



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**MACEDONIA LOCAL
GOVERNMENT ACTIVITY**

Работен текст

**Актуелни состојби со дистрибуцијата на
капиталните дотации за единиците на локалната
самоуправа во Република Македонија**



УСАИД/Програма за локална самоуправа
септември, 2009.

Оваа публикација е подготвена од Урбан-Рурален Консалтинг, Д.О.О., со великодушна поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа публикација му припаѓаат на авторот и не ги изразуваат ставовите на УСАИД или на владата на САД

Листа на кратенки

РМ – Република Македонија

ЕУ – Европска Унија

ЕЛС – Единици на локална самоуправа

ЗЕЛС – Заедница на единици на локална самоуправа на Република Македонија

МТВ – Министерство за транспорт и врски

МФ – Министерство за финансии

МЗШВ – Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

МЛС – Министерство за локална самоуправа

МК – Министерство за култура

СЕ – Совет на Европа

ФМРП – Фонд за магистрални и регионални патишта

АДП – Агенција за државни патишта

БСНРП – Биро за стопански недоволно развиени подрачја

БРР – Биро за регионален развој

САД – Соединети Американски Држави

УСАИД – Агенција на САД за меѓународен развој

МЛГА – Програма за локална самоуправа на УСАИД

БДП – Бруто домашен производ

ДДВ – Данок на додадена вредност

ПДД – Персонален данок на доход

ДЗР - Државен завод за ревизија

1. Вовед

Во Република Македонија како и во многу други земји во развој и земји во транзиција децентрализацијата на власта е многу важен реформски приоритет. Цел на фискалната децентрализација како исклучително важен сегмент од вкупните промени е да се изгради објективен, правичен, транспарентен, стабилен и одржлив систем на локални јавни финансии што ќе создаде претпоставки за обезбедување доволно финансиски средства за единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) за успешно извршување на законските надлежности пренесени со процесот на децентрализација, за обезбедување на ефикасни и ефективни услуги за граѓаните и за подобрување на квалитетот на живот на граѓаните во локалните заедници.

Од почетокот на реформите на системот на локалната самоуправа поминаа цели четири години, доволно долг временски период за да се направат квалитетни анализи, да се согледаат добрите страни со цел да се задржат и зацврстат и да се утврдат пропустите, слабостите и недостатоците со цел да се отстранат и заменат со поквалитетни решенија.

Меѓувладините финансии се многу актуелна тема не само во државите во транзиција и во развој, туку и во развиените земји. Често пати децентрализираните надлежности не се проследени со пренесување на соодветни извори на финансиски средства. Од тие причини капиталните дотации имаат двојна функција. Да извршат одредено финансиско воедначување што е особено важно во земјите кои се нерамномерно развиени и да обезбедат дополнителни средства за капитални инвестиции за областите што се национален приоритет.

Капиталните дотации се дел од меѓувладините финансии. Може да бидат безусловни кога ЕЛС имаат право да ги наменат за проекти според сопствени приоритети или да бидат условни кога централната власт ги доделува за точно одредени намени. Распределувањето се врши според формула со цел да се постигне што е можно поправична распределба или врз основа на квалитетот на поднесените проекти кога целта е да се подигнат стандардите и квалитетот на живот во одредена област.

Капиталните дотации се многу важни за ЕЛС во РМ. Тие се значаен извор на дополнителни финансиски средства за ЕЛС што тие не можат да ги обезбедат од сопствени извори на приходи за финансирање на изградба на нови капитални објекти и реконструкција на постоечките во областа на: водоснабдувањето, прифаќањето и третманот на отпадните води, третманот на комуналниот отпад, патната инфраструктура, образованието, културата, детската и социјалната заштита, спортот и во други области.

2. Цел и обем на истражувањето

Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) преку своите програми за поддршка на земјата во изминатите десетина години ги поддржуваше и сеуште ги поддржува реформските иницијативи во локалната самоуправа. Програмата за локална самоуправа (УСАИД/МЛГА) финансирана од УСАИД изготви релациона база на податоци за приходите и расходите на ЕЛС за 2006, 2007 и 2008 година во соработка со Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) и Министерството за финансии (МФ). Покрај другите важни податоци обезбедени од државниот трезор базата ги опфаќа и податоците за капиталните дотации од централната власт до ЕЛС.

Овој документ има три цели. Прва цел е да се направи анализа на законите и подзаконските прописи што ја регулираат оваа материја. Преглед на сите капитални дотации што институциите на централната власт ги трансферираат до ЕЛС. На постапките за аплицирање, критериумите за селектирање, условите за учество во финансирањето и транспарентноста во водење на постапките, набљудување, известување и контрола.

Втора цел е анализирање на состојбите со капиталните дотации за 2006, 2007 и 2008 година, доследноста во почитувањето на законите и прописите и разликите помеѓу декларираното и тоа што вистински се случува во пракса.

Трета цел на овој документ е врз основа на сознанијата да даде препораки за подобрување на состојбите. И тоа, за обезбедување на повеќе финансиски средства во вид на дотации, за реформирање на системот на капиталните дотации, за транспарентно водење на постапките, за донесување објективни критериуми за селекција на проектите, за ефикасно следење и контрола, како и за востановување на принципот на сопствено учество или кофинансирање во финансирање на проектите.

3. Методологија

Во текот на изготвувањето на студијата најнапред е направена анализа на правната рамка што ја регулира материјата на локалната самоуправа, финансирањето на ЕЛС и капиталните дотации¹.

¹ Анализирани се деловите што ја третираат оваа материја од: Уставот на РМ („Сл.весник на РМ“ бр. 52/92), Европската повелба за локална самоуправа („Сл.весник на РМ“ бр. 23/97), Законот за локална самоуправа („Сл.весник на РМ“ бр.05/02), Законот за Град Скопје („Сл.весник на РМ“ бр. 55/04), Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Сл.весник на РМ“ бр. 61/04), Законот за буџетите („Сл.весник на РМ“ бр. 64/05), Законот за извршување на Буџетот на РМ за 2006 година („Сл.весник на РМ“ бр. 120/05), Законот за извршување на Буџетот на РМ за 2007 година („Сл.весник на РМ“ бр. 139/06), Законот

Анализирани се и повеќе програми, годишни програми и одлуки донесени од Владата на РМ, Правилникот за распределба на средствата за финансирање на годишната програма за изградба, реконструкција, одржување и заштита на локалните патишта и улици, на општините и Градот Скопје, Правилникот за изменување на погореспоменатиот правилник и други подзаконски акти.

Користени се информациите од релационата база на податоци за приходите и расходите на ЕЛС за 2006, 2007 и 2008 година на УСАИД/МЛГА.

Користени се и информации од литературата за меѓувладините трансфери и за капитални дотации од реномирани автори. Направени се и контакти со претставници на: централната власт, МФ, ЗЕЛС, ЕЛС и локални експерти од оваа област.

4. Анализа на правната рамка

Финансирањето на ЕЛС и капиталните дотации, директно или индиректно се уредени со: Уставот на РМ, Европската повелба за локална самоуправа, Законот за локална самоуправа, Законот за Град Скопје, Законот за финансирање на единиците на локалната, Законот за буџетите, неколку други секторски закони и со повеќе подзаконски прописи.

4.1. Преглед на содржината на регулативата

4.1.1. Устав на Република Македонија

Во највисокиот акт на државата локалната самоуправа е утврдена како една од темелните вредности на уставниот поредок (член 8).

Општините и градот Скопје се финансираат од сопствени извори на приходи опрделени со закон и со средства од Републиката (член 115 и член 117).

4.1.2. Европска повелба за локална самоуправа

Европската повелба за локална самоуправа е документ на Советот на Европа што е ратификуван од Собранието на Република Македонија во 1997 година и е составен дел на законодавството на РМ.

Локалните власти, во границите на законот, имаат полно дискреционо право да ги спроведуваат своите иницијативи во врска со сите прашања што не се исклучени од

за извршување на Буџетот на РМ за 2008 година („Сл.весник на РМ” бр. 160/07), други секторски закони и изменувањата и дополнувањата на буџетите за истите години.

нивната надлежност, ниту пак се ставени во надлежност на некоја друга власт и јавните работи првенствено се вршат од оние власти кои се најблиски до граѓаните (член 4).

Изворите на финансирање на локалните власти треба да бидат примерени на нивните должности пропишани со устав и закон. Локалните власти на соодветен начин треба да бидат консултирани во поглед на начинот на кој им се доделуваат редистрибуираните извори на финансирање и колку што е тоа можно, средствата што им се пренесуваат да немаат карактер на наменски средства за да не им се загрози дискреционото право на локалните власти да водат сопствена политика во рамките на своите овластувања. И, со цел да им се овозможи кредитирање на капитални инвестиции, неопходно е врз основа и во рамки на законот, локалните власти да имаат пристап на националниот пазар на капитал (член 9).

4.1.3. Закон за локална самоуправа

Законот за локална самоуправа како закон од системски карактер меѓу другите работи ги уредува и: надлежностите и финансирањето на ЕЛС, надзорот над работата на ЕЛС и механизмите за соработка меѓу ЕЛС и Владата на РМ.

Во листата на надлежности на ЕЛС во член 22 покрај останатите утврдени се и следните надлежности за чија реализација ЕЛС имаат потреба од финансиски средства и во вид на капитални дотации: заштита на животната средина и природата, локален економски развој, комунални дејности, култура, спорт и рекреација, социјална заштита и заштита на децата, образование и противпожарна заштита. Ваквите капитални средства се потребни за реализацијата на овие надлежности од страна на општините заради нивниот обем од една страна и заради слабите финансиски можности на општините.

Финансирањето на ЕЛС е регулирано во членот 11. ЕЛС се финансираат од сопствени извори на приходи и други извори на финансирање во согласност со економската политика на државата. Изворите на приходи на ЕЛС треба да обезбедат соодветно извршување на нивните надлежности утврдени со закон и истите во рамките на своите надлежности, самостојно располагаат со сопствените извори на приходи и имаат право да се задолжуваат на домашниот и странскиот пазар на капитал во согласност со закон.

Во вршењето на своите надлежности, согласно член 14 ЕЛС може меѓусебно да соработуваат. Заради остварување на заеднички интереси и за вршење на заеднички работи тие можат да здружуваат средства и да формираат заеднички јавни служби во согласност со закон.

Механизмите за соработка меѓу ЕЛС, Владата на РМ и органите на управата се уредени во членовите 78, 79 и 80. Владата има обврска благовремено и соодветно да ги

консултира ЕЛС во постапките на планирање и одлучување за прашањата што се однесуваат на нив. Заради координација при планирањето, програмирањето и имплементацијата на политиките во одредени области или групи на области Владата може да склучува договори за соработка со една или повеќе ЕЛС.

За прашања што се од интерес за ЕЛС Владата е должна да соработува, особено за законите што се однесуваат на општините, износот на општата дотација и изворите на финансирање на надлежностите, во кои значаен удел имаат и капиталните дотации. При тоа за соработката за овие прашања се подготвува извештај за работите за кои е или не е постигната согласност што се доставува и до Собранието на РМ.

Надзорот над законитоста, контролата и ревизијата на материјалното и финансиското работење и претходниот надзор, кој опфаќа претходна согласност на прописите на ЕЛС во случаи утврдени со закон, се уредени со одредби на членовите 69 до 73 од Законот за локална самоуправа.

4.1.4. Закон за финансирањена единиците на локалната самоуправа

Финансирањето на ЕЛС е уредено со Законот за финансирање на ЕЛС, а финансирањето на градот Скопје како посебна ЕЛС е уредено со истиот закон и со Законот за Град Скопје.

Поимот капитална дотација според дефиницијата од член 2 на законот е дотација наменета за финансирање на проекти на ЕЛС за капитални инвестиции.

Како извори на приходи за финансирање на ЕЛС согласно член 3 се определени: сопствени извори на приходи, дотации на средства од Буџетот на РМ и од буџетите на фондовите и од задолжување.

Во членот 8 од законот е уредено дека со дотации од Буџетот на РМ и од дуџетите на фондовите се обезбедуваат дополнителни приходи во буџетите на ЕЛС за финансирање на нивните надлежности утврдени со закон. При тоа, покрај другите дотации кои се распределуваат на ЕЛС е наведена и капиталната дотација. Видот, износот и распределбата на капиталната дотација по ЕЛС е составен дел на Буџетот на РМ и на буџетите на фондовите. Утврдена е обврска за надлежните министерства и фондовите најдоцна до 30 април во тековната година да ги објават и утврдат критериумите, процедурите и роковите за распределба на капиталните дотации².

Капиталната дотација е подетално уредена во член 11. Таа се користи за финансирање на инвестициони проекти врз основа на програма утврдена од Владата на РМ.

² Член 8, став 4 од Закон за финансирање на ЕЛС "Надлежните министерства и фондовите најдоцна до 30 Април во тековната година, ги објавуваат утврдените критериуми, процедури и рокови за распределба на наменски и капитални дотации"

Надлежните министерства и фондовите при распределбата на капиталните дотации се должни да им дадат приоритет на проектите со целосно обезбедени финансиски средства и истите се должни да го следат користењето на капиталната дотација. Ова претпоставува, дека приоритет ќе добијат проектите со идентификувани реални извори на приходи кои се доволни за покривање на комплетните трошоци на инвестицијата (пр. сопствени приходи, грантови, задолжување, и слично). Предвидено е дека при констатирање на евентуални неправилности во користењето на дотацијата, надлежните министерства и фондови ќе ја запрат исплатата на средствата и за тоа го известуваат Министерството за финансии. Доколку кај некои ЕЛС се констатира ненаменско трошење на средствата, може да се стопира финансирањето на капитални инвестиции.

Трансферот на дотациите од Буџетот на РМ и од буџетите на фондовите според одредбите од член 17 се врши согласно прописите за трезорско работење.

Во законот се пропишани и рокови за известување на ЕЛС. Според член 14 министерот за финансии, најдоцна до 30 септември во тековната година, со буџетски циркулар ја известува секоја ЕЛС одделно за видот и висината на дотациите за наредната буџетска година.

Според член 15 Владата на РМ формира Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на ЕЛС што ја сочинуваат пет претставници од ЗЕЛС и по еден претставник од: Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии, Министерството за труд и социјална политика и Министерството за образование и наука.

Комисијата меѓу останатите има надлежност и да:

- ја следи примената на критериумите за распределба на дотациите;
- предлага мерки за подобрување на системот на дотации;
- дава препораки за надминување на констатираните недостатоци при распределба на дотациите;
- ја следи транспарентноста на процедурите и нивната доследна реализација при распределбата на средствата од дотациите;
- изготвува полугодишни и годишни извештаи за развојот на системот за финансирање на ЕЛС во кои треба да утврди предлози за подобрување на системот и
- го следи наменското користење на дотациите.

Комисијата има право на пристап до потребните податоци согласно со закон и е должна погоре споменатите полугодишни и годишни извештаи за развојот на системот за финансирање на ЕЛС со утврдените предлози за подобрување на системот да ги

достави до Владата на РМ, која пак е должна за нивната содржина да ја извести јавноста.

ЕЛС, согласно членовите 18 и 20 од законот, можат долгорочно да се задолжуваат за финансирање на капитални средства и инвестиции во земјата според услови утврдени во законите, а во странство само по претходна согласност на Владата на РМ, врз основа на претходно мислење на министерството за финансии. Владата може да гарантира за обврски по долгорочни заеми на ЕЛС, вклучувајќи ги и јавните служби што ги основале ЕЛС, само во случај кога обврската е преземена со закон (член 21).

Според одредбите од законот (член 25) капитални приходи на буџетите на ЕЛС се дотациите од Буџетот на РМ и од буџетите на фондовите за финансирање на капитални инвестиции, средствата од самопридонес, од донации и од други извори на приходи, а пак капитални расходи на буџетите на ЕЛС се расходите за капитални инвестиции и капитални трансфери.

Со буџетскиот циркулар за наредната година што го изготвува министерот за финансии најдоцна до 30 септември во тековната година (член 27) ЕЛС се известуваат меѓу другото и за дотациите што ќе се трансверираат од буџетот на РМ, од буџетите на фондовите, како и од други извори.

Советите на ЕЛС се должни (член 34) да усвојат годишни извештаи чиј составен дел се и извештајот за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средства и нивната вредност и извештајот за реализацијата на инвестиционите програми, наменските, капиталните и блок дотациите и дотациите за делегирани надлежности.

4.1.5. Закон за Град Скопје

Финансирањето на Град Скопје и на ЕЛС во негов состав е уредено со Законот за финансирање на ЕЛС и Законот за Град Скопје.

Покрај останатите извори на приходи тие добиват приходи од Буџетот на РМ и буџетите на фондовите (наменски дотации, блок дотации, капитални дотации и дотации за делегиарни надлежности).

Градот Скопје и ЕЛС во градот Скопје имаат право да се задолжуваат во земјата и во странство според услови утврдени со закон.

4.1.6. Закон за буџетите

Покрај друго со овој закон е уредено дека буџетските циркулари за ЕЛС содржат информации за проценка на приходите во буџетската година кои се распределуваат

меѓу Буџетот на РМ и ЕЛС и информациите за одлуките на Владата за наменските дотации, блок дотациите и другите дотации за ЕЛС утврдени со закон (член 21).

Во случај на преземање обврски за чие плаќање е потребно користење на буџетски средства во наредните години, буџетските корисници мора да обезбедат согласност од надлежниот орган (член 47).

4.2. Анализа на содржината на правната рамка за капитални дотации

Самиот факт што локалната самоуправа со Уставот на РМ е издигната на ниво на темелна вредност на уставниот поредок и што државата ја ратификувала Европската повелба за локална самоуправа, значи дека државата и дала висок третман, како на една од главните основи на демократското уредување на земјата.

И покрај тоа, за жал, сите обврски што произлегуваат од Уставот и законската регулатива не се исполнети, особено во делот за финансирање на локалната самоуправа.

Евидентно е дека ЕЛС имаат голем недостиг од финансиски средства за извршување на законските надлежности, а особено за капитални инвестиции. Обезбедувањето на доволно финансиски средства за локалната самоуправа зависи од севкупните финансиски капацитети на земјата и односот на државата кон локалната самоуправа.

Најдобро е да се обезбеди рамнотежа во распределбата на вкупните национални приходи сразмерно на законските обврски на централната и на локалната власт и да се обезбедат значајни и квалитетни извори на финансирање што ќе соодветствуваат на преземените обврски.

Несомнено, во изминатите четири години е направен голем прогрес во фискалната децентрализација и покрај големите пропусти и слабости. За жал, тоа што се декларира секогаш доследно не се спроведува во пракса. Повеќе важни обврски од Законот за финансирање на ЕЛС не биле спроведувани од страна на надлежните државни органи.

Најмногу загрижува односот на централната власт кон Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на ЕЛС. Во изминатите години оваа иако значајна комисија, имала маргинална улога само да ги аминува предлозите на Министерството за финансии и другите надлежни министерства пред да се достават на усвојување во Владата.

Комисијата воопшто не ја исполнила целта за која била формирана. Не ја следела примената на критериумите за распределба на дотациите, не предлагала мерки за подобрување на системот на дотации, не давала препораки за надминување на констатираните недостатоци при распределба на дотациите, не ја следела

транспарентноста на процедурите и нивната доследна реализација при распределба на дотациите, не го следела наменското користење на дотациите.

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

Причините треба да се бараат во неподготвеноста законските одредби да се почитуваат и спроведуваат во пракса, и во недоволната обезбеденост со човечки ресурси на Одделението за буџети на ЕЛС на Министерството за финансии и во недоволната упорност на ЕЛС и на ЗЕЛС. Исто така не биле обезбедени ни човечки, ниту пак финансиски ресурси за изготвување анализи за состојбите во земјата и компаративни анализи за состојбите на овој план во други земји.

Законските обврски не биле почитувани од надлежните министерства и фондови за објавување и утврдување на критериумите, процедурите и роковите за распределба на капиталните дотации најдоцна до 30 април во тековната година.

Слично, законските обврски не биле непочитувани и од министерот за финансии. Воопшто не бил почитуван крајниот рок 30 септември во тековната година за доставување на буџетскиот циркулар до ЕЛС, како што не била почитувана ни обврската за неговата содржина, бидејќи секоја ЕЛС одделно, не била известена за видот и висината на дотациите за наредната буџетска година.

Не е ни возможно да се очекува оваа обврска да се спроведе во пракса, и министерствата да ги утврдат проектите кои ќе се финансираат, како и навремено, (со буџетскиот циркулар) да ги известат ЕЛС, се додека нема јасни процедури за аплицирање и селекција, како и рокови за аплицирање,

Така што, за да се исполнат обврските кои произлегуваат од Законот за буџет и Законот за финансирање на ЕЛС, ваквите процедури треба да се донесат, а Министерството за финансии, доколку е потребно, да им даде стручна помош на останатите министерства, за полесно да ги исполнат обврските.

5. Видови на капитални дотации

5.1. Капитална дотација од Фондот за магистрални и регионални патишта (Агенција за државни патишта)

Во Буџетот на РМ секоја година се планирани финансиски средства за изградба, реконструкција, одржување и заштита на магистрални и регионални патишта. Владата на РМ согласно Законот за јавни патишта, секоја година носи Годишна програма за изградба, реконструкција, одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта во РМ. Во расходниот дел на програмата се резервираат средства за изградба

и одржување на локални патишта и улици. Потоа, министерот за транспорт и врски согласно законот и програмата, а врз основа на Правилник за критериумите за распределба на средства за финансирање на Годишната програма за изградба, реконструкција, одржување и заштита на локалните патишта и улици, на општините и Градот Скопје донесува одлука за распределба на средствата за ЕЛС. Средствата ги трансверира ФМРП(АДП) во неколку рати.

Распределбата на средствата од ФМРП(АДП) по поблиски намени се врши во посебниот дел II. Од трите анализирани години, во 2006 и 2008 биле планирани идентични суми на финансиски средства за капитални дотации до ЕЛС во износ од 500.000.000, а во 2007 износ од 499.000.000 денари. Во истиот период планираниот буџет на ФМРП(АДП) бележи континуирано зголемување од 4.330.000.000,00 денари во 2006 година, 4.676.000.000,00 денари во 2007 година до 6.257.414.000,00 денари во 2008 година.

Карактеристично е дека:

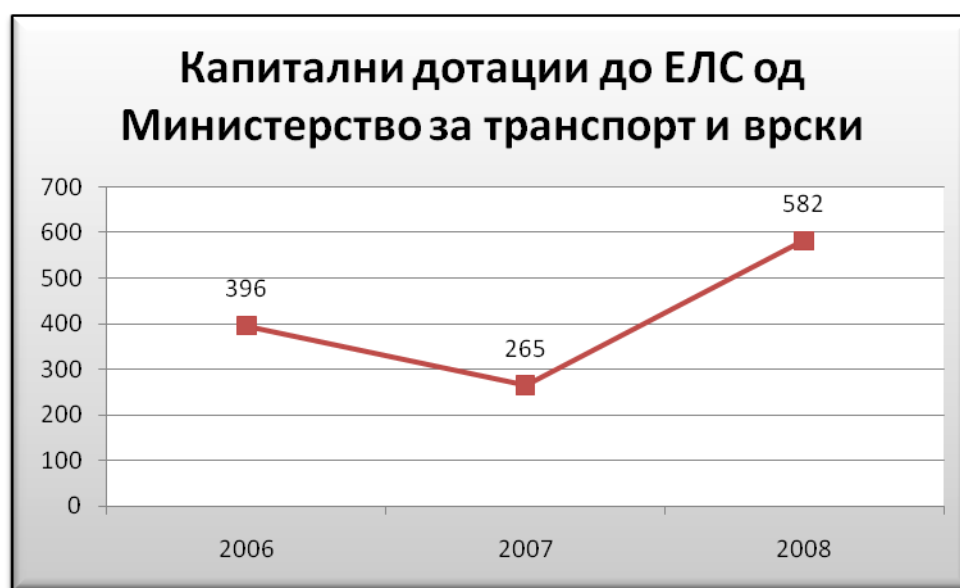
- програмата се носи со големо задоцнување, што предизвикува и задоцнето донесување на одлуката за распределба на средствата на ЕЛС, спротивно на законот;
- тоа ги оневозможува ЕЛС во своите буџети навреме и точно да го предвидат трансферот на средства по овој основ и ги принудува со ребаланс на буџетите да го корегираат износот на финансиските средства;
- планираните средства за локални патишта и улици се недоволни за да ги задоволат потребите на ЕЛС и се речиси идентични за 2006, 2007 и 2008 година и покрај тоа што средствата во програмите имаа континуиран пораст од 2006 до 2008 година;
- со Правилник за изменување на Правилникот за критериумите за распределба на средства за финансирање на Годишната програма за изградба, реконструкција, одржување и заштита на локалните патишта и улици, на општините и Градот Скопје, што го донел министерот за транспорт и врски во 2007 година изменето е процентуалното учество на: вкупниот број регистрирани возила, потрошувачката на гориво и бројот на жители во утврдувањето на висината на средствата за ЕЛС. Општините и ЗЕЛС не знаат што значат овие промени, и како истите се рефлектираат на распределбата на средствата од Фондот по општини во споредба со претходните години. Не е јасно кои прашања се решени со промените и кои се подобрувањата во системот со овие промени.
- Одлуката за распределба на средствата на ЕЛС не се објавува во Сл. весник на РМ што значи дека јавноста и ЕЛС не знаат која ЕЛС колку средства добила.

5.2. Капитална дотација за изградба на водоводни и канализациони системи

Во буџетите на РМ за 2006, 2007 и 2008 година, раздел 130 01 МТВ, се планирани средства за изградба на водоснабдителни, односно водоснабдителни и канализациони системи и за сообраќајни проекти.

Капитални дотации од Мин.за транспорт и врски по години	2006	2007	2008
Вкупно - (во мил. МКД)	396	265	582

Табела 1. Преглед на капитални дотации од Министерство за транспорт и врски за 2006 -2008



Графикон бр.1: Графички приказ на капиталните дотации од МТВ за 2006 -2008

Податоците за 2006 – 2008 превземени од буџетите и завршните сметки на буџетите на РМ и презентирани во табелата и графиконот погоре укажуваат на намалување на средствата во 2007 за околу 33% и зголемување во 2008 за околу 47%, во споредба со 2006 година.

Согласно Законот за извршување на Буџетот на РМ за 2006 година („Сл.весник на РМ“ бр. 120/05), средствата утврдени во раздел 130.01 МТВ, Програмата ЗБ - Водоводи во ЕЛС, ставка 488 Капитални дотации до ЕЛС, се користат по претходно донесена одлука на Владата на РМ, на предлог на МТВ, по претходно распишан оглас и доставени барања. Исто е и за 2007 и 2008 година. За средствата од останатите две програми не е предвидена таква процедура.

Правилник за критериуми за распределба на средствата не постои. Карактеристично е следното:

- обезбедените финансиски средства се недоволни за задоволување на потребите и барањата на ЕЛС;
- дел од средствата се предвреме наменети за проекти на ЕЛС со амандмани на Буџетот на РМ, каде што се можни политички влијанија, а дел се распределуваат без да се распише оглас за ЕЛС;
- недонесувањето на Правилник за критериуми за распределба на средствата создава можност: за рапределба на средствата според нејасни, неправични и необјективни критериуми, за голема дискрециона моќ на одлучување на министерот и за голема можност за политички влијанија;
- непочитување на законската обврска при распределбата на капиталните дотации да добијат приоритет проектите со целосно обезбедени финансиски средства;
- не се води грижа за големината на проектите и динамиката на градба, поради што средствата се сегментираат, а вистинските ефекти се тешко видливи;
- секоја година значајни финансиски средства од Буџетот на РМ, преку програми на МТВ се инвестираат за изградба на водоснабдителни и канализациони системи без учество на ЕЛС иако тоа е нивна законска надлежност.

5.3. Капитална дотација за развој на недоволно развиени подрачја

Во Буџетот на РМ по измените и дополнувањата, во раздел 28 01 Биро за стопански недоволно развиени подрачја, Подпрограма 20 – Развој на стопански недоволно развиени подрачја, ставка 488 – Капитални дотации до ЕЛС, во 2006 год се резервирани 186.000.000 ден, а во 2007 година 194.500.000 денари.

Во 2008 година во раздел 28 01 Биро за регионален развој, подпрограма 20 Имплементација на регионалниот развој за капитални дотации до ЕЛС според завршната сметка потрошени се само 64.695.462 денари.



Графикон бр.2: Графички приказ на капиталните дотации за развој на недоволно развиени подрачја од 2006 - 2008

Согласно одредбите од Законот за извршување на Буџетот на РМ за годините 2006 и 2007 средствата се користат по претходно донесена програма од Владата на РМ на предлог на Бирото за стопански недоволно развиени подрачја, а за 2008 на предлог на Бирото за регионален развој.

Воочени се следните карактеристики:

- недоволен износ на обезбедени финансиски средства за задоволување на потребите на ЕЛС во оваа значајна област;
- недонесувањето на Правилник за критериуми за распределба на средствата создава можност: за распределба на средствата според нејасни, неправични и необјективни критериуми, за голема дискрециона моќ на одлучување на министерот и голема можност за политички влијанија;
- непочитување на законската обврска при распределбата на капиталните дотации да добијат приоритет проектите со целосно обезбедени финансиски средства;
- целосна нетранспарентност на водење на постапките за распределба на средствата.

5.4. Капитална дотација од Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

Во Буџетот на РМ, раздел 140 01 МЗШВ, финансиски средства за капитални дотации до ЕЛС се обезбедени во Програмата Б Намалување на сиромаштијата, подпрограма ББ Ревитализација на селата. Наменети се за реализација на проекти за подобрување на условите за живот во селата. Во сите три години од 2006 – 2008 година се утврдени по 15.000.000 денари, со исклучок на 2007 година кога со „Одлуката за пренамена на

средствата меѓу буџетските корисници („Сл.весник на РМ” бр.152/07) средствата се намалени на 10.000.000 денари. Во 2008 година се реализирани 14.091.125 денари.



Графикон бр.3: Графички приказ на капиталните дотации од МЗШВ од 2006 – 2008

Истражувањата покажаа дека за доделување и на овие капитални дотации не се распишува јавен оглас за ЕЛС и дека не постојат критериуми според кои се распределуваат средствата.

Евидентно е:

- обезбедените финансиски средства се многу мали, симболични, за подобрување на условите за живот во селата;
- недонесувањето на Правилник за критериуми за распределба на средствата создава можност: за распределба на средствата според нејасни, неправични и необјективни критериуми, за голема дискрециона моќ на одлучување на министерот и голема можност за политички влијанија;
- непочитување на законската обврска при распределбата на капиталните дотации да добијат приоритет проектите со целосно обезбедени финансиски средства;
- целосна нетранспарентност во водење на постапките за распределба на средствата.

5.5. Капитална дотација од Министерство за финансии

За 2006 година во разделот 09 001 Министерство за финансии Програма Б Мерки за намалување на сиромаштијата, Подпрограма ББ Проекти за развој на општините, во ставката 488 Капитални дотации до ЕЛС со буџетот и ребалансот планирани се вкупно 141.000.000 денари.

Во Буџетот за 2007 година не се предвидени капитални дотации за ЕЛС од Министерството за финансии, но со Одлуката за пренамена на средствата меѓу буџетските корисници обезбедени се 40.000.000 денари, а во 2008 година од Програма 2 Функции на државата потрошени се 210.000.000 денари.

Забележливо е дека:

- не постои процедура и критериуми според кои се избираат ЕЛС вклучени во проектот МЕАП на кои им се доделуваат финасиски средства од оваа капитална дотација,
- ЕЛС и ЗЕЛС се целосно исклучени од постапките.

5.6. Капитална дотација од Министерство за култура

За државните буџети за 2006 и 2007 година не се предвидени капитални дотации од МК. Сепак со Измените и дополнувањата на Буџетот за 2007 година предвидени се 13.500.000 денари, а со Одлуката за пренамена на средствата меѓу буџетските корисници се зголемени за 100.000.000 денари. Во 2008 година во разделот 18 010 Министерство за култура – финансирање на дејности од областа на културата, во Програмата А2 Пренесување на надлежности на ЕЛС, Подпрограма 5Б Монументална фонтана на плоштад, во ставката 488 Капитални дотации до ЕЛС планирани се 7.100.000 денари. Потоа со ребаланс и со одлука за пренамена на средствата се одезбедени значително повеќе средства. Според завршната сметка за 2008 реализирани се трансфери во износ од 492.100.000 денари.



Графикон бр.4: Графички приказ на капиталните дотации од МК од 2006 - 2008

Воочливо е дека:

- е нејасно според кои стратешки цели е извршен изборот на проекти од приоритетно значење,
- ЕЛС и ЗЕЛС се исклучени од постапките за избор на приоритетите и за распределба на средствата.

5.7. Директно финансирање на централните власти на инвестициони проекти во области во надлежност на ЕЛС

Во РМ постои пракса покрај горепоменатите капитални дотации кои се трансферираат на ЕЛС, значителни суми на финансиски средства за инвестициони проекти да се издвојуваат во буџетите на Агенцијата за млади и спорт, ФМРП(АДП) и следните министерства: МТВ, МЖСПП, Министерство за култура, Министерството за образование и наука и Министерството за труд и социјална политика.

Неспорно е финансирањето на проекти кои се во надлежност на централната власт. Но, во изминатите години, а и денес горенаведените државни органи финансираат проекти во области кои со процесот на децентрализација се надлежност на локалните власти, како на пример изградба или реконструкција на: основни и средни училишта, детски градинки, домови на култура, спортски сали, спортски игралишта, големи споменици, монументални фонтани и др.

Исто така голем број јавни набавки на органите на управа на централната власт се за набавка на техничка и друга опрема и возила за области во надлежност на ЕЛС, како на пример: набавка на компјутери, клупи, столици и автобуси за основните, односно средните училишта.

Ваквите централните јавни набавки единствено би имале смисла, само доколку со нив се направат заштеди на финансиски средства, заради можноста за постигнување на поповолна цена на пазарот и униформни стандарди. Но, тоа исто така подразбира дека во ваквите јавни набавки задолжително треба да бидат вклучени и општините.

Воочени се следните карактеристики:

- непочитување на законските обврски за децентрализација на капиталните дотации;
- целосно исклучување на ЕЛС и ЗЕЛС од постапките за утврдување на приоритетите по области на ЕЛС и при изборот на проектите кои се финансираат;
- недонесување на Правилник за критериуми за распределба на средствата создава можност: за распределба на средствата според нејасни, неправични и необјективни критериуми, за голема дискрециона моќ на одлучување на министерот и голема можност за политички влијанија;

- непочитување на законската обврска при распределбата на капиталните дотации да добијат приоритет проектите со целосно обезбедени финансиски средства;
- целосна нетранспарентност во водење на постапките за распределба на средствата.

5.8. Капитални грантови од странски донатори

Иако тоа не е предмет на оваа анализа заради нивниот обем и значење за ЕЛС со неколку реченици ќе се осврнам на грантовите за капитални инвестиции доделени на ЕЛС од странски владини и невладини институции и меѓународни организации.

Во изминатите години беа инвестирани големи финансиски средства за капитални инвестиции во ЕЛС. Тие придонесоа за значително подигнување на квалитетот на живот во многу градови и села во Македонија. Придонесоа и за засилување на вкупните капацитети на ЕЛС, особено за стекнување на нови знаења и вештини за водење на инвестициони проекти. Посебно би ги издвоил следните донатори: УСАИД, ЕУ, УНДП, КФВ Банка, Владата на Холандија, Меѓународната агенција за развој на Шведска, Меѓународната агенција за развој и соработка на Швајцарија, Владата на Норвешка и др.

Покрај добрите страни, неопходно е да се нагласи дека во минатиот период не беше воспоставен добар систем за следење, координирање и насочување на меѓународната помош. Ваквата состојба треба да се надмине во следниот период за да се постигнат уште подобри ефекти.

6. Анализа на состојбите со капиталните дотации

1. Едностепената локална самоуправа со монотипни општини, капиталните дотации ги прави особено значајни. Имено, ЕЛС имаат еднакви надлежности без оглед на нивната големина според бројот на жителите и според големината на површината. Општина Вранештица е најмала општина според бројот на жители со само 1.322 жители и ги има сите надлежности како и општина Куманово која е најголема општина според бројот на жители со 105.484 жители.
2. Република Македонија е исклучително нерамномерно развиена земја. Има огромни разлики во степенот на развиеност помеѓу ЕЛС. Особено се големи разликите во развиеноста помеѓу Град Скопје и ЕЛС во негов состав од една страна и останатите ЕЛС од друга страна. Сериозни се и разликите во степенот на развиеност, особено според степенот на изграденост на комуналната инфраструктура и во рамките на самите ЕЛС со седиште во град, помеѓу градовите од една страна и руралните средини од друга страна.

3. Степенот на економската развиеност директно влијае на моќта на ЕЛС да генерираат доволно сопствени приходи за финансирање на надлежностите и за капитални инвестиции. Поголемите и поразвиени ЕЛС во своите буџети планираат значително повеќе финансиски средства од сопствени извори на приходи за капитални инвестиции за разлика од малите и неразвиени ЕЛС кои немаат доволно финансиски средства од сопствени извори на приходи за финансирање на законските надлежности, а не за капитални инвестиции.

Малите и недоволно развиени ЕЛС имаат проблем да обезбедат доволно финансиски средства за нормално, вообичаено работење. За нив проблем е и финансирањето на генерални и урбанистички планови, стратегии, студии, локални акциони планови и главни изведбени проекти.

Во анализите од публикацијата „Актуелни состојби со финансиите на општините во Македонија: Можни идни реформи“ на УСАИД/МЛГА, подготвена од Тони Левитас, разликите се констатирани како сериозен проблем, за чие разрешување треба што поскоро да се изнајдат соодветни системски решенија. Во спротивно, постои опасност разликите уште повеќе да се продлабочуваат.



Графикон бр.5: Графички приказ на структурата на приходите на ЕЛС за 2008

4. Количината на обезбедените финансиски средства за капитални дотации е многу мала и ни оддалеку не ги задоволува потребите на ЕЛС. Современиот начин на живеење, потребата за континуирано подобрување на квалитетот на животот на

граѓаните во локалните заедници ја наметнува потребата од големи вложувања во инвестициони проекти. Особено за изградба на: водоводни и канализациони системи, пречистителни станици, патишта, улици, фабрики и депонии за третман на комуналниот отпад, училишта, детски градинки, ученички домови, домови за стари лица, домови на култура, библиотеки, музеи, спортски сали и терени, мостови, кејови, атмосферски канализации, плоштади и друг вид на објекти.

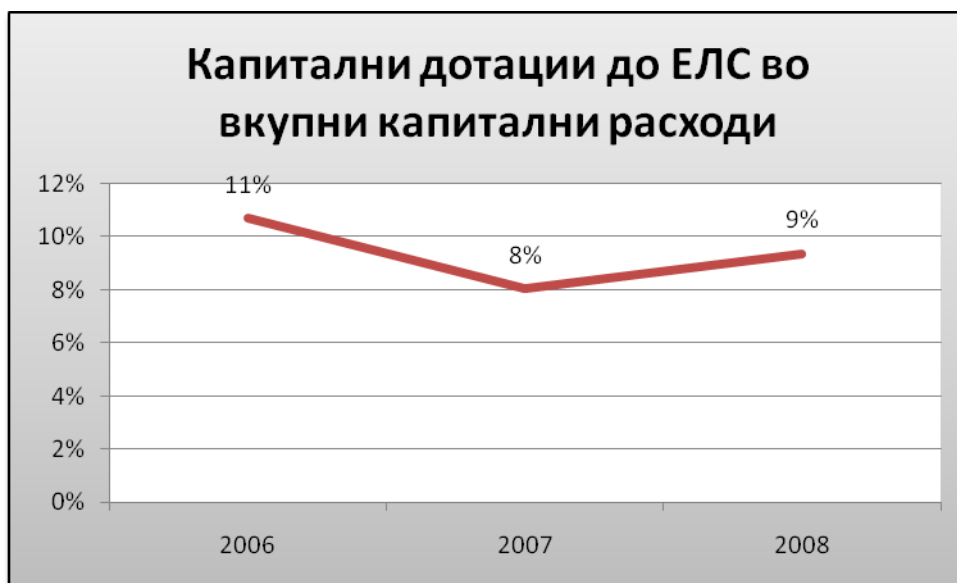
	2006	2007	2008
БДП на РМ	310.932.000.000	353.786.000.000	398.640.000.000
Вкупни приходи во Буџет на РМ	104.044.000.000	119.609.000.000	136.415.000.000
Капитална дотација до ЕЛС	941.029.852	1.037.713.791	1.863.242.102
Учество на капиталната дотација до ЕЛС во БДП во %	0,30%	0,29%	0,47%
Учество на капиталната дотација до ЕЛС во вкупните приходи во Буџетот на РМ во %	0,90%	0,87%	1,37%

Табела бр.2: Графички приказ на БДП, вкупните приходи, капиталните расходи и капиталните дотации.

Актуелниот систем на локални јавни финансии не создава можности за обезбедување на доволно финансиски средства за ЕЛС ни по обем ни по структура. Изворните приходи на ЕЛС се мали. Трансферите од данокот на додаена вредност (ДДВ) и од персоналниот данок на доход (ПДД) исто така се недоволни. Токму затоа ЕЛС вложуваат големи надежи во капиталните дотации и во грантовите од меѓународни институции кои ги подржуваат реформите на локалната самоуправа во РМ, но тие за жал од година во година се повеќе се намалуваат. На следните графички прилози се прикажани податоците што најдобро ја илустрираат состојбата и релациите помеѓу Буџетот на РМ, централниот буџет и капиталните дотации за анализираните години.

Буџет на РМ	2006	2007	2008
Вкупни приходи во Буџет на РМ	104.044.000.000	119.608.000.000	136.415.000.000
Вкупни расходи во Буџет на РМ	105.744.000.000	117.455.000.000	140.219.000.000
Капитални расходи во Буџет на РМ	8.816.273.582	12.909.274.772	19.902.183.458
Капитални дотации до ЕЛС	941.029.852	1.037.713.791	1.863.242.102
Учество на кап. дотации до ЕЛС во вкупни кап. расходи во Буџетот на РМ	10,7%	8,0%	9,4%

Табела бр.3. Графички приказ на релациите помеѓу капиталните дотации и капиталните расходи во Буџетот на РМ за 2006 -2008

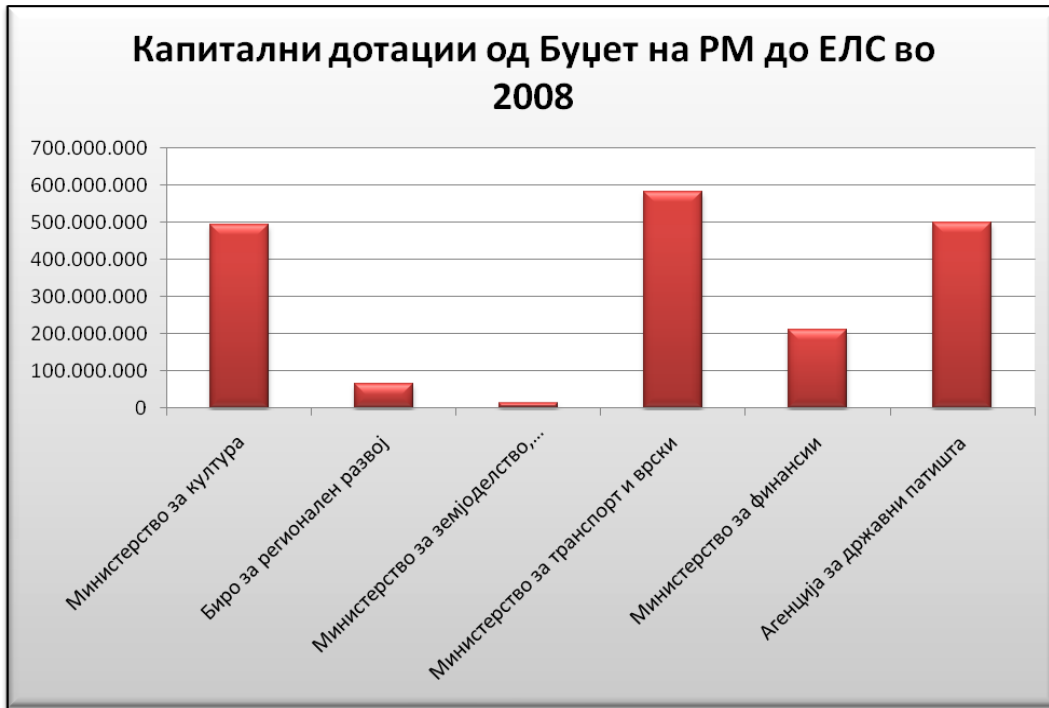


Графикон бр. 6. Графички приказ на учеството на капиталните дотации до ЕЛС во вкупните капитални расходи на Буџетот на РМ за 2006-2008

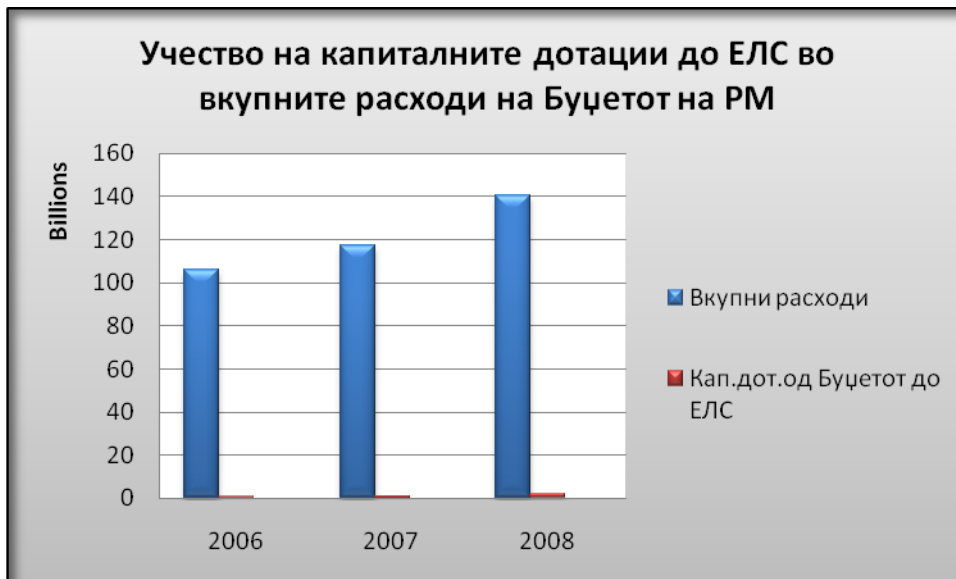
Капитални дотации до ЕЛС	2006	2007	2008
Министерство за култура	0	Податоците не се достапни	492.100.000
Биро за регионален развој	Податоците не се достапни ³	Податоците не се достапни	64.695.462
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	Податоците не се достапни	Податоците не се достапни	14.091.125
Министерство за транспорт и врски	Податоците не се достапни	Податоците не се достапни	582.355.514
Министерство за финансии	Податоците не се достапни	Податоците не се достапни	210.000.000
Централен Буџет	440.029.852	538.713.791	1.363.242.102
Агенција за државни патишта	501.000.000	499.000.000	500.000.000
Вкупно капитални дотации од Буџет на РМ до ЕЛС	941.029.852	1.037.713.791	1.863.242.102

Табела бр.3а. Преглед на капиталните дотации по завршни сметки на буџетот за 2006 -2008

³ Завршните сметки на Буџетите на РМ за 2006 и 2007 не ги содржат овие податоци



Графикон бр. 6 Графички приказ на капиталните дотации од Буџетот на РМ во 2008.



Графикон бр.7: Графички приказ на учеството на вкупните капитални дотации до ЕЛС во вкупните расходи на Буџетот на РМ

5. Покрај недистигот на финансиски средства проблем што не смее да се занемари е и неизграденоста на соодветни човечки и технички ресурси за избор на вистински приоритети, за подготовка на квалитетни проекти и за водење на целиот процес од идеја до реализација. Бројот на вработените во организационите единици за

комунални дејности, за финансирање и за внатрешна ревизија на материјано финансиското работење не е доволен.

И покрај организираните обуки знаењата и вештините за: избор на приоритети, планирање на капитални инвестиции, подготовка на проекти, финансиско планирање и буџетирање и известување не се на задоволително ниво. Тоа негативно ќе се одрази во претстојниот период кога ќе станат достапни финансиските средства за капитални инвестиции од предпристапните фондови на Европската унија (ЕУ).

6. Трансферите од Буџетот на РМ и буџетите на фондовите за ЕЛС во вид на капитални дотации се одвиваат на начин што не обезбедува рамноправност, еднаков пристап, објективност и правичност. Ова посебно загрижува затоа што средствата што се распределуваат се средства на даночните обврзници кои по разни основи се слеале во централниот буџет. Како такви, тие треба да се распределуваат според реалните потреби на ЕЛС, за претходно утврдени приоритети, во транспарентна постапка, според јасни и правични критериуми. Податоците од табелата бр.4 ги илустрираат разликите во трансферите на финансиски средства од Буџетот на РМ по глава на жител помеѓу ЕЛС.

Р.б.	ЕЛС со најголеми трансфери по глава на жител	Трансфери по глава на жител	ЕЛС со најмали трансфери по глава на жител	Трансфери по глава на жител
1.	Центар	13.149	Град Скопје	251
2.	Градско	6.766	Шуто Оризари	344
3.	Вранештица	4.698	Чаир	479
4.	Јегуновце	4.543	Охрид	497
5.	Ранковце	3.987	Кичево	507
6.	Конче	3.955	Сарај	526
7.	Новаци	3.847	Врапчиште	566
8.	Карбинци	3.693	Аеродром	575
9.	Зелениково	3.584	Крива Паланка	576
10.	Вевчани	3.454	Виница	590

Табела бр.4: Графички приказ на десетте ЕЛС со вкупно најголеми и десетте ЕЛС со вкупно најмали трнсфери од други нивоа на власт по глава на жител од 2006 – 2008 година

Податоците од следната табела ги потврдуваат тезите за неправичната и необјективна распределба на средствата, што често пати наместо да ги намали уште повеќе ги зголемува разликите во степенот на развиеност.

	Име на ЕЛС	Износ на капитална дотација за 2006 година	Име на ЕЛС	Износ на капитална дотација за 2007 година	Име на ЕЛС	Износ на капитална дотација за 2008 година
1.	Липково	19.390.096	Центар	110.666.094	Центар	442.100.000

2.	Кочани	11.479.613	Град Скопје	43.989.000	Битола	170.000.000
3.	Карбинци	6.424.637	Дебар	30.690.000	Прилеп	50.000.000
4.	Ново Село	8.245.992	Прилеп	17.009.576	Гостивар	35.706.938
5.	Брвеница	4.434.108	Ѓорче Петров	12.466.803	Гази Баба	31.637.232
6.	Берово	4.268.904	Свети Николе	8.680.479	Јегуновце	27.006.563
7.	Демир Хисар	4.028.808	Брвеница	8.184.000	Дебар	20.000.000
8.	Јегуновце	4.166.581	Јегуновце	7.568.024	Ѓорче Петров	19.177.868
9.	Штип	3.695.090	Демир Хисар	6.353.372	Пехчево	9.544.000
10.	Дојран	2.106.957	Битола	6.270.990	Липково	9.386.475

Табела бр.5: Десетте ЕЛС со вкупно најголеми приходи од капитални дотации од 2006 до 2008 година.

7. Во РМ не постои една единствена капитална дотација. Системот на капитални дотации е расцепкан. Капитални дотации трансферираат следните државни институции:

- Министерство за финансии
- Министерство за транспорт и врски
- Министерство за локална самоуправа
- Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
- Министерство за култура
- Фонд за магистрални и регионални патишта (сега Агенција за државни патишта).
- Биро за регионален развој (претходно Биро за стопански недоволно развиени подрачја)

Не постои координација и усогласеност помеѓу Владата, министерствата и другите државни органи при распределбата на капиталните дотации. Некои ЕЛС добиваат капитални дотации од повеќе извори, за разлика од други ЕЛС кои воопшто не добиваат, со исклучок на капиталните дотации од ФМРП(АДП) кои ги добиваат сите ЕЛС.

8. Во периодот од 2006 – 2008 година директно, надвор од капиталните дотации се трансферирани финансиски средства до ЕЛС за изградба на капитални објекти. На следната табела се прикажани петте најкарактеристични и најголеми трансфери до ЕЛС.

	Име на ЕЛС	Износ на трансфер	Година
1.	Тетово	61.746.382	2008
2.	Тетово	25.851.716	2007
3.	Свети Николе	12.702.242	2008
4.	Градско	6.940.709	2007
5.	Градско	5.582.198	2008

Табела бр.6: Петте ЕЛС со најголеми поединечни трансфери на средства од Буџетот на РМ од 2006 – 2008 година.

Следните ЕЛС не добиле трансфери од централната власт од 2006 – 2008 година, со исклучок на капиталната дотацијата од ФРМП: Арачиново, Дебарца, Другово, Зајас, Маврово и Ростуша, Росоман, Центар Жупа, Чашка и Шуто Оризари.

Капиталните дотации спротивно на закон сеуште не се целосно децентрализирани. Необично, од Буџетот на РМ се издвојуваат финансиски средства за капитални инвестиции во ЕЛС за работи што се во надлежност на локалната самоуправа (изградба на нови и реконструкција на постоечките: водоснабдителни и канализациони системи, основни и средни училишта, детски градинки, домови за стари лица, домови на култура, музеи, библиотеки, спортски објекти и други објекти као и за набавка на техничка и друга опрема), а за кои постапките во целост ги водат министерства или други органи на централната власт. Причините за оваа необична, изместена состојба треба да се барат во:

- недовербата на централните власти во капацитетите на локалната самоуправа;
- неизграденоста на соодветни ресурси во дел од ЕЛС за водење на големи инвестициони проекти;
- неподготвеноста на централните власти да се откажат од правото (што веќе не им припаѓа) да одлучуваат за приоритетите и за трошење на средствата и од можноста за искористување на проектите во политички цели.

Следните државни органи од своите буџети трошат финансиски средства за капитални инвестиции во ЕЛС, за работи што според закон не се во нивна надлежност:

- Министерство за образование и наука
- Министерство за труд и социјална политика
- Министерство за култура
- Министерство за транспорт и врски
- Министерство за животна средина и просторно планирање
- Агенција за млади и спорт

Дел од средствата се распределуваат со Буџетот на РМ, а дел со програми на Владата на РМ по области. ЕЛС не се вклучени во изборот на приоритетите, дефинирање на постапките и критериумите за распределба. Оваа состојба е треба што поскоро да се промени. ЕЛС најдобро ги знаат своите проблеми и потреби и тие треба да бидат вклучени.

9. Според законски утврдената обврска надлежните министерства и фондовите најдоцна до 30 април во тековната година треба да ги објават и утврдат критериумите, процедурите и роковите за распределба на капиталните дотации. Во пракса состојбите се поинакви.

- а. Надлежните министерства не објавуваат критериуми, а некои и не ги утврдуваат (со исклучок на ФМРП(АДП)).
- б. Не се објавуваат и процедури и рокови за распределба на капиталните дотации (со исклучок на АДП и МТВ).
- в. Нема транспарентност затоа што јавноста и ЕЛС не добиваат известување за распределбата на капиталните дотации (со исклучок на одлуката за распределба на капиталните дотации за изградба на водоводни и канализациони системи која се објавува во Сл.весник на РМ).

Содржината на податоците од следната табела ги илустрира состојбите и ги потврдува горенаведените оценки.

Вид на капитална дотација	Дали постои пропишана процедура	Дали постојат критериуми	Дали ЕЛС се информирани (транспарентност)	Дали ЕЛС се вклучени во преговори за висината на КД и во мониторингот
1. Мин. Фин	-	-	-	-
2. Мин. Транспорт и Врски	✓	-	✓	-
3. Мин. земјоделство	-	-	-	-
4. Биро за регионален развој	-	-	-	-
5. Агенција за државни патишта	✓	✓	-	-
6. Мин. култура	-	-	-	-

Табела бр.7. Процедури, критериуми, транспарентност и вклученост на ЕЛС во постапките за доделување на капитални дотации.

На пример, Државниот завод за ревизија (ДЗР) во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор бр.0903-38/7 за извршената ревизија на финансиските извештаи на МТВ за 2007 година констатирал дека: „Министерството нема интересен акт – упатство за постапување при распределбата и трансферите на средствата до ЕЛС со кое би се утврдиле критериуми и методологија на распределба на средствата за изградба на водоводи и третман на отпадни води одобрени од Буџетот на РМ, кои за 2007 година изнесуваат 94.000 илјади денари поради што постои ризик од необјективна распределба на средствата за оваа намена. ”

Во март 2007 година Минстерството изготвило предлог Методологија која е доставена до до сите надлежни институции за добивање на стручно мислење.

Во препораките ДЗР препорачува: „МТВ во соработка со одговорните лица во Секторот за станбено – комунални работи и инфраструктура, да изработи и достави предлог – акт врз основа на кој Владата ќе донесе законски акт во кој ќе бидат пропишани критериумите и постапката за распределба на средствата наменети за изградба на водоснабдителни и канализациони системи, одобрени од Буџетот на РМ, согласно измените на Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на отпадните урбани отпадни води, од август 2008 година”.

10. Анализата на структурата на капиталните дотации покажува дека доминира капиталната дотација од ФМРП (АДП). Во трите анализирани години континуирано се издвојувани средства од МТВ, МЗШВ и ФМРП(АДП). Капитални дотации од МФ се трансферирани во 2006 и 2008 година, а од МК во 2007 и 2008 година. Карактеристично е и тоа што средствата од МК планирани во Буџетот на РМ се значително зголемувани со ребалансите на буџетите на крајот од годините и истите сеуште не се во целост искористени за планираните намени.

	2006	2007	2008
Мин. Фин	141.000.000	40.000	210.000.000
Мин. Транспорт и врски	396.106.000	182.400.000	306.000.000
Мин. Земјод. шум.и вод.	15.000.000	10.000.000	14.091.125
Агенција за државни патишта	501.000.000	499.000.000	500.000.000
Биро за регионален развој	186.000.000	194.500.000	64.695.462
Мин. култура	0	113.500.000	492.100.000

Табела бр.8: Графички приказ на структурата на капиталните дотации според потеклото

11. Информациите од табелата бр.9, односно графиконот бр.2, потврдуваат дека капиталната дотација од ФМРП (АДП) до ЕЛС секоја година бележи драстично намалување. Особено загрижува фактот дека за 2009 година е планирано значително намалување на капиталната дотација иако за истата година се планирани значително поголеми приходи за ФМРП (АДП). Можеби причина е задолжувањето на РМ кај Светска банка за реконструкција на локалната патна мрежа. Како и да е тоа ќе се одрази негативно на активностите на ЕЛС за изградба, реконструкција и одржување на локалните патишта и улици затоа што со користење на средствата премногу се доцни.

Година	Вкупни годишни расходи на ФМРП (АДП) за 2006 - 2008 и планирани расходи за 2009	Годишни трансфери на Капитални дотации од ФМРП (АДП) до ЕЛС за 2006 - 2008 и планирани за 2009	Процентуално учество на капиталните дотации до ЕЛС од ФМРП (АДП) во вкупните расходи за 2006-2008 и во
--------	---	--	---

		планираните за 2009 на ФМРП (АДП) до ЕЛС		
1.	2006	3.343.764.379	501.000.000	14,98 %
2.	2007	3.915.926.303	499.000.000	12,74 %
3.	2008	5.021.388.921	500.000.000	9,96 %
4.	2009	8.004.047.000	330.000.000	4,12 %

Табела бр.9: Графички приказ на учеството на капиталната дотација од Агенцијата за државни патишта до ЕЛС во вкупните расходи на Агенцијата за државни патишта.



Графикон бр.8: Графички приказ на учеството на капиталната дотација од ФМРП (АДП) до ЕЛС во вкупните расходи на ФМРП (АДП).

7. Заклучни согледувања

Во претходните делови од овој документ направена е анализа на правната рамка и идентификувани се сите капитални дотации што по разни основи од институциите на централната власт се доделуваат на ЕЛС. Идентификувани се и директните инвестиции на министерствата и другите органи во области што со децентрализацијата се надлежност на локалните власти.

Од анализите се наметнуваат следните заклучоци:

1. Локалната самоуправа, една од главните основи на современото демократско уредување, е утврдена како една од темелните вредности на уставниот поредок на РМ. Ратификувана е Европската повелба за локална самоуправа, донесени се клучните закони, но има сериозни недоследности во спроведување на законите и отстапувања помеѓу декларираното и тоа што вистински се случува во пракса во областа на финансирањето на ЕЛС и во капиталните дотации.
2. Системот на едностепена организација на локалната самоуправа во РМ со монотипни ЕЛС со идентични надлежности без оглед на нивната големина и

способност за генерирање на задоволително ниво на сопствени приходи, ги прави малите и сиромашни ЕЛС да бидат зависни од дотациите од централната власт, особено од капиталните дотации.

3. Исклучителната нерамномерна развиеност на ЕЛС, особено меѓу Град Скопје и ЕЛС во негов состав и останатите ЕЛС, како и разликите во инфраструктурната изграденост меѓу градовите во ЕЛС со седиште во град и руралните населени места во нивниот состав, капиталните дотации ги прави многу значајни за намалување на разликите во развиеноста.
4. Со реформите на системот на локалната самоуправа и со фискалната децентрализација сеуште не е постигната целта за обезбедување рамнотежа во распределбата на вкупните национални приходи сразмерно на доверените уставни и законски обврски на централната и локалната власт, заради што не се обезбедени значајни и квалитетни извори на финансирање што ќе соодветствуваат на преземените обврски.
5. Со фискалната децентрализација не е создаден стабилен, транспарентен, одржлив, објективен и правичен систем за финансирање на ЕЛС. Не се обезбедиле доволно финансиски средства ни по обем ни по структура, примерени за финансирање на новите надлежностите на ЕЛС и не се обезбедило колку што е можно средствата да немаат карактер на наменски средства за на ЕЛС да не им се загрози дискреционото право на водење политика во рамките на законските овластувања.
6. Заради наследените долгови и малите изворни приходи ЕЛС сеуште немаат вистински пристап на домашниот и меѓународниот пазар на капитал за долгорочно задолжување за финансирање на капитални средства и инвестиции.
7. Капиталните дотации за финансирање на капитални инвестициони проекти на ЕЛС не се добро уредени, се расцепкани во повеќе капитални дотации, без никаква усогласеност и координација при планирање, програмирање и спроведување на политиките.
8. Обезбедените средства за капитални дотации се многу мали и ни оддалеку не ги задоволуваат се поголемите потреби на ЕЛС.
9. Учеството на капиталните дотации до ЕЛС во БДП и вкупната јавна потрошувачка се намалило бидејќи во периодот од 2006 -2008 година има тенденција на зголемување на вкупните приходи на Буџетот на РМ од една страна и намалување на капиталните дотации до ЕЛС од друга страна.

ЕЛС и ЗЕЛС не биле вклучени во преговори со Владата на РМ во постапките за утврдување на приоритетите за финансирање со капитални дотации, за обезбедување на средства во Буџетот на РМ и за начинот на нивна редистрибуција.

10. Влада на РМ иако според законот е должна не соработувала доволно со ЕЛС за прашањата од областа за финансирање на надлежностите, не подготвила

извештаи за работите за кои е или не е постигната согласност и не ги доставила до Собранието на РМ.

11. Надлежните министерства и фондови не ја почитувале законската обврска најдоцна до 30 април во тековната година да ги објават и утврдат критериумите, процедурите и роковите за распределба на капиталните дотации.
12. Министерот за финансии не ја почитувал законската обврска најдоцна до 30 септември во тековната година, со буџетски циркулар да ја извести секоја ЕЛС одделно за видот и висината на капиталната дотација за наредната буџетска година.
13. Програмите и одлуките за намената и распределбата на средствата се донесувале со големо задоцнување, спротивно на законските рокови што им создавало проблеми на ЕЛС затоа што биле оневозможени во своите буџети навреме да ги планираат средствата што ќе им бидат доделени и биле принудени со ребаланси на буџетите во текот на годината да ги планираат точните износи на дотациите.
14. Министерството за финансии како надлежен орган за покривање на областа финансирање на ЕЛС немало изградено соодветни човечки и технички капацитети за следење и анализирање на состојбите и за предлагање на конкретни решенија за подобрување на системот на капитални дотации.
15. Комисијата на Владата на РМ за следење на развојот на системот за финансирање на ЕЛС не ги извршува законските обврски целосно затоа што: не ја следела примената на критериумите за распределба на дотациите, не предлагала мерки за подобрување на системот на дотации, не давала препораки за надминување на констатираните недостатоци при распределба на дотациите, не ја следела транспарентноста на процедурите и нивната доследна реализација при распределба на дотациите, не го следела наменското користење на дотациите, а Владата на РМ иако должна според законот, ниту еднаш не ја известила јавноста за извештаите и препораките за подобрување на системот.
16. ЕЛС и ЗЕЛС немаат изградено соодветни човечки, финансиски и технички ресурси за: следење и анализирање на состојбите во РМ и во другите земји, подготвување на иницијативи за подобрување на системот, соодветни механизми за вршење на притисок и лобирање, избор на приоритети, планирање на капитални инвестиции, подготовка на проекти, финансиско планирање и буџетирање и известување.

8. Препораки за подобрување на состојбите

Не постојат универзални и идеални решенија. Секоја земја согласно своите потреби и стратешки цели креира сопствен модел. Бидејќи бранот на глобализација и децентрализација во деведесетите години ги зафати најголемиот број земји во светот оваа тема е актуелна како во големите и малите, богатите и сиромашните, така и во развиените и земјите во развој.

Капиталните дотации како исклучително важен сегмент од вкупните меѓувладините трансфери се особено значајни за земјите како РМ, во кои ЕЛС се зависни од дотациите од централните власти затоа што нивните сопствени приходи не се доволни за да ги покријат сите трошоци.

Всушност меѓувладините трансфери служат не само за вертикално воедначување за да ја смалат нерамнотежата од распределбата на приходите помеѓу централните и локалните власти, туку служат и за хоризонтално воедначување за да ги испеглаат разликите помеѓу ЕЛС што се резултат на различните фискални капацитети на ЕЛС.

РМ нема долго и богато искуство со капиталните дотации. Вкупната економска состојба во земјата, квалитетот на реформите во локалната самоуправа, обемот на фискалната децентрализација, хроничниот недостиг на финансиски средства придонесуваат капиталните дотации да бидат многу значаен извор на средства. Тоа ќе биде така до некое догледно време кога ќе се изнајдат соодветни решенија за обезбедување на доволно средства од сопствени извори за ЕЛС, како и овозможување на полесен пристап до квалитетни заеми од пазарот на капитал.

Нивната расцепканост, неподготвеноста на централната власт целосно да ги децентрализира, несоодветните ресурси на ЕЛС влијаат капиталните дотации да не ги остварат целите што во други услови би ги постигнале.

Врз основа на анализата на актуелните состојби и информациите за искуствата на други земји ги давам следните општи препораки за подобрување на состојбите со капиталните дотации.

Општи препораки:

1. Да се изготви сеопфатна анализа за ефектите од примената на системот на локални јавни финансии, и компаративна анализа на добрите практики од земјите кои се пред РМ во реформите и да се изменат и дополнат законите и подзаконските прописи што го уредуваат финансирањето на ЕЛС.
2. Да се обезбеди правична распределба на приходите меѓу централната власт и локалните власти што ќе соодветствува на преземените со закон обврски и одговорности.
3. Да се зголемат приходите на ЕЛС и по обем и по структура и да се востанови подобар систем за финансиско воедначување за надминување на разликите во развиеноста што се резултат на историски околности и нееднаквите фискални капацитети на ЕЛС.
4. Да се покренат постапки за изменување и дополнување на постоечките закони и за донесување на нови закони за да се поедностави и стимулира пристапот на ЕЛС

до заеми под поволни услови на домашниот и меѓународниот пазар на капитал и за емитување на општински обврзници.

Конкретни препораки:

1. Да се обезбедат значително повеќе финансиски средства за капитални инвестиции за ЕЛС со зголемување на приходите на ЕЛС и со зголемување на средствата за капитални дотации.
2. Сегашниот начин на распределба на капиталните дотации да се реформира за да се постигне поголема ефикасност и ефективност во остварување на зацртаните цели на капиталните дотации. Промените треба да одат во насока на отстранување на констатираните слабости, пропусти и недоследности или во насока на постепено интегрирање на капиталните дотации во еден единствен систем со можност за постоење на подсистеми заради постигнување на утврдените приоритетни цели.
3. Јасно да се разграничат надлежностите за капиталните дотации меѓу централните и локалните власти.
4. Да се воспостави пракса Единиците на локалната самоуправа преку ЗЕЛС по пат на преговори со Владата и надлежните министерства, секоја година да учествуваат во утврдувањето на висината на капиталните средства од централната власт, за финансирање на стратешките приоритети на локалната самоуправа. ЗЕЛС исто така треба да учествува во донесувањето на критериуми за распределба на средствата, во утврдување на процедурите за водење на постапките за аплицирање, надзорот и известувањето .
5. Капиталната дотација за изградба на водоводни и канализациони системи што сега е во надлежност на МТВ да се пренесе во надлежност на министерството кое е одговорно за водите и за заштита на животната средина. Да се обезбедат значително повеќе финансиски средства за изградба на колекторски системи и пречистителни станици за третман на фекалните отпадни води, како и за изградба на постројки за третман на комуналниот отпад. Изградбата на ваквите комунални објекти е од исклучително значење за подобрување на квалитетот на живот и за заштита на животната средина, но за нивната изградба се потребни големи финансиски средства кои општините неможат да ги обезведат од од сопствени извори на приходи.
6. Да се донесат јасни процедури за распределба на капитални дотации и да се обезбеди нивна доследна примена во пракса.

7. Да се обезбеди целосна транспарентност во водењето на постапките за да се гарантира еднаков пристап за сите и информирање на ЕЛС, централната власт и јавноста за доделените капитални дотации.
8. Да се воспостават т.н. „кофинансирачки фондови“ за реализирање на проекти со специфични цели (пр. од областа на заштита на животната средина, проекти за енергетска ефикасност) во партнерство меѓу централната власт и ЕЛС. Ваквите фондови би биле од особена важност за ЕЛС заради обезбедување на средства за сопствено учество во финансирање на проекти од предпристапните фондови на ЕУ.
9. Заради големите законски надлежности на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на ЕЛС, МФ да создадат услови да целосно и доследно извршување на нејзините законски обврски
10. Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на ЕЛС во соработка со ЗЕЛС, Секретаријатот за европски прашања на Владата на РМ и надлежните министерства да формира работна група за капитални дотации што ќе има задача :
 - а) Да им помогне на надлежните министерства да утврдат постапки и критериуми за распределба на капитални дотации, и правила за следење на наменското користење на истите
 - б) Во соработка со странските донатори да изврши избор и дисеминација на најдобрите вештини, техники и практики за управување со капитални грантови,
 - в) Да изготви препораки за поедноставување и консолидирање на средствата за капитални дотации од органите на централната власт, и за тоа тоа кое кој државен орган ќе биде носител на кој вид капитална дотација
 - г) Да подготви препораки за подобрување на координацијата на меѓународната помош, особено за капиталните грантови за ЕЛС во соработка со странските донатори.
11. ЗЕЛС и ЕЛС да ги подобрат капацитетите за: следење и анализирање на состојбите во РМ и во другите земји, за подготвување на иницијативи за подобрување на системот и соодветни механизми за вршење на притисок и лобирање, избор на приоритети, планирање на капитални инвестиции, подготовка на проекти, финансиско планирање и буџетирање и известување.