот за ограничување на изворните приходи за финансирање на јавните потреби (се усвојува секоја година); Законот за финансирање на ЕЛС и други подзаконски акти.

Примери:

1. Според Одлуката за дистрибуција на имот за градење на системи за водоснабдување и канализација во Република Македонија во 2006 година Владата (Министерството за транспорт и врски) дистрибуираше околу 2 милиони евра доделени како субвенции на капитал за ЕЛС според програмата 35-системи за водоснабдување во ЕЛС. Средствата беа дистрибуирани неправично и нетранспарентно без какви било договорени критериуми со наклонетост кон општините чии градоначалници беа членови на некоја од владачките партии на централно ниво. Градоначалниците од ЗЕЛС реагираа на ваквиот вид на распределба.

2. Според Законот за јавни патишта заснован на Годишната програма за изградба, реконструкција, одржување и заштита на државните и регионалните патишта во Република Македонија за 2006 година на општините и Градот Скопје беа обезбедени со околу 8 милиони евра како капитални трансфери за локалните патишта и улици за 2006 година. Во последните регулативи за критериумите за дистрибуција на средства, критериумите беа изменети. Додека во претходните години главните критериуми беа бројот на регистрирани моторни возила, конзумирање на гориво и должината на локалните патишта и улици, последните критериуми што беа воведени беше бројот на граѓани и големината на општината. Ова резултираше со значителна редистрибуција на средствата со драстично намалување во случајот на некои општини. Ова резултираше со сериозни проблеми што произлегоа од ненадејната промена во системот. Таквите проблеми вклучуваат оштетена патна мрежа или состојбата на патната мрежа брзо се влошува а општините не се во можност да добијат други ресурси за дистрибуција. Вкупната сума наместо да се зголеми во согласност со зголемениот приход од акцизите на нафтените деривати, таксата за регистрирање на возилата и патните такси, таа останува иста или всушност се намалува.

3. Во 2006 година само околу 1 милион евра беа обезбедени за финансирање на проекти засновани на Програмата за вложување во животната средина за 2006 година. Иако животната средина треба да биде

на врвот на приоритетите Република Македонија одредува само симболични суми за таа цел. Големи средства се потребни за да се обезбеди прифаќање и преработка на отпадот и градење на канализација и колекторска мрежа заедно со фабрика за преработка на отпадните води.

4. Типична е несоодветната дистрибуција на дел од средствата за приватизација на Македонски телекомуникации што Владата на Република Македонија ја спроведе во април 2001 година. Тогаш некои од општините добија над 5.000.000 евра а некои од општините каде градоначалникот беше од опозициските партии не добија ништо.

5. Сличен случај е дистрибуцијата на средства од „Програмата за доделување на финансиски средства за инвестициски проекти во стопанската и нестопанската инфраструктура и за правични вложувања за финансирање на поединечни инвестициски проекти во стопанството,“. Овие средства се дистрибуираат преку Бирото за економски неразвиени региони што е дел од Министерството за локална самоуправа. Одлуките што се носат се нетранспарентни и во голема мерка под влијание на политичките елити и лоби групи.

6. Еве уште неколку примери на неправичен третман на ЕЛС од страна на Владата на Република Македонија.

а) Владата на Република Македонија со реформите во АРМ за нејзино прилагодување на НАТО стандардите. Многу од објектите што беа користени од страна на војската, касарни на АРМ, станбен простор, беа дадени на неколку општини без каква било компензација или дел од имотот беше продаден без никаква објаснување. Покрај ова привилигираните општини добија многу вреден имот без надоместок, понекогаш и во износ на милиони евра иако тие биле изградени од граѓаните на Република Македонија.

б) Владата на Република Македонија без никаква јавна процедура донесе некои одлуки за договори со кои им беа предадени моторни возила на некои општини пред крајот на владиниот мандат во август 2006 година. Меѓу овие општини беа Гостивар, Чаир, Осломеј и Куманово. Ова ги стави овие општини во привилигирана позиција споредено со останатите општини.

в) Типично е непочитувањето на членовите во законот за финансирање на ЕЛС за капитални субвенции. Законот дефинира капитални субвенции како субвенции насочени кон финансирање на општинските проекти со капитални вложувања. Таквите субвенции за засноваат на предлози од страна на овластените министерства и фондови. Дополнително приоритет би требало да бидат оние проекти со целосно планирани финансиски средства.

г) Неконсистентноста на Владата и непочитувањето на членовите се очигледни бидејќи Владата не ги почитува роковите и не ги децентрализира капиталните инвестиции во образованието за што таа нема логично објаснување освен недовербата на ЕЛС и потребата Министерството за образование да ја задржи контролата. Наместо тоа Владата управува со расходите преку објавување на тендери и издавање на договори на државно ниво.

Извор: Разговор со градоначалник од Македонија и активен член на телата на ЗЕЛС.

## 6. ФИНАНСИСКИ МЕНАЏМЕНТ

Финансискиот менаџмент на ниво на ЕЛС се регулира првично од страна на ЗФЕЛС, Законот за буџети, Законот за буџетско сметководство и буџетски корисници и Законот за јавни набавки.

### 6.1. Буџетирање

ЗФЕЛС дава приказ на современиот вид на буџет на ЕЛС преку раздвојување на капиталниот и оперативниот буџет („општиот буџет“ и „специјалниот буџет“). Меѓутоа градењето на буџетирање според учинокот е далеку, сепак управувањето со мерките на учинок во пренесените надлежности беше воведено во некои ЕЛС иако оваа активност беше воглавно водена од донаторите.

Буџетот на ЕЛС за секоја година го усвојува Советот на општината во согласност со предлогот на градоначалникот, не подоцна од 31 декември за следната година. Ако Советот на општината не успее да го усвои буџетот од различни причини во текот на овој однапред утврден период, Советот е обврзан да усвои одлука за привремено финансирање – вклучително финансиски план за спроведување на привремено финансирање за првата четвртина од следната година. Општинскиот буџет е подготвен во согласност со Законот за буџети и насоките изготвени од Министерството за финансии. Буџетот мора да биде избалансиран; што значи дека не може да има буџетски дефицит. Во рок од 15 денови откако буџетот ќе биде одобрен, општината е обврзана да го поднесе до Министерството за финансии за да може да биде оценет со оглед на севкупните јавни расходи на земјата. При одобрување на буџетот општината мора да донесе одлука за имплементирање на буџетот. Важно е да се нагласи дека финансиските средства треба да се трошат само за конкретни цели и само во согласност со средствата утврдени со буџетот. Процесот на буџетирање не смее да започне подоцна од 30 септември секоја година. До оваа дата Министерството за финансии треба да има подготвено и поднесено буџетски циркулар за информирање на општините за сите економски индикатори што се однесуваат на главните насоки за подготовка на буџетот и да ги опише ресурсите коишто треба да се пренесат од националниот буџет до општината и да се информира општината за различните други можни извори на приход. Буџетирањето продолжува во фази и услови утврдени во буџетскиот календар како што е одобрено од страна на Советот на Општината. Градоначалникот им дава на буџетските корисници насоки за подготовката на општинскиот буџет. По подготовката на нивните планови корисниците треба да ги поднесат своите финансиски планови до градоначалникот којшто потоа го поднесува предлог буџетот до Советот на Општината.

Охрабрува фактот дека во Македонија постојат елементи на учество на граѓаните поврзано со буџетскиот процес во некои ЕЛС. Проценката на Министерството за финансии е дека ова е вистинскиот пат но она што треба понатаму да се развие е силен цивилен сектор за таквите иницијативи да не се охрабруваат од страна на власта (на двете нивоа) туку и од граѓаните.

Бенефициите од учеството на граѓаните за време на буџетскиот процес најдобро може да се постигне доколку прелиминарните информации за буџетот се достапни за сите заинтересирани страни, заедно со процедурата на јавен повик при што сите заинтересирани поединци можат да ги поднесат своите мислења. Исто така овие бенефиции можат да се постигнат преку организирање на јавни форуми за дискутирање на нацрт-буџетот – во урбаните заедници меѓу здруженијата на граѓани во рамките на образовните и социјалните институции и преку културни и спортски институции, и др. Откако ќе се спроведат јавните дискусии и корисни предлози ќе се вклучат во текстот на предлог буџетот тој се поднесува до Советот. Доколку се случи во текот на фискалната година приходите и расходите да не се во согласност со буџетскиот план, градоначалникот може да предложи ребалансирање на буџетот до Советот на општината, додека во него можат да се направат дополнувања и измени.

Како дел од буџетското спроведување напредниот менаџмент треба да ги спореди реалните со буџетските расходи и да се пресметаат варијантите на употреба на други аналитички техники заради контрола на буџетот. Најдобриот метод е да се има транспарентна процедура за предвидување на приходот. Приходите треба да се следат од изворот на буџетот и да се спореди со предвидениот доход. Ова е важно зошто политичарите може да преценат кога се соочени со тешки одлуки во врска со расходите.

## 6.2. Сметководство

ЕЛС и јавните служби водат сметководствени книги во согласност со Законот за буџетско сметководство и буџетски корисници секонзистентни со општо прифатените сметководствени принципи, стандарди за јавниот сектор. Градоначалникот назначува главен сметководител (тој или таа мора да има дипломирано на економија со најмалку пет години работно искуство на полето на финансирањето) кој заедно со градоначалникот е одговорен за законитоста на општинското сметководство.

ЕЛС сеуште коористат сметководство со кеш со сите ограничувања (освен неговата едноставност) поврзани со несоодветното забележување на пасивата, идните обврски, препознавање на добиените услуги и стоки за кои сметката уште не е платена.

## 6.3. Трезорски менаџмент

Постои единствен трезорски систем така што во принцип владата во секое време ја знае точната сума на ресурси што се достапни во трезорот. Министерството за финансии исто така разви прирачник за трезорски менаџмент за ЕЛС. Ова значи дека иако поединечните локални власти водат книги со нивните финансии нивните сметки се всушност под контрола на централната власт. Ова од друга страна може да ја ограничи локалната фискална флексибилност.

## 6.4. Известување

ЕЛС според ЗФЕЛС подготвува внатрешни финансиски извештаи на месечна основа и подготваат тримесечни извештаи до Министерството за финансии. Министерството има подготвено насоки за ЕЛС за тоа како да поднесува извештаи, вклучително и за заостанати долгови, позајмувања, финансиско планирање, итн. Меѓутоа тримесечните извештаи треба да се ревидираат заради секојдневните информации што трезорот при Министерството ги прима сега во врска со спроведувањето на општинскиот буџет. Нашата препорака е дека извештајот за долг и гаранции и тримесечниот план за спроведување на буџетот треба да останат и сите други извештати да се елиминираат. Ова ќе го намали товарот на работа на општината и ќе му помогне на Министерството да воведи дисциплина за редовно и прецизно известување.

Овој надворешен извештај се чини дека е добро регулиран (околу 50 од 84 ЕЛС редовно поднесуваат извештаи што се смета за успех на Министерството за финансии и добар почеток) но внатрешното известување сеуште не е на задоволително ниво. Најважната работа е известувањето да биде точно и навремено за да ги обезбеди потребните информации и за да може да функционира како средство за менаџирање. Меѓутоа, треба исто така да се има во предвид дека известувањето треба да помогне во исполнувањето на обврската на ЕЛС да дава јавен отчет, треба да им овозможи на корисниците да имаат пристап до таа отчетност, да им помогне на корисниците во проценувањето на оперативните резултати, треба да им помогне на корисниците во проценката на нивото на услуги што ЕЛС може да ги обезбеди и нејзината способност да одговори на тие обврски

## 6.5. Внатрешна ревизија

Внатрешната ревизија претставува функција на сигурност што најпрво обезбедува независно и објективно мислење за организацијата за степенот до кој внатрешната контрола го поддржува остварувањето на своите цели. Внатрешната ревизија исто така се обидува да помогне во менаџментот за подобрување на средината на внатрешната контрола на организацијата.

ЕЛС е обврзана да воспостави систем и процедури на внатрешна ревизија конзистентни со меѓународните стандарди за спроведување на професионална ревизија прифатена од Министерството за финансии. Внатрешниот ревизор го назначува Советот на општината на предлог на градоначалникот. Внатрешниот ревизор има независна функција и прашања како до градоначалникот така и до Советот. Надворешната ревизија на финансиските сметки се спроведува од страна на Државниот завод за ревизија. Градоначалникот е одговорен да му достави на Државниот завод за ревизија извештај за имплементација на буџетот, покрај конечниот сметководствен извештај, во рок од 30 дена од неговото завршување.

## **6.7. Сеопфатна проценка**

Развивањето на современ систем за финансиски менаџмент на ниво на ЕЛС е нешто ново во Македонија. Со оглед на добриот напредок постигнат во смисол на подготовката на консолидираните буџети од страна на ЕЛС и некои елементи од планирањето на буџетот и поднесувањето на извештаи, сè на сè ова ќе може да се оцени како успешно. Овој почетен успех е воглавно заради напорите на централно ниво (Министерство за финансии) за подготовка на насоки и обука за ЕЛС. Министерството за финансии исто така смета дека донаторите се од помош во оваа насока. Примери на инструментите развиени од страна на Министерството се модулите за буџетирање, дополнителното буџетирање, трезорските планови и финансиското планирање.

Меѓутоа постојат објективни причини (со оглед и на нивото на реформи) за можна загриженост бидејќи персоналот на ниво на ЕЛС има потреба од дополнително градење на капацитетите, капацитет за планирање особено што се однесува до намалувањето на системската грешка на разликата меѓу планираниот и реализираниот буџет. Исто така постојат „етнички“ прашања бидејќи некои ЕЛС бараат двојазични формулари за враќање на данокот за што ќе се потребни дополнителни средства, други ресурси и време за развој.

Во Македонија нема ниту слаби ниту посебни правила за несолвентност на ЕЛС, туку финансиската нестабилност на ЕЛС е дефинирана во рамките на ЗФЕЛС. Финансиската нестабилност во општината ќе се случи доколку државниот ревизор утврди дека постојат големи нерегуларности во финансиските активности; доколку сметката на општината е блокирана 30 последователни дена или 45 со прекини во период од 60 дена; ако општината не го плати долгот во рок од 90 дена од предвидениот рок; или ако ЕЛС ја надмине границата на одобрените заеми. Во овие услови ќе се воспостави специјална комисија за да подготви план за акција за воспоставување на мерки за надминување на финансиската нестабилност

Правната рамка за правата и обврските на учесниците инволвирани во процесот на јавни набавки е изготвен од страна на Законот за јавни набавки. ЕЛС е обврзана да ги обезбеди сите понудувачи со еднаква и недискриминирачка позиција во процесите на јавни набавки со правични конкурси, транспарентност и изложеност на јавен надзор.

## **7. ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА НИВО НА ЕЛС**

### **7.1. Извори за финансирање на инфраструктурни проекти**

Законот за ЕЛС во Македонија од 2002 година одреди некои обврски на ЕЛС. Овие функции остануваат во доменот на централната власт се додека соодветните министерства не подготват закони кои ќе го содржат процесот на пренос на одредена функција. Во моментот, бидејќи

соодветните министерства завршија со преносот на одредени функции на локално ниво, обврските на локалните власти се сега повеќе од „општинско водење на домаќинството“, т.е. имаат обврски кои бараат значителни капитални подобрувања.

Основната цел на развојот на општинскиот кредитен пазар е да се зголеми обемот на локални капитални инвестиции за поддршка на суштинските општински услуги. Добро дизајнирани планови за инвестирање и задолжување често ги финансираат изградбите на потребните инфраструктурни установи, и подоцна враќање на долгот преку идните приходи од самите установи, преку членарини или преку штедење при обезбедувањето на услугите.

Следната табела ги дава добрите и лошите аспекти на различни нивоа на финансирање на ЕЛС проекти.

**Табела 3. Извори за финансирање на инфраструктурни проекти**

Извор	Позитивно	Негативно
Сопствени ресурси	Евтино	Помалку предвидливи, ретко доволно
Грантови од ЕУ и централните власти	Евтино	Ограничување во користењето на фондови бавно темпо на одобрување, строга контрола
МФО заеми	Долгорочни, грејс периоди, амортизирана отплата	Ризик од странска валута, рестрикции во користењето на фондовите
Кредити од домашни банки	Локална валута	Краткорочни, рестриктивен капацитет
Обврзници	Различни инвеститори, ликвидност, длабочина на пазарот	Скапо во зависност од големината, брзи отплати
Сопствени извори или заеми на претпријатија	Нема директни трошоци	Условна одговорност и поскапо
Договори врз основа на приватна финансиска иницијатива/јавно приватно партнерство	Нема директни трошоци, поефективно обезбедување на услуги од приватниот сектор	Долгорочен договор со концесионери, ризици од неусогласен книговодствен биланс
Инвестициски банки и фондови за ЕЛС	Намалување на ризикот за вложување, помали каматни стапки, можност за придонес во капитализација на банката, ЕЛС можат да обезбедат гаранција со нивните моментални приходи, банката може да обезбеди консултантски услуги за ЕЛС како дополнителна услуга	Можно мешање меѓу имање улога во процесот на капитализација и можноста да се добие кредит т.е. мешање на политиката, фондот за локален развој може да биде контрапродуктивно во остварувањето на целите за здрав развој на приватниот кредитен пазар.

Извор: Феликс Ејгел од S&P. Прилагодување од страна на авторот.

Следната табела ги дава добрите и лошите аспекти за да се дозволи задолжување на ЕЛС

**Табела 4. За и против позајмувањата на ЕЛС**

За	Против
<p>1. Меѓувременска отплата, што значи дека со задолжувањето ние го надминуваме проблемот на нееднакви трошоци кај потрошувачите, т.е. задолжувањето промовира меѓугенерациска отплата со тоа што постои генерација на граѓани кои имаат корист од тоа што службите на капиталните установи плаќаат за изградбата;</p> <p>2. Оптимална распределба на ресурсите, што значи дека плаќањата од сегашните корисници се делумно искористени за враќањето на кредитот бидејќи со финансирање на проект преку кредит или преку издавање на обврзници, повеќето корисници ќе платат бенефиции или преку локални даноци или директно преку членарини;</p> <p>3. Бенефициите од забрзан локален развој се поголеми од трошокот за задолжување. На пример, ако парче земја за која се заинтересирани инвеститори нема добар пристап до пат, ЕЛС може да се одлучи да земе позајмица, да го изгради патот и да ја продаде земјата по повисока цена или ќе зема повисока кирија. Други позитивни ефекти се голема стапка на вработеност, повеќе даночни приходи, привлекување на други потенцијални инвеститори итн;</p> <p>4. Намалување од оперативните трошоци. Овој позитивен аспект ја има истата логика како и третата точка. Имено, ако ЕЛС сака да ја подобри состојбата со јавниот транспорт со заменување на стари автобуси, тоа може да го направи или преку замена на автобусите еден по еден преку искористување на вишоците во буџетот, или пак може да се позајмува и да менува повеќе автобуси одеднаш. Повеќекратниот позитивен ефект е поголем со втората опција поради животната средина, здравјето на граѓаните преку пониското ниво на загадување, поголема безбедност на возилата, финансиски заштеди во одржувањето на автобусите итн.</p> <p>5. Постои тенденција дека подолгите проекти чинат повеќе. Ако проектите се финансирани од сегашните приходи, тоа ќе го оддолжи завршувањето на проектот, што може да доведе до поголеми фиксни трошоци поради подолгиот период потребен за комплетирање на проектот;</p> <p>6. Пристап до грантови од ЕУ и други развојни фондови, но од ЕЛС се бара да учествуваат во финансирањето и/или да ги покријат сите трошоци на проектот, а потоа да бараат враќање на средствата по завршување на истиот;</p> <p>7. Финансирањето на долгови обично има позитивен ефект врз општинското планирање и буџетирање, финансискиот менаџмент, планирање на капиталните инвестиции, управување со проектите итн;</p> <p>8. задолжувањето им дозволува на ЕЛС да извршуваат поамбициозни капитални програми од кој било друг начин.</p>	<p>1. Микроекономскиот негативен аспект се наоѓа во потенцијалната задолженост која може да доведе до неизвршување на исплата на кредитот и намалување на нивото на квалитет во обезбедувањето на јавните услуги;</p> <p>2. Макроекономскиот негативен аспект е во тоа дека долгот на ЕЛС се додава на вкупниот национален јавен долг кој може да стане неодржлив;</p> <p>3. Посебна опасност може да настане со задолжување за покривање на тековните оперативни трошоци и можни проблеми со протокот на пари. Овој вид на задолжување може да доведе до зголемување на кредитите;</p> <p>4. задолжувањето може да создаде фискална илузија дека гласачите/даночните обврзници премногу бараат од јавните служби кои се спонзорирани преку задолжување, а не преку нивните даночни напори;</p> <p>5. Можно истиснување на потенцијални приватни инвеститори, бидејќи ЕЛС е поатрактивна за давање на заем;</p> <p>6. задолжувањето од страна на ЕЛС може да создаде зголемен притисок на каматните стапки;</p> <p>7. Буџетските дефицити кај ЕЛС може да предизвикаат зголемување на стапката на инфлација, а преку тоа и зголемување на трошокот на капитал т.е. каматните стапки;</p> <p>8. задолжување водено од политичкиот циклус со цел да се задоволи гласачкото тело.</p>

Извор: Свианиевич, 2004 година.

## 7.2. Прописи за задолжување на ЕЛС во Европа

Во рамките на совршени услови на пазарот на капитал, самиот пазар автоматски ја регулира финансиската дисциплина. Ако долгот на ЕЛС стане релативно висок, високите каматни стапки ќе го санкционираат таквото однесување преку побарување на поголема премија за ризик. Сепак, пазарот на ЕЛС за задолжување е несовршен поради:

1. Асиметрични информации, т.е. позајмувачите не ги поседуваат сите потребни информации за ЕЛС кои се важни за кредитот;

2. Морален hazard, т.е. пазарот очекува ЕЛС не може да оди во стечај и дека централната власт ќе ја извлече ЕЛС.

На тој начин, поефикасно е да се има добро дизајниран систем на правила за задолжување на ЕЛС. Праксата во повеќе земји е прикажана во следните табели.

**Табела 5. Регулатива за задолжување на ЕЛС во западноевропските земји**

<b>ЗАДОЛЖУВАЊЕ ЗА ТЕКОВНИ РАСХОДИ</b>	
Норвешка	Ако ЕЛС претстави неуррамно тежен тековен буџет, нема да добие одобрување од државниот регионален комесар. Ако се јави дефицит, се бара од норвешките ЕЛС да го вратат во рок од две години.
Данска, Обединето Кралство, Франција, Шпанија	Нема одобрување на буџетот, но постои задолжителна надворешна ревизија. Ако се јави тековен дефицит, тој мора да се плати во текот на фискалната година. Шпанија не прави разлика помеѓу тековниот и капиталниот буџет.
<b>ЗАДОЛЖУВАЊЕ ЗА КАПИТАЛНИ РАСХОДИ</b>	
Данска	Засновано врз контрола во задолжувањето. задолжувањето е забрането, но ЕЛС може да добие дозвола да позајмува за инвестиции во јавните услуги и/или во приоритетни области кои ги идентификува централната власт. Друго одбегнување на забраната е дискреционата дозвола за која владата секоја година наведува највисок лимит. На овој начин централните власти го контролираат однесувањето на ЕЛС.
Обединето Кралство	Засновано врз контрола во задолжувањето. Секоја ЕЛС добива поединечен лимит за задолжување.
Германија	Засновано врз четиригодишен финансиски план подготвен од страна на заинтересираната ЕЛС за задолжување.
Швајцарија	Различно по кантони. Ако проектот во еден кантон не може да биде покриен преку годишниот буџет, мора да оди на локален референдум.
Франција	Засновано врз контрола на нивото на задолжување. Совршените проверки на нивото на ЕЛС секоја година, и ако не е во согласност со законот, случајот се префрлува на Регионалната ревизорска комора. Тековниот буџет треба да биде повисок од годишната отплата на долгот. Ако дефицитот преминува 5 или 10% од годишниот буџет (врз основа на големината на ЕЛС), Комората предлага соодветни фискални мерки.
Италија	Засновано врз контрола во задолжувањето. Каматите и капиталните исплати не можат да изнесуваат повеќе од 25% од тековните приходи.
Шпанија	Засновано врз контрола во задолжувањето. Централните власти и региони заедно одлучуваат околу годишните ограничувања на дефицитот и нивото на долгови. Нема поединечни ограничувања за ЕЛС.

Извор: Свианиевич, 2004 година.

**Табела 6. Регулатива за задолжување на ЕЛС во новите земји-членки на ЕУ**

	Чешка Република	Естонија	Унгарија	Полска	Литванија	Словачка
За капитални или оперативни цели?	Двете	Долгорочно – само за инвестиции, но нема поделба на капиталниот буџет.	Двете	Двете	Двете	Само за инвестиции.
Ограничување на вкупен долг	Нема ограничување	60% од нето приходите (без државни наменски дотации)	Нема ограничување	60% од вкупните приходи	задолжувањето не може да изнесува повеќе од 10% од вкупниот приход во одобриениот буџет, сублимант или 5% за краткорочни заеми	Нема ограничување, но од 2005 г. – 60% од тековните приходи; заеми од државата не се вклучени
Ограничување на сервисирање на долгот	Нема ограничување	20% од нето приходите	Прилагодени тековни сопствени нето приходи на краткорочни обврски и побарувања	15% од вкупните приходи	10% од вкупните приходи без наменски дотации	Нема ограничување, но од 2005 г. – 25% од тековните приходи; заеми од државата не се вклучени
Санкции за непостапување	Не се применливи	Од 2003 г. – можност да се задржат трансфери на државни фондови	Ефективно нема	Ефективно нема, туку ex-ante контрола на регионалните ревизорски канцел.	Ефективно нема	Не се применливи
Други услови	Предвиден биланс за 2–5 години; внатрешна ревизија; со некои исклучоци – гаранции од локалните власти се забранети	Претставување на развоен план; гаранции од локалните власти се забранети	„Суштински имоти“ не можат да се користат како залог	Ограничувањата се применуваат кога јавниот долг надминува 50% од БДП	Министерот за финансии може да наметне понизок плафон на задолжување за посебни општини врз основа на перформансите на буџетот.	Министерството за финансии дава ex-ante одобрување на кредити над (приближно) 2 мил. САД долари
Коментари	Ограничувањата беа воведени за кратки периоди само не повисоки од 15% од буџетските приходи	Долгот на општинските претпријатија не е вклучен во ограничувањата	Долгот на општинските претпријатија не е вклучен во ограничувањата (освен ако не постојат формални гаранции)	Долгот на општинските претпријатија не е вклучен во ограничувањата (освен ако не постојат формални гаранции)	Долгорочни кредити мораат да бидат одобрени од Комисијата за кредити при Министерството за економија	Гаранции од локалните власти се забранети

Извор: Калусеру и Џонсон (2005 година, стр.68)

**Табела 7. Регулатива за задолжување на ЕЛС во Македонија, Бугарија и Романија**

	Македонија	Романија	Бугарија
За капитални или опер. цели?	Двете	Двете	Само за инвестиции.
Ограничување на вкупен долг	Вкупниот износ на краткорочни заеми за време на тековната фискална година не преминува 20% од реализираните вкупни приходи на тековниот оперативен буџет на општината во претходната фискална година. Вкупниот износ на годишната отплата на долгорочни заеми не преминува 15% од реализираните вкупни приходи на тековниот оперативен буџет на ЕЛС во претх. фискална година. Вкупниот износ на недостасани долгорочни долгови на ЕЛС, вклучително изданиите гаранции, не го надминуваат износот на вкупните приходи на тековниот оперативен буџет на ЕЛС во претходната година.	Вкупниот долг кој ги претставува ратите кои произлегуваат од договорените заеми не надминуваат 30% од вкупните тековни трошоци на локалниот буџет. Во однос на краткорочното задолжување, дефицитот во протоколот на пари не преминува 5% од буџетските приходи	Нема ограничувања на износот на ненаплатениот долг на локалните власти.
Други услови	Општината може да позајмува од странство само по одобрување од Владата на Р. Македонија, со мислење од Министер-	ЕЛС мора да имаат одобрение од Комисијата ако се надминат максималниот износ (периодично ажуриран). До 15–ти од секој	25% од сопствените приходи и изедначени грантови.

	<p>ството за финансии.</p> <p>Домашното задолжување се врши во домашната валута.</p> <p>На општината не и се дозволува да става под хипотека општински имот кој служи за реализација на активности од јавен интерес препишани со закон.</p> <p>ЕЛС редовно предава позитивно оценети финансиски извештаи за време на период од најмалку 24 месеци од спроведувањето на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа и нема заостанати долгови до доверители во последните 2 години од спроведувањето на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа (пред овие рокови, општината може да позајмува само со одобрение од Владата и согласност од Министерството за задолжување од меѓународни финансиски институции).</p>	<p>месец, позајмувачите на средства во ненаплатен локален јавен долг, вклучително гарант–административните единици даваат информации околу статусот на задолжувањето во претходниот месец, структурирано како што бараат воспоставените норми на МПФ.</p>	
Санкции за непостапување	<p>Од казнените одредби: општината направила долгови во странство без претходна согласност од Владата, става под хипотека имот на општината, кој се користи за активности на општината од јавен интерес, ги користи средствата од краткорочниот заем за исплата на казни и казнени камати, го преминува ограничувањето од 20% од реализираните вкупни приходи на тековниот и оперативниот буџет на општината во претходната фискална година според вкупен краткорочен направен долг за време на фискалната година, исплата на долгорочен заем не се извршува во еднакви и намалувачки ануитети, општината го надминува ограничувањето од 15% на вкупни приходи од тековниот и оперативниот буџет на општината во претходната фискална година за вкупната годишна исплата на долгорочниот заем, не е во согласност со условите за износот на вкупниот недобиен долгорочен заем, не го предала Договорот за заем и планот за компензација во рок од десет работни дена до Министерството за финансии, не го информира Министерството за финансии за секоја исплатена рата во рок од десет работни дена;</p>	<p>Кривични дела: создавање на трошоци, овластување и исплата над плафоните одобрени во буџетите, создавање на трошоци во буџетите над одобрениот буџетски кредит, користење на локални јавни приноси при задолжување за други цели, користење на погрешни податоци во подготовката на приложна документација за овластување при задолжување, извршување на какви било финансиски дејства кои вклучуваат припишувања за време на управувањето на состојбата на неликвидност.</p> <p>Прекршоците се воведуваат за неисполнување.</p>	<p>Ако не се следи, тогаш општината нема право да создава нов долг или гаранции</p>
Други услови	<p>Општината ги предава Договорот за заем и Условите за откуп до Министерството за финансии во рок од 10 дена од денот на потпишување на договорот. Општината го информира Министерството за финансии за секоја исплатена рата од долгот во рок од 10 работни дена. На општината нема да и биде дозволено да става под хипотека општински имот кој служи за реализација на активности од јавен интерес, препишани со закон. ЕЛС редовно предава позитивно оценети финансиски извештаи за време на период од најмалку 24 месеци и нема заостанати долгови до доверители во последните 2 години.</p>	<p>ЕЛС мора да имаат одобрение од Комисија ако се надмине максималниот износ (периодично ажуриран). До 15–ти од секој месец, позајмувачите на средства во ненаплатен локален јавен долг, вклучително гарант–административните единици даваат информации околу статусот на задолжувањето во претходниот месец, структурирано како што бараат воспоставените норми на МПФ.</p>	<p>Номиналната вредност на општинските гаранции ограничени на 5% од сопствените приходи и изедначените грантови. Ограничување на општиот владин долг на 60% од БДП.</p>

Извор: Усвоено од регулативите на соодветните земји.

Од мај 2004 година, вкупниот ненаплатен долг на ЕЛС во Македонија се проценува на околу 47 милиони евра или 1,4% од македонскиот БДП во споредба со просекот на 15–те земји членки на ЕУ од 5,6% (повеќе во Шлумбергер Сема, 2004 година). Структурата на локалниот долг во Македонија е прикажан во следаната табела. Треба да се спомене дека овие бројки се заостанати неплатени обврски а не традиционален долг по нивната природа. Сепак, во членот 18 од ЗФЕЛС се вели дека сите заостанати обврски кои не се реализирани повеќе од 90 дена од достасувањето се сметаат за долг. Искуството покажува дека ЕЛС ставаат настрана 15% од тековните оперативни трошоци за исплата на нивните долгови, на 24 ЕЛС (од вкупно 84) ќе им треба повеќе од 7 години да го исплатат својот долг, а на 10 општини ќе им бидат потребни повеќе од 10 години.

**Табела 8.**

**Структура на долгот на ЕЛС во Македонија во 2004 година**

Структура на долг	
Заостанати обврски кон градежните претпријатија	79%
Реститутивни обврски	9%
Заостанати обврски кон Електростопанство–ЕСМ	7%
Заостанати обврски за плати	2%
Други тековни обврски	3%

Слична шема на заостанати долгови како прашање на буџетско извршување се јавува во Романија, т.е. околу 70–80% од заостанатите обврски се всушност заостанати исплати на добавувачите.

Поголем дел од вкупниот износ на долгови (заостанати) во Македонија е сконцентриран во само 10 ЕЛС (72% од вкупниот долг). Како што може да се види од табелата, во локалниот долг доминираат заостанатите обврски кон добавувачите. Заостанатите обврски претставуваат голем проблем, и во член 45 од ЗФЕЛС се бара до крајот на 2004 година секоја ЕЛС да изготви план за решавање на заостанатиот долг кој бил акумулиран пред 31 декември 2001 година. Сепак, се чини дека нема ефективно решение, иако проблемот го разгледува Владата во координација со Министерството за финансии.

Заостанатите обврски ќе имаат големо влијание врз кредитоспособноста на македонските ЕЛС и нивниот капацитет да ги користат кредитните инструменти во нивните капитални програми, бидејќи ова е форма на скриен оперативен дефицит.

Според Министерството за финансии, од почетокот на децентрализацијата ЕЛС постепено го намалуваат износот на овие заостанати долгови (24 милиони евра на крајот од 2005 година). Во овој период, 29 од вкупно 84 ЕЛС ги намалиле заостанатите долгови, една ЕЛС го зголемила долгот, а останатите 55 не регистрирале напредок во решавањето на овој проблем.

Неодамна беше формиран секторот за управување со долгови во рамките на Министерството за финансии, но сеуште е рано долгот на ЕЛС да се смета како дел од нивната надлежност, иако луѓето од секторот за буџет го побараа тоа. Главниот проблем останува да биде собирањето на тримесечните извештаи од сите општини од страна на секторот за буџет. Обработката и известувањето за општинскиот долг (што значи заеми и хартии од вредност) е во надлежност на секторот за управување со долгови и не ги вклучува заостанатите обврски. Според Законот за јавен долг, овој сектор треба да даде согласност за сите иницијативи за задолжување од страна на јавните институции (вклучително и општините), имајќи ја во предвид стратегијата за управување со долгови, годишните ограничувања за задолжување и одржливоста на долгот. Во однос на задолжувањето од страна на општините се врши координацијата со секторот за буџет. Поради претпазливоста на ММФ во однос на долговите, централните власти може да имаат премногу барања за информации од ЕЛС.

**Табела 9. Главнина на јавен долг на Република Македонија (ГФС методологија)**

(во милиони евра)	2005	30/06/2006	31/07/2006	31/08/2006
<b>НАДВОРЕШЕН ЈАВЕН ДОЛГ</b>	<b>1.441,16</b>	<b>1.219,60</b>	<b>1.216,36</b>	<b>1.214,08</b>
Општ владин долг	1.245,35	1.037,70	1.030,65	1.030,98
Централна власт (консолидиран)	1.245,35	1.037,70	1.030,65	1.030,98
Централна власт	1.207,95	999,50	992,60	990,64
Јавни фондови	37,40	38,20	38,05	40,34
Општини	0,00	0,00	0,00	0,00
Централна банка	52,66	47,82	47,45	47,03
Јавни претпријатија	143,15	134,08	138,26	136,07
<b>ДОМАШЕН ЈАВЕН ДОЛГ</b>	<b>750,39</b>	<b>753,30</b>	<b>773,16</b>	<b>792,52</b>
Општ владин долг	603,66	641,18	656,21	669,48
Долг на централна власт	603,46	640,98	656,01	669,28
Структурални обврзници	533,50	512,00	511,07	510,85
Обврзница за рехабилитација на Стопанска банка	26,61	21,29	21,29	21,29
Мала обврзница	0,00	0,00	0,00	0,00
Обврзница за селективни кредити	16,98	16,98	16,99	16,99
Обврзница за приватизација на Стопанска банка	77,24	72,95	72,95	72,95
Обврзница за стари девизни влогови	306,50	280,90	280,42	280,42
Обврзница за денацион. (I, II, III, IV и V емисија)	106,16	119,87	119,42	119,21
Континуирани хартии од вредност на Владата	69,96	128,98	144,94	158,43
о/к Краткорочни записи за монетарни цели	0,00	43,64	64,50	80,84
Општини	0,20	0,20	0,20	0,20
Централна банка	146,74	110,59	115,37	121,41
Јавни претпријатија**	Б/О	1,53	1,59	1,63
<b>ВКУПЕН ЈАВЕН ДОЛГ-ГФС</b>	<b>2.191,55</b>	<b>1.972,90</b>	<b>1.989,52</b>	<b>2.006,60</b>
БДП***	4.522,00	4.840,10	4.840,10	4.840,10
Просечен извоз***	1.624,00	1.858,14	1.858,14	1.858,14
Надворешен јавен долг во процент од јавниот долг	65,76	61,82	61,14	60,50
Домашен јавен долг во процент од јавниот долг	34,24	38,18	38,86	39,50
Јавен долг во процент од просечниот БДП	48,46	40,76	41,10	41,46
Јавен долг во процент од просечниот извоз	134,95	106,18	107,07	107,99
Долг на централната власт-ГФС	1.849,01	1.678,88	1.686,86	1.700,46
Надворешен долг на општата власт во % од				
Општиот владин долг	67,35	61,81	61,10	60,63
Домашен долг на опш. власт во % од Опш. владин долг	32,65	38,19	38,90	39,37
Долг на општата власт во % од просечниот БДП	40,89	34,69	34,85	35,13
Долг на општата власт во % од просечниот извоз	113,86	90,35	90,78	91,51
Јавен долг прес. врз основа на Законот за јавен долг****	1.992,16	1.770,85	1.762,21	1.757,32
Надворешен јавен долг во % од јавниот долг	69,70	66,17	66,33	66,41
Домашен јавен долг во % од јавниот долг	30,30	33,83	33,67	33,59
Јавен долг во % од просечниот БДП	44,05	36,59	36,41	36,31
Јавен долг во % од просечниот извоз	122,67	95,30	94,84	94,57

\* Извор: Народна Банка на Република Македонија/Министерство за финансии. Усвоено од авторот.

\*\* Од почетокот на април 2006 година јавните претпријатија почнаа да предаваат извештаи за состојбата на јавниот долг (според Законот за јавен долг).

\*\*\* Извор: Табели на ММФ (податоците за 2005 и 2006 година се ревидираат)

\*\*\*\* Вкупен јавен долг без долгот на монетарните власти (заеми од ММФ; благајнички записи и краткорочни записи за монетарни цели)

Податоците за локалниот долг го содржат само долгот кој се јавил преку заеми и издавање на хартии од вредност и ги исклучува заостанатите долгови (обврски кон добавувачите кои се достасани но не се исплатени). Како резултат на тоа, 0,01% од вкупниот јавен долг претставува локален долг (или 0,004% од БДП), што е незначително и покажува дека заради анализа на одржливоста на долгот, локалниот долг може да биде изземен и не може да го оштети вкупниот систем. Ако ги вклучиме заостанатите долгови во бројките на локалните долгови, ова претставува 1,03% од вкупниот јавен долг (или 0,47% од БДП), што е повторно многу мал удел.

Во повеќе земји од ЕУ локалниот долг во однос на БДП е во просек 5%, што е доста мал процент, и во 11 од 15 земји-членки на ЕУ локалниот долг во однос на БДП се намали помеѓу 1995 и 2000 година (повеќе во Свианиевич, 2004 година).

**Табела 10. Локални расходи/вкупни јавни расходи и локални инвестиции/вкупни јавни инвестиции**

(во милиони денари)	2005	2006
Локални расходи	5003	8388
Јавни расходи	100206	107874
Локални расходи/вкупни расходи (процент)	4.99271501	7.77573836
Локални инвестиции	2446	4482
Јавни инвестиции	10192	12976
Локални инвестиции/јавни инвестиции (процент)	23.9992151	34.5406905

Извор: Фискалните стратегии на Министерство за финансии и буџетот на ЕЛС за 2005 и 2006 година.

На годишна основа може да се заклучи дека општините стануваат поактивни во вкупните расходи на централната власт, како за тековните, така и за капиталните расходи. Сепак, фактот дека децентрализацијата започна во средината на 2005 година укажува на претпазливост кон толкувањето на податоците за таа година, па затоа треба да се види како ќе заврши 2006 година, бидејќи спроведувањето на општиот буџет е различно од планираниот буџет за централната и локалната власт.

### 7.3. ЗФЕЛС во Македонија

ЗФЕЛС воспоставува буџет на тековни приходи и расходи и буџет на капитални приходи и расходи.

Буџетот на тековни приходи и расходи е составен од сите приходи и расходи, вклучително исплатата на каматите за долгорочни позајмувања, а исклучува капитални донации, приходи од самопридонеси, приходи од продажба на имот, дотации и позајмувачки приливи.

Македонскиот ЗФЕЛС пропишува 20% ограничување на долгот за долгорочно задолжување кое може да се покаже како нефлексибилно во иднина. Еден добар пример е случајот на инвестицијата на ЕБОР во Романија, каде беше побарано од една ЕЛС да креира „резервен фонд“ еднаков на износот на годишното сервисирање на долгот од заемот. Во случај каде долгот е целосно надокнаден за време на годината, под знак прашање е во тоа време да се има ограничување на конзервативен долг од 20% за романската ЕЛС, која мора да го чува резервниот фонд во државниот трезор без камата и на тој начин да се зголеми трошокот на финансирање. Поради оваа пракса е и неодамнешната измена на романското законодавство за

30% од ограничувањето на долгот. Можеби ограничувањата на долгот во Македонија треба да бидат пофлексибилни за ЕЛС кои имаат добри показатели за кредитоспособност.

#### 7.4. Нето оперативен вишок кај ЕЛС во Македонија

Нето оперативниот резултат е едноставно разликата помеѓу оперативните приходи на ЕЛС и неговите оперативни расходи во одреден период. Ако резултатот е позитивен и доволно голем да ги покрие предвидените исплати на долгот на локалните власти, тогаш таа може да се смета како кредитоспособна. Спротивно на ова, ако резултатот е негативен или помалку од она што е и потребно на локалната власт за да ги покрие исплатите на долгот, тогаш ЕЛС не треба да позајмува, а банката не треба да дава заем дури и ако предвидените исплати на долгот се помали од статутарното ограничување.

Оперативните приходи во Македонија за ЕЛС ги вклучуваат сите приходи, освен:

- Проектираните заштеди од оперативните приходи за финансирање на капитални расходи
- Блок дотациите од Буџетот на РМ за финансирање на капитални инвестиции
- Приходи од продажба на имот
- Приходи од самопридонеси
- Приливи од задолжување

Така, приходите кои се земаат во предвид се приходи од: данок на имот, комунални такси, трансфери на персонален данок и данок на додадена вредност.

Оперативните расходи се сите расходи освен оние за капитални инвестиции (купување на опрема, ИТ, мебел, простор, подготовка на проекти, инфраструктура).

**Табела 11. Оперативниот суфицит на ЕЛС во Македонија**

	2000	2004	2005
Даноци	712.628.158,00	3.195.760.482,00	3.293.469.433,00
Примени трансфери	204.644.405,00	1.258.231.939,00	2.001.540.168,00
Други	7.070.711,00	310.441.253,00	189.320.841,00
Тековен приход	924.343.274,00	4.764.433.674,00	5.484.330.442,00
Оперативен расход	783.991.179,00	2.081.679.723,00	2.303.634.812,00
Оперативно салдо	140.352.095,00	2.682.753.951,00	3.180.695.630,00
Исплатена камата	261.502,00	3.483.246,00	2.896.549,00
Тековно салдо	140.090.593,00	2.679.270.705,00	3.177.799.081,00
Капитален приход	1.672.592,00	107.029.025,00	75.149.262,00
Капитален расход	100.870.960,00	2.660.268.957,00	2.665.409.943,00
Капитално салдо	- 99.198.368,00	- 2.553.239.932,00	- 2.590.260.681,00
Салдо пред варијација на долгот	239.288.961,00	5.232.510.637,00	5.768.059.762,00
Отплата на долгот	-	15.411.230,00	32.000.000,00
Ново задолжување	424.000,00	3.953.168,00	13.640.000,00
Нето зголемување на долгот (намалување)	424.000,00	- 11.458.062,00	- 18.360.000,00
Нето суфицит/(Дефицит)	239.712.961,00	5.221.052.575,00	5.749.699.762,00
<b>ГЛАВНИНА НА ДОЛГОТ</b>			
Краткорочно	Б.О.	Б.О.	Б.О.
Долгорочно	Б.О.	2.900.000.000,00	1.400.000.000,00
Вкупен долг	Б.О.	2.900.000.000,00	1.400.000.000,00

Извор: Министерство за финансии. Пресметка на авторот.

При анализа на буџетот на општините за 2006 година, сите општини имаат оперативен вишок (84 од 84), што може да изгледа дека се способни да создаваат долг во иднина. Сепак, овие бројки не ја одразуваат целата реалност, бидејќи не ги земаат во предвид заостанатите долгови кои се извадени од салдото и мора да бидат отплатени пред општината да започне со ново задолжување.

Најголемата пречка во Македонија при мониторинг и дефинирање на капацитетот на општината да позајмува е прашањето на сметководството. Централните власти не ги имаат точните податоци и општините обезбедуваат адекватни буџетски пресметки и известување на оперативното тековно салдо. Поради тоа, ако ова не се промени до крајот на 2006 година за да им се овозможи на општините и Министерството за финансии да имаат точни оперативни-тековни салда за 2006 година, нема да биде можно да се започне новата фаза (планирана да започне на 1 август, 2007 година), која ќе им овозможи на општините да позајмуваат во рамките на ограничувањата дефинирани со закон.

На тој начин, податоците во табелата не ја одразуваат реалноста во локалниот сектор во Македонија и треба да се прифатат со резерва.

Треба да се забележи дека некои приходи кои се класификувани како оперативни приходи во македонскиот регистар на сметки, посебно приходи од таксата за развој на земјиште, треба да се сметаат како капитални приходи, затоа што тие се јавуваат по еднократна употреба или продажба на средства и не се приходи кои се јавуваат повторно.

### 7.5. ЕУ перспектива

Општите начела при функционирањето на ЕЛС се дадени во Повелбата на ЕУ за ЕЛС. Членството во ЕУ ќе изискува поголеми финансиски ресурси за инвестиции во секторот на животна средина, и македонскиот јавен сектор ќе треба да го исполни барањето за 25% соодветни фондови со цел да ги добие претпристапните грантови.

Пактот за стабилност и Критериумите од Мастрихт го ограничуваат вкупниот јавен долг (кој го вклучува долгот на централните, регионалните и локалните власти, вклучително фондови за социјална грижа, но не и јавните претпријатија) на помалку од 60% од БДП и вкупниот годишен буџетски дефицит на 3% од БДП. Во Германија имаше дебати околу тоа дали да се дадат 1,93 процентни поени од 3% на сојузните власти, а остатокот на другите нивоа на владата, но овој предлог не беше усвоен. (Фарбер, 2002 година). Дефиницијата за јавен долг може да претставува важно политичко прашање во одредувањето на границите на правото за задолжување на локалните власти. Загриженоста околу тоа како да се исполнат ограничувањата наметнати со Критериумите од Мастрихт доведе до дебати околу тоа како да се координира долгот направен на суверено ниво со тој на под-суверено ниво. Посебен проблем може да биде тоа што долгот на јавните комунални претпријатија обично не се пресметуваат во долгот во однос на БДП, па на тој начин се создава скриен долг. Овие компании се поседуваат на локално ниво (во Романија и Македонија) и ЕЛС им даваат гаранции и субвенции.

#### **Приказ 3. Доближување/Конвергенција**

*Доближувањето, во контекст на пристапувањето, се опишува како уникатна обврска на членството во ЕУ. Тоа е обврска за целосно усогласување на националните закони, прописи, правила и процедури со цел да се стави во сила целото право на ЕУ содржано во ацџуис цоммунитаире.*

Постојат три клучни чекори за приближување:

1. Транспозиција. Транспозицијата е првиот чекор кон приближување во контекст на пристапување во ЕУ. Тоа значи дека барањата на законодавството на ЕУ мора целосно да се вградат во националното законодавство. Ова бара усвојување или измена на националните закони, прописи, правила и процедури;

2. Имплементација. Исто така познато како Практична примена. Спроведувањето е вградување на правото на ЕУ од страна на надлежните власти во поединечни одлуки. Тоа вклучува обезбедување на инфраструктура, буџети и одредби кои се потребни за да им се овозможи на надлежните власти да ги извршуваат своите обврски според правото на ЕУ и да донесуваат соодветни одлуки; и

3. Спроведување. Мора да се предвидат потребни контроли и казни со цел да се обезбеди целосно и соодветно усогласување со законот. На тој начин, целта на процесот на приближување е целосно интегрирање на сите барања на законодавството на ЕУ во националниот правен систем, така што земјата која пристапува да е подготвена и способна да ги исполни сите обврски како земја-членка на ЕУ. Ова најчесто вклучува институционално реструктурирање, со цел земјата која пристапува да ги исполни сите барања на ЕУ, како што се известување до Комисијата.

Конвергенција е делумно различен процес. Тоа значи приближување на два правни системи, а не целосно изедначување кое го бара приближувањето. Конвергенцијата значи дека основните начела/карактеристики на еден правен систем треба да се одразат/интегрираат во другиот правен систем, земајќи ги во предвид специфичностите на другиот систем и без притоа точно да се усвојат истите барања во детали. Конвергенцијата е претставена преку следниот процес:

- Анализа на релеванното законодавство на ЕУ со цел да се дефинираат главните начела и карактеристики;
- Преглед на националното законодавство во одредена област и анализа на институционалните уредби за да се одреди до кој степен тоа ги интегрира овие начела и карактеристики на ЕУ;
- Прилагодување на националното законодавство и/или подготовка на регулатива за спроведување, која ги интегрира основните начела и карактеристики на законодавството на ЕУ; и
- Прилагодување на институционалните уредби за спроведување на прилагоденото национално законодавство во пракса.

Статистичката номенклатура на територијалните единици (СНТЕ) е хиерархиска, бидејќи врши поделба на секоја земја-членка во три нивоа: СНТЕ нивоа 1, 2 и 3. Второто и третото ниво се под-поделби на првото и второто ниво. Земјите-членки можат да се одлучат да одат понатаму во поглед на хиерархиските нивоа преку поделба на СНТЕ ниво 3.

Територијалните единици се дефинирани во поглед на постоечките административни единици во земјите-членки, кои се поврзани со географска област на овластување. Класификацијата на овие области се заснова на населението според следниве критериуми:

**Табела 12. Критериумите за класификација во областа на СНТЕ**

Ниво	Минимум население	Максимум население
СНТЕ 1	3 милиони	7 милиони
СНТЕ 2	800.000	3 милиони
СНТЕ 3	150.000	800.000

Извор: Европска комисија

Во рамките на СНТЕ 2 Романија креираше 8 развојни региони за да се усогласи со пристапните барања на Европската унија и за да може да ги користи структурните фондови на ЕУ. Овие региони не се територијални административни структури, т.е. немаат извршни или законодавни овластувања или секторни буџети, туку служат како обезбедувачи на единици за

набљудување заради собирање на статистички податоци според правилата на ЕУ и обезбедување на рамка за спроведување на регионалната развојна политика на Романија. Подготовката на законот за изедначен регионален развој во Македонија сеуште треба да се усвои.

Следат информации за населението според СНТЕ 3 нивото во Македонија (Вардарски регион не е во согласност со барањата за минимален број на население според критериумите на СНТЕ):

**Табела 13. Население според третото ниво на СНТЕ во Македонија**

СНТЕ 3 ниво	Население (попис 2002 година)
Пелагониски	238.136
Вардарски	133.180
Североисточен	172.787
Југозападен	219.741
Скопски	578.144
Југоисточен	171.416
Полошки	305.930
Источен	203.213

Извор: Попис 2002 година. Пресметка на авторот. (За повеќе показатели според СНТЕ 3, 4 и 5 во Македонија, посетете ја веб страницата [www.lsg-data.org.mk](http://www.lsg-data.org.mk)).

Со воведувањето на развојните региони се очекува дека самогенерираните приходи ќе треба да се зголемат и ќе добијат средства од следните фондови на ЕУ:

- САПАРД – за земјоделски и рурален развој и заштита на животната средина;
- ИПА – за финансирање на важни проекти кои имаат за цел да ја заштитат животната средина и да обезбедат поддршка на трансевропските транспортни мрежи.

Бидејќи системот на ЕУ е заснован на промовирање на усогласувањето и овозможување на пристап до регулатива, а македонскиот пристап е сеуште главно заснован на команда и контрола (слаб институционален капацитет), конвергенцијата ќе бара фокусирање на идентификувањето на инструменти или законски одредби кои го движат општеството и институционалните структури кон помодерни пристапи до усогласување, поддржано со економски иницијативи.

Може да постојат одредени ризици во Македонија кои би ја попречиле или одложиле правната конвергенција, како на пример:

1. Политичката клима мора да биде зрела за промени во законодавството;
2. „Потешкотија“ во конвергенцијата е да се избере она што не треба да се пренесе/спроведе. Сепак, во основа, ако се работи на конвергенција, би било од корист да се пренесе колку е можно повеќе законодавство на ЕУ. Ограничувањата би се однесувале на трошок и недостаток на усогласеност во спроведувањето. Треба повторно да се разгледаат одредби кои немаат можност за спроведување или примена;
3. Последиците од конвергенцијата може да не се целосно познати, што може да доведе до пропуштени можности да се завршат работите како треба;
4. Институциите и човечките капацитети за планирање и спроведување на управувањето може да не се достапни. Институционалната основа може исто така да носи со себе наследени конфликти на интереси.

Измените во законодавството треба да бидат проследени со стандарди и директиви за помош при спроведувањето. Наметувањето на минимални стандарди може да ги елиминира можностите за донесување на одлуки на локално ниво. Преку воспоставување на минимални стандарди за услуги постои импликација дека локалните власти се примарно одговорни пред централните власти (која ги поставува стандардите) отколку до луѓето кои го одбрале советот и градоначалникот. Од друга страна, ако стандардите се поставени надвор од можностите на локалните власти за исполнување на оние стандарди со постоечките ресурси, ситуацијата не е поинаква од друг вид на нефинансиран мандат. Друг начин е да се воспостави систем на репери кај ЕЛС, но ова бара моќен статистички систем.

## 7.6. Структура на финансискиот пазар во Македонија

Економијата во Македонија во минатото се засноваше на готовина со мал и високо централизиран банкарски сектор и без функционални пазари на капитал. Главните капитални трошења на ниво на ЕЛС беа финансирани од грантови или меки заеми насочени од централните власти, или во случај на помали рутински проекти, финансирани врз основа на платиземи според областа. Донаторската помош не беше систематска, туку по нивен избор. Како резултат на формата и целта, финансиските извештаи често не даваа голем увид во финансиската состојба на локалните власти.

**Табела 14. Ризичните категории и нивоа според инструментите**

	Суверен ризик	Егзоген идиосинкратичен ризик	Ризик од кредит или ликвидност	Ризик на зрелост	Курсен ризик
Тековни државни обврзници	Умерен	Низок		Умерен	
Благајнички записи на НБРМ	Низок	Низок		Многу висок	
Банкарски влогови		Умерен	Умерен, хетероген	Висок	
Корпоративни удели		Висок	Висок	Низок	
Хартии од вредност под хипотека		Низок	Низок	Низок	
Корпоративни обврзници		Умерен	Умерен	Умерен	
Странски инвестиции (странски владини обврзници)	Многу низок	Многу низок	Многу низок	Низок	Висок

Извор: Презентација на Клаус Шмит–Хебел за пензиски фондови и пазари на капитал во Македонија. Прилагодено од авторот.

Финансиските институции во Република Македонија се банките (20), осигурителните компании (10), лизинг компаниите (8) и брокерските куќи (11). Сите овие ентитети функционираат во посебно регулирани и надгледувани сегменти. Сепак, македонскиот финансиски систем ги има истите карактеристики како континенталниот (Европа), каде најдоминантен сектор е банкарскиот (табела), каде околу 90% од вкупните средства на финансиските институции се лоцирани, како и 50% од уделот во БДП.

**Табела 15. Финансиски институции во Република Македонија (на крајот од 2005 година)**

	Банки	Осигурител. компании	Брокерски куќи	Лизинг компании
Средства (во милиони денари)	140345,0	13618,0	447,0	2275,0
Удел во вкупните средства на финансиските институции	89,6	8,7	0,3	1,5
Удел во БДП (процент)	50,6	4,9	0,2	0,8
Концентрација во проценти (најголеми две/три) од вкупните средства на индустријата	66,0	81,4	58,8	61,0
Капитал (во милиони денари)	21670,0	2894,0	348,0	121,0
Странски капитал во процент	52,5	63,0	100,0	100,0

Извор: Министерство за финансии. Прилагодено од авторот.

Останатите сегменти во финансиските пазари на Република Македонија се во процес на развој. Во последниве неколку години, пазарот на капитал имаше видливо брз развој, како и сегментот на осигурување (иако многу треба да се направи во иднина).

Досега само Владата е издавач на обврзниците (освен во 2004 година кога една приватна компанија издаде обврзници на познат купувач). Министерството за финансии започна да издава државни хартии од вредност уште во 2000 година, кога големи структурни проблеми (замрзнати девизни депозити од поранешна Југославија, денационализација, санација и приватизација на банкарскиот сектор) во Македонија се решија преку издавање на долгорочни хартии од вредност на засегнатите физички и правни лица. Сепак, типичните државни хартии од вредност (3 и 6 месеци) беа издадени за првпат во 2004 година. Оттогаш министерството за финансии извршува редовни аукции за краткорочни и долгорочни владини хартии од вредност (примарен пазар), со што се дозволува овие хартии од вредност понатаму да се тргуваат на Македонската берза и пазарот преку шалтер (секундарниот пазар).

Може да се добие генерална слика за релативната големина на финансиските пазари преку споредба на бројките кои се собираат на меѓународно ниво. На пример, обемот на регистрирани хартии од вредност за размена или трансакции на размена во однос на вкупниот БДП на земјата е груб показател на релативната улога на финансиските пазари во стопанството (во Македонија овој однос на крајот од 2005 година изнесуваше 11%).

Попрецизно во однос на кредитните пазари, би се гледале регистрираните хартии од вредност на пазарот на долгови (таква листа вклучува какви било списоци на размени, како и обврзници на пазар преку шалтер) во однос на БДП. Бидејќи единствените регистрирани обврзници во Македонија се државните, уделот на овие хартии од вредност во однос на БДП е незначителен (само 13,7% во август, 2006 година).

Еден извор на корисни информации во однос на потенцијалната побарувачка (како и вкупна мерка на предвиден под-суверен ризик) се оценките кои мора да ги користат банките за пресметување на нивната капитална адекватност. Иако се разликуваат на меѓународно ниво, тие сè повеќе се усогласуваат со односите на адекватност на капиталот на Банката за меѓународно порамнување (БИС). Односот се однесува на односот на капиталот на банката кон извршни заеми (неизвршни заеми предвидуваат посебни одредби). Минимумот на БИС во моментот изнесува 8%.

Според БИС режимот, на заемите до суверените власти во една земја, како што е банката им се доделува оценка 0 за секторален ризик (т.е. тие се сметаат за ослободени од ризик на домашно ниво), а на фирми од приватниот сектор им се доделува 1. БИС смета дека односот

поеѓу централните власти и под-националните власти варира од земја во земја, и со тоа се дозволува на централните банки во земјите да доделат соодветна оценка за ризик. На тој начин, оценувањето претставува мислењето на централната банка во однос на релативниот ризик на заеми на под-националните власти во споредба со суверениот и приватниот сектор.

Во САД, кредитните фактори на БИС се движат од 0,1 за општи обврски до 1 за (корпоративни) обврзници за приватни активности. Во странските земји, обврските на под-националните власти кои имаат експлицитни гаранции на централните власти имаат БИС оценка 0 (што ги прави рамни на директни суверени обврски), а кај оние кои немаат оценките се движат од 1 или повисоко. Оценките можат да се изменат за да се признаат вкупните промени во кредитната моќ на секторот. Ова неодамна се случи во Јужна Африка, каде оценката беше зголемена од 0,1 на 1 за хартии од вредност на суб-национални власти, кога националните власти најавија дека веќе нема да даваат гаранции за општинските и провинциските долгови.

### 7.7. Побарувачката страна на задолжувањето кај ЕЛС во Македонија

Предизвикот за Македонија е да се зголемат приватните и јавните инвестиции за поддршка на економскиот развој и модернизација на инфраструктурата, проследено со одржување на стабилно макроекономско окружување. ЕЛС и општинските претпријатија ќе играат важна улога во овој контекст, бидејќи тие се одговорни за преземање на значителен дел од потребните инвестиции во инфраструктурата.

**Табела 16. Засегнатите страни во развојот на пазар на кредити за општините**

Побарувачка страна (позајмувачи)	ЕЛС, општински претпријатија, јавно-приватно заеднички потфати
Понудувачка страна (доверители)	Комерцијални банки, специјализирани банки, осигурителни компании, пензиски фондови, богати луѓе
Креатори на пазарот	Берза, лиценцирани финансиски посредници, финансиски советодавни фирми, агенции за кредитна способност
Меѓународни финансиски институции	Светска банка, Европска банка за обнова и развој, Европска инвестициска банка
Надгледувачи и регулатори	Министерство за финансии, трговски суд, Комисија за хартии од вредност, Народна банка, ММФ
Обезбедувачи на стручна помош	УСАИД, советници од американското министерство за финансии и СЕЦ, Светската банка, ЕБОР, приватни консултантски организации

Извор: УСАИД и Програма за помош на локалните власти, 2002 година. Прилагодено од авторот.

Инвестициите во ЕЛС се исто така под нивото кое е потребно за исполнување на инфраструктурните стандарди на ЕУ во текот на претпристапниот период. Во моментот голем дел од локалната инфраструктура е застарена и потребен е голем напор за нејзино менување и модернизирање. Услугите како што се водоснабдување, канализација и системи за цврст отпад бараат големи трошоци. Така, зголемувањето на нивото на такви услуги би барало огромни инвестиции. Евидентно е дека голем дел од развојот, менувањето и обновувањето на локалните средства ќе треба да се финансира надвор од буџетите на ЕЛС.

Проектот на ЕАР за зајакнување на капацитетот на Министерството за животна средина и просторно планирање подготви проценки за исполнувањето на капиталните и оперативните

трошоци на потребните инвестиции за усогласување со директивите и политиките на Европската унија во области на „големи инвестиции“ при управувањето со животната средина. Во рамките на овој проект, индикативните проценки за трошокот на пристапување во областите на големи инвестиции се проценети како:

**Табела 17. Проценка на севкупните вложувања во милиони евра/по глава на жител во евра за приближување на Македонија, Романија и Бугарија до законодавството на ЕУ за животната средина**

	Македонија	Романија	Бугарија
Третман на урбани отпадни води, канализација	229/113	1.385/63	2.056/267
Големи согорувачки фабрики	274/136	402/18	1.627/211
Управување со општински отпад, депонии	80/40	БО	БО
Управување со општински отпад, други инсталации	120/59	БО	БО
ИППЦ–емисии во воздух	381/187	806/36	3.261/424
<b>ВКУПНО</b>	<b>1.084/537</b>	<b>10.593/475</b>	<b>6.944/902</b>

Извор: ЕАР 2002–2003 година и Светска банка 2005 година. Прилагодено од авторот.

### 7.8. Понудата за задолжување од страна на ЕЛС во Македонија

Во финансискиот сектор во Македонија сеуште доминираат банките, кои претставуваат јадрото на финансиската активност и финансирањето засновано на трговија. Поради слабиот učinok на реалниот сектор, повеќе банки се преориентираа од заеми за клиенти кон инвестирање во хартии од вредност на централни власти и благајнички записи на НБРМ.

Апсорпцискиот капацитет на домашниот пазар на капитал:

- Ненаплатени финансиски средства:
  - неподмирен владин долг: 669 милиони евра (август 2006 година)
  - вкупни банкарски влогови: 1,79 милијарди евра (јуни 2006 година)

Македонскиот финансиски систем и реалната економија се развиваат постепено. Банкарскиот сектор постепено ги намалува лошите заеми (10% на крајот од 2005 година), а го зголемува бројот на ентитети за финансирање (кредитирање). Просечниот кредитен пораст во Македонија во последниве години изнесува 25%. Општините може да претставуваат интересни ентитети за банките, но со голема доза на залажување, бидејќи квалитетот на финансиските пресметки во рамките на секоја општина треба внимателно да се проверат (што ќе ги направи општините на почетокот помалку атрактивни за банките).

Покрај банкарскиот сектор, пазарот на капитал покажува брзо зголемување, како и зголемување во свеста на поширокото население околу предностите на инвестирањето во хартии од вредност. Сепак, прашањата на корпоративно владеење треба да се одразат во пракса, со цел да се зголеми довербата во чинителите и институциите на пазарот на капитал. Во моментот, законот за хартии од вредност не предвидува посебни или дополнителни барања за општините како потенцијални издавачи на долгови (во форма на општински обврзници). Главната пречка за понудувачите/инвеститорите би биле:

- неверодостојни финансиски пресметки на општините
- недостаток од транспарентност и одговорност во локалното владеење
- недостаток од стручен кадар во општините за долгорочно финансиско планирање

- недостаток од добри идеи/проекти за финансирање, со ограничена можност за приходи од инвестицијата

### 7.9. Инвестирањето на економско ниво

Економското ниво може да се анализира имајќи ја предвид регионалната рамнотежа, релативната големина на ЕЛС, инструментите за привлекување на инвеститори (на пример меѓуопштинска соработка) и институционални решенија (на пример општински кредитни банки).

Следната табела го прикажува големиот диспаратет во нивото на расходи и нивниот состав кај ЕЛС во Македонија. Диспаратетите во расходите по глава на жител се доста големи. Најсиромашната ЕЛС троши во поглед на глава на жител само една четвртина од просечната ЕЛС и само мал дел од она на најбогатата ЕЛС. Составот на расходите исто така варира. Се чини дека некои ЕЛС трошат 100 проценти од нивните тековни расходи на плати, додека други ЕЛС имаат релативно висок удел на инвестициски расходи. Се чини дека состојбата се подобри во 2006 година – варијабилноста и разликите се помали.

**Табела 18. Разлики во нивото на расходи и структурата на ЕЛС во 2002 година**

	Минимум	Просечно	Максимум
<b>Расходи</b>			
Тековни (во процент од вкупно)	22	84	100
Плати (во процент од тековни)	7	45	100
Инвестиции (во процент од вкупно)	0	16	78
Во поглед на глава по жител			
Тековни (во ам. долари)	3	12	102
Плати (во ам. долари)	1	5	27
Инвестиции (во ам. долари)	0	3	38

Извор: Министерство за финансии. Пресметки на авторот.

**Табела 19. Разлики во нивото на расходи и составот на ЕЛС во 2006 година**

	Минимум	Просечно	Максимум
<b>Расходи</b>			
Тековни (во процент од вкупно)	24	61	91
Плати (во процент од тековни)	13	30	53
Инвестиции (во процент од вкупно)	9	39	75

Извор: Министерство за финансии. Пресметки на авторот.

Имајќи во предвид дека одреден процент на ЕЛС во Македонија се релативно мали за пристап до приватниот пазар на капитал, може да биде корисно да се размисли Бирото за неразвиени ЕЛС да прерасне во Банка за општински обврзници. Малите општини често имаат финансиски потреби кои се од таков мал обем што тие не можат да привлечат доволно внимание од и пристап до различни извори на капитал. Покрај тоа, трошоците за долгот претставуваат поголем процент од проектните трошоци и се често високи. Изворите за обезбедување со капитал се често незаинтересирани во правење напори да се даваат заеми за мали проекти и за мали општини. На тој начин, Банката за општински обврзници може да биде создадена преку законодавство, со цел:

- да се позајмува од приватни пазари на капитал во име на помалите општини
- да се позајмува капитал на помалите општини, и
- економиите да имаат придобивки и да ги делат трошоците за долгот меѓу повеќе проекти.

Прашање на политика е дали треба да се креира посебен посредник за јурисдикции кои не можат да пристапат до кредитните пазари преку постоечките пазарни механизми. Посебните посредници не треба да го заменуваат постоечкото трговско задолжување и осигурителните институции, туку да им помагаат. Можни се повеќе модели на посреднички модели покрај Банката за општински обврзници, како што се заеднички обврзници, револвирачки фондови за заеми и општински институции за задолжување.

Едно од основните размислувања е поврзано со фискалниот капацитет. Ова се однесува на способноста и подготвеноста да се плати, и во голема мерка управува кои единици се кандидати за издавање на долгови. Такви размислувања не се секогаш поврзани со големината, туку поголемите овластувања се најчесто од поголем интерес за приватните даватели на кредит поради повеќе причини, вклучително поголема софистицираност, способност да се наоѓаат повеќе ресурси, како и способност да се шират фиксните трошоци на трансакциите во долгот низ поголеми обеми на задолжување. Може да се идентификуваат три групи на овластувања во поглед на можноста за издавање на под-суверен долг на приватните пазари:

- Оние единици кои поради големината и финансиските и управувачките ресурси веќе имаат пристап до пазарите на капитал;
- Оние кои немаат или имаат само ограничен пристап до пазарите на капитал, но можат да генерираат приходи кои се доволни за нивните одговорности и се способни да позајмуваат приватен капитал. Оваа група се состои од оние единици кои (а) се големи и имаат доволно способности да привлечат приватен интерес без директна помош од централните власти, и оние (б) кои се многу мали или имаат недостаток од менаџерска способност да привлечат приватно задолжување во моментот, но со помош можат да добијат пристап;
- Оние кои не можат да генерираат доволен приход или да ги обезбедуваат услугите кои им се потребни или да ја изградат потребната инфраструктура. Овластувањата во оваа група, кои од практични причини се „финансиски штитови“ на повисоките нивоа на власта, немаат пристап до пазарите на капитал и не треба да имаат. Затоа треба да се размисли за создавање на Банка за општински обврзници.

Гореспоменатата класификација на ЕЛС во согласност со кредитоспособноста е корисна за аналитички цели, како што е описот на потенцијалната побарувачка за пристап до кредити, како и големината и одржливоста на пазарот на општински хартии од вредност. Сепак, дали треба вакви одлики да се преточат во закон или пропис со цел да се предодреди кои единици можат да имаат пристап во пазарите за да земат кредит? Во развиени економии, слободно оперативните кредитни пазари ефективно ги класифицираат позајмувачите и ги одразуваат нивните кредитни проценки во цените наплатени за задолжување. Сепак, дури и кај овие зрели пазари, регулаторната класификација е понекогаш употребена од централните или државните власти со цел да се дадат одредени привилегии на некои позајмувачи или да се наметнат рестрикции на други. На пример, во САД повеќе влади на држави прават разлика меѓу локалните власти преку различни механизми за правна класификација и овие диференциации можат да вклучат различни овластувања за задолжување. Сепак, самиот кредитен пазар се разликува кај властите врз основа на различни проценки на кредитоспособноста. Овие проценки се засноваат врз запазени разлики во економската виталност на јурисдикциите, менаџерската ефикасност, финансиската кондиција и потребата и одржливоста на индивидуални

проекти. Такво детално припишување на кредитоспособноста од страна на регулаторот може да создаде чистка на пазарот на капитал за само-регулација на неговата ефикасност. Колку и да се мали ЕЛС, тие имаат потреба од капитални инвестиции и ако не се подготвени да ги финансираат нивните потреби со цел да се обезбеди одредено ниво на квалитет во нивните услуги, обврска е на централната власт да ја пополни таа празнина. Ако одлучи да го направи тоа со субвенција за заемот или преку гаранција, има потенцијал за големи неуспеси, кои можат да доведат до национални откажувања, зголемувања во понудата на кредити и инфлаторен притисок.

Охрабрување за инвеститорите од страна на релативно малите ЕЛС може да се јави преку надградба на праксите за финансиско управување на ЕЛС, известување и обелоденување со цел да се привлече внимание.

**Табела 20. Процентот на ЕЛС со помалку од 2.000 (1.000 за Бугарија) и помалку од 5.000 жители**

	Процент од вкупниот број	Број на жители
Романија (попис 2002 година)	451 ЕЛС (16%)	< 2000
Романија (попис 2002 година)	2095 ЕЛС(72%)	< 5000
Бугарија	0 ЕЛС (0%)	< 1000
Бугарија	30 ЕЛС (11,4%)	< 5000
Македонија	1 ЕЛС (1,2%)	< 2000
Македонија	15 ЕЛС (17,9%)	< 5000

Извор: Национален институт за статистика и економски студии-Романија, Национален институт за статистика-Бугарија.

Генерално, оние ЕЛС со помалку од 5.000 жители се премногу мали да градат технички, фискални и финансиски капацитети. Исто така, таквите општини се премногу мали да преземат инвестиции на економско ниво. Тие исто така најверојатно би имале повисоки просечни трошоци отколу поголемите општини (еден случај каде економите на обем не можат да се реализираат). Тие исто така би имале потешкотии да пронајдат способен кадар, па затоа би имале недостаток од капацитет за ефективно обезбедување на јавни услуги.

Со Законот 339 во Романија, единиците на локалната самоуправа се класифицирани во две категории во зависност од нивниот административен капацитет (Член 10):

а) Прва категорија, во која припаѓаат единиците на локална самоуправа кои го имаат потребниот административен капацитет за извршување на пренесените надлежности. Овие локални власти можат ефикасно, целосно и веднаш да ги извршуваат пренесените надлежности;

б) Втора категорија, во која припаѓаат единиците на локална самоуправа кои го немаат потребниот административен капацитет за извршување на пренесените надлежности. Овие локални власти не можат ефикасно да ги извршуваат пренесените надлежности.

Локалните власти кои припаѓаат на втората категорија се времено исклучени од трансферот на надлежностите се додека не го достигнат административниот капацитет потребен за нивно извршување согласно законот.

На тој начин, од суштинско значење е да се воспостави регулаторна рамка за да им се овозможи на овие општини да креираат различни видови на заеднички потфати и финансиски инвестиции. Овие можат да имаат форма на општински асоцијации, региони за посебна наме-

на, меѓуопштински компании, мандатно комбинирање на комуни (спротивно на духот на децентрализација и во спорниот случај на Чешиново и Облешево), обезбедување на финансиски иницијативи за ЕЛС да ги здружат силите во обезбедувањето на одредени услуги, напори од донаторската заедница преку помош да се покаже заштедата која може да се постигне преку заеднички напори меѓу заедниците, асиметрички функции, т.е. некои одговорности околу услугите можат да им се дадат на ЕЛС, но одговорноста за обезбедување на слични услуги во руралните ЕЛС можат да останат централна функција итн. Урбаната/руралната дискриминација во однос на асиметричките функции треба да се дефинира во Законот за ЕЛС. Во Романија во измените на Законот 215, Член 11 меѓу другото се вели: „Здруженијата за развој на заедниците се воспоставуваат врз основа на одлуката на локалниот совет, што важи и на регионално ниво, со цел заеднички да се спроведуваат развојни програми од регионален или зонски интерес, или заедничко обезбедување на поголем број јавни услуги. Советодавните и извршните власти на ниво на секоја општина ја задржуваат нивната локална автономија согласно законот“. Фразата „согласно законот“ може да создаде проблем на „недостаток од акција“ како што е случајот со Македонија, каде 37% од ЕЛС кои беа интервјуирани очекуваат од Министерството за локална самоуправа, а 34% од надлежните министерства да поттикнат меѓуопштинска соработка. Повеќето од нив сметаат дека пречката за таквата соработка според надлежностите е од правна природа<sup>4</sup>. Ова е уште еден доказ дека самото усвојување на законите не значи ништо во реалноста ако нема капацитет за нивното спроведување во пракса.

Големиот број мали општини не е пречка за преземање и финансирање на инвестиции на економско ниво се додека можат да се воспостават такви заеднички потфати, приходите можат да им се доделат ним, а имаат и право да позајмуваат спротивно на овие приходни струи за да финансираат инвестиции. Некои форми од овие заеднички потфати се:

- Ентитети воспоставени преку договор со повеќе од една општина за постигнување на одредена цел (на пр. обезбедување на ефикасна заштита од пожар во поголема област). Нивните приходи и расходи можат да се секторат од оние на организираниите општини. Нивните надлежности да можат да потекнуваат само од општините („заеднички сили“) или преку законодавството кое може да ги ограничи или прошири таквите заеднички сили
- Квази-општински ентитети воспоставени преку државното или националното законодавство. Овие ентитети може да обезбедуваат општински услуги (на пр. развој на водите, контрола на болести или транспортни услуги) каде потребите не мора да се однесуваат на општинските граници.

Во транзициско стопанство какво што е македонското, ЕЛС се високо зависни од трансферите од централните власти. Тие можат да бидат многу променливи и несигурни за одредени периоди во иднина, тие сочинуваат голем дел од приходите и се атрактивни за пресретнување за да се покријат сервисните исплати на долгот. Пресретнувањата можат да имаат големо влијание врз локалните позајмувачи, посебно врз мали и далечни единици.

### 7.10. Услуги и задолжување на ЕЛС

ЕЛС обезбедуваат услуги, од кои повеќето не генерираат профит, но имаат голема потреба од капитални инвестиции. Исто така, општинските заеми не можат да се обезбедат преку имот кој се користи за обезбедување на основни јавни услуги.

Следниве прашања за Романија, поврзани со услугите кои ги обезбедуваат ЕЛС и потребата за задолжување, се однесуваат и на Македонија (види повеќе во УСАИД Програма за помош на локалната самоуправа (ЛГАП), 2002 година):

- Третманот на правото на граѓанинот за пристап до основни услуги во правната рамка, како и улогата на националната политика за социјална грижа во обезбедувањето на пристап до услуги кај сиромашните ромски домаќинства
- Капацитет за финансирање на инвестиции на локалните власти и обезбедувачи на општински услуги поврзани со доделените одговорности за финансирање на инвестирањето
- Потребно е скала на инвестиции за да се исполнат прифатените стандарди и политичките цели
- Одредување на улогите на пазарот и непазарното финансирање во обезбедување на потребите за финансирање на инвестициите
- Третман на способноста на домаќинството да плати, особено трошоци за општински услуги
- Национална политика за модернизација, особено на полето на општинско греење

Инвестицискиот капацитет во Романија е ограничен поради:

- ниски примања во домаќинствата
- висок степен на ненаплатени долгови
- стапките не ја покриваат обновата на постоечките средства, ниту проширувањето на системот
- основните средства ги поседуваат локалните власти, и според романската правна доктрина тие не можат да се продадат, ставаат под хипотека или заложат за обезбедување на задолжувањето
- националната политика не дава пристап до целни субвенции за инвестиции од ГОР извори
- при минатото искуство со субвенции за општинско греење, што претставува најголемата област на субвенции, субвенциите беа обезбедени за лош производител и лошо избрани крајни корисници

Во случајот со Македонија би ги додале комуналните претпријатија (види повеќе во ЕАР Фаза 2, 2006 година):

- а. Ниско ниво на собирање на приходот
- б. Систем на субвенции заснован на можностите на потрошувачите отколку барање на цени за враќање на трошоците
- в. Проблем на барање за фактурирани ДДВ исплати од страна на Управата за јавни приходи
- г. Судска постапка за собирање на приходи
- ѓ. ЕЛС не ги исполнува обврските кон комуналните претпријатија иако тие се нивните основачи
- е. Редовните политички спорови меѓу градоначалникот и советот водат кон задоцнети или неусвоени одлуки околу финансиските сметки, цените, програмите итн, додека комуналните претпријатија треба да функционираат на дневна основа и поради тоа тие редовно функционираат надвор од нивната правна рамка
- ж. Локациите на депониите се далеку од стандардите за модерни капацитети за отстранување на цврст отпад, што е добар пример за тоа дека комуналните активности не претставуваат прашање поврзано со животната средина, туку повеќекратен проблем поврзан со животната средина
- з. Некои подзаконски акти за комуналните претпријатија не се во согласност со посебните закони кои ја регулираат активноста

с. Остануваат активности, како што се градежништвото и трговијата кои се наведени во подзаконските акти како комунални активности

и. Нема развиен тарифен систем околу цените за комунални услуги

ј. Обезвреднети средства

к. Некои комунални претпријатија сеуште не се пререгистрирани

Се поставува прашањето како македонските комунални претпријатија ќе обезбедат 25% придонес за исполнување на стандардите на ЕУ, и ова е уште една причина зошто задолжувањето на ЕЛС во Македонија ќе биде атрактивно во блиска иднина.

### 7.11. Фактори за проценка на кредитен рејтинг на ЕЛС во Македонија

Кредитната анализа е производ на операциите на кредитниот пазар и станува одржлива само тогаш и онаму каде што има голем број на конкурентни инвестиции со различни карактеристики на ризик и награда. Степените на кредитна способност се водечката форма на институционализирана кредитна анализа и помагаат во развојот на активен пазар на хартии од вредност преку развој на вештини за повеќе мислења. Тие играат важна улога со тоа што се фокусираат на кредитниот ризик (ризик од оддолжување на исплатата или ненаплатување) што понатаму помага во проценка на ризикот и наградата.

Големите агенции имаат различни начини за проценка на факторите, но се согласни околу главните аналитички содржини кои ги земаат во предвид при оценката на кредитоспособноста на суб-суверените кредити. Овие можат да се резимираат како во следната табела, со некои показатели околу тоа како различни фактори помагаат или му штетат на степенот на кредитна способност:

**Табела 21. Фактори што се земаат во предвид при проценка на кредитоспособноста на ЕЛС кредити**

Фактор	Коментар
Плафон на национален рејтинг	Рејтингот на националните власти најчесто го поставува највисокото ограничување кое може да го има суб-суверена единица. Националните власти поставуваат монетарна и фискална политика и најчесто го имаат првиот збор околу странската размена и можат да ги изменат правилата на игра за помалите единици. Исклучоци на ова правило може да се најдат ако долгот е обезбеден од странски средства или приходни токови.
Економија	Фискалната сигурност е најчесто тесно поврзан со сигурноста на локалната економија и разновидноста во активностите (што често доаѓа со големината) помага во балансирањето на постигнувањата во стопанството. Демографијата игра важна улога. Високо-зависно население (многу млади и многу стари имаат негативно влијание) и многу зголемен пораст на населението имаат негативен ефект. Повисок приход и повеќе едуцирано население претставува позитивна страна, како и прифатлива распределба и стапка на пораст во приходот. Доверителите се исто така заинтересирани во структурата на локалната економија. Посебно, колкав дел е во приватни раце и колку е зависна на една индустрија или мал број на големи работодавци. Како резултат на ова, локалните власти треба да бидат способни да им даваат на доверителите точни информации околу распределбата на вработувањето во повеќе видови на фирми и индустрии, како и информирање околу општата економска состојба на најголемите работодавци. Од особена важност овде е

	<p>информацијата околу бројот на претпријатија (и всушност лица) кои имаат значителни даночни заостанати обврски, бидејќи заостанати даночни обврски генерално претставуваат добар знак на економска неволја и нивното следење е често искористено од страна на локалните власти и доверителите за предвидување на потенцијални економски проблеми. Секако, агенциите за кредитна способност најчесто бараат од локалните власти да им обезбедат листи на најголеми работодавци, како и листи на фирми со најголеми заостанати даночни обврски. За македонските ЕЛС вредно е да се процени дали се тие повеќе зависни од приходи од данокот на имот или приходи од персоналниот данок во контекст на економската активност, бидејќи приходите од персоналниот данок се поеластични за економските флукуации. Разумно долгорочно решение за македонските ЕЛС е да се подобри сопствената даночна администрација, спроведувањето, собирањето.</p>
Структура и управување	<p>Доделување на одговорност за функционална потрошувачка во согласност со ресурсите на приходи е позитивен аспект. Меѓувладините трансфери се земаат во предвид поради нивната големина и предвидливост. Подготвеноста и способноста на националните власти да се детектираат и поттикнат финансиските појави е позитивен чекор. Строгоста и навременоста на буџетските и финансиските закони се испитуваат и може да претставуваат или позитивен или негативен аспект, во зависност од флексибилноста која ја обезбедуваат. Минатиот учинок во постигнувањето на буџетска рамнотежа е важен. Навременоста и сеопфатноста на финансиското известување и следењето на доследни стандарди е позитивен чекор. На ЕЛС во Македонија им беа доделувани нови извори на соодветни приходи, особено во образовниот сектор. Измените во стандардите поврзани со животната средина, на пример, може да доведе до значителни зголемувања во трошоците на локалните власти, додека измените во начинот на кој се регулирани бизнисите може да имаат влијание врз нивните приходи.</p>
Фискален учинок	<p>Составот на приходите и трендовите се земаат во предвид, кога способноста да се постават стапките на локално ниво се смета за позитивен аспект. Даночните оптоварувања треба да бидат прифатливи во споредба со соседните региони. Погодна е ефективната употреба на давачките и таксите, додека големите трансфери на локални претпријатија не се. Можни показатели: процент од приходи од БДП и процент на ЕЛС кои имаат приходи помали од националниот просек. Друга важна слабост на сегашниот меѓувладин финансиски систем е дека македонските ЕЛС имаат ограничени овластувања да ги зголемат своите приходи преку нивни политички одлуки, па така најголем дел од нивните приходи доаѓаат од поделени даноци и такси или трансфери. Ова е проблематично за доверителите од две причини. Од една страна, тоа значи дека локалните власти имаат релативно мала способност да ги прилагодат нивните политики за приходи за да ги исполнат нивните потреби за сервисирање на долгот. Од друга страна, тоа значи дека нивните приходи се фундаментално зависни од даночните политики на централните власти. Друг проблем може да претставува неповолниот ефект од слабата наплата на сопствените приходи од имот. Ако некои даночни обврзници не ги плаќаат своите даночни обврски, додека други го прават тоа, системот станува помалку правичен. Особено проблематичен е случајот каде и побогатите и помоќни сегменти од областа не плаќаат редовно. Ова може да доведе до ситуација оние што плаќаат данок да заклучат дека данокот е неправеден и да се одлучат да престанат со плаќање. Друг проблем е недостатокот на предвидувачки способности и можно преценување на приходите (искуство од Македонија и Романија). Капиталното буџетирање треба да се движи од подготовка на листа на желби во поставување на јасни приоритети и донесување на одлуки за исплатливост. Неуспешната транзиција и затворениот процес на приватизација доведе до негативна перцепција за приватниот бизнис, а со тоа се дава мал простор на јавното-приватно партнерство како прозорец за ЕЛС да размислуваат за проекти надвор од буџетот. Други проблематични области се непредвидливоста на системот</p>

	<p>со следните одлучувачки фактори: централните власти се колебливи во пренесувањето на документите поради наплатата на данокот на имот, нема визија и решение за заостанатите обврски, наместо да се зголемуваат трансферите за децетрализирани надлежности, тие се намалуваат (на пример образование и противпожарна служба) со што се прекршува основното правило при доделување на надлежности/услуги без приходите да ги покријат трошоците за нивно обезбедување, можната измена во фискалниот систем (вovedување на рамен данок) и сиромаштијата, високата зависност од централните власти во однос на приходите. Во таква рамка тешко е да се прави некакво предвидување, анализа итн.</p>
<p>Структура и трендови во расходите</p>	<p>Капиталната потрошувачка и трошоците за одржување се позитивен аспект; висока ставка за плати е негативна бидејќи расходите се поригидни и има помалку шанси за оперативен вишок. Тоа исто така создава скриен ризик од неповолни исходи во лоши времиња за економијата. Во таква ситуација резервните фондови на ЕЛС стануваат се поважни. Способноста за буџетирање и точно реализирање на буџетите е позитивен аспект. Планирањето на капиталниот буџет и плаќањето големи суми со тековни приходи е позитивен аспект. Можни показатели: процент од расходите од БДП и процент од ЕЛС кои имаат помалку од националниот просек. Предвидувањето и планирањето на буџетот, како и извршувањето се важни показатели за финансиското управување на ЕЛС. Ако трендот води кон помал степен на навремена наплата, ова е јасен сигнал дека планирањето на буџетот е лошо, а стручната способност при предвидувањето е слаба, па затоа претставува ризик да се изгради краткорочен долг.</p>
<p>Финансиска позиција</p>	<p>Ликвидните средства и пазарните реални средства се поволни фактори, како што се и здравите резерви во однос на годишните расходи. Ненаплатениот долг се зема во предвид. Краткорочниот долг треба да се земе во предвид ако не се сервисира периодично. Долгорочниот долг и зависен долг (кога постојат гаранции кон други) е генерално негативен, освен ако не се употребува како поддршка за продуктивните (самоподдржувачки) активности. Долгови со краток рок на отплата со главнина која достасува на термин (булет матуритс) е негативно поради постојаниот притисок за рефинансирање и потенцијалниот товар врз тековните приходи. Преклопувачкиот долг на други власти кој се заснова врз истата економска основа се зема во предвид. Можни показатели: процент од инвестиции од вкупните расходи и процент од ЕЛС помали од националниот просек.</p>
<p>Правна рамка</p>	<p>Недостатокот од јасни закони, правен преседан или ефективен судски систем претставуваат големи пречки, особено онаму каде има рестриктивен приход или залог заснован врз претпријатија. Историја на одрекувања или неликвидности претставуваат голем негативен аспект. Одобрување на позајмувања од страна на виши единици и други ограничувања на локалното задолжување може да претставува позитивен аспект ако е ефикасно и неполитизирано, но може да биде и негативно ако е сложено, тешко и политизирано. На ЕЛС во Македонија им е забрането да користат како залог какво било парче имот кој се користи за обезбедување на основни јавни услуги. Класификацијата бара од позајмувачите да ги стават на страна повисоките проценти од нивниот капитал како резерви во случај оние кои позајмуваат да не ги извршат обврските. Регулаторното барање банките „да ги остават на страна, или резервираат различни нивоа на свој капитал во зависност од степенот на ризици, на кредитот е креирано за да го заштити банкарскиот систем во целина. Но барањата за високи резерви за високоризични кредити значи дека банките можат да користат помалку од нивниот капитал за други заеми, трошок кој најчесто се одразува во повисоки каматни стапки. Фондови за потонување или повлекување на долгови исто така се користат за други видови на заеми и служат како обезбедувачи на гаранции за позајмувачите, со тоа што ако општината се соочи со повремени финансиски потешкотии, секогаш ќе има доволно пари во кеш за да се сервираат</p>

	<p>одреден број на исплати на долгови. Со цел ова да биде правно издржано, ЕЛС мора да бидат способни да вложат пари во такви фондови за периоди подолги од една година. Сепак, Законот за буџет во Македонија кажува дека јавните буџети се само годишни конструкции и дека сите пари кои не се потрошени во текот на една година треба да се вратат во општиот буџет. Како резултат на ова, со цел да се овозможат такви фондови за повлекување на долгови, Законот за буџет треба да биде изменет со цел да се овозможат повеќегодишни буџетски одобрувања заради воспоставување на такви фондови.</p>
<p>Сметководство и финансиско известување</p>	<p>Основата и квалитетот на финансиските пресметки се испитува, а точни и доследни извештаи се позитивен аспект. Навремени и независни ревизии имаат исто така позитивна оценка. Информирање околу протоколот на пари или сметководство врз основа на готовина што обезбедува веродостојни информации околу парите кои можат да се искористат за сервисирање на долг е позитивен аспект. Оценката на ликвидните средства и наплатени сметки можат да претставуваат проблем, поради тоа што бараните инвестиции во државни обврзници може да биде ризично, а сметките можат да имаат заостанати обврски. Од особена важност е јасниот финансиски однос помеѓу ЕЛС и претпријатијата (како комуналните) кои може да креираат скриен долг. Јасните односи помеѓу нив и можното растечко сметководство, кое ги забележува сите порастаи го зголемува рејтингот на ЕЛС.</p>

Мислењата за квалитетот на кредитот не се статични и релативната важност на факторите може да се смени со време. Националните политики кои не се однесуваат само на прашања на локален долг можат по себе да ја променат мешавината и тежината на кредитните фактори. Законите кои ги регулираат политиките на купување, пензиските придонеси или плати на јавните службеници, или повторното доделување на функции и извори на приходи можат да го пренесат фокусот на аналитичарите.

## 8. ЗАКЛУЧОЦИ

Важно е централните власти во Македонија да разберат дека децентрализацијата е процес на кој ќе му требаат многу години да биде завршен. Тоа не е процес кој може да се заснова само на подготовка на закони, туку треба да биде управуван на еден конзистентен начин, со цел владата да има визија за тоа каква да биде улогата на ЕЛС. Воспоставената единица за мониторинг која ја следи работата на Работната група за децентрализација досега се покажа само како еден „шалтер“ за примање на жалби и проблеми, но со никаква волја да се направат промени и одлуки за создавање на аналитички способности и „бироградска–политичка“ сила. Мониторингот во моментов не се заснова на точни податоци и анализа, туку повеќе на шпекулации и претпоставки. Исто така, главната движечка сила на процесот остануваат донаторските проекти, а не домашната волја и интелектуална дебата.

Транзицијата треба да се движи од систем во кој финансискиот капацитет и сила се контролирани на централно ниво, каде финансискиот капацитет и сила се распоредени, а независноста на активностите на локално ниво се институционализирани.

Донаторите сакаат да имаат уникатни перспективи и интереси, што ја потврдува потребата за ефективна координација во рамките на донаторските програми, како и механизам кој се појавува за справување со потенцијална соработка и повремени конфликти.

Одредувањето на силните и слабите страни на фискалната децентрализација бара постојан мониторинг на процесот. Работната група за децентрализација ќе има потреба од силни аналитички способности, но исто така доволно „бироградска–политичка“ сила, бидејќи нејзините заклучоци најверојатно понекогаш ќе бидат спротивни на желбите на министерствата, а во некои случаи и на ЗЕЛС. Мониторингот треба да се заснова на „цврсти“ податоци и анализа, кои бараат собирање на подетални финансиски податоци од тие што се достапни од сегашниот систем, со цел да се разберат и анализираат локалните фискални услови.

Генерално, правната рамка во Македонија е доволна да обезбеди правила за успешна фискална децентрализација. Имајќи ја предвид сложеноста на процесот и опсегот на реформи, правната рамка може да се смета за добар почеток. Дали процесот ќе продолжи на правиот пат зависи од системот на мониторинг и како се идентификуваат проблемите, колку (брзо) се идентификуваат решенијата и дали е донесена правилната одлука. Друга важна димензија за успехот е учеството и задоволувањето на секоја страна (централни власти, локални власти, граѓани и донатори).

Понатаму, процесот треба да биде повеќе базиран на домашни услови отколку на донатори во поглед на иницијативи, а сопственоста на процесот треба да биде потврдена што е можно побргу, особено од страна на граѓаните. Досега граѓаните не беа доволно информирани и имаа ниско ниво на учество.

Моментната територијална поделба треба да се преиспита по однос на капацитетот на некои ЕЛС, а исто така треба да се разгледаат можни асиметрички решенија. Јасна поделба помеѓу урбани и рурални ЕЛС ќе биде од корист не само за индивидуалните ЕЛС (а на крај и нивните граѓани), туку ќе помогне и во идните регионални развојни стратегии преку намалување на регионалните неуррамнотежености, како и обезбедување на помош во развојот на стратегиите во земјоделството.

Што се однесува до доделувањето на надлежностите, начелото на супсидијарност (подреденост) е генерално почитувано во досегашниот тек од процесот. Сепак, постои ризик дека системот на локални власти има слаб систем на финансирање, висок степен на заостанати обврски, ниско ниво на одговорност и зголемени економски и социјални неуррамнотежености меѓу различните ЕЛС. За да се избегне ова, централните власти мора да го зајакнат аналитичкиот капацитет на Министерството за финансии и Министерството за локална самоуправа со цел да станат поефикасни во процесот на мониторинг и оценување. Примери на области на кои треба веднаш да се обрне внимание од страна на овие аналитички единици се фискалната празнина во обезбедувањето на услуги од страна на ЕЛС и наоѓање на решенија за ревизија на меѓувладиниот трансфер систем.

Структурата на сопствените приходи и пренесувањето на надлежностите на ЕЛС за поставување на сопствени даночни стапки е чекор напред во градењето на веродостоен и ефикасен систем на ЕЛС (како и обезбедување на повеќе финансии за ЕЛС). Исто така, ЕЛС имаат потреба од поддршка во воспоставувањето на современа даночна администрација (зонирање, проценка на вредноста на имот, градење на бази на податоци, катастар и други информациски системи) и треба да изградат регуларни даночни системи и вештини за финансиски менаџмент.

Можното воведување на систем на рамни даноци треба да се земе во предвид поради ефектот врз сиромашните слоеви од населението и програмите за социјална помош на ЕЛС. Проблемот ќе биде да се воспостави соодветна даночна стапка, имајќи ги предвид малите плати и сиромаштијата, така што некои категории на луѓе да бидат изземени од данок.

Постои збунетост во дефинирањето на персоналниот данок како сопствен приход, додека според сите стандарди тој претставува „класичен“ споделен приход, како и во трансферот на ДДВ кој претставува изедначувачки трансфер. Во рамките на анализата на фискалната дупка Министерството за финансии треба да го разгледа ревидирањето на персоналниот данок, а особено ДДВ трансферите. Формулацијата во ЗФЕЛС треба да биде прецизна, треба да се ревидира делот за хоризонтално изедначување, формулата за фискалниот капацитет треба да биде дадена во ЗФЕЛС, а формулата за изедначување треба да биде таква што ќе го извлекува најдоброто од достапните податоци од статистичкиот информативен систем.

Нејасниот статус на тнр. „фонд за воедначување“, но формално дефиниран како сопствен извор на приходи од ДДВ покажува дека јасната формулација на законите е од суштинско значење за спречување на идни недоразбирања и проблеми. Трансферите од ДДВ кои се дефинираат како сопствен приход ЕЛС во Македонија ги гледаат како такви, а не како фонд за изедначување. Централните власти имаат долга историја на отпор кон фондот за изедначување поради повеќе причини, вклучително и недостаток на разбирање на неговата улога, страв од политичка злоупотреба пред легализација на инструментот. На тој начин, ДДВ трансферот заврши со перверзна дефиниција како сопствен приход, но исто така надеж за обезбедување на изедначување (став од централните власти). Чекор напред би било изменувањето на ЗФЕЛС во Македонија, во кои јасно би се кажало дека ДДВ трансферот е фонд за изедначување или да се воведат друг инструмент за изедначување.

Во однос на финансискиот менаџмент, се чини дека е обезбедена правата рамка во однос на законите и подзаконските акти. Една од главните потреби е поискусен и обучен кадар на ниво на ЕЛС, па така ЕЛС треба да вработуваат луѓе само врз основа на квалитет и заслуги. Исто така, можноста за задолжување треба да им биде достапна на ЕЛС, а централните власти треба да усвојат закон за неликвидност на ЕЛС, како и да воспостават посебна единица во рамките на Министерството за финансии надлежна за позамијување на ЕЛС.

Советот мора да го одобри буџетот на локалната самоуправа, а со тоа и приоритетите за годишни инвестиции. Ова значи дека финансирањето на големи инвестиции е секогаш во конкуренција со други инвестиции кои можат да се јават пред советот на општината во дадена година. Секако, она што најчесто се случува кога локалната самоуправа не користи финансирање на долговите е дека тие завршуваат со одржување на особено широки, но плитки инвестициски програми, бидејќи советите на општините ги пренасочуваат (планираните) средства за големи, но скапи инвестиции од капацитети како што се фабрики за водоснабдување или канализација на други инвестиции како што се подобрување на патната инфраструктура, кои се поефтини и кои имаат побрз „политички ефект“. Спротивно на ова, одлуката да се создаде долг „ја заклучува“ одлуката да се гради и плати за скапо но потребно парче јавна инфраструктура, и на тој начин служи на дисциплината на целиот процес на планирање на инвестиции преку принудување на локалната самоуправа повнимателно да го планираа трошењето на инвестициите.

Најважно во Македонија е што постои макроекономска стабилност, ниска стапка на инфлација, релативно високи каматни стапки, но со тренд на опаѓање. Од друга страна, процесот на децентрализација само што стартуваше и одбележува една година од започнувањето. Се очекува да се направи уште многу во областа на подобрување на стабилноста и предвидливоста на системот на фискална децентрализација, зајакнување на фискалната автономија и предвидливоста во планирањето и извршувањето на буџетот на ЕЛС, како и во проекциите на протокот на пари. Нема една замена за општинската кредитоспособност како суштински елемент на општинскиот пазар на кредити.

Во однос на макроекономската стабилност, централните власти би сакале да го намалат нивото на задолжување од страна на ЕЛС, со тоа што ЕЛС би сакале да го зголемат. Од друга страна, централните власти би сакале да ги избегнат зголемувањата на стапките на локалните даноци, а со тоа да го намалат нивото на инвестиции на локално ниво. Ова можеше да се случи во времето на централизирано управување во Македонија, кога голем дел од заостанатите обврски на ЕЛС беа направени од оваа причина. Во иднина, ако централните власти сакаат да го избегнат создавањето на такви заостанати обврски кај ЕЛС, треба или да се зголеми нивото на грантови и/или да се дозволи долгорочно задолжување за инвестиции.

ЕЛС повеќе би сакале грант отколку заем. На тој начин, постои одредена теорија на меѓусебно дејство дека преку воведување на лимит на заеми и дозволување на грантови и ниво на локални даноци како инструменти на централните власти за да се влијае на однесувањето на ЕЛС и да се одржува макроекономската стабилност. Ова е понатамошна компликација која има типичен недостаток на целосно враќање на трошоците за комуналните услуги. Цените кои се наплаќаат за јавните услуги како што се водоснабдувањето и канализација се често ниски, така што било каков обид да целосно покривање на трошоците за нови инвестиции преку зголемување на цените би било политички неприфатливо.

Друг факт е дека поради тоа што цените за јавни услуги во земјите во транзиција се толку ниски, потрошувачите често премногу ги конзумираат. Како резултат на ова, потрошувачката може значително да се намали ако цените се зголемат со цел да се покријат трошоците за нова инвестиција. Бидејќи скалата на намалување во потрошувачката може да биде тешка за предвидување, исто така е тешко да се предвиди колку приход ќе има на располагање услугата за враќање на заемот. Доверителите кои се заинтересирани за задолжување на општинските комуналните услуги се свесни за овие ризици. Тие исто така знаат дека советите на општините во Македонија се одговорни за одобрување на цените на комуналните услуги. Како резултат на ова, доверителите се најчесто колебливи да им позајмуваат директно на комуналните служби без најмалку три услови. Прво, јасен придонес на општината околу трошоците на инвестицијата, второ, тнр. договор за цените, во кој општината ветува дека ќе ги зголеми цените во согласност со одреден распоред така што комуналната услуга ќе може да го исполно сервисирањето на долгот, и трето, општинска гаранција на цел или дел од заемот. Последното е со цел да се обезбеди општината да ги исполни првите две ветувања, и бидејќи средствата на комуналната услуга не можат да се искористат за обезбедување на кредитот.

Ограничувањето на ЕЛС во Македонија да ги држат своите депозити во трезор го спречува развојот на општината како клиент, и на банкарскиот сектор повеќе да се запознае со финансиските работи и потреби на општините. Како резултат на ова ограничување, банките не ги гледаат општините како „потенцијални клиенти“, бидејќи тие се правно ограничени од вложувањето на нивните средства во банка. Оваа состојба резултира во недостаток на развој на однос банка–клиент, каде банкарите генерално се запознаваат со финансиските работи и потреби на нивните клиенти од ЕЛС. Во Романија имаше коментар кој постојано го повторува претставниците од банките поврзан со развојот на општинскиот пазар на капитал, а тоа е недостатокот од познавање на општините, нивните финансиски работи и воопшто нивната кредитоспособност. Ние препорачуваме да им се дозволи на ЕЛС во Македонија да отворат сметки во банките и да се постават разумни барања за инвестиции за такви сметки (владини хартии од вредност, само „најдобрите“ банки).

Во однос на заемите може да се постави легитимно прашање. Дали банкарскиот систем во Македонија е доволно стабилен за да им дозволи вложувања на ЕЛС? Ова прашање треба да

биде предмет на разговори помеѓу централните и локалните власти. Во истиот контекст, дали се ЕЛС доволно зрели да направат разлика меѓу безбедни и ризични банки, бидејќи политиката е дел од банкарскиот сектор во Македонија. Во Македонија се чини дека банките не ја разбираат структурата на општинското финансирање или видовите на информации кои треба да се користат за оценка на кредитоспособноста на ЕЛС. Поради таквата несигурност, нормалната реакција на банката е да се обезбедат заеми за општините преку владини гаранции или да се бара значителен ликвиден залог, или ќе се наплати висока премија во однос на високи каматни стапки (како со НБРМ, каде побарувањата на банката се „блокирани“ во судовите до износ од 400 милиони евра, што е повеќе од 10% од БДП).

Би било интересно во Македонија една ЕЛС да оцени дали трошокот на заем од банката е повисок или понизок од обврзниците, т.е. да се спореди каматната стапка на банкарскиот заем со тој на обврзниците. Банките не се запознаени со финансирањето на ЕЛС, и земајќи ги во предвид непрофитабилните видови на услуги, инвестициските проекти во ЕЛС се генерално потребни, се јавува случај заемите од банката да чинат повеќе од издавање на обврзници. Од друга страна, во случај на обврзници, има дополнителни трошоци за ЕЛС во потребата да се обезбедат повеќе информации за потенцијални инвеститори, како трансакциски трошоци за регистрирање, обелоденување, регулатори и администрација. Обврзниците се сметаат за посклапи и помалку флексибилни отколку заемите од банките, но следејќи го романското искуство, може да се очекува дека каматните стапки на пазарот на капитал во Македонија да е помал од моментната олигополија во банкарскиот сектор и ова може да ги направи заемите да се поатраktivни од обврзниците. Македонија треба да ги воведо двата вида на инструменти за долгови без меѓусебна дискриминација. Конкуренцијата помеѓу банките и пазарот на обврзници може да помогне во одржувањето на трошоците на капитал на што пониско ниво за општинските позајмувачи.

Сепак, првата банка која влегува на полето на значително, но финансиски разумно ниво би имала предност при подоцнежна конкуренција за удел на пазарот. Следните области можат да бидат од посебен интерес за банките:

- Разјаснување на правните правила поврзани со општинското задолжување, користење на залог, правен регрес во случај на неплаќање итн, и спроведување на овие правила во реалното управување со општинските кредити.
- Анализа на способноста на општината да ги отплаќа заемите врз основа на нејзините финансиски пресметки, биланс и други информации, како и нејзино право за трансфери и делење на приходи од централно ниво.
- Намалување на ризикот преку користење на залог и други форми на обезбедување на локалните заеми.
- Реална оценка на капиталните потреби на заедницата и процес на давање на приоритет на инвестициите преку подготовка на план за локално капитално инвестирање и локален капитален буџет.

Како заклучок, постои напредок на полето на фискална децентрализација во Македонија, но сеуште претстои тешка работа и донесување на многу тешки одлуки.

### **Прилог 1. Релевантното законодавство во Македонија**

1. Устав (СВ 1/1991; 1/1992; 31/1998; 91/2001)
2. Закон за ЕЛС (СВ 05/2002)
3. Закон за територијална организација (СВ 49/1996)

4. Закон за градот Скопје (СВ 49/1996)
5. Закон за финансирање на ЕЛС (СВ 61/2004)
6. Закон за државни службеници (СВ 59/2000; 112/2000; 34/2001; 103/2001; 43/2002; 98/2002; 40/2003; 85/2003; 17/2004; 69/2004; 81/2005; 30/2001; 100/2002 и 84/2003)
7. Закон за јавни набавки (СВ 19/2004)
8. Закон за буџет (СВ 62/05)
9. Закон за спроведување на буџетот (СВ 3/2006) Закон за претпријатија (СВ 28/2004)
10. Закон за банкарство (СВ 63/2000; 103/2000; 37/2002; 51/2003; 85/2003)
11. Закон за мениџи (СВ 95/2005)
12. Закон за јавен долг (СВ 62/2005)
13. Закон за образование (СВ 52/2002)
14. Закон за високо образование (СВ 64/2000; 49/2003)
15. Закон за животна средина (СВ 4/2003)
16. Закон за комунални дејности (СВ 45/1997; 23/1999; 45/2002; 16/2004)
17. Закон за јавни претпријатија (СВ 38/1996; 6/2002; 40/2003)
18. Закон за култура (СВ 17/2003)
19. Закон за изедначен регионален развој (нацрт)
20. Закон за земјоделство и рурален развој (нацрт)
21. Закон за спорт (СВ 29/2002; 66/2004)
22. Закон за градежништво (СВ 53/2001; 97/2001)

## Прилог 2. Основни податоци за Македонија, Романија и Бугарија

Табела 22. Основни податоци за Македонија, Романија и Бугарија за 2006

	Македонија	Романија	Бугарија
БДП (милијарда САД долари)	6,0	204,4	71,2
Површина (милион квадратни км)	25,7	238, 3	110,9
Население (милиони)	2,02	22,3	7,7
БДП по глава (САД долари)	3002	9446	9223
Густина на населението (жители/км <sup>2</sup> )	79	91	69
Биланс на државниот буџет (процент од БДП)	0,8	(0,8)	2,3

Извор: За Романија и Бугарија – од Интернет (ЦИА, ММФ).

## Прилог 3. Приодот на фискална децентрализација во Македонија составен од две фази

Табела 23. Илустрација на приодот на фискална децентрализација во Македонија составен од две фази

Фаза	Датум на почеток	Доделување на обврски	Условено од
1. Фаза	1 јули 2005 г. (со измените и дополнувањата од 30.12.2004 г.)	1. Трансфер на сопствените приходи од даночни извори (споделување на персоналниот данок) на општините (Влада) 2. Развој на методологија за трансфер на 3. Локалните власти ќе започнат со планско спроведување на решавањето	Доколку 90% од вкупниот број општини што сочинуваат 90% од вкупното население обезбедат: 1. најмалку двајца референти за финансии 2. најмалку тројца даночни експерти капитал и наменски (Влада)

		заостанатите долгови до 31 јануари 2001 г. (локалните власти)	
2. Фаза	Условна	<p>Доделување на обврските (за блок трансфери):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Култура</li> <li>2. Социјална заштита и детска заштита (градинки и домови за стари и изнемоштени лица)</li> <li>3. Образование (основни и средни училишта)</li> <li>4. Здравствена заштита (јавни здравствени установи и примарна заштита)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Сите услови од првата фаза се задоволени</li> <li>2. Соодветен капацитет за референтите за финансии (исто така и во првата фаза)</li> <li>3. Веродостојни резултати за 24 месеци заради навремено и редовно известување потврдено од Министерството за финансии</li> <li>4. Нема сметки за уплата освен вообичаените (до 90 денови)</li> <li>5. Комисијата за фазата ќе процени дали сите услови биле задоволени</li> <li>6. Постои писмено барање за општините до соодветното министерство и Министерството за финансии за да се дозволи блок трансфер откако ќе се задоволат сите услови.</li> </ol>

#### Прилог 4. Компаративна матрица на несолвентност во Македонија, Естонија, Романија и Бугарија

Табела 24. Компаративна матрица на несолвентност во Естонија, Македонија, Романија и Бугарија

	Критериуми за несолвент.	Иницијатор	Метод на започнување / потврда	Администр. рање на постапката	Задачи на доверителот	Ограничув. за општината и поверител.	Поддршка за несолвентната општина	Државна гаранција за должничкото олеснување или намалување	Постоечките	Барања на кои не е одговорено
Естонија	Нема јасен праг; „Не е демонстрирана финансиска дисциплина.“	Суд или доверител	Проглас Поднесок од доверителот	Назначен одбор (Комитет за надзор: Претставници на доверителите и на државите) Не ги вклучува општинските претставници	Управува со сите финансиски прашања Формулира план за обнова во соработка со Комитетот за надзор	Ги олабавува сите финансиски прашања Креира стабилзациски план Тригодишна проекција го заменува буџетот на општината	Можат да се побараат средства од државниот буџет за да се пополнат делови од планот за обнова	Нема гаранција за долгот на општината	По одржување на периодот на обнова о откако побарувањата на доверителот ќе бидат исплатени. ЕЛС може да биде консолидирана со друга ЕЛС	БО
Македонија	Недостаток на дефиниција и процедура за несолвентност. Само дефиниција за финансиски кризи	БО	БО	БО	БО	БО	БО	Нема гаранција за долгот на општината	БО	БО
Романија	Ако не може да ги плати пристигнатите долгови кои надминуваат 50% од нејзиниот буџет за период од 120 последова.	Секој доверител или група на доверители	Се поднесува до Судот на територијата каде се наоѓа ЕЛС барање за отворање на постапка за несолвентност на таа	Раководителот ќе управува со постапката за справување со несолвентноста на администра-	Изготвување на план за обнова	Не можат да се применат никакви атрибути што вклучуваат финансии од страна на примарните власти што	БО	БО	Доколку се утврди дека состојбата на несолвентност завршила, официјалниот примател на предлог на раководите-	БО

	дена или исплатата на платите според планот на буџетот доцнат повеќе од 120 денови	административно-територијална единица	тивно-територијална единица	трошат и советодавните тела за време на управувањето со состојбата на несолвентност						лот ќе издаде налог за ставање крај на постапката за несолвентност за административната единица. Раководителот ќе го извести примарното тело за трошење за налогот за крај на несолвентноста, како и доверителите и сите заинтересирани страни. Продолжување со планот за финансиска обнова	
Бугарија	Актот за општинскиот долг не ја дефинира несолвентноста	БО	БО	БО	БО	БО	БО	БО	БО	БО	

Извор: Jokey 2005. Усвоена од авторот.

## Прилог 5: Стратегиска проценка на задолжувањето на ниво на ЕЛС

Табела 25

### Проценка на статусот на задолжување и развој на инфраструктурата во ЕЛС по земји

	(А) Севкупната позиција на политиката и нејзината ефективност	(Б) Уставна и законска рамка	(В) Институционалната и регулаторната рамка на централната власт	(Г) Институционалната и регулаторната рамка на локалната самоуправа	(Д) Учество на граѓанското општество и приватниот сектор
МАКЕДОНИЈА Брзо темпо во процесот на децентрализација	Несигурност во однос на решението за долгот/заостанатиот долг на ЕЛС; Не постои дефиниција и постапка за несолвентност; Само дефиниција за финансиска нестабилност.	Законот за финансирање нуди одредби за задолжување и инструменти за контрола; задолжувањето е дозволено со претходна согласност од Владата засновано на мислење на Министерството за финансии.	Воспоставено е тело за управување со јавниот долг; Постојат формулари за поднесување извештај за запишување на долгот но не се практикуваат; Збунетост околу тоа кој треба да го води регистарот на долгови за ЕЛС.	Не постои иницијатива за решавање на постоечкиот долг; Потреба од помош. ЗЕЛС под политички ризик се води по етичка основа.	Приватниот сектор не учествува
РОМАНИЈА Споро темпо во процесот на децентрализација	Големи промени во законодавството и дефинирање и воведување на несолвентност	LFP Дозволува задолжување.	Комисија за авторизација на долгот на ЕЛС. Регистарот е дефиниран.	Активно учество на Заедницата на ЕЛС во законските измени обезбедено во согласност со законот	Слабо учество на приватниот сектор

БУГАРИЈА	Тековните трошоци ги избуткаа капиталните трошоци. Ниско ниво на задолжување од страна на ЕЛС	Актот за задолженост на општините ги дефинира правилата за задолжување.	Централен регистар за позајмувањата на општините се креира во Министерството за финансии	БО	Тековните трошоци ги избуткаа капиталните трошоци. Ниско ниво на задолжување од страна на ЕЛС
----------	---	---	--	----	---

**Табела 26**

**Клучните иницијативи за задолжување и развој на инфраструктурата на ЕЛС по земји**

	(А) Свкупната позиција на политиката и нејзината ефективност	(Б) Уставна и законска рамка	(В) Институционалната и регулаторната рамка на централната власт	(Г) Институционалната и регулаторната рамка на локалната самоуправа	(Д) Учество на граѓанското општество и приватниот сектор
МАКЕДОНИЈА	задолжувањето законски ќе се дозволи од 1 јули 2007 г.	Законот за изедначен регионален развој е приоритет	БО	Решение за заостанати долгови.	Иницијативата на ЦЕА за проучување на задолжувањето на ЕЛС.
РОМАНИЈА	Дефинирана е постапката за несолвентност; Измени во група закони; Позитивна политичка волја.	Усвоен е Рамковен закон за децентрализација.	Воведени се раководители за несолвентност	БО	Интензивирано учество на банките на пазарот.
БУГАРИЈА		Усвоен е Актот за задолженост на општините.			

**Табела 27**

**Реформските приоритети за задолжување и развој на инфраструктурата на ЕЛС по земји**

	(А) Свкупната позиција на политиката и нејзината ефективност	(Б) Уставна и законска рамка	(В) Институционалната и регулаторната рамка на централната власт	(Г) Институционалната и регулаторната рамка на локалната самоуправа	(Д) Учество на граѓанското општество и приватниот сектор
МАКЕДОНИЈА	Развивање на применливо решение за заостанатите долгови; Изготвување на Закон за несолвентност.	Изготвување на Закон за несолвентност; Изготвен Закон за изедначен регионален развој.	Тело за управување со долгот при Министерството за финансии за да изгради капацитет за управување со долгот на ЕЛС во иднина; Комисијата за финансирање на децентрализацијата треба да размисли за подлабок мониторинг.	Градење на капацитетите за финансиско управување; Развој на процедури за степенот на кредитна способност. Развој на капацитет за управување со имотот.	Комисијата за мениџи, банките, агенцијата за утврдување на степенот на кредитна способност, итн. ги интензивираат своите активности. Независни/приватни консултантски компании кои ќе започнат да склучуваат договори со субнационалните власти за да обезбедат стручна помош.

РОМАНИЈА	Посебен закон за несолвентност.	Во рамките на министерствата и други специјализирани владини тела формирани се работни групи за децентрализација на надлежностите	Понатамошен развој во согласност со најдобрите практики	Понатамошен развој во согласност со најдобрите практики	Понатамошен развој во согласност со најдобрите практики
БУГАРИЈА		Да се изнајде кофинансирање за позајмувањата за инфраструктурата финансирана од фондовите на ЕУ.			

## Прилог 6. Перспективите на ЕУ

Табела 28. ЕУ перспективите во Македонија, Романија и Бугарија

	(А) Севкупната позиција на политиката	(Б) Административниот капацитет	(В) Институции	(Г) Финансискиот капацитет	(Д) СНТЕ II
МАКЕДОНИЈА Брзо темпо во процесот на децентрализација. Почетниот импулс беше уште во 1999 година, а беше забрзан со Охридскиот рамковен договор	Изготвена е национална стратегија за развој.	Слаб административен капацитет. Проблеми во регрутирањето и задржувањето на квалитетен персонал. Релативно пониските плати во јавниот сектор и нискиот морал водат кон висок обрт и слободни стапки. Без измени во овие услови, обуката на постоечкиот персонал не е решение бидејќи откако тие ќе се стекнат со вештини со кои ќе можат да дојдат до поисплатливо вработување ќе најдат вработување во приватниот сектор. Приватните консултантски компании сеуште немаат започнато да склучуваат договори со субнационалните власти за да обезбедат стручна помош.	Затворање на ЕАР и пренос на функциите на Министерството за финансии. Слаб статистички информативен систем.	До ниво кога локалните власти не се способни да ги генерираат потребните дополнителни ресурси за спроведување на програмите на фондовите на ЕУ, така може да се пропушти шансата. Нема правила на ЈПП.	Предлог законот за изедначен регионален развој е во процедура. Можна политичка расправа поврзана со дефинирањето на 3 ниво на СНТЕ.

<p>РОМАНИЈА</p> <p>Споро темпо во процесот на децентрализација. Недостаток на политичка решеност и можеби визија за процесот.</p>	<p>Националниот план за развој изготвен за периодот од 2007–2013 год. Тој обезбедува основа за приоритетизација на употребата на малите владини фондови за помагање на субнационалните власти со соодветно финансирање за пристап до фондовите на ЕУ. Министерството за европска интеграција е задолжено за подготовка на Националните планови за развој и тоа управува со имплементацијата на регионалните програми за развој</p>	<p>Закон за административен капацитет. Министерството за европска интеграција исто така подготви акционен план во врска со слабиот административен капацитет на субнационалните власти со следниве главни елементи: Проект во вредност од 3,8 милиони евра за подготовка на приватниот сектор и МСП да обезбедат подготовка за фондовите на ЕУ и за персоналот на регионалните агенции за развој. Нови програми за обука за локалните совети во планирањето на спроведувањето и следењето на Фондот на ЕРД за обука на локалните функционери со силна компонента во однос на инфраструктурата иако од субнационалните власти се очекува да склучуваат договори со приватниот сектор. Предлог за креирање на Компанија за развој на инфраструктурата од страна на Романското академско здружение Групата за применета економија по успехот на естонското ППФ. Административниот капацитет ќе се оцени и воспостави со закон (во согласност со Рамковниот закон за децентрализација 339).</p>	<p>Министерството за администрација и внатрешни работи ги усвојува во согласност со законот иницијативите и нацрт нормативните акти во врска со административната и финансиска децентрализација развиени од министерствата или други специјализирани владини тела (Закон 339). Важни како детерминанти за капацитетот на апсорпција. Услов за силна борба против корупцијата и промовирање на владеењето на правото.</p>	<p>До онаа мерка до која локалните власти не можат да ги генерираат потребните дополнителни ресурси за спроведување на програмите на фондовите на ЕУ, може да се пропушти шансата. Големи парчиња средства се очекуваат да дојдат од придонесите од субнационалните власти, а овој пат нема јасен план за тоа како ова ќе се спроведе. Ефективноста на регионалната оперативна програма и други елементи на Националниот план за развој во голема мерка ќе зависи од нивната интеграција во рамката на среднорочните расходи на локалните власти.</p>	<p>8 регионални агенции за развој кои кореспондираат на СНТЕ II 8–те региони за развој</p>
<p>БУГАРИЈА</p>	<p>Националниот план за развој изготвен за периодот од 2007–2013 год. Сите регулативи во врска со</p>	<p>Ограничен административен капацитет</p>	<p>Две институции одговорни за прашања поврзани со ЕУ: Министерството за финансии и Министерството</p>	<p>Локалните власти не се во можност да генерираат средства за кофинансирање. Затоа постои идеја</p>	<p>Шест региони за планирање (СНТЕ II) беа формирани во 2000 год. Со цел да се одговори на</p>

	планирањето што е во тек		за регионален развој и јавни работи	за креирање на Фонд за локален развој во декември 2006 за да се обезбедат кредити за кофинансирање	условите за пристапување
--	--------------------------	--	-------------------------------------	--	--------------------------

Извор: Усвоено од Martinez 2005

## Искуства на ЕУ 8:

### (Б) Административниот капацитет:

Земјите-членки и земјите-кандидати се чини дека на сличен начин имаат проблем со регрутирањето и задржувањето на квалификуван персонал. Релативно пониските плати во јавниот сектор и нискиот морал водат кон висок обрт и слободни стапки. Ова значи дека без да се сменат овие услови обуката на постоечкиот персонал не е решение бидејќи откако тие ќе се стекнат со вештини со кои ќе можат да дојдат до поисплатливо вработување ќе најдат вработување во приватниот сектор.

Естонија Го поддржуваше креирањето на установа за подготовка на проекти (УПП) во 2001 година надвор од јавниот сектор. Административно гледано финансиските ресурси кои се достапни преку УПП се корисни за ангажирање на стручни консултанти за да помогнат во изготвувањето на документите што ги бара ЕУ. Во 2001 година УПП на Естонија изготви повеќе апликации што беа прифатливи за ЕУ отколку во текот на целиот период од 1994 до 1998 година.

Полска: бројни приватни консултантски компании започнаа да склучуваат договори со субнационалните власти за да ги обезбедат сите неопходни документи и со квалитетот што го бараше ЕУ за пристап до фондовите за трансфер.

### (Г) Финансискиот капацитет:

Посебно законодавство за кое се размислуваеше во повеќето од 8-те земји од ЕУ за олеснување на постоечките ограничувања за задолжување од страна на субнационалните власти.

Летонија: консолидирање на помалите ЕЛС.

Романија до сега нема направено конкретни напори за промовирање на ЈПП. Едно од можните објаснувања, кое Романија го дели со многу од 8-те ЕУ земји, е општата недоверба на приватните бизнисмени во Источна Европа.

Чешка: Министерството за финансии разви буџетски правила што се однесуваат на транспарентноста на ЈПП проектите дури и ако тие формално не конституираат долг, и обезбедуваат почитување на сметковотствените правила на ЕУРОСТАТ. И Светската банка помогна во развивањето на „ЈПП Центрум“ (акционерско друштво во државна сопственост), којшто претставува мал ресурсен центар што треба да обезбеди стручна помош за министерствата, регионалните власти, општините, дизајниран да биде централна точка за набавка на дополнителни технички ресурси за овие агенции кога се потребни за одредени проекти.

### (Д) СНТЕ II:

Унгарија предлага формирање на специјален „фонд за изедначување“ кој ќе се користи за да им се помогне на регионите со помалку ресурси да одговорат на барањата на ЕУ (Davies, 2003 и Martinez 2005).

## Прилог 7. Илустративни анализи на стапката на кредитна способност на ЕЛС во Македонија

1. Показатели на фискалниот учинок:
  - а. процент од приходите од БДП;
  - б. приходите на ЕЛС од просекот на ЕЛС;
  - в. процент од сопствените приходи над трансферите (автономија на приходот);
  - г. процент од CAPEX над оперативните трошоци (крутост на трошоците).
2. Состав и трендови во показателите на трошоците:
  - а. процент од трошоците од БДП;
  - б. трошоците на ЕЛС од просекот на ЕЛС;
  - в. оперативниот биланс за оперативни приходи (оперативен учинок);
  - г. биланс по CAPEX до вкупните приходи (свкупен учинок).
3. Показатели на финансиската позиција:
  - а. процент од вложувањата од вкупните трошоци;
  - б. вложувањата на ЕЛС од просекот на ЕЛС;
  - в. долгот на оперативните приходи (вкупен долг);
  - г. сервисирање на долгот до вкупните приходи (сервисирање на долгот).

**Табела 29. Илустрација на споредбата на стапката на кредитна способност на македонските ЕЛС (2006)**

ЕЛС Показатели на фискалниот учинок	процент од приходите од БДП	ЕЛС приходи над просекот на ЕЛС =1; под просекот на ЕЛС=0	процент од сопствените приходи над трансферите	процент од CAPEX над оперативните трошоци
АРАЧИНОВО	0.00%	0	55.08%	26.99%
БЕРОВО	0.05%	1	9.85%	308.09%
БИТОЛА	0.15%	1	149.56%	39.48%
БОГДАНЦИ	0.01%	0	44.45%	85.78%
БОГОВИЊЕ	0.03%	0	37.55%	172.43%
БОСИЛОВО	0.02%	0	27.31%	167.33%
БРВЕНИЦА	0.01%	0	53.75%	52.90%
ВАЛАНДОВО	0.02%	0	54.42%	29.47%
ВАСИЛЕВО	0.01%	0	30.90%	82.33%
ВЕВЧАНИ	0.00%	0	43.14%	87.51%
ВЕЛЕС	0.07%	1	115.94%	39.17%
ВИНИЦА	0.04%	0	26.41%	105.80%
ВРАНЕТИЦА	0.00%	0	89.91%	28.23%
ВРАПЧИСТЕ	0.02%	0	285.40%	59.78%
ГЕВГЕЛИЈА	0.07%	1	57.76%	137.58%
ГОСТИВАР	0.09%	1	81.45%	77.87%
ГРАДСКО	0.01%	0	33.93%	128.23%
ДЕБАР	0.04%	0	93.99%	117.32%
ДЕБАРЦА	0.01%	0	23.18%	63.00%
ДЕЛЧЕВО	0.03%	0	60.85%	51.20%
ДЕМИР КАПИЈА	0.01%	0	28.55%	132.96%
ДЕМИР ХИСАР	0.02%	0	21.81%	81.25%
ДОЈРАН	0.01%	0	107.04%	65.72%
ДОЛНЕНИ	0.01%	0	32.16%	26.71%
ДРУГОВО	0.01%	0	38.94%	25.23%
ЖЕЛИНО	0.02%	0	48.54%	88.22%
ЗАЈАС	0.01%	0	35.50%	40.15%
ЗЕЛЕНИКОВО	0.01%	0	149.47%	40.52%

ЗРНОВЦИ	0,00%	0	29,93%	101,18%
ИЛИНДЕН	0,02%	0	140,58%	41,59%
ЈЕГУНОВЦЕ	0,01%	0	51,80%	29,93%
КАВАДАРЦИ	0,07%	1	224,48%	96,79%
КАРБИНЦИ	0,01%	0	11,40%	85,77%
КИЧЕВО	0,04%	0	137,13%	41,64%
КОНЧЕ	0,01%	0	38,10%	81,61%
КОЧАНИ	0,04%	0	77,06%	41,03%
КРАТОВО	0,01%	0	35,82%	100,30%
КРИВА ПАЛАНКА	0,04%	0	32,03%	18,38%
КРИВОГАШТАНИ	0,00%	0	69,34%	22,20%
КРУШЕВО	0,01%	0	43,99%	58,66%
КУМАНОВО	0,12%	1	92,11%	25,10%
ЛИПКОВО	0,01%	0	30,12%	302,05%
ЛОЗОВО	0,01%	0	14,38%	10,10%
МАВРОВО И РОТУШЕ	0,01%	0	29,44%	25,91%
МАКЕДОНСКИ БРОД	0,01%	0	33,93%	114,34%
МАКЕДОНСКА КАМЕНИЦА	0,01%	0	46,16%	62,83%
МОГИЛА	0,01%	0	61,67%	65,16%
НЕГОТИНО	0,03%	0	111,20%	37,61%
НОВАЦИ	0,01%	0	40,79%	110,30%
НОВО СЕЛО	0,02%	0	22,06%	26,51%
ОСЛОМЕЈ	0,01%	0	19,99%	108,11%
ОХРИД	0,12%	1	374,38%	38,27%
ПЕТРОВЕЦ	0,01%	0	60,70%	140,87%
ПЕХЧЕВО	0,01%	0	18,63%	186,67%
ПЛАСНИЦА	0,01%	0	11,81%	42,02%
ПРИЛЕП	0,10%	1	167,96%	127,95%
ПРОБИШТИП	0,04%	0	48,30%	168,00%
РАДОВИШ	0,06%	1	170,29%	90,86%
РАНКОВЦЕ	0,01%	0	14,91%	36,49%
РЕСЕН	0,03%	0	62,82%	125,09%
РОСОМАН	0,01%	0	59,44%	91,78%
СТАРО НАГОРИЧАНЕ	0,01%	0	31,73%	124,35%
СВЕТИ НИКОЛЕ	0,05%	1	64,02%	52,49%
СОПИШТЕ	0,01%	0	179,65%	48,48%
СТРУГА	0,14%	1	234,63%	52,83%
СТРУМИЦА	0,08%	1	149,60%	14,42%
СТУДЕНИЧАНИ	0,01%	0	117,15%	51,23%
ТЕАРЦЕ	0,02%	0	76,53%	37,24%
ТЕТОВО	0,09%	1	172,90%	19,79%
ЦЕНТАР ЖУПА	0,01%	0	97,78%	23,29%
ЧАЈКА	0,01%	0	18,47%	80,35%
ЧЕШИНОВО И ОБЛЕШВО	0,01%	0	141,68%	102,43%
ЧУЧЕР САНДЕВО	0,03%	0	228,39%	27,86%
ШТИП	0,05%	1	130,32%	116,47%
АЕРОДРОМ	0,17%	1	349,64%	78,08%
БУТЕЛ	0,05%	1	167,77%	55,19%
ГАЗИ БАБА	0,10%	1	109,93%	50,76%
ГОРЧЕ ПЕТРОВ	0,05%	1	236,50%	89,11%
КАРПОШ	0,13%	1	280,09%	56,98%
КИСЕЛА ВОДА	0,10%	1	269,96%	47,08%
САРАЈ	0,02%	0	91,32%	104,44%
ЦЕНТАР	0,17%	1	477,38%	33,36%
ЧАИР	0,07%	1	146,15%	28,23%
ШУТО ОРИЗАРИ	0,01%	0	127,30%	120,37%
ГРАД СКОПЈЕ	0,87%	1	657,50%	26,99%
<b>ВКУПНО:</b>	<b>3,93%</b>		<b>351,01%</b>	<b>79,79%</b>

Пресметки на авторот. БДП е земен како проекција за цела 2006 година.

Агенциите за утврдување на стапката на кредитна способност и инвеститорите понекогаш разгледуваат други компаративни податоци и индекси за да се процени кредитоспособноста на ЕЛС. Ова се некои примери на некои показатели на III ниво на СНТЕ (повеќе на [www.lsg-data.org.mk](http://www.lsg-data.org.mk) изготвена од ЦЕА и спонзорирана од УСАИД преку World Learning) за Македонија.

**Табела 30. Комбиниран индекс на економскиот развој**

Регион	Комбиниран индекс на економскиот развој	Рангирање
Република Македонија	-0,80	1,00
Пелагониски	-0,40	2,00
Вардарски	0,00	3,00
Североисточен	0,90	4,00
Југозападен	0,30	3,00
Скопски	-1,30	1,00
Југоисточен	-0,40	2,00
Полошки	1,00	4,00
Источен	-0,10	3,00

Забелешка: Колку е понегативна бројката толку е подобра состојбата.

**Табела 31.**  
**Статистички податоци што се на располагање за променливите вредности**

Просек	0,00	2,75
Макс.	1,00	4,00
Мин.	-1,30	1,00

ОКИ индексот на ЦЕА дава севкупна основа за споредба меѓу македонските ЕЛС. Тој го олеснува одредувањето на целите за оние што носат одлуки и тоа не само за Владата туку и за донаторската заедница. ЦЕА верува дека ОКИ индексот на ЦЕА ќе биде корисен за локалните власти и функционери во подготовката на стратегија и планови за развој како и меѓусебно споредување и поттикнување на конкуренцијата меѓу нив во рамките на Македонија. Системот на рангирање има за цел да го оцени социо-економскиот учинок на македонските ЕЛС.

**Табела 32. ОКИ индексот на ЦЕА заснован на 28 променливи вредности**

Комбиниран индекс на населението	Комбиниран индекс на економскиот развој	Комбиниран индекс на на социјалната инфраструктура	Комбиниран индекс на комуналната инфраструктура
1. Индекс на стареење 2. Годишен раст на населението 3. Вкупна стапка на нанталитет 4. Нето миграција	5. ВА на нефинансискиот сектор 6. Стапка на пораст на ВА во нефинансискиот сектор 7. Стапка на невработеност	8. Образование – Стапка на неписменост – Број на ученици во терцијалното образование 9. Здравство – Лекари – Смртност кај новороденчињата – Смртни случаи од туберкулоза 10. Култура – Кино претстави – Јавни културни објекти 11. Ризици по младинатак – Невработеност кај младите – Осудени малолетници 12. Демократија – Кандидати за локалната самоуправа по избран советник во локалната самоуправа – број на НВО-а 13. Полова еднаквост – Стапка на активност на жените – Избрани жени во локалната самоуправа како дел од вкупниот број на избрани претставници	14. Патишта 15. Телефонски претплатници

Извор: [www.lsg-data.org.mk](http://www.lsg-data.org.mk).

Оттука може да се избере да се видат резултатите кај посебните индекси и/или на комбинираниот ОКИ:

1. Комбиниран индекс на населението
2. Комбиниран индекс на економскиот развој
3. Комбиниран индекс на социјалната инфраструктура
4. Комбиниран индекс на комуналната инфраструктура
5. Општинскиот комбиниран индикатор (ОКИ) на ЦЕА

**Табела 33. Број на класи според правилото на Стрц**

СНТЕ	СНТЕ 3	СНТЕ 4	СНТЕ 5
Единици	8	34	123
Број на класи (во согласност со правилото на Стрц)	4	6	8

Бројот еден го илустрира најдобриот учинок така што колку е повисоко нивото толку е по-лош учинокот.

## Користени материјали

- [1] ARD Inc. Financial Team, "Assessing the Borrowing Capacity of the Municipality of Pitesti, Romania"; Romania Local Government Bridge Program 2005
- [2] Bahl & Linn, "Urban Public Finance in Developing Countries"; 1992, World Bank
- [3] Caluseru and Johnson, "Study on the reform of legal and regulatory framework for borrowing by ELS"; 2005
- [4] Charles Jokey, "Credit rating for LGU"; training program in Macedonia in organization of CEA 2005
- [5] Davey, Kenneth, "Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries." LGI/PSRI-Budapest, 2003
- [6] EAR Project on Strengthening the capacity of the Ministry of Environment and Physical Planning in Macedonia, "Economic, Financial and Administrative Requisites of Approximation to the European Union"; 2002-2003
- [7] EAR Phase 2, "Implementation and Co-ordination of the Decentralization Process, 2006
- [8] Farber G, "Local government borrowing in Germany". In: B. Dafflon (ed) Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt
- [9] Felix Ejgel, "Creditworthiness, Ratings and Debt Issuance Trends in CEE"; Presentation for the training in LGU Credit Rating organized by CEA, Oct-Nov 2005
- [10] "Fiscal Decentralization in Romania: Policy Reform Directions for the Short and Medium Term"; April, 2002
- [11] Fitch rating, "Special report for Romanian local authorities"; December 2003
- [12] Freedom House report for Romania; 2004
- [13] IPP Romania, "Local budgets equalization policy in Romania"; February 2005
- [14] J. Petersen and J. B. Crihfield, "Linkages between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies"; World Bank April 2000
- [15] John Petersen with John B. Crihfield, "Linkages between Local Governments and Financial Markets: A Tool Kit to Developing Sub-Sovereign Credit Markets in Emerging Economies"; WB April 2000
- [16] Jorge Martinez Vazquez, "Intergovernmental Fiscal Relations in Romania: Challenges and Options for Reform"; January 2006 draft
- [17] M. DeAngelis and G. Caluseru, "Municipal Credit and Finance in Romania"; USAID LGAP Oct. 2000 and Restatement from Jan. 2002
- [18] Pawel Swianiewicz, "Local government borrowing"; LGPSRI/OSI Budapest, 2004
- [19] SchlumbergerSema, "Municipality Debt Assessment in Macedonia"; TA to the Ministry of Finance on Fiscal Decentralization under EAR contract, 2004
- [20] T. Levitas, "An Introduction to Municipal Borrowing in Serbia"; LGRP Serbia, USAID/DAI (Draft 2006)

- 
- [21] "Strategic Development Plan for Public Financial Management Reform in Romania 2005-2007"
- [22] Teresa Ter-Minassian, "Fiscal Federalism in Theory and Practice"; Washington DC, International Monetary Fund 1997
- [23] T.Spofford, "Fiscal Decentralization, Municipal Credit and Municipal Service Delivery in Romania"; USAID LGAP April 2002
- [24] UNDP, "Fiscal Decentralization in Transition Economies: Case Studies from the Balkans and Caucasus"; 2005
- [25] Urban Institute, "Training needs assessment report for municipal credit market development in Romania"; April - May 1998
- [26] USAID ARD Inc., "Decentralization strategy: An analytical framework"; July 2005
- [27] WB, "Mobilizing private finance for local infrastructure in Europe and Central Asia"; Working paper 46, 2005

**Иднината на јавните финансии  
на локално ниво:**

**Студии на случај од Романија,  
Бугарија и Македонија**

<b>Издавач</b>	Центар за Економски Анализи–ЦЕА
<b>За издавачот</b>	Марјан Николов
<b>Наслов</b>	Иднината на јавните финансии на локално ниво: Студии на случај од Романија, Бугарија и Македонија
<b>Уредник</b>	Марјан Николов
<b>Проект Менаџер</b>	Марјан Николов
<b>Автори/истражувачи</b>	Марјан Николов, Малгоржата Маркиевич
<b>Лектура на Англиски јазик</b>	Јан Маклеин
<b>Подготовка и корица</b>	Мирослав Милановиќ
<b>Тираж</b>	500 Англиски, 500 Македонски
<b>Печати</b>	ГЛОБАЛ Комуникации, Скопје

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352.073.52 (498) (047.31)  
352.073.52 (497.2) (047.31)  
352.073.52 (497.7) (047.31)

ИДНИНАТА на јавните финансии на локално ниво : студии на случај  
од Романија, Бугарија и Македонија / уредник Марјан Николов. –  
Скопје : Центар за економски анализи–ЦЕА, 2006. – 128 стр. : табели; 24 см

Фусноти кон текстот

ISBN 9989-2632-1-3

1. Николов, Марјан

а) Локална самоуправа – финансии – Романија – Истражувања б) Локална самоуправа – финансии –  
Бугарија – Истражувања в) Локална самоуправа – финансии – Македонија – Истражувања  
COBISS.MK-ID 67855882

ISBN 9989-2632-1-3

Цена: 300 денари

## **ИДНИНАТА НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ НА ЛОКАЛНО НИВО**

Студии на случај од Романија,  
Бугарија и Македонија

Придонес од:

**МАРЈАН НИКОЛОВ**, магистрирал на Универзитетот во Исланд и е Претседател на Центарот за економски анализи-ЦЕА. Марјан Николов има широко искуство во истражувања од областа на фискална децентрализација. Тој има работено на повеќе донаторски и владини спонзорирани проекти. Има презентирано неколку трудови на меѓународни конференции и работилници дома и во странство.

**МАЛГОРЖАТА МАРКИЕВИЧ**, дипломирала на катедрата за економија при Универзитетот во Варшава. Таа е виш макроекономист и соработува со CASE од Полска и со ЦЕА од Македонија.

Таа специјализира јавни финансии и учествувала во повеќе проекти во областа на реформи на економија, фискален менаџмент и макроекономско моделирање. Работела и како консултант во транзициони земји: Белорусија, Киргистан, Грузија, Македонија, Црна Гора и Украина.

Таа публикувала трудови во областа на фискалната политика, даночна конкурентност и економска политика во услови на транзиција.