

Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините  
Фондација Фридрих-Еберт канцеларија Скопје

**ШЕМИ НА ФИНАНСИСКО  
(ФИСКАЛНО) ПОРАМНУВАЊЕ  
МЕЃУ ОПШТИНИТЕ**

Скопје 2003

**Издавач:**

Фондација " Фридрих Еберт" - Канцеларија Скопје

**За издавачот:**

Петер Телен

**Стручна редакција:**

д-р Илија Тодоровски

**Техничка подготовка, дизајн на корица:**

Тодор Трајковски

**Лектура:**

Симона Груевска-Маџоска

**Превод:**

од англиски: Вера Василева Ангелова

од германски: Емина Авдик

**Печати:**

Инк-интернационал - Скопје

**Тираж:** 500

**ЦИП:**

Каталогизација во публикацијата

Народна и универзитетска библиотека" Св. Климент Охридски" Скопје

## СОДРЖИНА

|   |    |
|---|----|
| ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ .....  | 5  |
| <b>Д-р Илија Тодоровски</b><br>ЗНАЧЕЊЕТО НА ВОВЕДУВАЊЕТО НА ШЕМИТЕ<br>НА ФИСКАЛНОТО (ФИНАНСИСКОТО)<br>ПОРАМНУВАЊЕ МЕЃУ ОПШТИНИТЕ ВО<br>РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ..... | 9  |
| <b>Гунар Швартинг</b><br>ФИНАНСИРАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА<br>ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО<br>СР ГЕРМАНИЈА СИСТЕМОТ НА<br>ФИНАНСИСКО ПОРАМНУВАЊЕ .....                       | 21 |
| <b>Злата Плоштајнер</b><br>ФИНАНСИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА<br>САМОУПРАВА ВО СЛОВЕНИЈА .....  | 39 |
| <b>М-р Снежана Костадиноска-Милошеска</b><br>МОДЕЛ ЗА ЕКВИЛИЗАЦИОНИ ТРАНСФЕРИ<br>ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА .....  | 59 |
| МИСЛЕЊА И СТАВОВИ НА<br>УЧЕСНИЦИТЕ НА СЕМИНАРОТ .....   | 75 |
| ЗАКЛУЧЕН ОСВРТ .....  | 83 |

## ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Последниве неколку години се во тек реформите во областа на локалната самоуправа. Најзначајни меѓу нив се тие во областа на преносот на надлежности од централно на локално ниво, во областа на локалното финансирање, територијалната поделба и Градот Скопје. Во рамките на локалното финансирање, секако дека една од најбитните области е таа врзана за фискалното или финансиското порамнување меѓу општините или деловите на општините, односно изнаоѓање формула, т.е. критериуми, начини и средства за намалување на јазот помеѓу поразвиените и понеразвиените делови на системот на локалната самоуправа, со оглед на тоа што во досегашниот целокупен развој, во процесите на индустријализација и урбанизација, концентрација на образовните, здравствените, административните, културните и другите објекти во градовите, и особено во главниот град Скопје, руралните населби, дел од градските периферни населби, а некаде и цели региони беа развојно маргинализирани и оставени без елементарна физичка инфраструктура, без доволен број образовни, здравствени и други објекти. Во текот на 1990-тите беа востановени неколку еквилибрициони фондови, како што беше Фондот за недоволно развиените подрачја, Фондот за локални патишта и Програмата за водоводи, но овие се карактеризираа со недоволност, од една страна, а од друга страна, не беа секогаш доделувани врз основа на јасни и транспарентни критериуми, така што, и покрај тоа што постигнаа определени позитивни ефекти, немајќи доволен капацитет, не беа во можност да извршат пресуден пресврт во начинот на финансирање на

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

помалку развиените делови од системот, и со тоа радикално да ја подобрат нивната изразито неповолна положба.

Согледувајќи го тоа, законодавецот во Предлогот за донесување Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (2003) воведува шема на фискално порамнување која е идентична со словенечката. Во тој контекст, она што нé мотивираше да го одржиме семинарот на оваа тема и токму во овој момент е фактот што оваа шема не беше анимирана и интерпретирана пред пошироката јавност, а нејзината лапидарна формула и недостатокот на дополнителна интерпретација не создаваат претпоставки да веруваме дека истата, кога ќе се прочита законскиот текст, ќе биде разбрана. Освен тоа, начинот на нејзиното финансирање останува сé уште отворено прашање. Затоа, на 24 и 25 октомври 2003 година, во хотелот “Десарет” - Охрид се одржа семинар на тема **“Шеми за финансиско (фискално) порамнување меѓу општините - хоризонтално и вертикално”**, во организација на германската фондација Фридрих Еберт. На семинарот настапија со свои реферати експерти од Германија и Словенија, д-р Гунар Швартинг и д-р Злата Плоштајнер, опишувајќи ги конститутивните елементи и начинот и ефектите на функционирањето на овие шеми во нивните држави, како и домашните експерти, д-р Илија Тодоровски и м-р Снежана Милошевска, кои во нивните реферати се осврнаа на потребата од нивното воведување и можностите за нивно функционирање во контекстот на македонската локална самоуправа. Останатите учесници на семинарот беа стручњаци од областа на локалното финансирање и локалната самоуправа, и тоа претставници од неколку министерства, какви што беа Министерството за финансии и во негови рамки Управата за јавни приходи, Министерството за локална самоуправа, Министерството за животна средина и просторно планирање; претставници на локалната самоуправа, и тоа градоначалници и раководители на општинските администрации; претставници на невладини организации кои делуваат во рамките на проблематиката на

## **Воведни напомени**

---

локалната самоуправа, новинари на специјализирани списанија за локална самоуправа и други. Спомнатите реферати на странските и домашните експерти, како и дискусиите од семинарот, се презентирани во наредниот дел од ова издание.

**Д-р Илија Тодоровски**

**ЗНАЧЕЊЕТО НА ВОВЕДУВАЊЕТО НА ШЕМИТЕ  
НА ФИСКАЛНОТО (ФИНАНСИСКОТО)  
ПОРАМНУВАЊЕ МЕЃУ ОПШТИНИТЕ ВО  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

**I. ТЕОРЕТСКИ ОСВРТ**

**1. Поим за локалната самоуправа**

Локалната самоуправа претставува облик на управување во локалните заедници во кои граѓаните непосредно или преку претставнички тела и други локални органи, што самите ги избираат, одлучуваат за интересите и работите од локално значење во определени области од општествениот живот во локалната заедница<sup>1</sup>.

Локалната самоуправа е значаен сегмент на целокупната политичка власт во една држава. Таа е комплементарна со државната власт во управувањето со општествените работи, што најевидентно се согледува од фактот што тие имаат поделени надлежности во повеќе општествени области. Таа е автономна, но не е целосно суверена.

**2. Значење на локалната самоуправа**

2.1. Локалната власт е поспособна да се прилагоди на специфичностите на локалниот развој и да изгради локални развојни приоритети.

---

<sup>1</sup> Гордана Силјановска - Давкова, Владимир Митков: Локална самоуправа, МАГОР, Скопје, 2000, стр. 17

2.2 Локалната власт е подемократска, а со тоа и поефективна во остварувањето на оперативните задачи во многу општествени потсистеми (образование, здравствена заштита итн.) на определено подрачје.

2.3 Постојењето на локалната самоуправа го намалува државниот монопол во управувањето со општествените работи.

2.4 Преземањето на оперативните задачи во многу области од страна на локалната власт им овозможува на централните органи да се занимаваат со нивните развојни стратегии.

2.5 Локалната самоуправа обезбедува голема присутност на локалното население во локалните политички процеси.

### **3. Потребата од ефективна локална самоуправа**

Ефективна локална самоуправа е таа која на високо ниво ги задоволува потребите на граѓаните од локално значење. Ефективната локална самоуправа е производ на концепцијата и дејствувањето и на државната власт и на локалните структури, затоа што:

**3.1. Фактори кои влијаат на ефективната локална самоуправа.** Побитни фактори кои влијаат на ефективната локална самоуправа или врз локалниот развој се следниве:

1. Уставниот и законскиот статус на локалната самоуправа;
2. (Стварните) надлежности на локалната самоуправа;
3. Финансирањето на локалната самоуправа - обем и начин;
4. Територијалниот опфат на локалните единици (месната надлежност);
5. Степеноста на локалната самоуправа;
6. Локалната организација - поставеноста и функциите на локалните органи и тела;
7. Организациската самостојност на локалните единици;

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

8. Персоналната самостојност на локалните органи и тела;
9. Контролата на локалната самоуправа од страна на државната власт;
10. Човековиот фактор во локалните органи и тела;
11. Граѓанската партиципација.

## **II. ФИНАНСИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА**

### **1. Финансиска доволност и финансиска автономија**

Современата локална самоуправа има голем број надлежности и голем апарат за нивна реализација. За остварувањето на секоја надлежност (изградба на патишта, училишта, здравствени институции и друго) и за работата на локалните органи (администрацијата, градоначалникот) локалните единици мора да располагаат со определени финансиски средства, односно со определена количина на пари.

**Финансиска доволност.** Притоа, една локална единица мора да има доволно средства за да ги изврши успешно и сопствените и делегираните од централната власт задачи. Секако, тука се наметнува прашањето што претставува финансиска доволност или кога можеме да сметаме дека за задоволувањето на потребите постојат доволно средства.

Начелно, финансиска доволност постои кога за секој сегмент на локалното функционирање (инфраструктура, образование, здравство) локалната единица располага со средства за негово:

- а) Одржување;**
- б) Осовременување (обновување);**
- в) Развој (експанзија).**

Значи, општината треба да има доволно **тековни средства за одржување (на патишта, образовни објекти, здравствени објекти, плати на персоналот итн.), фонд за амортизација** заради **обнова или модернизација** (на објектите) **и инвестициски фонд** заради **зголемување** на мрежата на институции и објекти на нејзината територија.

Локалната самоуправа може да функционира успешно само доколку има можност да определи локални приоритети, што значи слобода да го фокусира својот развој во неколку полиња, т.е. да потроши повеќе средства на оние локални цели кои се најзначајни за нејзиниот севкупен развој. Значи, доколку локалната самоуправа има можност да намени дел од средствата според свое наоѓање, таа ќе се карактеризира и со **финансиска автономија**.

Финансиската доволност и автономија се битни услови за успешно функционирање на современиот систем на локална самоуправа. Тие, но, пред сè, финансиската доволност, зависат од четири глобални чинители.

Прво, тие зависат од **целокупниот финансиски капацитет на една држава**. Логично, развиените држави со просечен бруто домашен производ по жител од 25.000 US \$ можат да го задоволат овој услов, а држави како Република Македонија со 1.800 US \$ не можат, па тие би се карактеризирале и со финансиска недоволност, и претпоставено, со намалена финансиска автономија.

Второ, тие зависат и од **односот на централната власт кон локалната самоуправа**, со тоа и кон локалниот развој. Оптимален случај е кога државата обезбедува сразмерност во распределбата на целокупните национални приходи во остварувањето на специфичните цели или сразмерно правична распределба на приходите помеѓу централните органи и локалните единици земајќи ги предвид централните и локалните задачи.

Трето, **финансиската доволност зависи од самата поставеност и функционирање на локалните органи**. Доколку државата не востанови локални органи со добро дефинирани

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

функции и можности за соработка и меѓусебна контрола, и канали за влез на населението во локалните процеси, може да дојде до тоа финансиските приходи нерационално да се користат, или да бидат користени за лични цели.

**Четврто, финансиската доволност зависи и од странска помош.**

### **2. Финансирањето во Република Македонија**

Во периодот на транзицијата македонската локална самоуправа располагаше со следниве извори на приходи:

#### **1) Даноци<sup>2</sup>**

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

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

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

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

**а) Фонд за развој на стопански недоволно развиените подрачја, во кој спаѓаа стопански недоволно развиените**

---

<sup>2</sup> Законот за локална самоуправа од 1995 година го сметаше како извор на приход и данокот на промет на стоки и услуги, но тој не беше никогаш разработен со друг закон, и како таков остана неискористена можност за приход на локалната самоуправа.

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

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

**в) Програма за изградба на водоводи во РМ,** која служеше за изградба, поправка и одржување на водоводната и канализациската мрежа во сите локални единици;

**ф) Буџетски трансфери,** кои служеа главно да го зајакнат финансискиот капацитет на локалните администрации.

#### **4. Донации**

#### **5. Локални придонеси**

(било во работна рака било во финансиски средства).

Како што може да се види, македонската локална самоуправа не располагаше со најквалитетните извори на приходи. Таа беше лишена и од даноците врзани за стопанските активности, како што беше некогаш данокот на промет на стоки и услуги (подоцна ДДВ), данокот на акцизи, данокот на добивка, персоналниот данок итн. Тоа значи дека македонската локална самоуправа се карактеризираше со финансиска недоволност, тргнувајќи од фактот дека општините трошеа просечно околу 50 САД \$ по жител годишно на инфраструктурно одржување и развој.<sup>3</sup> Додека

---

<sup>3</sup> За разлика, во развиените земји, во случајот на Германија годишно се издвојуваат околу 870 ЕУРА по жител само за изградба на пречистителни

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

градските општини беа во позиција да задоволат поголем дел од своите ниско проектирани потреби од сопствени приходи, пред сè поради градежното земјиште со кое располагаа, руралните општини беа речиси целосно зависни од трансферите на фондовите на централните органи и агенции, и на тој начин, покрај со недостаток на средства, се соочуваа и со недостаток на финансиска автономија.

Општо земено, и поради финансиската недоволност и поради недоволната финансиска автономија, македонските локални единици се соочуваа со финансиска зависност од државните органи, од една страна, и со ниска задоволеност на локалните потреби во доменот на нивните надлежности, од друга страна. Освен тоа, Република Македонија се соочуваше со нерамномерниот развој на разните локални единици на својата територија. Притоа, најразвиена локална единица е градот Скопје, каде што покрај развиената инфраструктура (покриеност на централното градско подрачје со асфалтирани улици, водовод, канализација итн.) во него се концентрирани многу образовни, административни, културни, здравствени и други установи на сите нивоа. Помалку развиени со локална инфраструктура и други објекти од Скопје се останатите градови во Република Македонија; понеразвиени од нив се селските населби, а во нивни рамки ридско-планинските села, кои по правило немаат никакви културни, социјални, административни, судски и други установи и имаат најслабо развиена инфраструктура. Значи, големи разлики постоеја помеѓу градските и руралните делови. Причините што ги создадоа големите локални разлики се временски лоцирани и доста пред транзицискиот период, а би се свеле на следното:

а) Во повоенiot период беше интензивиран процесот на индустријализација, во тој контекст и урбанизација, што значи најголемите инвестиции и развојни стопан-

---

станции.: Извор: д-р Весна Стојанова: Функционирање на системот на локална самоуправа

ски стимуланси беа насочувани кон изградбата на индустриските објекти. Со фактот што по правило индустријата се врзува за градовите, тие преку индустријализацијата и стимулансите за изградба доста зајакнаа во овој период, битно зголемувајќи го и пред тоа постоечкиот јаз меѓу градот и селото. На тоа се надоврза и идеолошката определба на социјалистичката власт, којашто во овој период го преферираше развојот на колективитетите, а не на индивидуалната иницијатива. Таа, во селото и во земјоделците како приватници долго време гледаше идеолошки опонент, на тој начин намалувајќи му ја нужно потребната поддршка во стопанското процесирање и развој, со што ги зголемуваше разликите помеѓу градот и селото.

б) Во еден долг период од три децении пред транзицијата превладуваа големи општини составени од еден град и повеќе десетици села, но каде што со урбаниот растеж процентот на урбаното население сè повеќе се зголемуваше во вкупното население, за во последните дваесет години да биде и доминантно, тргнувајќи од фактот дека во еден период тоа беше 50%, во друг 55%, а денес и 60% од вкупното население на Република Македонија. Во тој контекст доаѓаше до мајоризација или надгласување на одлуките од страна на градските претставници во општинските совети (пред тоа собранија), што значи огромен дел од иницијативите и заложбите за рурална изградба на руралните претставници им беа одбивани, и релативно ограничените општински средства беа инвестирани во градски цели, и како резултат на тоа јазот во развиеноста меѓу градските и руралните центри сè повеќе се зголемуваше. Од своја страна, државата во овој период (сè до 1994 година) не обезбеди никаков механизам за прелевање на средства од поразвиените градски кон понеразвиените рурални подрачја, што резултираше во висок степен на незадоволеност на потребите на населението во овие подрачја, големи миграции на работоспособното население итн.

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

За таа цел, во Република Македонија во 1994 година беше основан Фондот за недоволно развиените подрачја, со цел да им помогне на најсиромашните, но тој нема капацитет да изврши битно намалување на локалните разлики од повеќе причини. Прво, тој нема доволно средства, бидејќи од 1994 година, кога тој се востанови, опфаќа средства во износ од 0,3% од националниот доход на РМ. Понатаму, не беа воведени критериуми околу приоритетно доделување на средства, а истражувањето за функционирањето на локалната самоуправа евидентираше приговори од страна на градоначалниците и советниците дека при доделувањето на средствата приоритетни биле партиските критериуми. И последно, не беше обезбедена институционална помош за оние села кои немаа капацитет, човечки или финансиски, да изработат инфраструктурни програми кои би ги аплицирале пред Бирото. Значи, Република Македонија ниту имаше целосна концепција за тоа како и во која мера да се намалат разликите помеѓу побогатите и посиромашните делови на системот на локална самоуправа, ниту имаше доволен финансиски капацитет за таква намена, така што иако се постигнаа некои резултати, сепак не дојде до значајна промена во степенот на неразвиеност помеѓу одделните делови на локалната самоуправа, чии показатели се следниве:

Според едно истражување каде што се земени како репрезентативен примерок 12 општини во РМ, изградената водоводна мрежа во анализираните општини е 1518 км, а таа што треба да се изгради е 473 км, при што во руралните општини имало изградено 188 км водоводна мрежа, а преостанувале да се изградат уште 163 км; изградената канализациска мрежа е 955 км, а таа што недостасува е 656 км, при што во руралните општини биле изградени 5 км канализациона мрежа, а преостанувале за изградба уште 330 км; вкупно асфалтираните или трасираните, а неасфалтирани патишта биле во должина од 495 км, а потребата од трасирање и асфалтирање изнесува речиси исто толку, т.е. 469,5 км, додека во руралните општини имало изградено 82 км

локални патишта, а преостанувале да се изградат уште 159 км. Ако се земе просечната годишна динамика на изградба во конкретните рурални општини, која изнесувала 4 км патишта, 45 км водоводна мрежа и 1,5 км канализациона мрежа годишно, заклучокот би бил дека тие рурални населби би ја заокружиле во целост својата патна мрежа за 40 години, својата водоводна мрежа за 4 години и својата канализациона мрежа за 200 години, под претпоставка да не трошат повеќе од минимални средства за нивно одржување и амортизација.

Друго истражување го посочува одразот на финансиската недоволност врз работата на административните органи на општините, при што и тука состојбите се понеповолни кај руралните општини, каде што од 18 анализирани општини 14 немаат службено возило; недоволниот број на работни простории е проблем на 13 општини, а неопременоста со канцелариски мебел на 12 општини; кај 10 општини постои недостаток на средства за тековно работење итн.<sup>4</sup>

Проблеми при управување, односно нерамномерна алокација на ресурси се појавуваат и при општините кои во својот состав имаат градски и селски населби (такви се сите 34 до Територијалната поделба од 1996 и 37 од 123 со оваа поделба), и тука имаме различна развиеност помеѓу урбаните и руралните делови.

### **III. ПОТРЕБАТА ОД ВОВЕДУВАЊЕ СИСТЕМ ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА ЛОКАЛНИТЕ РАЗЛИКИ**

Тргувајќи од доктрината дека на секој граѓанин во секое современо општество мора да му бидат пружени одредени услуги на ниво на некој прифатен општествен стандард, Република Македонија би требало да се обврзе да ги донесе

---

<sup>4</sup> Тоа е истражувањето под наслов “Состојби и проблеми на локалната власт во новоформираниите општини во Република Македонија” реализирано од ИСППИ, 1999.

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

општествените стандарди во сите области и да состави финансиски шеми на порамнување, според кои овие стандарди би се реализирале во практиката. Тоа би се постигнало кога државата би ги обврзала поразвиените општини да префрлат определени средства на понеразвиените општини, според определени критериуми, затоа што без екстерна помош, досегашните големи локални разлики уште повеќе би се зголемувале. Но, за разлика од другите земји каде што овие шеми (Equalization Schemes) се создаваат само за да ги намалат разликите помеѓу општините, во Република Македонија овие шеми би требало да ги намалат разликите и меѓу деловите од општините.

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

Значи, Република Македонија има потреба од шеми на порамнување. Ова станува уште позначајно во оној период кога ќе дојде до ефективно префрлање на надлежностите од централно на локално ниво (2004), така што тие покрај во областа на локалната инфраструктура, ќе бидат зголемени за тие од областа на образованието, здравството, социјалната заштита, локалниот економски развој и други. Некакви стандарди постојат во некои сфери, како што се образованието и здравството, кои мораат да бидат осовременети и надополнувани, но треба да се воведат и такви во областа на инфраструктурата, социјалната заштита, заштитата на животната средина итн. Во поглед на шемите на порамнување потребно е осмислување со каква развојна динамика да се врши порамнувањето и, пред сè, спремност или политичка волја преку финансиските инструменти да се врши прелевање на приходите кон понеразвиените општини.

---

**Гунар Швартинг**

**ФИНАНСИРАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА  
ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО СР ГЕРМАНИЈА  
СИСТЕМОТ НА ФИНАНСИСКО ПОРАМНУВАЊЕ**

**Собрание на градовите на Рајнланд Пфалц и  
Германска висока школа за управни науки во Шпајер**

**Финансиско порамнување**

Германските покраини се обврзани на финансиско порамнување со своите општини согласно чл. 106, став 7 од Уставот на СРГ. Со него се одредени и минималните приходи што покраините треба да ги внесат во финансиското порамнување. Меѓутоа, Уставот не предвидува и други прописи. Обликувањето на финансиското порамнување во локалната самоуправа спаѓа во една од најзначајните задачи на покраинската политика; на законодавачот во покраината му се даваат многу широки можности - што е потврдено со различни судски пресуди изречени од највисоките инстанции. Оттука произлегува дека финансиското порамнување во локалната самоуправа на ниво на СРГ е многустрано. Поради постоењето на многу различни структури, многу тешко може да се направи споредба на сојузно ниво. Ова особено важи за новите покраини, т.е. покраините-сукцесори на бившата ГДР.

## 1. Обем и структура на финансиското порамнување

### 1.1. Даночна маса и даночна сѐајка

Секоја покраина сама, по сопствено наоѓање, утврдува кои средства ќе им ги стави на располагање на општините. Согласно одредбите од Уставот, општините во секој поглед имаат право да учествуваат во делот на покраинските заеднички даноци, а тоа се:

- данок на доход
- данок на приход на корпорации
- данок на промет

Покраините можат овие задолжителни заеднички даноци да ги дополнуваат со приходи од други даноци, на пример, од данокот за моторни возила (согласно Уставот, право на овој данок имаат покраините). Збирот на овие даноци ја претставува заедничката даночна маса.

Во наредниот чекор, секоја покраина утврдува колкав дел од заедничката даночна маса ќе им се додели на општините (стапка/ квота за заедничкиот данок). Оттука произлегува масата за финансиско порамнување (слика бр. 1); таа е појдовна големина за наредната дистрибуција на средствата во финансиското порамнување во локалната самоуправа. Не постои вистинска квота за заедничкиот данок, таа, меѓу другото, зависи од надлежностите што покраината & ги пренела на локалната самоуправа. Масата за финансиско порамнување привремено се утврдува со буџетот на покраината за наредната година. Од таа причина, нејзиниот износ базира на даночните проценки што се меродавни за буџетот на покраината. Затоа, на крајот од годината се изготвува завршна сметка; секој вишок (на) или дефицит (од) средства за финансиско порамнување потоа, се зема предвид при утврдувањето на финансиското порамнување, меѓутоа најчесто за прекунаредната година.

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

Пример (даночна стапка 20%):

|   | 2003               | 2004             | 2005                                     |
|---|--------------------|------------------|--|
| Проценети годишни приходи од даноци                             | 4 мрд.<br>евра     | 4,2 мрд.<br>евра | 4,4 мрд.<br>евра                         |
| Маса за финансиско порамнување во буџетскиот план на покраината | 800 мил.<br>евра   | 840 мил.<br>евра | 880 мил.<br>евра                         |
| Земање предвид на повисоки или пониски плаќања                  |                    |                  | ./ 40 мил.<br>евра<br>⇒ 840 мил.<br>евра |
| Фактични годишни приходи од даноци                              | 3,8 мрд.<br>евра   |                  |  |
| „Коректна“ маса на финансиско порамнување                       | 760 мил.<br>евра   |                  |  |
| Разлика   | ./ 40 мил.<br>евра |                  |  |

### ***1.2. Давања надвор од даночната маса и ојшоварување***

Треба да се земе предвид и постоење на давања на покраината за општините надвор од даночната маса, на пример, за финансирање на определени надлежности на локално ниво. Ако се набљудува севкупноста на финансиските односи помеѓу покраината и нејзините локални самоуправи, тогаш треба да се предвиди и овој вид давања. Односот на средствата во и надвор од даночната маса играат важна улога во дискусијата за финансиско порамнување.

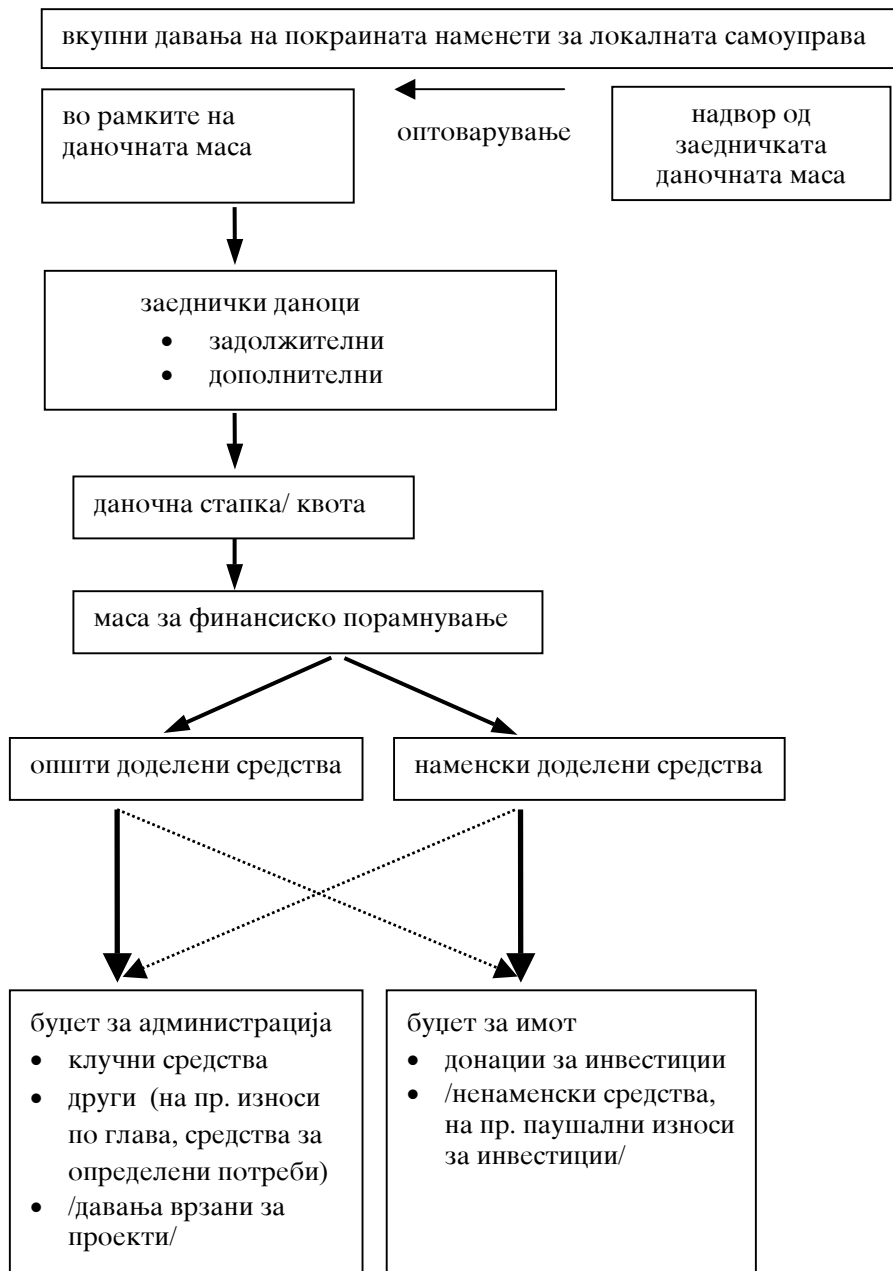
Кога во даночната маса се вклучуваат средства што претходно биле одобрени надвор од даночната маса, а

даночната маса не се проширува согласно со одобрените средства, имаме случај на таканаречено оптоварување. На тој начин фактички се намалуваат средствата што покраините им ги доделуваат на локалните самоуправи, бидејќи не се менува волуменот на финансиското порамнување. Овие оптоварувања, за жал, не ретко спаѓаат во типичните инструменти на финансиска политика на државната со која се консолидираат покраинските буџети.

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

Слика бр. 1

### Обем и структура на финансиското порамнување



### *1.3. Ойшїи и наменски доделени средсїва*

Средствата за финансиско порамнување, по правило, се класифицираат според тоа дали се одобруваат ненаменски (општи доделени средства) или за, повеќе или помалку, определена цел (наменски доделени средства). Обата видови средства се одобруваат од даночните приходи на покраината, наменското врзување на определени приходи на покраината за специјални надлежности на локалната самоуправа е ретка појава, спротивна со принципите на буџетското работење во СР Германија (исклучок претставуваат приходите од данок за заштита од пожар кои се резервирани само за таа намена). Општите средства во прв ред служат за финансирање на тековни работи, а наменските средства претежно за финансирање на инвестиции. Притоа, со оглед на финансиската автономија на локалната самоуправа, општините секогаш бараат доделување на што е можно поголем дел на општи средства. Меѓутоа, нивниот удел се разликува од покраина до покраина: во Северна Рајна Вестфалија изнесува над 90%, а во Рајнланд Пфалц само 60%.

Во делот на општите средства доминираат клучните средства; тие го сочинуваат јадрото на финансиското порамнување (види точка бр. 2). Клучните средства се најважниот инструмент за порамнување на финансиските разлики сообразено со потребите и постојат во сите системи на финансиско порамнување. Освен тоа, во поединечните покраини постојат и други општи средства што покраината им ги одобрува на локалните самоуправи, на пример, износи по глава за реализирање на определени задачи што, пред с#, им се пренесени од државата.

Посебна форма на општи средства се таканаречените средства што се доделуваат за определени потреби. Тие во различните покраини им се одобруваат на локалните самоуправи со посебни проблеми со буџетот. За разлика од

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

Клучните средства, не постои законско право за плаќање на овој вид средства за посебни потреби. Инаку, тие по правило се врзуваат со исполнување на строги буџетски критериуми.

Во некои покраини постои и меѓуопштинско финансиско порамнување. Притоа, локалните сами наоѓаат средства што се влеваат во масата за финансиско порамнување. Обврска за плаќање имаат општините со висока финансиска моќ. Затоа, меѓуопштинското финансиско порамнување претставува специјален хоризонтален инструмент за порамнување. Плаќањата не се одвиваат директно помеѓу општините, туку се насочуваат преку системот на финансиско порамнување.

### ***1.4. Особеностите на наменски доделени средства***

Постои широка палета на финансиски средства што покраините им ги доделуваат на локалните самоуправи за наменски цели. Квантитативно најзначајни се субвенциите за различните видови инвестициски проекти во локалната самоуправа. Наменските средства се доделуваат и за тековни издатоци, на пример, за одржување на улици и патишта, библиотеки и вечерни училишта. Износот и намената на овие поединечни средства се утврдуваат со буџетот на покраината. Затоа, средствата за изградба на училишта или за спроведување мерки во областа на канализацијата начелно можат да варираат од година до година - меѓутоа, во практиката такво нешто се случува само во органичена мера.

Право на доделување наменски средства, по правило, не постои. Примачи на наменските средства се секогаш локалните самоуправи; меѓутоа, во некои покраини постои можност определени наменски средства да им се одобрат на приватни претпријатија, на пример, во рамките на санацијата на градовите или на конверзијата на армиските површини.

Сепак, и во овие случаи општината учествува во поднесувањето на барањето за одобрување на средства.

Одлуката на покраината за одобрување на средства му претходи на започнувањето на активноста, субјектот што ги одобрува средствата може само по исклучок да го дозволи започнувањето на мерката пред да ја донесе одлуката за одобрување на средствата. Условите до кои треба да се придржува општината се утврдуваат со насоки за поддршка или слични насоки што се утврдуваат со одлуката за одобрување на средствата. Прекршоците на одредбите за поддршка можат да се санкционираат со задолжително враќање на средствата.

Најфреквентната форма на наменските средства е процентуалното финансирање, со него се одобрува однапред утврден процент на трошоците на активноста во вид на субвенција. Притоа, на почетокот се финансираат само таканаречените издржливи трошоци за субвенционирање (на пример x евра по квадрат училишни простории). Настанување на поголеми трошоци при реализација на активноста не значи автоматско одобрување на поголеми субвенции. Потоа, постои финансирање со фиксни износи, т.е. износот на субвенцијата не зависи од трошоците што настануваат за општината (на пример x евра по група во градинка). На крајот, посебна форма претставуваат средства за помош при долгови; со нив активноста не се поддржува директно, туку се намалува оптоварувањето што резултира од потребното кредитно финансирање.

## **2. Доделување на клучни средства како основен елемент на финансиското порамнување**

Право на доделување клучни средства, начелно, има секоја општина што ги исполнува долупошаните услови. Притоа, во германските покраини постојат два различни принципи. Некои покраини имаат маса за финансиско по-

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

рамнување за сите општини (на пример Рајнланд Пфалц), други покраини однапред ги распоредуваат средствата по групи (на пример Хесен), каде се ставаат на располагање средства за следниве групи:

- градови без административни окрузи
- градови и општини што се во рамките на административни окрузи
- административни окрузи.

### ***2.1. Финансиска потреба и финансиска моќ***

Иако законите за финансиско порамнување во голема мера се разликуваат од покраина до покраина, доделувањето на клучните средства - без оглед дали се исплаќаат на општината или на округот - се врши според еден основен принцип (што, впрочем, наликува на оние во другите федерално структурирани држави). Финансиската потреба на една општина се споредува со нејзината финансиска моќ. Потоа, диференцијалниот износ се порамнува со определена процентуална стапка (види слика бр. 2). Овде станува збор за доделување клучни средства. Вкупниот волумен на средствата што стојат на располагање за доделување на клучни средства ја сочинува клучната маса, таа се утврдува однапред како дел од вкупната маса за финансиско порамнување.

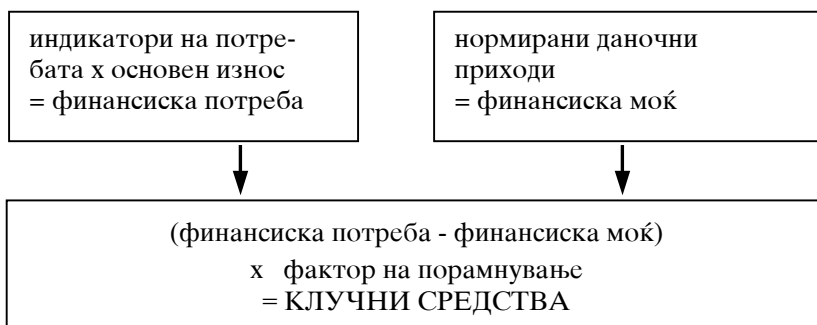
Финансиската моќ, по правило, е прочистениот збир на најважните даночни приходи. Прочистувањето е потребно заради земање предвид на даночните стапки за данок на обрт и данок на земјиште, што се разликува од општина до општина. Финансиската потреба, од друга страна, пред сè, претставува вредност што се определува со физички големини (на пример број на жители, должина на улици и патишта и др.). Со цел таа да се спореди со монетарната вредност на финансиската моќ, збирот на индикаторите на потребите се множи со таканаречениот основен износ; доби-

ениот резултат ја претставува бројката за мерење на потребите.

Основниот износ е вредност изразена во пари што се изведува од клучната маса. Тој се пресметува на начин што се троши клучната маса и се гарантира предвиденото порамнување помеѓу потребата и финансиската моќ. Значи дека финансиската потреба се утврдува со основниот износ така што таа однапред се усогласува со утврдената клучна маса. Во финансиското порамнување не се утврдува објективна, независна потреба, туку височината на потребата се определува преку волуменот на клучната маса.

Слика бр. 2

**Основна шема на финансиско порамнување**



Притоа важи:

збир на исплатените клучни средства = клучна

**2.2 Финансиска потреба и важни приспад**

Утврдувањето на финансиската потреба спаѓа во најтешките задачи на финансиското порамнување. Не постојат јасни и општоприфатени индикатори на потребите од кои би можела да се изведе финансиската потреба. Од таа причина, законодавството од областа на финансиското порамнување се ограничи на опишување на потребата со помош на не-

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

колку типизирачки големини. Најважен индикатор во сите системи на финансиско порамнување претставува бројот на жителите (главен фактор); како дополнение, помалку или повеќе, се појавуваат и други фактори (споредни фактори).

Голем број средства што ѝ се доделуваат на локалната самоуправа зависат од нејзиниот бројот на жители; затоа е разбирливо зошто бројот на жителите претставува појдовна основа. Таканаречената формула на Попич, со која се означува финансиска потреба што прогресивно расте со бројот на жителите и се применува, на пример, во Северна Рајна Вестфалија, се обидува да води сметка за оваа околност. Според неа, потребите по жител се зголемуваат со порастот на големината на општината (облагороден број на жители). Меѓутоа, за овој пораст, таканаречена поделба на класификацијата на главниот пристап, не постои јасно утврдена формула.

Слика бр. 3

### **Диференцирано класифицирање на локалната самоуправа според бројот на жителите во Северна Рајна Вестфалија**

| Класификација според главен пристап (избор)<br>(жители) | <u>Фактор на класификација<br/>во проценти</u> |
|---|--|
| до 25.000   | 100,0  |
| со 52.500   | 106,0  |
| со 113.500  | 115,0  |
| со 197.500  | 124,0  |
| со 266.000  | 130,0  |
| со 388.500  | 139,0  |
| со 533.500  | 148,0  |
| со 634.000 и повеќе                                     | 154,0  |

Оваа постапка постои речиси 100 години; таа вистина е едноставна, меѓутоа и недоволно диференцирана. Јасно е дека просторната функција на една општина не зависи исклучиво од нејзината големина. Освен тоа, класифицирањето подлежи на политички одлуки; не постои вправилнаг диференцијација помеѓу најголемата и најмалата локална самоуправа; од таа причина тие се разликуваат во оние покраини што работат со овој инструмент. Затоа, многу покраини се откажале од овој инструмент и вовеле пристап централа-населени места, со кој се репрезентира значењето на соодветната единица на локалната самоуправа за околните територии. Наместо нагласувањето на бројот на жителите, на локалното население му се додава определена процентна стапка за населението во околните територии (подрачје на испреплетување).

## **2.2. Споредни пристапи**

Со споредните пристапи треба да се покријат определени посебни оптоварувања што не се опфатени со главните пристапи. Бројот на индикаторите што се користат или биле користени како споредни пристапи, односно се предлагаат во финансиско-политичките дискусии е мошне голем. Овде не можат целосно да се набројат сите индикатори, туку само некои од нив:

- социјална помош - структурна слабост
- невработеност - структурна слабост
- површина - скапа инфраструктура
- училишта - централност/ трошоци за училиштата
- погранична покраина - неповолна положба/структурна слабост
- бањи - посебни функции на општината
- улици и патишта - скапа инфраструктура (како и површина)

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

Начелно важи дека со бројот на споредните пристапи се губи прегледноста и прецизноста на целта на финансиското порамнување, бидејќи повеќе споредни пристапи меѓусебно се редуцираат во резултатите, или, пак, влијаат еден врз друг. Во таа смисла, законодавството за финансиско порамнување треба да се погрижи за тоа да предлага што е можно помал број споредни пристапи. Меѓутоа, може да се набљудува дека многу локални самоуправи сметаат дека со посебните пристапи ќе имаат предности во финансиското порамнување, особено кога за прв пат го обликуваат својот систем на финансиско порамнување.

Пристапот според социјална помош, а со слични намери и пристапот според бројот на невработените, имаат за цел земање предвид на надпропорционалното оптоварување на поединечни општини со трошоци за социјална помош. Пристапот според бројот на учениците има слична функција како погореопишаниот пристап според централност. Поради околноста што средните и стручните училишта се концентрирани во поголеми градови и општини, со овој пристап треба да се води сметка за централноста, а едновременно и за посебните оптоварувања на локалните самоуправи во кои се лоцирани тие училишта. Во спротивна насока упатуваат пристапите според улици и патишта и според површина, кои треба да го опфатат посебното инфраструктурно оптоварување на општините со голема површина, а мал број на население.

### ***2.3. Даночна моќ и фактор на порамнување***

Финансиската потреба се споредува со финансиската моќ. Притоа, не се земаат предвид сите приходи на локалната самоуправа, туку, по правило, само приходите од најважните даноци (број за мерење на даночната моќ). За пресметување на финансиските средства што им се доделуваат на окружите како основа се зема моќта за пренасочување на средства до, односно износот што е меродавен

за прераспределба на средства наменети за округот (види точка 4). Затоа, финансиската моќ на округите потекнува од финансиската моќ на општините.

Како основа за пресметување на процентот на данокот на доход и данокот на промет можат да се земаат фактичните приходи, бидејќи основите за оданочување се исти во сите општини. Кај реалните даноци (данок на обрт и данок на земјишен имот) треба да се земе предвид дека општините се овластени да утврдуваат сопствени даночни стапки. Тие значително се разликуваат од општина до општина, така што може да се најде даночна стапка од 15% пресметана за добивка на претпријатието, но и стапка од 20%<sup>5</sup>. Доколку за пресметување на даночната моќ би се земале реалните даночни приходи, општините што ги исцрпуваат своите можности за утврдување на даночни стапки би биле оштетени.

Затоа, реалните даночни приходи се претвораат во иста појдовна основа со фиктивна или нормирана ставка што најчесто се наоѓа нешто под просечната стапка на покраинско ниво (слика бр. 3). Бројот за пресметување на реалните даноци најчесто се множи со стапка која е иста во сите општини. Кај данокот на обрт треба да се внимава и претходно да се одбие платениот износ за данок на обрт што се издвојува за округот.

Слика бр. 4

**Нормирани приходи од реални даноци во финансиско порамнување**

фактични приходи од даноци x фиктивна стапка = број за мерење на даночната моќ  
локални стапки за пресметување на данок

<sup>5</sup> Прикажувањето овде е малку поедноставено - стапките за пресметување на данокот се утврдуваат како стапка, изразена во проценти, на таканаречениот износ за пресметување на соодветниот даночен обврзник. Тој износ кај капиталните друштва изнесува 5% од добивката, така што кај стапката за пресметување на данок од 300% постои фактично оптоварување со данок од  $5 \cdot 3 = 15\%$ .

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

Разликата помеѓу финансиската потреба и финансиската моќ до одредена процентна стапка се исплатува во вид на клучни средства. Овој фактор на порамнување се разликува од покраина до покраина, меѓутоа никогаш не достигнува сто проценти. На тој начин, од една страна, треба да се избегнува силно нивелирање на финансиската моќ, и, од друга, да се поттикнува целосно исцрпување на сопствените извори на приходи. На оваа околност & се посветува недоволно внимание во најголем број системи на финансиско порамнување. Де факто за многу општини во Германија важи дека само мал дел од дополнителните даночни приходи навистина останува во нив поради механизмите на финансиското порамнување и поради обврската за прераспределување на средствата што се прибираат од даноци (на пример до окрузите, види т. 4).

При проценката на факторот на порамнување треба да се земе предвид дека општините со ниски даночни приходи во многу покраини финансиските средства ги добиваат однапред. На пример, на општините во Рајнланд Пфалц им се гарантираат минимални средства во височина од 73% од просечната даночна моќ на сите градови и општини. Затоа, во Рајнланд Пфалц факторот на порамнување може да биде понизок. Тој таму изнесува 50%, а во Северна Рајна Вестфалија, каде не се применува ова правило, се порамнува разликата во износ до 90%.

### **3. Проблемите на доделувањето на наменски средства**

#### ***3.1. Потребна или мешање во надлежностите?***

Локалната самоуправа има поделени мислења околу доделувањето на наменските средства. Од една страна, тие честопати се неопходни за финансирање на големи инвестициски проекти, од друга страна, пак, значат мешање во локалната самоуправа. Овој аргумент е меродавен кај барањата што локалната самоуправа честопати ги наведува,

залагајќи се за намалување на уделот на наменските средства во рамките на сите финансиски средства што им ги доделува покраината.

Со доделувањето на наменските средства нивниот давател се вмешува во одлучувањето на локалната самоуправа. Проектите што се поддржани со средствата од покраината се пополни за буџетот на локалната самоуправа, тие на скалата на приоритетите можат да ги потиснуваат другите проекти. Дотолку повеќе што локалната самоуправа мора да партиципира со сопствени средства. Затоа, тие средства се врзани и не можат да се користат за други проекти што не се поддржуваат. Освен тоа, многу општини не се во состојба да кофинансираат со сопствени средства.

### ***3.2. Финансирање на последователније трошоци***

Друга тешкотија произлегува од околноста што особено наменските средства за инвестиции се доделуваат само за инвестицијата, но не и за нивните последователни трошоци. Затоа, барањето за доделување наменски средства секогаш треба да се набљудува од аспект дали и во иднина ќе има доволно средства за покривање на последователните трошоци. На пример, за отворен базен не настануваат само трошоци за вода, струја и за вработените, туку, по извесен период, ќе бидат потребни и поправки. Меѓутоа, многу јавни установи не се толку доходовни за да можат навистина да ги покријат овие трошоци. Особено за аспектот на поправките и на санацијата важи дека субвенциите за инвестиции, по правило, се одобруваат само за нови проекти, а само по исклучок за санација или поправка на инфраструктурата, која во моментот има приоритет и изнесува 60% од потребите за инвестиции во локалните самоуправи во Германија.

Наменските средства честопати се непрегледни бидејќи се одобруваат од надлежниот стручен ресор на покраината. Затоа, постојат многу посебни прописи кои не се унифи-

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

цирани ниту во правилата на постапката. Доделувањето на наменските средства, освен тоа, е поврзано со низа административни тешкотии. Нему му претходи постапка на поднесување барање, а прашањето за тоа дали и кога ќе бидат одобрени зависи од многу фактори и не може да се предвиди однапред. Ова има мошне лоши последици за рационалното планирање на инвестиции. Покрај временскиот аспект, треба да се земат предвид и условите и обврските (стандарди) што, по правило, се поврзани со наменските финансиски средства. Освен тоа, по завршувањето на активноста треба да се поднесе опширен доказ за нивна примена. На крајот, покраинската финансиска ревизија проверува дали одобрените финансиски средства се употребени економично и наменски.

### **4. Прераспределба на финансиски средства од локалната самоуправа до административниот округот**

Во Германија законодавството што го регулира финансиското порамнување претставува основа и за прераспределба на финансиски средства до административните окрузи. Бидејќи административните окрузи располагаат со малку сопствени приходи, тие своите издатоци во најголем дел ги финансираат со помош на финансиските средства што ги добиваат од своите општини. Меродавна за височината на пренасочените средства е даночната моќ што се пресметува според правилата на финансиската моќ, а на неа во различните покраини & се додаваат определени износи за финансиско порамнување. На вредноста што се утврдува на овој начин се применува стапка за пренасочување на средства, а некои покраини дозволуваат и диференцирани стапки. Височината на стапките за пренасочување на средства од локалната самоуправа до административниот округ тешко може да се споредува помеѓу покраините, бидејќи се разликуваат надлежностите што ги извршуваат административните окрузи. Во Рајнланд Пфалц тие изнесуваат околу 35%, односно општината пренасочува околу 35% од своите

даночни приходи до округот на којшто му припаѓа административно.

При диференцирањето на износот на финансиските средства што општината ги пренасочува до округот, од една страна, е можна диференцијација според финансиската моќ на општината; со пренасочување на средствата се врши и дополнително и интерно финансиско порамнување во округот. Од друга страна, пренасочените средства можат да се диференцираат и според надлежностите, односно тогаш кога општините на територијата на округот, а не самиот округот, директно извршуваат определени задачи. Типичен пример претставува диференцијата во општините со сопствен завод за млади, коишто пренасочуваат помалку финансиски средства до округот отколку оние општини за коишто окружниот завод за млади ги извршува задачите на грижата за младите.

Некои покраини имаат и дополнително административно ниво: сојуз на општини. Станува збор за заедничка администрација на повеќе многу мали населени места. Овие сојузи на општини се финансираат од пренасочени средства, коишто се пресметуваат според истиот принцип со кој се пренасочуваат средства од локалната самоуправа до административниот округ.

**Злата Плоштајнер**  
**Институт за урбано планирање**  
**на Република Словенија, Љубљана**

## **ФИНАНСИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО СЛОВЕНИЈА**

### **Вовед**

Словенија сè уште не ја завршила реформата на системот на локалната самоуправа. Правото на самоуправа е уставно право на словенечките граѓани. Според Уставот, општините се основни општествено-економски, политички и административни единици, одговорни за развојот на локалната економија и општествените услуги во нивните територии. Словенија вовеле едностепен систем на локална самоуправа со намера подоцна да го надгради со вториот степен.

Како резултат на реформата на системот на локалната самоуправа, општините станаа трипати побројни од 1991 година, нараснувајќи од претходните 62 комуни на 147 општини во 1994 година, а на 192 во 1998 година, додека во 2002 година основана е само една нова општина бидејќи парламентот одлучи посторого да ги почитува усвоените критериуми. Така, во моментот Словенија има 193 општини. Многу од овие општини не го исполнуваат критериумот наведен во членовите 13, 13а, 14 и 15 од Законот за локална самоуправа, кој наведува дека една општина мора да ги гарантира условите за обезбедување на основно образование и здравствена грижа, основни стоки, поштенски услуги, библиотека и други општински услуги и располагање со службени простории за локалната администрација на заедницата. Покрај тоа, една општина мора да брои најмалку 5000, иако во одредени

посебни околности може да се направи изземање кое би се должело на местоположбата на границата, на географски, историски, национални или економски причини. Словенечките општини се движат од 400 до 276.000 жители. Меѓутоа, најголем број од општините се доста мали (половина од нив имаат помалку од 5.000) и често им недостасуваат финансиски извори и административна можност за успешно да ги вршат своите функции.

Големината на општините е важно прашање. Од гледиштето на демократската теорија, некој би можел да тврди дека колку што се помали општините толку е поголема демократијата, бидејќи граѓаните би можеле да учествуваат во јавниот живот во поголема мера. Исто така, полесно е да се практикуваат разни форми на непосредна демократија. Но, прашањето на големината е сè уште важно затоа што општините би требале да имаат на свое располагање потребни ресурси (финансиски, човечки итн.) за успешно задоволување на локалните потреби. Нивниот административен и финансиски капацитет е тесно поврзан со големината на општините. На многу малите општини им недостасуваат доволно ресурси за обезбедување на потребните услуги за нивните граѓани. Исто така, нема гаранција дека тие се управувани демократски од оние што се поголеми. Многу често моќта може полесно да се фокусира во една група отколку во општини кои се поголеми, поразнообразни и со поголеми ресурси.

Величината на општината е важен фактор во Словенија и таа едвај може да си дозволи дополнително делење на веќе малите општини. Државата започна повторно да го разгледува начинот на кој се распределуваат средствата за порамнување, бидејќи тоа е една од многу важните погодности, доколку не е и најважната, за основање на нови општини. За локалните заедници, од животна важност е да се стане независна општина заради очекуваната поддршка од државата. Како делови на поголеми општини ним им е многу потешко бидејќи вкупниот износ на државната финансиска помош за поголемите општини е помала отколку ако е поделена на

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

помали општини. Со добиените субвенции, новите општини може многу полесно да ја подобрат нивната основна инфраструктура (патишта, водоводи итн.), но потоа тие се соочуваат со ограничувања, бидејќи најголем број од проблемите со кои се соочуваат ги преминуваат границите на општината или немаат способност да се справат со нив (човековата околина, развојот, образованието итн.). Во последните години Словенија има мешовитото искуство со малите општини. Меѓутоа, треба да се напомене дека некои од нив беа многу активни, остварувајќи напредок особено во областа на инфраструктурата, давањето услуги што многу би се разликувало доколку би останале во рамките на поголема општина. Напредокот во повисок степен се заснова на помошта од страна на државата, но исто така и на способноста да се активираат локалните потенцијали.

На малите општини сè уште им недостасуваат човечки и финансиски ресурси за да ги исполнат своите долгорочно поставени задачи. Иако тие треба да ги исполнуваат истите задачи како поголемите општини, тие може да си дозволат само еден или многу малку професионални администратори за да ги спроведат овие задачи. Многу е тешко да се зборува за професионална локална администрација под вакви услови. Од друга страна пак, ним им недостасуваат финансиски средства, бидејќи нивното население е мало, а можноста за собирање даноци и други приходи е многу ограничена. Тие речиси потполно се зависни од државата и нејзината финансиска помош. Иако имаат многу мала администрација, речиси половина од локалниот буџет се троши на локалната административна работа, додека поголемите општини за таа намена трошат само 10 до 12 проценти. Едно од предложениите решенија за овој проблем е административната соработка на општините, било да е доброволна или задолжителна, така што општината ги здружува човечките ресурси за да обезбеди услови за поделба на работата, специјализација и повисок квалитет на услугите што тие ги обезбедуваат.

Поголемите општини имаат на располагање поголем обем на различни ресурси (финансиски, човечки, технолошки итн.), но, тие се сметаат за помалку демократски и повеќе оддалечени од граѓанското влијание. Меѓутоа, оваа пречка може да се надмине со интерна поделба на општината во помали единици на кои може да се пренесат одредени одговорности. Во Словенија, степенот на децентрализација на општините се разликува поради тоа што таа зависи од одлуката на општинската власт.

Во моментот не постојат никакви политички или административни тела на ниво на посредник помеѓу општините и државата и, иако општините може да се вклучат во регионалните асоцијации за да ги регулираат и реализираат локалните работи од поширок интерес, досега таква практика не е востановена. До извесен степен постои соработка помеѓу општините во областа на обезбедување на услугите, особено на разни јавни претпријатија. Меѓутоа, региони како втор степен на локална самоуправа сè уште не постојат. Според сегашната правна рамка, државата не може да ги наметне регионите на општините. Еден од тековните предлози за промена на Уставот се однесува на ова прашање, овластувајќи ја државата законски да ја регионализира Словенија. Регионализацијата е особено релевантна за успешно справување со главните прашања на развојот и човековата околина на кои им се потребни ресурси од регионален капацитет, како што се агенциите за развој, за развоите од стратешка природа: како што е отстранувањето и третманот на отпадните материи или станиците за преработка на отпадните води.

### **1. Локални надлежности**

Во согласност со позитивното законодавство, општините мора да бидат одговорни за следните три групи задачи:

- нивните сопствени локални јавни работи (кои може да се разликуваат од една заедница до друга);

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

- локалните јавни работи дефинирани како такви од страна на централната власт преку секторските национални закони;
- задачи кои им се пренесени од државна надлежност (досега не е пренесена ниту една).

Сега, словенечките општини ги извршуваат само своите локални јавни работи и локалните работи кои се дефинирани како такви од централната власт низ секторските национални закони, затоа што државата сè уште не пренела ниту една од своите одговорности на општините докажувајќи дека општината не може да обезбеди еднаква и иста мера на услуги поради големата разлика во нивната величина и капацитети.

Некои од тековните функции се единствено одговорност на општината (градинка и јасли, противпожарна и цивилна заштита, услуги на семејна социјална помош, собирање и носење на сметот, планирање на градскиот развој, локален економски развој, топлификација, снабдување со вода итн.), додека за другите одговорноста се дели помеѓу општините и државата (основно образование и образование за возрасни, општествени станови, социјално осигурување, примарна здравствена заштита, театри, музеи, библиотеки, паркови и јавни простори, спортски објекти, други културни објекти, заштита на човековата околина, патишта, превоз итн.). Кога одговорноста се споделува, многу често програмите се развиваат во тесна соработка помеѓу одговорните државни и општински власти. Општината мора да учествува со програми на кофинансирање (на пример: образование за возрасни, јавни работни програми, локални програми за развој итн.). Општините, исто така, обезбедуваат средства за програмите на невладините организации кои ги дополнуваат јавните програми.

## 2. Финансирање на општината

Локалните работи од јавен интерес се финансираат од страна на општината, од нејзините сопствени средства, од национални средства и од заеми. Нормално, општинските задачи би требало да се финансираат од сопствени средства на општината (т.е. од локалните даноци и други давачки, и од други приходи добиени од општинскиот имот), но тоа ретко се случува. Економски недоволно развиените општини кои не може да ја обезбедат реализацијата на нивните задачи во рамките на нивните сопствени финансиски извори, треба да добијат додатни финансии од државата.

Општините на располагање имаат три вида финансиски извори:<sup>6</sup>

- локално произлезени извори:
- даноци: данок на имот, подарок и наследство, данок на игри на среќа, данок на користење на стоки);
- такси и надоместоци: административни такси и надоместоци на машини за игри на среќа, локални такси, комунални надоместоци, давачки за користење на згради и земја, надоместоци на земјоделско земјиште и шуми, казни;
- други: продажба на имот, надоместоци за изнајмување, закупнини.
- средства од национални извори:
- поделени даноци: данок на приход (35 проценти на општината, пред 1998 година општината примаше 30 проценти);
- општи грантови (неповратни средства): (месечни трансфери на Министерството за финансии засновани на проекти на гарантирана потрошена сума до

---

<sup>6</sup> Законот за финансирање на локална самоуправа е усвоен во 1994 год., а изменет и дополнет во 1998 година.

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

1999 година, а потоа, на релевантна потрошена сума<sup>7</sup>);

- специјални грантови (од индивидуални министерства за одредени проекти).
- позајмување - ограничено на 10 проценти од приходите на општината во претходната година, само за финансирање на станбената изградба, водоснабдувањето и депонирањето на сметот, тие може да го надминат лимитот; плаќањето на каматите не смее да надмине 3 проценти од приходите.

### *2.1 Ойштии грантови - порамнување*

До 1999 година, Словенија со намена за порамнување ја користеше гарантираната потрошувачка која беше наменета за финансирање на тековните расходи и на вложувањата. После тоа беше воведена релевантна потрошувачка, наменета за финансирање на тековните расходи кои се однесуваат само на извршување на задачите на локалната самоуправа одредени со Уставот или со законите. Сумата на релевантната потрошувачка по жител е одредена од страна на Министерството за финансии според следната формула:

$$RS_i = (0.70 + 0.05 \cdot R_i + 0.05 \cdot A_i + 0.16 \cdot Y_i + 0.04 \cdot O_i) RS \cdot P_i$$

**Каде:**

**RS<sub>i</sub>:** релевантна потрошувачка за една општина дефинирана како соодветен капацитет на средства за финансирањето на задачите на локалната самоуправа одредени со Уставот или со законите.

---

<sup>7</sup> Министерството за финансии ја одредува сумата на релевантната потрошена сума по жител во однос на населението на општината, величината на територијата и должината на локалните патишта, делот кој припаѓа на населението на возраст под 15 години, и делот на населението на возраст над 65 години.

## Злата Плоштајнер

---

- Ri:** однос помеѓу должината на локалните патишта по жител во посебна општина и должината на локалните патишта по жител во Словенија;
- Ai:** однос помеѓу површината на општината по жител и површината во Словенија по жител;
- Yi:** однос помеѓу делот на населението на возраст под 15 години во целото население на општината и истите делови на населението во просекот на општините во Словенија на 1 јануари во годината во која сумата на релевантната потрошувачка е одредена за следната година;
- Oi:** однос помеѓу делот на населението на возраст над 65 години во целото население на општината и истите делови на населението во просекот на општините во Словенија на 1 јануари во годината во која сумата на релевантната потрошувачка е одредена за следната година;
- RS:** релевантна потрошувачка по жител според тоа како е одредена од Парламентот за секоја година, кога се усвојува националниот буџет;
- Pi:** број на лица со место на постојано живеење во една посебна општина на 1-ви Јануари во годината во која сумата на релевантната потрошувачка е одредена за следната година врз основа на податоците од централниот регистар за населението.

Основната сума на сите коефициенти треба вкупно да изнесува 1. Сумата на релевантната потрошувачка за една општина е еднаква на производот помеѓу релевантната потрошувачка по глава на жител, како што е одредено од страна на Парламентот, и бројот на лицата со постојано место на живеење во општината за секоја година кога е вакво прифаќањето на националниот буџет. Меѓутоа, првиот коефициент може да биде повисок од 0,70 кога се работи за

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

градските општини кои беа центри на претходните комуни. За градските општини коефициентот се зголемува до 0,78, износот на сите коефициенти според тоа вкупно изнесува 1,08, додека во вториот случај тој се зголемува до 0,74, водејќи до збир од 1,04. Во тој случај основната потрошувачка е повисока за 8 или 4 проценти. Покрај тоа, сумата зависи од условите во таа посебна општина во однос на националниот просек во областа или сите други фактори кои ги опфаќа формулата за (население, територија, локални патишта, население на возраст под 15 години и население на возраст над 65 години). Доколку една општина е под националниот просек во одредена област, тој однос е помал од 1, додека доколку е над просекот, односот е поголем од 1. Доколку тоа е нивото на националниот просек, односот е еднаков на 1. Доколку состојбата на општината во сите следени фактори е еднаква на националниот просек и доколку е регуларна општина со првиот коефициент од 0,70, тогаш основната потрошувачка за општината е еднаква на производот помеѓу основната потрошувачка по глава на жител, како што е одредено од страна на Парламентот, и бројот на лицата со постојано место на живеење во една општина. Општините кои имаат просек (просеци) над 1, поради тоа што тие се над националниот просек и на тој начин имаат поголеми трошоци во одредени области, ќе добијат повисока сума на основната потрошувачка во согласност со вредноста на одредениот однос.

Критериумите кои одредуваат дали општината се квалификува за грант на порамнување или не е сумата на нејзините проценети сопствени приходи, која е заеднички подготвена од страна на Министерството за финансии, Даночната управа и конкретната општина. Кога се пресметуваат проценетите приходи, предвид се земаат сите општински приходи освен категоријата на другите неданочни општински приходи (како продажба на имот, надоместоци за изнајмување, закупи итн.). Проценката на локалните приходи се заснова според нивоа на приходи одредени со закон

## Злата Плоштајнер

или просечните нивоа во словенечките општини доколку не се одредени со закон. Општините кои може да ја покријат релативната потрошувачка со своите сопствени проценети приходи не се квалификуваат за државен грант за порамнување. Во 1999 година имаше 20 вакви општини во Словенија. Сите други општини примаа грант за порамнување. Во 2001 година имаше речиси 28 општини кои не беа квалификувани да добијат грант за порамнување.

Табела 1:

### Зачестеност на распределбата на финансискиот биланс по жител за 2001 година

| Износ на финансиски биланс по жител<br>(во илјади словенечки толари) | Број на општини | Структура |
|--|-----------------|-----------|
| 0 (неоквалификувани)   | 28              | 15%       |
| 1 до 20  | 31              | 16%       |
| 20 до 40   | 71              | 37%       |
| 40 до 60   | 41              | 21%       |
| 60 до 80   | 17              | 9%        |
| 80 до 100  | 3               | 2%        |
| 100 до 120   | 1               | 1%        |
|  |                 | 100%      |

Извор: Девјак, 2002 година.

Во форма на грант за порамнување кој се плаќа во вид на редовни месечни рати, државата мора да ја покрие целокупната разлика помеѓу релевантната потрошувачка и проценетите сопствени приходи така да општината може да ги изведува нивните задачи.

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

Законот наведува дека во случаи кога две или повеќе општини одлучуваат да се спојат, тие имаат право на додатни средства за порамнување за период од следните три години. Со оваа одредба, државата сака да ги отстрани негативните ефекти кои ваквото спојување може да ги има на нивото на грантот за порамнување. Меѓутоа, тоа навистина не претставува поттик за општините, бидејќи тие сè уште добиваат повеќе со поделувањето отколку со спојувањето.

Поради истата причина, амандманот на Законот за финансирање на локалната самоуправа, кој беше воведен во 1998 година, наведува дека средствата за порамнување примени од страна на индивидуална општина може да бидат помали или еднакви на сумата на нејзините сопствени проценети приходи, но Уставниот суд стави забрана на оваа одредба како неуставна.

### **2.2 Специјални грантови**

Вложувањата се кофинансирани преку специјални грантови од индивидуални министерства. На тој начин, тие се посебно обезбедени од страна на индивидуалните министерства во согласност со одредени критериуми и расположливи ресурси. Нивото на данокот на приход служи како главен критериум. Општините кои имаат понизок данок на приход по жител, примаат повисок дел од државното финансирање за индивидуални вложувања, а горната граница е 70 проценти. На овој начин, посиромашните општини, кои се исто така помалку развиени, се помагаат од страна на државата до доста повисоко ниво. Преку помошта од страна на државата, овие општини се во состојба да вложуваат во развојот на нивната физичка и социјална инфраструктура. Сепак, инвестиционите приоритети мора да се одобрат од страна на Владата. Специјални грантови од индивидуални министерства се пренесуваат за различни вложувања (во демографски загрозени региони, за општински услуги, изградба на водоводни мрежи, општински депонии за отпад итн.). Сега, многу

често тие мора да кофинансираат проекти кои државата има волја да ги финансира, дури и доколку тие не се најсоодветни од локална гледна точка.

### **2.3 Локални приходи**

Треба да се спомене дека општата владина потрошувачка како процент на БДП (брuto домашен производ) е околу 46 проценти. Сепак, словенечките јавни финансии се  $\rightarrow$  уште централизирани, иако е постигнат некој прогрес кон поголемата финансиска автономија на локалната самоуправа. Даночната управа на Република Словенија проценува, наметнува и собира даноци за сметка на општинските власти, а одбегнувањето на плаќање даноци не е голем проблем.

Во согласност со важечкото законодавство, државата одредува кои инструменти на приходите се расположивли за локалните власти, и таа ги наметнува даночните ограничувања, кои бараат уште повеќе ограничувања на приходите. За општините, пристапот до разновидноста на приходите се диктира од страна на државата. Добивките кои потекнуваат од разновидноста на приходите мора да се ублажуваат, земајќи предвид дека за многу посиромашни жители, оптоварувањата на зголемениот приход може да бидат тешки. Ова може да биде посебно значајно во однос на надоместите, доколку тие се структурирани така да не ја земаат предвид платежната способност на поединецот, на тој начин придонесуваат на зголемувањето на социјалните и на просторните нееднаквости.

Засега, локалните единки не можат да воведат какви било нови даноци по свое наоѓање. Во најголем број случаи, тие исто така не можат да ги зголемат даноците или стапките на надоместоците за да произведат додатен приход, бидејќи истите се одредени од страна на државата. Тие речиси и да немаат никаква дискреционост врз даноците, единствен исклучок претставуваат даноците на имот, кои треба

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

да станат еден од најважните извори на приход за општините. Меѓутоа, најголемиот број општини досега не беа во можност да го собираат затоа што им недостасуваа сигурни податоци. Забележителни финансиски ефекти од овој данок нема да се видат сè додека не се донесе новиот Закон за данок на имот, заменувајќи ги сегашните даноци на сопственост со данок на недвижен имот (згради и земјиште) кој ќе им се наметнува на сите физички и правни лица.

Државата, исто така, интензивно работи на модернизацијата и собирањето податоци од катастрите за земјиште и згради, што ќе обезбеди сигурна база на податоци за оданочување. Сè досега, многу често, само сопствениците на втор стан во многу атрактивни области, каде вторите станови се многубројни, мораат да плаќаат даноци на имотот.

Неданочните приходи дозволуваат поголема автономија, а таксите и надоместоците варираат помеѓу локалните единици, но нивната важност во голем дел зависи од величината на општините и способноста на нивните жители да ги платат. Помалите општини собираат незначителни суми кои претставуваат само околу 5 проценти од нивните приходи. Најважниот извор е придонесот за користење на згради и земјиште, кој претставува една третина од сите локални неданочни приходи.

Би требало да се спомене дека од гледиштето на општините, другите приходи (продажби на имот, надоместоци од кирии, закупи и средства за престојување) се многу важни, бидејќи тие се единствените приходи кои општината може да ги потроши навистина независно. Меѓутоа, сумата која се собира е доста мала во најголем број на општините, што примарно се должи на недостатокот на имот и експертиза на финансиското управување, што би требало доста да се подобри во иднина. Понатаму, во процесот на денационализацијата и приватизацијата, општините се оставени без доволни количини на сопствен недвижен имот, особено урбано земјиште (градежни парцели) и станови,

бидејќи речиси 80 проценти од општествениот фонд на станови е приватизиран.

Капацитетот на позајмување на општините, исто така, се одредува од страна на државата. Тие може да позајмуваат само од национални кредитни институции. Тие исто така може да издаваат локални обврзници, но поради недостаток на прописи, тоа не се користи многу често.

### **2.4 Расходи**

Голем дел од расходите се одредуваат од страна на државата. Најголем дел од општинските приходи оди за релевантната потрошувачка, како што е одредено од страна на државата. Повеќе од половината на општинските расходи се во областа на администрацијата, заштитата и јавните институции. Кон оваа јавна здравствена заштита може да се додадат патиштата и противпожарната заштита, што значи дека повеќе од две третини од расходите на општината се за јавни намени. За поддршка на развојот на локалната економика општините трошат околу 6 проценти од вкупните расходи на општината, меѓутоа, тоа доста варира помеѓу општините, од 1 до 16 проценти, во зависност од општинските ресурси.

Општините би сакале да добијат поголема финансиска автономија, што е особено важно за развојните функции кои општините сè повеќе треба да ги извршуваат. Некои општини успеаја во одржувањето на нивното првобитно ниво на развој и под изменетите околности. Уште повеќе, тие дури успеаја да започнат нови вложувања и да реализираат нови развојни проекти.

Анализата на успехот (или поинаку) на трансформацијата на одредени локални економии покажа дека меѓу најважните фактори се квалитетот, или неговото непостоење, на урбаниот менаџмент и институционалната организација на локалната самоуправа. Општините имаат голема потреба од додатна поткрепа во оваа област.

### **3. Заклучоци**

Иако сите словенечки локални единици се соочуваат со проблемот на финансирањето, некои имаат поголеми проблеми од другите. Општини кои имаат мала даночна основа како резултат на мало или опаѓачко население, без големи индустрии, или опаѓачко земјоделство, чувствуваат поголеми притисоци поради недостиг на приходи од оние општини кои се големи или растат. Тие се оставени со фиксни општи трошоци за обезбедување на јавни услуги и со сериозно прашање за тоа како да обезбедат квалитетни услови за своите жители, или со дури потешкото прашање за тоа како да ги воведат новите видови услуги. Услугите, исто така, зависат од разни видови на стопански претпријатија кои не се сретнуваат во секоја општина. Општините ќе мора да ги надминат пречките кои оневозможуваат потесна соработка и здружување на нивните ресурси за заеднички намени. Државата треба да служи како олеснувач на оваа соработка обезбедувајќи исто така соодветни финансиски поттикнувања и финансиски извори за обезбедување на заедничките задачи.

Одговорноста кон граѓаните исто така мора да се засили. Граѓаните треба да знаат како се користат општинските приходи и да вршат контрола дали тие се користат мудро, ефективно и ефикасно. Граѓанското вклучување во дејствувањето на локалната самоуправа е од пресудна важност. Исто така, технологиите на модерното информирање може да се користат за обезбедување на подобар приод кон информациите кои се однесуваат на потрошувачката на општината. На овој начин, граѓаните би им верувале и на локалната самоуправа и на локалните функционери, што денес не е на многу високо ниво, а би можело да се подобри во иднина.

Од гледна точка на децентрализацијата мора нешто да се направи, а ова мислење денес е исто така широко распространето помеѓу општините. Прашањето кое треба да

се одговори е како да се пријде кон тоа. На тоа прашање сè уште нема усогласеност, но Словенија мора да трага по неа, поради тоа што во спротивно може да се изгубат многу поволни прилики за развој. Последната реформа на локалната самоуправа остава многу да се посакува од гледна точка на функционалноста и правилното оцртување на централните и на локалните административни граници и обезбедување на фискална автономија на локалните единици. Во блиска иднина, Словенија ќе мора да спроведе реорганизација на целиот административен систем и на структурата на локалната самоуправа. Треба да се постигне согласност за формирање на региони (околии, покраини), нивните функции и одговорности, бидејќи еден степен на локална самоуправа со мали општини не може да ги исполнува задачите кои имаат сè поголеми побарувања. Законите кои се однесуваат на овие реформи веќе се во подготовка и се очекува тие да доведат до промена кон помоќна, автономна, демократска, одговорна и отчетна локална самоуправа на ниво на општина и воведување второстепена локална самоуправа која ќе биде во состојба да го премости јазот помеѓу општините и централната држава. „Подружништвото”, како нова политичка и економска стратегија, бара посредно ниво на донесување одлуки и организација, за да дејствува помеѓу државата и општините. Ова е итно потребно, за да се спротивстави на тенденциите кон проширената централизација, придружени со несоодветно и одвоено донесување одлуки на државно ниво, како и да се бори со спротивните притисоци за целосна децентрализација на управувањето, што може да резултира во неефективно парохиско одлучување во сопствен интерес (и снаоѓање) на локални нивоа.

**Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините**

**Прилог**

Табела 1:

**Структурата на општинските приходи, 1997 и 1998 година**

|   | 1997<br>(%) | 1998<br>(%) | Реален<br>пораств<br>98/97<br>(%) |
|---|-------------|-------------|-----------------------------------|
| Приходи   |             |             |                                   |
| Даночни приходи                                       | 42.6        | 41.2        | 2.9                               |
| Данок на приход (споделен)                            | 39.0        | 37.4        | 1.9                               |
| Данок на имот   | 0.4         | 0.4         | 5.6                               |
| Данок на подарок и наследство                         | 0.2         | 0.2         | -8.7                              |
| Данок на игри на среќа                                | 0.2         | 0.2         | 19.9                              |
| Данок на користење на стоки                           | 2.8         | 3.0         | 16.6                              |
| Неданочни приходи                                     | 35.6        | 37.3        | 11.5                              |
| Административни такси                                 | 0.0         | 0.0         | -3.7                              |
| Такси на машини за игра на среќа                      | 0.9         | 0.7         | -12.2                             |
| Казни   | 0.1         | 0.2         | 23.3                              |
| Локални такси   | 0.3         | 0.4         | 15.3                              |
| Комунални надоместоци                                 | 2.7         | 2.7         | 8.3                               |
| Приходи од административни органи                     | 1.9         | 1.8         | 1.9                               |
| Придонес за користење на згради и земјиште            | 10.3        | 12.0        | 24.5                              |
| Надоместоци за земјоделие и шумарство                 | 0.6         | 1.1         | 81.6                              |
| Други приходи (продажба на имот, такси на кирии итн.) | 18.8        | 18.4        | 4.3                               |
| Општи грантови (финансиско порамнување од државата)   | 18.8        | 18.4        | 4.4                               |
| Специјални грантови                                   | 3.0         | 3.1         | 11.3                              |
| Вкупно (позајмувањето е исклучено)                    | 100.0       | 100.0       | 9.0                               |

Извор: Цанкар, Влај и Клун: Локални управи во Словенија, 2000 година.

Табела 2:

**Структурата на општинските расходи, 1997 и 1998 година**

| Расходи                                 | 1997<br>(%) | 1998<br>(%) | Реален<br>пораст<br>98/97 (%) |
|---|-------------|-------------|-------------------------------|
| Администрација<br>(плати, трошоци итн.) | 12.9        | 13.0        | 7.7                           |
| Фондови за заштита и<br>спасување       | 0.4         | 0.4         | 0.0                           |
| Јавни институции                        | 41.0        | 41.7        | 8.5                           |
| Основно образование                     | 11.7        | 11.9        | 8.7                           |
| Истражувачки актив-<br>ности            | 0.2         | 0.1         | -35.0                         |
| Култура                                 | 5.4         | 5.3         | 3.7                           |
| Спорт                                   | 3.3         | 3.4         | 11.8                          |
| Социјална заштита                       | 3.8         | 3.7         | 3.1                           |
| Детски градинки и јасли                 | 14.8        | 15.1        | 8.3                           |
| Здравствена заштита                     | 1.5         | 1.6         | 17.7                          |
| Друго                                   | 0.4         | 0.5         | 49.9                          |
| Трансфер на локалната<br>економија      | 35.6        | 34.9        | 4.5                           |
| Јавни санитетско-<br>здравствени мерки  | 12.3        | 11.6        | 0.6                           |
| Домување                                | 4.8         | 5.6         | 24.6                          |
| Патишта                                 | 10.6        | 9.6         | -3.5                          |
| Противпожарна заштита                   | 1.9         | 2.0         | 10.2                          |
| Други трансфери                         | 6.0         | 6.1         | 8.7                           |
| Резервен фонд                           | 0.8         | 0.5         | -28.8                         |
| Трансфери на месни заед-<br>ници        | 1.1         | 1.2         | 12.4                          |
| Друго                                   | 8.2         | 8.3         | -                             |

Извор: Цанкар, Влај, и Клун: Локалната самоуправа во  
Словенија, 2000 година.

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

Користена литература:

Bole.V. i Oplotnik.Ž. (2002). Fiskalni decentralizem in struktura občin (analiza trošenja) Ljubljana. EIPF.

Devjak S. (2003). Proračunsko financiranje mjesne samouprave u Sloveniji. Vo: Financiranje lokalne samouprave: studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske, Zagreb FES. 34-44.

Dimitrovska-Andrews, K. и Plostajner, Z.,(2001) Локална самоуправа во Словенија, V: Локалната самоуправа и децентрализација во југо-источна Европа:, Загреб: Friedrich Ebert Stiftung, 2001, стр.9-36.

Закон за јавни финансии, Службен весник на Република Словенија, бр.79,1999 (стр.12394-12410)

Закон за локална самоуправа, Службен весник на Република Словенија, 72/93, 57/94, 14/95.

Закон за финансирање на локалната самоуправа, Службен весник на Република Словенија, 80/94, 56/98.

Сетникар - Цанкар, С., Влај, С., Клун, М.,: Локалната самоуправа во Словенија, во: Horvath (ед), Децентрализација: Експерименти и реформи, Будимпешта: OSI/LGI, 2000 година. Стр. 388-421

Plostajner, Z. (2003) Финансирање на локалната управа: некои согледувања. Во: Финансирање на локалната самоуправа: студии на случајот Германија, Словенија и Хрватска, Загреб, FES 24-33.

---

**М-р Снежана Костадиноска-Милошеска**  
**Економски институт Скопје**

## **МОДЕЛ ЗА ЕКВИЛИЗАЦИОНИ ТРАНСФЕРИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

### **1. ВОВЕД**

Општите шеми за еквализационите трансфери<sup>8</sup> се фундаментален дел од фискалните аранжмани во секоја земја коишто илустративно, од страна на некои теоретичари, се опишуваат како “лепак што ја спојува нацијата“. Тие фактички им овозможуваат на земјите да ги користат предностите на децентрализираното снабдување со јавни сервиси, додека таквото моделирање на јавните сервиси осигурува порамнување со главните поими за ефикасност и еднаквост.

Оттука, еквализациониот трансферен систем е рационално моделиран само ако ги елиминира или редуцира разликите во фискалните услови на локалните единки. Во спротивно, ја деформира алокацијата на ресурсите. Тоа може да предизвика деструктивна фискална конкуренција. Отсуството на еквализационен систем може да води кон неефикасност и нееднаквост во економскиот систем поради тоа што разликите во фискалните услови меѓу локалните власти можат да индуцираат фискални миграции на факторите за производство. Фискално индуцираните миграции креираат социјални и економски проблеми во ресурсно богатите подрачја и на тој начин можат да го шират кругот на сиромаштијата.

---

<sup>8</sup> Општиот термин “трансфери” вообичаено се поистоветува со дотациите поради нивната доминантност, но тој се однесува на повеќе и на различни видови јавно-финансиски инструменти, како што се поделените даноци, субвенциите и разни други видови државна помош.

Освен тоа, ефикасноста на трансферниот систем е можна само со примена на стабилни и транспарентни методи што ги имаат предвид фискалните услови на локалните власти. Во спротивно, отсуството на транспарентни критериуми би можело да ги демотивира локалните власти да ги зголемуваат нивните сопствени приходи, да ги зголемуваат нивните обврски и расходи и да создаваат дефицити во очекување дека нивниот финансиски кусок ќе биде пополнет со владини трансфери.

Поради тоа, при моделското фокусирање на трансферниот систем, појдувајќи, се разбира, од поставените цели, во првиот чекор треба да се направи оценка на релативните фискални капацитети<sup>9</sup>. Анализата на фискалните капацитети е најсофистицирана техника за оценување и моделирање на еквилизациониот систем. При мерењата на фискалниот капацитет треба да се опфатат две компоненти, приходна (способноста за прибирање на приходи) и расходна (цената за услужните надлежности).

Има два базични концепта за оценување на релативната приходна способност на локалните власти: макро и микроекономски пристап. Според макроекономскиот пристап, фискалниот капацитет се пресметува со единствено агрегатно мерење, при што најчесто користена варијабла е доходот по жител. Микроекономскиот пристап се фокусира на актуелниот даночен систем на локалните власти, со одвоени мерења на приходните капацитети за секој вид наметнат актуелен данок. За одбележување е дека во овој пристап се прави обид за развивање на репрезентативен систем, во кој се вклучени сите главни приходни извори на локалните власти.

---

<sup>9</sup> Фискалните капацитети вообичаено се дефинираат како потенцијална способност на властите да финансираат стандардизирана корпа на јавни добра и услуги со прибирање на приходи од сопствени извори.

## **2. Институционални и други услови што го одредуваат фискалниот капацитет на општините во Република Македонија**

Локалната самоуправа во Република Македонија е институционализирана со Уставот од 1991 година. Уставната концепција за локалната самоуправа ги има следниве карактеристики:

- таа е едностепена;
- единици на локална самоуправа се општините<sup>10</sup>;
- општините имаат ист правен статус, иако можат да бидат рурални, урбани или мешани. Сите се самостојни во вршењето на функциите, избираат ист вид органи со иста положба, имаат исти правни релации и односи со државата и уживаат иста правна и судска заштита на својата положба и работа и на своите надлежности;
- надлежностите се исти за сите општини, а се генерираат со Уставот, со Законот за локалната самоуправа, со Статутот на општината и со посебен закон. Аналогно на тоа, можат да бидат: изворни или самостојни, заеднички или поделени со надлежен орган на државна управа и пренесени задачи или надлежности од доменот на органите на државната управа. На прв поглед се стекнува впечаток дека бројни изворни расходни надлежности се децентрализирани, но тие се рестриктивни во споредба со другите европски држави, претежно се од административен и од комунален карактер, а фактички се

---

<sup>10</sup> Општината е единица на локалната самоуправа која се основа за по-драчје на едно или повеќе населени места и населби во кои граѓаните се поврзани со заеднички потреби и интереси, на кое постојат услови за материјален и општествен развој и за учество на граѓаните во одлучувањето за локалните потреби и интереси.

различни по општини и малубројни<sup>11</sup>. Вториот тип надлежности ретко се практикува (претежно поради немање финансиски средства). Тие остануваат во исклучива надлежност на централната власт. И кај третиот тип надлежности, средствата потребни за нивно вршење ги обезбедува централната власт, но при нивното делегирање се води сметка за големината, бројот на жителите, за економската развиеност и за посебностите на ЕЛС;

Општините немаат фискален суверенитет, туку отстапени даноци<sup>12</sup> и други специфични давачки<sup>13</sup>, кои поради бројни слабости не обезбедуваат доволен обем на сопствени приходи. Локалните финансии и буџетирање се главно регулирани со Законот за буџетите, а не со посебен закон за нивно финансирање.

Со Законот за територијална поделба и определувањето на подрачјето на единиците на локалната самоуправа, усвоен во 1996 година, наместо поранешните 34 општини, Република Македонија е поделена на 123 општини и градот Скопје, како посебна единица. Новата територијална организација се заснова на голем број релативно мали, но и различни општини.

На прво место станува збор за два различни вида локални заедници со различна стопанска, социјална, професионална и друга структура. Овие два типа на заедници, со-

---

<sup>11</sup> *Поради различнаиѝа организацииска ѝосѝавеносѝ и/или немање финансиски средсѝива, ѝише факѝиички се различни за секоја ЕЛС и значѝиелно ѝомалубројни.* Така, голем дел од комуналните надлежности во поголемите општини (пр. водоснабдување, чистење на улиците, уредување на градежното земјиште, одржување на пазари и гробишта итн.) се отстапени на јавните комунални претпријатија или фондови, но и на приватни претпријатија, над кои локалната самоуправа може, но и не мора да има контрола и финансиски ефекти од вршењето на тие надлежности.

<sup>12</sup> Станува збор за данокот на имот, данокот на наследство и подарок и данокот на промет на недвижности и права.

<sup>13</sup> За специфични давачки согласно македонската класификација се третираат таксите (за истакнување на фирми, реклами и слично, за користење и одржување на јавното осветлување, за користење на улици со возила, други приходи по основ на комунална дејност итн.).

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

бразно на нивните различни структури, имаат потреба од различна урбанизација, од различна комунална и друга инфраструктура. Освен тоа, тие своите потреби ги имаат решено на различно ниво (градските секогаш се решени повисоко, поцелосно и подобро отколку селските заедници). Општините се разликуваат и според своите претежно традиционални карактеристики (земјоделски, сточарски, индустриски, туристички, мешовити и сл.). Тие се типично рамничарски, ридски, планински или мешовити.

Според бројот на населението, просечната големина на општината е околу 16.000<sup>14</sup> жители; според површината, просечната големина на општините е околу 209 км<sup>2</sup><sup>15</sup>, а просечната густина е 190,6 жители на км<sup>2</sup><sup>16</sup>.

Општините се различни според одделните атрибути. Така, има општини мали по територија, а големи според бројот на населението (како на пример, во Полог и во Струшко) и обратно. Исто така, има општини со мал број населени места, а голем број на жители и обратно. Или, во просек, руралните општини во кои преобладаваат живеат Маке-

---

<sup>14</sup> Под овој просек се вкупно 91 општина (74% од вкупниот број). Од нив, 46 општини (37% од вкупниот број општини) се релативно мали општини, со население до 5.000 жители и 26 (21%) општини со население до 10.000 жители, а само 9 општини се со население од 10.000 до просекот од 16.000 жители. Само 32 општини се над републичкиот просек, со тоа што најголемиот број општини (21) се со население под 50.000 жители, 10 општини се со население до 100.000 жители и само една општина над 100.000 жители (Кисела Вода).

<sup>15</sup> Најмалата општина (Центар Жупа) е со големина од 3 км<sup>2</sup>, а најголемата (Шуто Оризари) со 635 км<sup>2</sup>. И повторно, поголемиот број општини, односно 74, се мали општини и под овој просек, а од останатите, дури 40 се со големина до 500 км<sup>2</sup>, а само 9 со големина над 500 км<sup>2</sup>.

<sup>16</sup> Најретко населената општина има 0,8 жители на км<sup>2</sup> (Конопиште), а најгусто населената општина има 4723,4 жители на км<sup>2</sup> (Центар).

донци се помали според бројот на жителите, но поголеми според просторот, од оние во кои преодминантно живеат Албанците и кои се поголеми според бројот на жителите, но помали според просторот. Според географските карактеристики, најгуста мрежа на општини има во Западна Македонија, а најретка во Јужна и во Југоисточна Македонија. Северните и средните делови се наоѓаат во средината.

Овие разлики се делумно резултат на многу неповолниот демографски распоред на населението (на две третини од територијата на Републиката живеат 17,5%, а на една третина од таа територија живее 82,5% од вкупното население). Причините за ова лежат и во нееднаквата стапка на миграција и на природен прираст на населението, зависно од територијата.

### **3. Актуелниот систем на фискално изедначување**

Поради економските кризи во почетокот на 90-ите, по осамостојувањето на Република Македонија, односно за контрола на јавните расходи, се вовеле систем на финансиски ограничувања за буџетот и фондовите. Ова ограничување се спроведува сè уште преку Законот за ограничување на јавните приходи, кој се усвојува секоја година заедно со годишниот државен буџет. Законот, меѓу другото, утврдува плафони и на изворните приходи на сите 123 општини. Овој плафон е произлезен од реализираната наплата на приходи пред да се донесе ваквиот прв Закон и секоја година се прилагодува униформно за сите општини со прифатениот макроекономски параметар (инфлација и пораст).

Изворните приходи на буџетите на единиците на локална самоуправа се делат на приходи од даноци и приходи од специфични даноци-комунални такси, а нивниот удел е презентираан во табела бр.1

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

Табела 1

### **Структура на изворните приходи на општините (во проценти)**

|        | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------|------|------|------|------|------|
| Даноци | 72   | 84   | 85   | 87   | 85   |
| Такси  | 28   | 16   | 15   | 13   | 15   |
| Вкупно | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

Извор: Министерство за финансии

Табела 2.

### **Главни даночни приходи на локалните единици во процент од вкупните даночни приходи**

| Даночни приходи                           | 1999   | 2000   | 2001   | 2002  |
|---|--------|--------|--------|-------|
| Данок на имот                             | 30     | 21     | 21.7   | 18.8  |
| Данок на наследство<br>и подарок          | 3.7    | 2.6    | 3.1    | 3.9   |
| Данок на промет на<br>недвижности и права | 66.3   | 76.4   | 75.2   | 77.3  |
| Вкупно                                    | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,0 |

Извор: Министерство за финансии

Како што се гледа од табелата бр. 2, главен даночен приход е данокот на промет на недвижности и права, кој учествува со над 2/3 од вкупните даночни приходи, додека данокот на имот<sup>17</sup> учествува со помалку од 1/3 или само 4,6%

<sup>17</sup>Даночната основа вклучува неземјоделско земјиште, станбени згради или станови, деловни простории, административни згради, згради или станови за одмор и рекреација, гаражи или други градежни структури. Данокот на имот се наплаќа исто така на сопственост на движен имот за: патнички моторни возила со капацитет на моторот над 1,8 литри, автобуси, товарни моторни возила, товарни возила со приколка, трактори, комбајни, пловни објекти и воздухоплови. Данокот се наплаќа врз основа на пазарната вредност што ќе ја искаже обврзникот во даночната пријава, а стапките се пропорционални. За недвижниот имот таа изнесува 0,10 %, а за подвижниот 0,05%.

во вкупните локални приходи, а учеството на данокот на наследство и подарок е ниско, но константно во анализираниот период. Притоа, важно е дека степенот на наплата на данокот на имот (покрај другите слабости во опфатот и системот на утврдување) е релативно низок (за периодот 1999-2001 се движи од 52 до 59%). Анализирано по региони, ситуацијата е различна. Имено, под овој пресек се тетовскиот со околу 30 % и скопскиот регион со 50 %, а повиоки просеци се остварени во сите останати региони (штипскиот, струмичкиот и прилепскиот околу 60 % и битолскиот регион со 64%). Консеквентно, може слободно да се изведе проценка дека во овој приходен извор има огромни резерви и дека со надминување на негативните причини може да се очекува најмалку негово апсолутно дуплирање.

Даноците и таксите се пропишуваат со републички закони од страна на централната власт, а единствена законски овластена организација за нивно утврдување и наплата е Управата за јавни приходи, која е орган на Министерството за финансии и функционира единствено на територијата на РМ преку: генерална дирекција, 6 регионални дирекции и 24 даночни одделенија кои се лоцирани само во т.н. стари општини. Тие се евидентираат и распоредуваат исто така централизирано, преку трезорската сметка на Министерството за финансии.

Уплатените јавни приходи на трезорската сметка, а кои се приход на буџетите на ЕЛС, се дистрибуираат на сметките на буџетите на ЕЛС повторно административно, согласно прописите за критериумите за распоредување на приходите (80% според бројот на жителите, 10% според бројот на населени места и 10% според вкупната површина на општината од каде што произлегле, со исклучок на градот Скопје, каде остануваат 38,5, а останатите се делат на другите ЕЛС според бројот на жителите) и со прописите за ограничување на изворните приходи за јавни потреби.

Сите приходи кои го надминуваат плафонот се ставаат во фонд за вишоци кој би требало да функционира како фонд за хоризонтално порамнување на општините.

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

Вишоците вообичено се акумулираат од втората половина на годината, а се редистрибуираат назад во општините од страна на Министерството за финансии, во форма на општи или наменски дотации, а по претходно донесени одлуки од Владата на РМ.

Табела 3:

### **Изворни приходи на општините (во 000 денари)**

| Изворни приходи | 1998   | 1999    | 2000      | 2001      | 2002    |
|-----------------|--|---------|-----------|-----------|---------|
|                 | Вкупен износ според Законот за ограничување        |         |           |           |         |
|                 | 662.683  | 700.000 | 764.000   | 840.400   | 874.058 |
|                 | Зголемување во однос на претходна година (во %)    |         |           |           |         |
|                 | -  | 5.6     | 9.1       | 11        | 4.0     |
|                 | Остварени вишоци над дозволениот износ             |         |           |           |         |
|                 | 104.409  |         | 200.122   | 160.882   | 201.525 |
|                 | Распределба на вишоци                              |         |           |           |         |
|                 | 106.045  | 102.900 | 197.700   | 174.000   | 203.568 |
|                 | Вкупно (утврдени со Закон и распределба на вишоци) |         |           |           |         |
| 768.728         | 802.900  | 961.700 | 1.014.400 | 1.077.626 |         |

Извор: Службен весник на РМ бр.67/97; 23/99; 85/99; 8/01; 106/02; 49/99;50/00; 101/00; 89/01 и 97/02.

Од табелата е евидентно дека има само благо, до незначително зголемување на нивото на изворните приходи, кој речиси е адекватен на годишниот процент на инфлација и општиот пораст на стопанството, дека годишно се остваруваат од 100 до 200 милиони денари вишоци и дека скоро идентичен износ се распределува повторно на општините во форма на трансфери за изедначување.

Притоа, треба да се има предвид фактот дека остварените вкупни вишоци произлегуваат од мал број општини (Охрид и скопските општини, а најголем поединечен придо-

несувач е градот Скопје), додека во повеќето општини има низок процент на оставарување на планираниот обем на изворни приходи.

Распределбата на овие дотации се врши, главно, според остварените дефицити, без други дополнителни критериуми, иако ова не мора да значи дека алокациите се сразмерни на дефицитите и дека општините што го создаваат фондот нема да добијат фискална помош, а незадоволството од ваквиот начин на алоцирање постои и кај едните и кај другите.

Освен со овие дотации, еквилизација на општините се врши и со наменски дотации од Бирото за стопански недоволно развиените подрачја, согласно Законот за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја (Службен весник бр.2/94 и 39/99). Средствата обезбедени за оваа намена се одобруваат по прифатени инвестициони и други програми од страна на Бирото, но иако со Владина одлука се дефинирани критериумите за одобрување на овие средства (број, старосна структура и миграции на населението, број на населени места за кои се обезбедува поврзување со инвестициониот проект, придонесот на објектот во комуналниот развој и сл.), постои широко убедување дека тие воопшто не се применуваат и дека алокациите се главно политички мотивирани. Инаку, преку ова Биро до општините годишно се дозначуваат над 500 милиони денари во форма на дотации (за неповратно учество во инфраструктурата), но законски се предвидени и други форми на трансфери, како регреси на камати по користени кредити, премии за отворање на нови работни места, неповратно учество во финансирање на програми и проекти, во обучување на кадри итн.

#### **4. Потреба од воспоставување на нов модел за еквилизација (проблеми и предлози)**

Новиот Закон за локална самоуправа е донесен во јануари 2002 година. Со овој Закон, во согласност со изменетиот Устав и Европската повелба за локална самоуправа,

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

со реализацијата на законските проекти во соодветните сфери, се очекува значајно проширување на надлежностите на општините. Освен тоа, согласно Законот, се очекува целокупното финансирање на општините да биде регулирано со посебен Закон за финансирање на општините, со кој се очекува да се обезбедат нови и стабилни извори за финансирање на новите надлежности, нивна финансиска самостојност, но и соодветни инструменти и постапки за општи и други наменски форми на фискална помош.

Независно од новите извори на приходи и територијалната прераспределба (веројатно намалување на нивниот број), изедначувањето ќе биде исклучително комплицирано. Имено, како што беше наведено, диспаритетите се од различен карактер, тие се огромни и сè повеќе се продолбочуваат, но за жал, истите не е можно да се квантифицираат за да се добие реалната слика за девијациите во фискалната нееднаквост. Едноставно, не постојат податоци за утврдување на потенцијалниот фискален приходен капацитет на општините, ниту микро, ниту макро. Со формирањето на т.н. нови општини не е воспоставена нова општинска евиденција за потенцијалните приходи, ниту за општинскиот доход по жител<sup>18</sup>. Затоа, предлогот за нивните изворни приходи е административно утврдуван, а финансиските критериуми за степенот на нивната економска развиеност се заменети со неколку различни материјални индикатори (како оддалеченост од градски центар, инфраструктурна опременост, квалитет на сообраќајна поврзаност со градски центар, степен на миграции, надморска висина и конфигурација на просторот, културни богатства итн.)<sup>19</sup>.

Освен тоа, со нетипичната структура на т.н. локални даноци, главната ставка во изворните приходи, како што беше презентирани во табелите бр. 1 и 2, во голема мера ја маргинализира улогата на основниот локален потенцијал,

---

<sup>18</sup> Системот на национални сметки, со кој се утврдува БДП во РМ од страна на Државниот завод за статистика не е развиен на општинско ниво.

<sup>19</sup> Измени во Законот за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја, Сл. в. бр. 39/99 година.

данокот на имот, за сметка на данокот на промет на недвижности и права.

Одредено релативно мерење на разликите во фискалните капацитети, во вакви констелации и во овој момент, е можно само според *расходна̄та с̄џрана на нивнӣте админис̄трай̄вни буџетӣ*. Со нивна добра анализа во текот на неколкугодишен период (како на пример, за периодот 1997-2002, за кој сметам дека има прифатливи податоци) би можело да се утврдат нивните типични расходни годишни буџети, кои потоа би се делеле според бројот на населението во секоја општина. Со компарирање на поединечните податоци во просекот ќе се утврди отстапување над и под просекот (степенот на девијација). Потоа, степенот на девијација би можел понатаму да се пондерира (прочистува) со обемот и типот на услугите што се обезбедуваат во секоја општина и/или бројот на вработените (со претпоставка дека трошоците по вработен се релативно еднакви во услови на релативно изедначени плати и надоместоци и други трошоци).

Следен чекор, по или пред утврдувањето на фискалните капацитети на локалните ентитети е утврдување на квантумот и администрирањето на дотацискиот фонд за изедначување. Во случајот на Република Македонија, како во поголем број земји, овој фонд треба да се определи од страна на централната власт (Министерството за финансии).

Еквивалациониот фонд треба да се утврди и фиксира однапред и тоа од заеднички даноци. Притоа, приоритно треба да се укине ограничувањето над изворните приходи и на општините да им се овозможи да располагаат со вкупната сума од нивните даноци. Потоа да се надминат и другите сегашни лимитирачки фактори (како слабости во администрирањето, наплатата, стапките и слично, со вклучување на општините), со што би се зголемила локалната даночна основа. Потоа се поставуваат две клучни прашања: 1) кој данок да се дели; и 2) според кои проценти?

Изборот на најповолната солуција е ограничен. Тој може да се однесува на најмалку два од сегашните три типа

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

локални даноци, но за најразумно и ефективно (од повеќе аспекти) ќе се смета поголемото делење на данокот на промет на недвижности и помалото на данокот на имот. На овој начин, според податоците во презентираниите табели, би се формирал фонд поголем од досегашниот, веројатно над 250 милиони денари.

Нивото до кое ќе се врши порамнување ќе биде сепак делумно, но пообјективно од досегашното и ќе зависи од вкупниот фонд што ќе се формира и од утврдениот степен на општински девијации (отстапувања). Во определувањето на големината на дотациите/фондовската дистрибуција може да се примени едноставна формула, со тоа што вкупниот дотациски фонд ќе се дели на општините со пониски расходни капацитети (утврдени на претходно опишаниот начин) од просечниот или до одреден процент од просекот, а сразмерно на нивното отстапување.

Се разбира дека во целокупниот ваков процес би требало активно да бидат вклучени, консултирани и информирани самите општини, а конечните одлуки да не ги зголемуваат конфликтите.

Недоволниот финансиски капацитет би можел да се зголемува и со активирање на ресурсите од страна на државата, во форма на постоечките наменски дотации (вклучително дотациите за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја и капиталните дотации), но и вонредна помош за анулирање на големите кумулирани стари долгови. Потоа, со унапредување на буџетскиот процес и буџетскиот менаџмент, како на централно така и на локално ниво (повеќегодишно буџетирање, финансиско известување, контрола и ревизија, воведување на резултантни индикатори); со воспоставување нова фискална регулатива за одржување на фискалната дисциплина (платфонтирање на одреден вид расходи и/или регулативи за дефицит), креирање на поврзувачки механизми за координирана потрошувачка на сите нивоа од консолидираната власт и преземање чекори во насока на зголемена буџетска одговор-

ност и транспарентност; со натамошна приватизација или јавно-приватно партнерство во голем број од услугите/функциите; со различни форми на меѓуопштинска соработка (заеднички општински совети, соработка заснована на договор и заеднички претпријатија на општините) итн.

Во наредната, понапредна фаза, но и во консолидирани економски и фискални услови, ќе се пристапи кон градење нов и модерен систем на фискално изедначување за обезбедување на општествена кохезија во духот на европските принципи на солидарност, субсидијарност и ефективно партнерство, само со воспоставување на соодветни бази на податоци. Врз основа на нив, мерењето на фискалните капацитети (приходни и расходни) ќе ги детерминира критериумите на фискалната нееднаквост, врз основа на кои ќе треба да се одлучи за најдобриот начин на распределба на дотациите од централниот буџет кон сиромашните општини (општините што не ќе можат да обезбедат минимум јавни услуги за своето население, ако во меѓувреме не се укинат). Притоа, таквиот систем ќе го вклучува и даночниот напор и ефикасноста на општините. Потоа, така утврдените проценки на капацитетите ќе треба да бидат предмет на постојано истражување поради потребата од периодично верифицирање на системот за изедначување и барање на солуции во насока на негово подобрување.

#### КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

1. “The Financial resources of local authorities in relation to their responsibilities”, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Strasbourg, 1998.
2. CM/Monitor (2001)3 Addendum revised 2, Council of Europe, April, 2001.
3. “Limitation of local taxation, financial equalisation and methods for calculating general grants”, Report by Steering Committee on Local and Regional Democracy, 1998.

## **Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините**

4. “International Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience”, Richard M. Bird and Michael Smart, Rotman School of Management, University of Toronto, 2001.

5. “Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice”, Roy Bahl, The World Bank, 2000.

6. “Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries”, Lesson for Developing Countries, Jun Ma, The World Bank, 1997.

7. “Equalization Across Subnational Governments: Fiscal capacity”, Serdar Yilmaz, WBI, 2002.

8. Препораки и други материјали од Совет на Европа.



## **МИСЛЕЊА И СТАВОВИ НА УЧЕСНИЦИТЕ НА СЕМИНАРОТ**

Во дискусијата што се водеше на семинарот беа изнесени повеќе мислења и ставови. Во овој контекст, ние не би се задржувале на информативниот аспект на семинарот, односно на прашањата кои учесниците им ги поставуваа на странските експерти со цел да добијат дополнителни појаснувања, како и нивните одговори, затоа што во најголема мера тие информации се содржани во рефератите, ами би се осврнале на мислењата и ставовите на учесниците на семинарот кои се однесуваа на повеќе сегменти на оваа проблематика. Во тој контекст влегуваа проблемите со кои при локалното финансирање се соочуваа општините, корисноста од воведувањето на шемите за фискално порамнување, можните решенија насочени кон подобрување на локалното финансирање и зголемување на функционалноста на самите шеми на фискално порамнување итн.

### **1. Мислења за проблемите со кои се соочуваат општините**

**Љупчо Димов,**

**градоначалник на општина Кисела Вода**

- Ние го имаме проблемот на прибирањето на средствата.
- Постојат проблеми во процесот на донесувањето на законите на релациите помеѓу централната и

## **Мислења и ставови на учесниците на семинарот**

---

локалната власт. Имено, ниеден закон не е дојден на локално ниво

### **Александар Цветковски, Претседател на АГТИС (НВО)**

- Овој проблем е особено актуелен во Западна Македонија /Тетово/.

### **Тошо Биновски, Секретар на Советот на општина Прилеп**

- Законот за ограничувањето на општинската потрошувачка беше несреќен бидејќи им го земаше вишокот на остварени средства на поуспешните општини.

### **Панчо Минов, градоначалник на општина Кавадарци**

- Нема директна релација во општината помеѓу општинските органи и стопанските субјекти.
- Начинот на определување на даноците од државата и наплаќањето на крајот на годината не соодветствува на задоволувањето на локалните потреби.
- Собирањето на даноците не е со ист третман.
- Данокот на промет на недвижности е најнесигурен.

## **2. Мислења и ставови врзани општо за реформата на локалното финансирање и специфично за шемите за фискално порамнување**

### **Љупчо Димов, градоначалник на општина Кисела Вода**

- Треба да има квота на ингеренции кои би биле задолжителни, а останатите би ги вршеле општините по избор.
- Треба да го рedefинираме делбениот биланс.

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

- Општините би требало да имаат арсенал од 20-30 оригинални изворни приходи.

### **Тошо Биновски, Секретар на Советот на општина Прилеп**

- Двостепената локална самоуправа би дала подобри резултати.
- Фискалното порамнување би дало добри резултати.

### **Фуат Дурмиши, градоначалник на општина Ростуше**

- Покраината Rheinland Pfalz има 4.000.000 жители, а 2.300 општини. Тоа значи дека и помалите општини можат да егзистираат, и административно и финансиски. Од друга страна, во помалите општини има поголемо учество на граѓаните во решавањето на општинските проблеми, и тоа е значаен аргумент за нивното опстојување. Сепак, за да функционираат, потребно е да бидат задоволени некои услови, како:
  - определена политичка култура или традиција на општествен живот;
  - механизми за поправилна распределба на целокупните средства кои се наменети за локални потреби;
  - определени општествени стандарди при вршењето на услугите.

### **Д-р Златко Вршковски, градоначалник на Битола**

- Ако сакаме да ги направиме општините да даваат квалитетни услуги, да ја извршуваат својата права функција, обезбедувањето на сигурно и стабилно финансирање е *conditio sine qua non*. Тука се мисли не само на изворите на финансирање од даноците туку и на локалните такси како неданочни при-

## **Мислења и ставови на учесниците на семинарот**

---

ходи, кои треба да претставуваат значаен инпут во општинскиот буџет

**М-р Снежана Милошевска,**

**асистент во Економскиот институт од Скопје**

- Задоволувањето на локалните потреби, во тие рамки и на шемите за финансиско порамнување, би се вршело во рамки на постоечките извори на приходи. Нови не би се префрлале на локално ниво.

**Панчо Минов,**

**градоначалник на општина Кавадарци**

- Во овој дел во кој м-р Снежана Милошевска го елаборираше проблемот нема голем простор за изедначување .
- Треба да има пропис за изедначување.
- Треба економските даноци (ДДВ и другите) да бидат внесени на локално ниво. Така е и во Германија. Значи, не од постојните, ами од новите извори на приходи треба да се врши изедначување. Општо, треба да се дефинира делот од буџетот на државата кој оди на локално ниво.
- Овие извори треба да бидат евидентирани.
- Финансирањето на буџетите треба да се укине. Тоа е надминато.
- Германците имаат дотации. Ние треба да ги јакнеме финансиската самостојност и дотациите. Новите приходи на општината да не бидат остварени по цена на нови давачки кои би ѝ се дале на општината.

**Вукица Савеска,**

**Раководител на Одделение за планирање на буџетите на ЕЛС, Сектор за буџет и фондови, Министерство за финансии**

- Во Република Македонија не се големи искуствата во врска со финансиското порамнување на општините кое треба да обезбеди ублажување на

## Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините

фискалните разлики во доволна мера, за да се обезбеди ист квалитет на услугите кои им се потребни на граѓаните. Јавниот сектор, пред сè, има за цел да биде праведен, ефикасен и одговорен во обезбедувањето на јавните услуги.

- Во Министерството за финансии во тек е изготвувањето на Предлогот за донесување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и нормално е да се постави прашањето на финансиското порамнување, особено кај дел општини со низок фискален капацитет. Самата шема на финансиско порамнување треба да обезбеди вклучување на оценката на фискалниот капацитет на општината и на финансиските потреби за извршување на преземените надлежности. Во овој момент овие оценки се тешко предвидливи од причина што статистичката база на податоци за општините е недоволна. Познати се некои параметри, како на пример: бројот на жители и нивната старосна структура, површината на општината и должината на локалните улици (во км<sup>2</sup>), што не е доволен број индикатори за посериозна оценка. Затоа, особено внимание треба да се посвети на воспоставувањето солидна статистичка база на податоци за општините со цел во иднина да се востановат и податоците кои се најсоодветни, како што е општинскиот доход по жител.
- Во Министерството за финансии се разгледани повеќе модели за финансиско порамнување на општините, кои вклучуваат индикатори како што се остварените приходи на општините во претходната година и оценките за потребната потрошувачка со пренесените надлежности во согласност со Законот за локална самоуправа, предностите и ризиците на словенечкиот модел, пред-

## **Мислења и ставови на учесниците на семинарот**

---

лозите кои се дадени од страна на техничката мисија на ММФ- Оддел за фискални работи.

- Очигледно е дека во наредниот период активностите ќе се насочат кон изнаоѓање најсоодветно решение за финансиското порамнување на општините од страна на Министерството за финансии, со вклучување на консултанти и други стручни лица, со цел отпочнувањето на практичната примена на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа да се одвива без поголеми проблеми.

**Мико Милошевски,**

**Пом. Раководител на Секторот за оперативна политика и едукација - Генерална дирекција на Управата за јавни приходи**

Постојат многу размислувања околу тоа како поефикасно да се наплаќаат локалните даноци, посебно данокот на имот.

Моето лично видување за ова прашање е следново:

- Државната администрација, во чии ингеренции спаѓа администрирањето и прибирањето на сите даноци, било тоа да се државни или локални, пред сè е заинтересирана за поефикасно собирање на државните даноци. ДДВ, данокот на добивка, персоналниот данок на доход и акцизите, бидејќи тие го “полнат државниот буџет”, од кои се алиментираат основните функции на државата. Со тоа е запоставено односно потиснато во втор план прибирањето на локалните даноци, посебно данокот на имот.
- Од ова јасно произлегува дека со префрлање на администрирањето на локалните даноци на ЕЛС ќе дојде до нивна поефикасна наплата, односно прибирање. Но, да се оствари ова потребно е да се

## **Шеми на финансиско (фискално) порамнување меѓу општините**

обезбеди и обучи квалитетна “општинска администрација” која ќе работи на локалните даноци

### **3. Заклучен дел:**

Карактеристично за овој тип семинари е што не се вадат цврсти заклучоци. Сепак, може да се заклучи дека:

- 1. Семинарот беше од информативен и консултативен карактер.**
- 2. Цел на собирот претставуваше потребата да се востанови еден систем кој би одговорил на општествените стандарди како социјална држава.**
- 3. Беше нагласена потребата од повеќепартитна соработка при изработка на шемите на фискално порамнување - општествените потреби кои треба да бидат задоволени ги определуваат различни општествени субјекти, а финансиските модуси - финансиските стручњаци, односно Министерството за финансии во соработка со надворешни финансиски стручњаци.**

## ЗАКЛУЧЕН ОСВРТ

Семинарот посветен на шемите за фискално (финансиско) порамнување имаше тенденција да оствари неколку цели. Првата цел на одржувањето на семинарот беше **информативна**, при што, претставникот од Република Словенија, каде што таа се применува повеќе години, ја имаше обврската да даде интерпретација на самата законска формула, а потоа да ги опише искуствата од нејзината примена во Република Словенија, кои би биле од значење за нејзиното прифаќање и примена во Република Македонија.

Запознавањето на конститутивните делови на германската шема на фискално порамнување, како и на условите, амбиентот во кои таа се применува и нејзините ефекти, беше со цел да се запознаеме со поширока, односно поразгранета и поразвиена шема, со што би се зголемил капацитетот на присутните за градење стратегија за фискално порамнување или помагање на посиромашните општини или делови од општини, а со крајна цел кај нив да се создаде едно широко поле за размислување, што претпоставува и воведување на алтернативни решенија во однос на дел од постоечките можности што ги нуди предложената шема. Експертите од Германија и Словенија најпрвин исцрпно ги елаборираа темите, а потоа, на конкретни прашања, дадоа бројни појаснувања. За оваа цел, извонредно значајни се и нивните пишувани трудови кои се дел од оваа студија, а кои нудат можност за подетално и порелаксирано проучување на оваа материја во периодот кој доаѓа.

Втората цел на одржувањето на семинарот беше **консултативна**, односно **воспоставување дијалог или размена на мислења** помеѓу претставниците на различните субјекти на системот на локална самоуправа, пред сè, на локалната и на

централната власт, кои, нужно, за сите прашања имаа различни, па дури и спротивставени гледишта. Во еден дел, овој дијалог ги дијагностицираше проблемите на досегашниот локален развој и досегашното локално финансирање и го потврди значењето на воведувањето на шемите на фискално порамнување. Во друг дел, учесниците на дијалогот беа насочени кон тоа да дадат мислење за начините и изворите на финансирање на шемите на фискално порамнување, односно од кои извори на средства би се обезбедиле фондови за посиромашните. Притоа, ставот на една група беше дека средства за фискалното порамнување ќе се обезбедуваат од постоечките, со закон определени, извори на приходи, додека другата група, каде превладуваа претставниците на локалната самоуправа, се залагаше да се воведат поквалитетни извори на приходи, во кои би влегле даноците на стопански активности (ДДВ, персоналниот данок, данокот на акцизи и други) со цел успешно да се алиментираат овие шеми.

Резимативно, земајќи го предвид квалитетот на напишаните материјали, секако акцентирајќи ги тие на германскиот и на словенечкиот експерт, нивната компетентност и ангажираност сите свои сознанија да ги пренесат на македонската јавност, фактот што беше направен избор од компетентни лица меѓу македонските учесници на семинарот, кои беа мотивирани активно да учествуваат во неговата работа, преку поставување на прашања за странските шеми на фискално порамнување и сугерирање решенија кои би воделе кон изградба на пофункционални шеми во Република Македонија, како и добрата организација на семинарот од страна на вработените во националната канцеларија на фондацијата “Фридрих Еберт” од Скопје, д-р Петер Телен и г-ѓа Милинка Трајковска, на мислење сме дека семинарот ги оствари поставените цели.