

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ОД ПОЛИТИЧКА ВОЛЈА ДО РЕАЛНА ПОТРЕБА

**З**ошто на Република Македонија ѝ се случи децентрализацијата и имавме ли ние потреба од неа? Професорот на Универзитетот Њујорк во Скопје, Илија Тодоровски, објаснува дека ние и тоа како имавме потреба од децентрализација затоа што во периодот од 1991 година, па фактички сè до јули или септември 2005 година, општините имаа надлежност во комуналните дејности, што значи изградба и одржување на улици, водоводи, локални патишта, канализации, урбано планирање, донесување урбанистички планови и урбанистичка документација, по претходна согласност од страна на државниот орган. Тоа беше Министерството за урбанизам, подоцна Министерство за транспорт и врски. Сите надлежности во областа на образованието, здравствената заштита, социјалната заштита, културата итн., кои во секој европски систем се на локално ниво, кај нас беа на др-



ИЛИЈА ТОДОРОВСКИ

јект кој е многу значаен да е пасивен, а другиот да е инволвиран во решенија чија оперативност не ја познава доволно. Од друга страна, пак, државниот орган не се занимава со она што е позначајно - следење на системот на национално ниво, стратегија на развој итн. Тоа беше негативно и затоа како резултат на многуте притисоци, внатрешни, надворешни, локалната самоуправа и граѓаните беа незадоволни. Се случи војната во 2001 година во која се истакна прашањето за децентрализација, односно светската јавност изврши притисок и се дојде до овој процес. Можеби во првиот момент, како резултат на недостаток на средства, на недоволно искристализирани состојби, можеше во краток период и да не се видат предностите на системот, но факт е дека во било кој среднорочен период ефектите ќе бидат во корист на ова решение. Централната власт треба да се занимава

■ Пишува:

Жаклина МИТЕВСКА

јавно ниво. Која беше недоволноста од сè тоа? Одлуките за сите стратешки и оперативни прашања требаше да ги донесе министерот. Тој не може да биде запознат со прашања како што се: каде да се именува директор, како да се потрошат средствата, каде да се отвори училиште, кои се проблемите на тие училишта. Тој не може сè тоа добро да го проследи. Се потпира во целосна или во огромна мера на извештаи од подрачната единица. Недоволно запознати со ситуацијата министерствата донесуваа оперативни одлуки, не се занимаваа со стратешките прашања како да го подобрат системот итн., а севкупната локална самоуправа, граѓаните и нивните претставници во Советот на општината и градоначалникот на општината беа сосема пасивни. Тоа е една ситуација, еден суб-

# МАКЕДОНИЈА И НАЦИОНАЛНИ, И ЛОКАЛНИ ПРОЕКТИ

**"Оние средства кои ги добиваат општините се истите кои и во претходните години се префрлале на истите системи. Тие средства по правило се мали и не се доволни", вели професорот Илија Тодоровски.**

со стратешки национални прашања, а локалната самоуправа со оперативните прашања на системот, како што се: именувања директори, користење на средствата кои ги добиваат за одржување на системите на образование, социјална заштита, култура итн. Логично, ги имаа комуналните дејности, а сега го имаат локалниот економски



ЗАКОНОТ ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА, 2002 ГОДИНА

# МА ПАРИ ЗА О НЕ И ЗА

развој, заштитата на животната средина е на ниво на локалната самоуправа, бидејќи објектите се делат на објекти од национално и од локално значење, и во тој контекст локалната самоуправа со потенцијалот кој го има - тоа се граѓаните и нивните претставници, кои многу повеќе се запознати со состојбите од централната власт, се и многу повеќе мотивирани, бидејќи тоа е во нивна корист, можат да најдат соодветно решение, а резултатите би биле многу поголеми.

Граѓаните би внеле многу поголемо знаење, информираност, дополнителни средства, и ефектите гледани на две, три, пет години би биле далеку поголеми, отколку ако тоа го врши централната власт.

## ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

Иако минаа неколку месеци од стартот на децентрализацијата, професорот Тодоровски потенцира дека сè уште сме во фаза на пренесување на надлежности и на вработени, бидејќи со околу

## РЕШЕНИЕТО НА ПРОБЛЕМОТ Е ВО ДИЈАЛОГОТ

Постоеја најави дека поради недостаток на финансиски средства градоначалниците ќе ѝ ги вратат училиштата на централната власт, а секако тука е прашањето што со оние општини кои не можат самостојно финансиски да опстојат. Законски е предвидено општините да можат во вршењето на своите надлежности меѓусебно да соработуваат. Заради остварување заеднички интереси и вршење заеднички работи од надлежност на општините, тие можат да здружуваат средства и да формираат заеднички јавни служби, во согласност со Законот.

"Ако сакаме да го одржиме системот на локална самоуправа, а таква е заложбата на РМ, а и сè тоа е правно зацртано во актите, тогаш треба дијалог, објаснување за тоа кои се можностите на државата, секако изнаоѓање извесни дополнителни можности, бидејќи сепак државата реалтивно повеќе средства издвојува за своите државни намени, отколку за локалните намени. Дел од тие средства можат да се насочат и за локалните намени. Основното решение лежи во дијалогот и во изнаоѓањето други дополнителни можности. Меѓутоа, законската определба е повеќе од јасна, таа води кон децентрализација поради сите предности кои децентрализацијата ги носи. Трајно враќање на функциите од локално на централно ниво не може да постои бидејќи политичката волја е да има децентрализација. Европската определба која Македонија ја прифаќа е да има децентрализација, потоа бидејќи тоа е така донесени се уставни амандмани во 2001 година, донесен е Закон за локална самоуправа во 2002 година и многу ресорски или секторски закони, како што се тие за основно или средно образование, за култура, социјална заштита и не можат повторно да се менуваат во насока на централизација. Некои временски мерки во кои државата би интервенирала се можни, меѓутоа трајно тоа е процес кој не може да се запре. Секоја држава има резерви и дел од тие резерви може да ги стави на располагање за подобрување на состојбите, кои се изразито неповолни на локално ниво", вели Илија Тодоровски.

40 закони, покрај Законот за локална самоуправа донесен во 2002 година, кој предвидува кои надлежности треба да се пренесат од државно на локално ниво, Законот мора да биде разработен со овие закони. До јули беа донесени околу 32 закона, а сега има околу 35-36 закони. Недостасува да се донесат уште неколку закони, односно следува донесување мал број подзаконски акти, иако одреден број веќе се донесени, всушност треба да се донесат уште околу 50.

"Значи, овој процес на пренесување на надлежности тече. Покрај деволуцијата или децентрализацијата на надлежностите, имаме и фискална децентрализација. Фискалната децентрализација е

содржана во Законот за локално финансирање од 2004 година, меѓутоа уште се бараат некои покомотни модули за таа намена. До овој момент не се завршени уште два дела од процесот на децентрализација. Еден е пренос на вработени лица, дел од државните службеници, кои работеа на централно ниво, требаа да се префрлат на локално ниво, повеќето се префрлени, но не сите. Требаше да се изврши пренос на сопственичките права на институциите, на зградите во кои овие институции функционираат. Процесот сè уште не е завршен. Логично, од 1 јули, поточно од 1 септември, новата локална самоуправа функционира соочувајќи се со многу проблеми,

кои можеби во првиов период се резултат на преносот на надлежностите. Меѓутоа, има други битни проблеми, недоволното локално финансирање, проблеми со територијалната организација, преголеми општини кои не одговараат на реалните потреби на граѓаните. Некаде проблем е самиот кадровски состав итн. Она што претставува пренос на законите и на подзаконите на локалните надлежности, пренос на вработените, на сопственичките права, од есенските месеци функционира, современото со сите овие состојби", вели Тодоровски.

Според неговото објаснување, првите ефекти од децентрализацијата би требало да се почувствуваат некаде по 2 години од стартот на децентрализацијата.

"Може да се каже - дополнува тој - дека и сега е нешто подобро, бидејќи се наоѓаат порационални шеми за финансирање на определени дејности, меѓутоа системот треба малку да се стабилизира. Новите градоначалници, и воопшто новите локални структури, треба да ги изнајдат можностите за дополнителни извори на приходи за нова организација во изведувачето на сè тоа. Повеќе од сигурно е дека со децентрализираното управување со овие потсистеми сите позитивни ефекти ќе се почувствуваат во рамките на закупните можности кои ги има РМ. Да не се заборава дека во европски рамки Македонија е една од најсиромашните земји и сигурно тоа значи дека недоволниот вкупен финансиски капацитет го оптоварува функционирањето на локалната самоуправа", потенцира Тодоровски.

## ФИНАНСИСКИ СРЕДСТВА

Кога сме кај финансиите, и покрај тоа што за општините се предвидени дотации од Буџетот на РМ и од буџетите на фондовите: приходи од Данок на додадена вредност, наменска дотација, капитал-

на дотација, блок дотација, дотација за делегирана надлежност, тие сепак се жалат дека имаат недоволно средства. Професорот Тодоровски вели дека е потребно подлабоко истражување, кое би се направило по завршувањето на првата фискална година за да се видат тие недостатоци.

"Оние средства кои ги добиваат општините се истите кои и во претходните години се префрлале на истите системи. Тие средства по правило се мали и не стигнуваат. Средствата во образованието

веќе се инвестирало пред 3-4 години, отколку пред 1-2 години, на пример, во образованието. Општинските органи, општинските совети и, пред сè, градоначалниците се удар на граѓаните многу повеќе од министрите и од министерствата. Тие го чувствуваат тоа и оправдано реагираат во смисла дека средствата кои ги добиваат се недоволни и не можат на задоволително функционално ниво да ги реализираат оние потреби кои ги има општината", вели Тодоровски.

Што ќе се случи по 2007

II. ФИНАНСИРАЊЕ НА ОПШТИНАТА	
<b>Член 3</b>	
<b>Извори на финансирање</b>	
Извори на финансирање на општината се: сопствени извори на приходи, дотации на средства од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите и задолжувањето.	
<b>Член 4</b>	
<b>Сопствени извори на приходи</b>	
Сопствени извори на приходи се:	
(1) Локални даноци утврдени со закон:	
- данок на имот;	
- данок на наследство и подарок утврден со закон;	
- данок на промет на недвижности;	
- други локални даноци утврдени со закон.	
(2) Локални такси утврдени со закон:	
- комунални такси;	
- административни такси и	
- други локални такси утврдени со закон.	
(3) Локални надоместоци утврдени со закон:	
- надомест за уредување на градежно земјиште;	
- надоместоци од комунална дејност;	
- надоместоци за простории и урбанистички планови и	
- други локални надоместоци утврдени со закон.	
(4) Приходи од сопственост:	
- приходи од закупнина;	
- приходи од камати;	
- приходи од продажба на имот со чаја продажба не се нарушуваат јавните функции и надлежности на општините.	
(5) Приходи од донации	
(6) Приходи од парични казни утврдени со закон	
(7) Приходи од самеспиритокс	
(8) Други приходи утврдени со закон.	
<b>Член 5</b>	
<b>Приходи од персонален данок на доход</b>	
(1) Општините остваруваат приходи од персонален данок од доход наплатени во тековната година.	
(2) Приходите од персонален данок на доход наплатени во тековната година се распоредуваат по општини и тоа:	

### ОД ЗАКОНОТ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

не стигнуваат, како прво се немотивирачки за наставниците, како што биле немотивирачки и во претходните години. За материјални намени, исто така, има мали средства и незадоволството на локалната самоуправа произлегува од тоа. Се добиваат средства кои со години на назад биле мали. Во претходниот период и тие се намалувани на државно ниво. По-

година, кога државата ќе престане да ги финансира платите на наставниците? Тодоровски објаснува дека тогаш само ќе се реструктурира Фондот. Инаку, истите тие средства, на ваков или на онаков начин, ќе бидат обезбедени за општините. Логично е дека ништо негативно радикално, драматично не може да се случи во начинот на финансирање, од проста причи-

на што системот би колабирал. Едноставно може да дојде до пренасочување на фондовите.

Како се одвиваат работите и во примарната здравствена заштита? Засега надлежностите на локално ниво за тоа се многу мали, така е според Законот. Министерството за здравство и воопшто тој сектор се избори да не се пренесат на локално ниво, а во овој момент тие одат преку еден друг тип децентрализација, а тоа е приватизацијата. Значи, има неколку видови децентрализација. Една е работите да се пренесат на локално ниво. Тоа е трајно, тоа е деволуција, а друга е приватизација, трајно да се истиснат од централната власт, да отидат во приватниот сектор. Во овој момент Министерството, имајќи основа во Законот кој дава многу мали надлежности за здравствената заштита на локално ниво, врши приватизација. Многу работи од областа на примарната и на секундарната здравствена заштита, значи амбулантите, здравствените домови, болниците, по одредено време би преминале на локално ниво, но сега не постои такво законско решение, што значи дека такво нешто не би требало да се случи во догледно време.

Колку наградите се стимул за општините? Секако тие можат да бидат стимул за една општина, но тоа не е системско решение. Може да ги подобри состојбите во една, две, три општини, но не ги опфаќа сите во секое време. Доколку се зајакне финансиската основа, да има професионално ниво на градоначалниците, на нивните администрации, тогаш може да се очекува подобрување. Но, вистинскиот развој лежи во системските мерки доколку се подобрат состојбите.

Професорот Тодоровски објаснува дека општините самостојно или преку невладините организации можат да аплицираат во разни фондови од САД, од западноевропските земји итн. за својот развој.