

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

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

СООПШТЕНИЕ ЗА ЈАВНОСТ

Задолжување на ЕЛС во Романија, Бугарија и Македонија

ЛГИ/ОСИ од Будимпешта ја спонзорирале студијата за задолжување на ЕЛС во Романија, Бугарија и Македонија. Целта на оваа студија, која се спроведува од Април 2006 година, е да се направи систематски преглед на системот на фискална децентрализација со акцент на ЕЛС задолжување.

Како резултат од проектот се билтенот и книгата која наскоро ќе биде дистрибуирана.

Заклучоците за Македонија беа:

1. Ва`но е централните власти во Македонија да разберат дека децентрализацијата е процес на кој }е му требаат многу години да биде завршен. Тоа не е процес кој мо`е да се заснова само на подготвка на закони, тuku треба да биде управуван на еден конзистентен начин, со цел владата да има визија за тоа каква да биде улогата на ЕЛС. Воспоставената единца за мониторинг која ја следи работата на Работната група за децентрализација doseга се пока`а само како еден "alter" за примаве на `алби и проблеми, но со никаква волја да се направат промени и одлуки за создавање на аналитички способности и "бирократска-политичка" сила. Мониторингот во моментот не се заснова на то`ни податоци и анализа, тuku пове`е на спекулации и претпоставки. Исто така, главната двете`ка сила на процесот остануваат донаторските проекти, а не домашната волја и интелектуална дебата.
2. Транзицијата треба да се двете`и од систем во кој финансискиот капацитет и сила се контролирани на централно ниво, каде финансискиот капацитет и сила се распоредени, а независноста на активностите на локално ниво се институционализирани.
3. Донаторите сакат да имаат уникатни перспективи и интереси, што ја потврдува потребата за ефективна координација во рамките на донаторските програми, како и механизам кој се појавува за справување со потенцијална соработка и повремена конфликти.
4. Одредувачето на силните и слабите страни на фискалната децентрализација бара постојан мониторинг на процесот. Работната група за децентрализација }е има потреба од силни аналитички

sposobnosti, no isto taka dovolno "birokratska-politi~ka" sila, bidej{i nejzinite zaklu~oci najverojatno ponekoga{ }e bidat sprotivni na `elbite na ministerstvata, a vo neкои slu~ai i na ZELS. Monitoringot treba da se zasnova na "cvrsti" podatoci i analiza, koi baraat sobirawe na podetalni finansiski podatoci od tie {to se dostapni od sega{niot sistem, so cel da se razberat i analiziraat lokalnite fiskalni uslovi.

5. Generalno, pravnata ramka vo Makedonija e dovolna da obezbedi pravila za uspe{na fiskalna decentralizacija. Imaj{i ja predvid slo`enosta na procesot i opsegot na reformi, pravnata ramka mo`e da se smeta za dobar po~etok. Dali procesot }e prodol`i na praviot pat zavisi od sistemot na monitoring i kako se identifikuvaat problemite, kolku (brzo) se identifikuvaat re{enijata i dali e donesena pravilnata odluka. Druga va`na dimenzija za uspehot e u~estvoto i zadovoluvaweto na sekoja strana (centralni vlasti, lokalni vlasti, gra|ani i donatori).

6. Ponatamu, procesot treba da bide pove}e baziran na doma{ni uslovi otkolku na donatori vo pogled na inicijativi, a sopstvenosta na procesot treba da bide potvrdena {to e mo`no pobrgu, osobeno od strana na gra|anite. Dosega gra|anite ne bea dovolno informirani i imaa nisko nivo na u~estvo.

7. Momentnata teritorijalna podelba treba da se preispita po odnos na kapacitetot na neкои ELS, a isto taka treba da se razgledaat mo`ni asimetri~ki re{enija. Jasna podelba pome|u urbani i ruralni ELS }e bide od korist ne samo za individualnite ELS (a na kraj i nivnite gra|ani), tuku }e pomogne i vo idnite regionalni razvojni strategii preku namaluvawe na regionalnite neuramnote`enosti, kako i obezbeduvawe na pomo{ vo razvojt na strategiite vo zemjodelstvoto.

8. [to se odnesuva do dodeluvaweto na nadle`nostite, na~eloto na supsidijarnost (podredenost) e generalno po~ituvano vo dosega{niot tek od procesot. Sepak, postoi rizik deka sistemot na lokalni vlasti ima slab sistem na finansirawe, visok stepen na zaostanati obvrski, nisko nivo na odgovornost i zgolemeni ekonomski i socijalni neuramnote`enosti me|u razli~nite ELS. Za da se izbegne ova, centralnite vlasti mora da go zajaknat analiti~kiot kapacitet na Ministerstvoto za finansii i Ministerstvoto za lokalna samouprava so cel da stanat poefikasni vo procesot na monitoring i ocenuvawe. Primeri na oblasti na koi treba vedna{ da se obrne vnimanie od strana na ovie analiti~ki edinici se fiskalnata praznina vo obezbeduvaweto na uslugi od strana na ELS i nao|awe na re{enija za revizija na me|uvladiniot transfer sistem.

9. Strukturata na sopstvenite prihodi i prenesuvaweto na nadle`nostite na ELS za postavuvawe na sopstveni dano~ni stapki e ~ekor napred vo gradeweto na verodostoen i efikasen sistem na ELS (kako i obezbeduvawe na pove}e finansii za ELS). Isto taka, ELS imaat potreba od podr{ka vo vospostavuvaweto na sovremena dano~na administracija (zonirawe, procenka na vrednosta na imot, gradewe na bazi na podatoci, katastar i drugi informaciski sistemi) i treba da izgradat regularni dano~ni sistemi i ve{tini za finansiski menaxment.

10. Mo`noto voveduvawe na sistem na ramni danoci treba da se zeme vo predvid poradi efektot vrz siroma{nite sloevi od naselenieto i programite za socijalna pomo{ na ELS. Problemot }e

bide da se vospostavi soodvetna dano~na stapka, imaj}i gi predvid malite plati i siroma{tijata, taka {to neкои kategorii na lu|e da bidat izzemeni od danok.

11. Postoi zbunetost vo definiraweto na personalniot danok kako sopstven prihod, dodeka spored site standardi toj pretstavuva “klasi~en” spodelen prihod, kako i vo transferot na DDV koj pretstavuva izedna~uva~ki transfer. Vo ramkite na analizata na fiskalnata dupka Ministerstvoto za finansii treba da go razgleda revidiraweto na personalniot danok, a osobeno DDV transferite. Formulacijata vo ZFELS treba da bide precizna, treba da se revidira delot za horizontalno izedna~uvawe, formulata za fiskalniot kapacitet treba da bide dadena vo ZFELS, a formulata za izedna~uvawe treba da bide takva {to }e go izvlekuva najdobroto od dostapnite podatoci od statisti~kiot informativen sistem.

12. Nejasniot status na tnr. “fond za voedna~uvawe”, no formalno definiran kako sopstven izvor na prihodi od DDV poka`uva deka jasnata formulacija na zakonite e od su{tinsko zna~ewe za spre~uvawe na idni nedorazbirawa i problemi⁵. Transferite od DDV koi se definiraat kako sopstven prihod ELS vo Makedonija gi gledaat kako takvi, a ne kako fond za izedna~uvawe. Centralnite vlasti imaat dolga istorija na otpor kon fondot za izedna~uvawe poradi pove}e pri~ini, vku~itelno i nedostatok na razbirawe na negovata uloga, strav od politi~ka zloupotreba pred legalizacija na instrumentot. Na toj na~in, DDV transferot zavr{i so perverzna definicija kako sopstven prihod, no isto taka nade` za obezbeduvawe na izedna~uvawe (stav od centralnite vlasti). ^ekor napred bi bilo izmenuvaweto na ZFELS vo Makedonija, vo koi jasno bi se ka`alo deka DDV transferot e fond za izedna~uvawe ili da se vovede drug instrument za izedna~uvawe.

13. Vo odnos na finansiskiot menaxment, se ~ini deka e obezbedena pravata ramka vo odnos na zakonite i podzakonskite akti. Edna od glavnite potrebi e poiskusen i obu~en kadar na nivo na ELS, pa taka ELS treba da vrabotuvaat lu|e samo vrz osnova na kvalitet i zaslugi. Isto taka, mo`nosta za zadol`uvawe treba da im bide dostapna na ELS, a centralnite vlasti treba da usvojat zakon za nelikvidnost na ELS, kako i da vospostavat posebna edinica vo ramkite na Ministerstvoto za finansii nadle`na za pozamjuvawe na ELS.

14. Sovetot mora da go odobri buxetot na lokalnata samouprava, a so toa i prioritete za godi{ni investicii. Ova zna~i deka finansiraweto na golemi investicii e sekoga{ vo konkurencija so drugi investicii koi mo`at da se javat pred sovetot na op{tinata vo dadena godina. Sekako, ona {to naj~esto se slu~uva koga lokalnata samouprava ne koristi finansirawe na dolgovite e deka tie zavr{uvaat so odr`uvawe na osobeno {iroki, no plitki investiciski programi, bidej}i sovetite na op{tinite gi prenaso~uvaat (planiranite) sredstva za golemi, no skapi investicii od kapaciteti kako {to se fabriki za vodosnabduvawe ili kanalizacija na drugi investicii kako {to se podobruvawe na patnata infrastruktura, koi se poeftini i koi imaat pobrz “politi~ki efekt”. Sprotivno na ova, odlukata da se sozdade dolg “ja zaklu~uva” odlukata da se gradi i plati za skapo no potrebno par~e javna infrastruktura, i na toj na~in slu`i na disciplinata na celiot proces na planirawe na investicii preku prinuduvawe na lokalnata samouprava povnimatelno da go planiraa tro{eweto na investiciite.

⁵

Sli~na konfuзија како i vo slu~ajot so Romaniја.

15. Najvažno vo Makedonija e što postoi makroekonomska stabilnost, niska stapka na inflacija, relativno visoki kamatni stapki, no so trend na opalawe. Od druga strana, procesot na decentralizacija samo što startuvaše i odbeležuva edna godina od započnuvaweto. Se očekuva da se napravi ušte mnogu vo oblasta na pobruvawe na stabilnosta i predvidlivosta na sistemot na fiskalna decentralizacija, zajaknuvawe na fiskalnata avtonomija i predvidlivosta vo planiraweto i izvršuvaweto na buxetot na ELS, kako i vo proekciite na protokot na pari. Nema edna zamena za opštinskata kreditosposobnost kako suštinski element na opštinskiot pazar na krediti.

16. Vo odnos na makroekonomska stabilnost, centralnite vlasti bi sakale da go namalat nivoto na zadovoluvawe od strana na ELS, so toa što ELS bi sakale da go zgolemat. Od druga strana, centralnite vlasti bi sakale da gi izbegnat zgolemuwawata na stapkite na lokalnite danoci, a so toa da go namalat nivoto na investicii na lokalno nivo. Ova može da se služi vo vremeto na centralizirano upravuvawe vo Makedonija, koga golem del od zaostanatite obvrski na ELS bea napraveni od ovaa prišina. Vo idnina, ako centralnite vlasti sakaat da go izbegnat sozdavaweto na takvi zaostanati obvrski kaj ELS, treba ili da se zgolemi nivoto na grantovi i/ili da se dozvoli dolgoročno zadovoluvawe za investicii.

17. ELS poveše bi sakale grant otkolku zaem. Na toj način, postoi odredena teorija na meusebno dejstvo deka preku voveduvawe na limit na zaemi i dozvoluvawe na grantovi i nivo na lokalni danoci kako instrumenti na centralnite vlasti za da se vlijae na odnesuvaweto na ELS i da se održuva makroekonomska stabilnost. Ova e ponatamošna komplikacija koja ima tipičen nedostatok na celosno vrašawe na trošocite za komunalnite uslugi. Cenite koi se naplašaat za javnite uslugi kako što se vodosnabduvaweto i kanalizacija se nešto niski, taka što bilo kakov obid da celosno pokrivawe na trošocite za novi investicii preku zgolemuwawe na cenite bi bilo politički neprifatljivo.

18. Drug fakt e deka poradi toa što cenite za javni uslugi vo zemjite vo tranzicija se tolku niski, potrošuvajete nešto premnogu gi konzumiraat. Kako rezultat na ova, potrošuvajata može značitelno da se namali ako cenite se zgolemat so cel da se pokrijat trošocite za nova investicija. Bidejti skalata na namaluvawe vo potrošuvajata može da bide teška za predviduvawe, isto taka e teško da se predvidi kolku prihod še ima na raspolagawe uslugata za vrašawe na zaemot. Doveritelite koi se zainteresirani za zadovoluvawe na opštinskite komunalnite uslugi se svesni za ovie rizici. Tie isto taka znaat deka sovetite na opštinite vo Makedonija se odgovorni za odobruvawe na cenite na komunalnite uslugi. Kako rezultat na ova, doveritelite se najnešto koleblivi da im pozajmuvaat direktno na komunalnite službi bez najmalku tri uslovi. Prvo, jasen pridones na opštinata okolu trošocite na investicijata, vtoro, tnr. dogovor za cenite, vo koj opštinata vetuva deka še gi zgolemi cenite vo soglasnost so odreden raspored taka što komunalnata usluga še može da go ispolno servisiraweto na dolgot, i tretto, opštinska garancija na cel ili del od zaemot. Poslednoto e so cel da se obezbedi opštinata da gi ispolni prvite dve vetuvawa, i bidejti sredstvata na komunalnata usluga ne mošt da se iskoristat za obezbeduvawe na kreditot.

19. Ograničuvaweto na ELS vo Makedonija da gi držat svoite depoziti vo trezor go sprežuva razvojt na opštinata kako klient, i na bankarskiot sektor poveše da se zapoznae so finansiskite raboti i potrebi na opštinite. Kako rezultat na ova ograničuvawe, bankite ne gi gledaat opštinite

kako “potencialni klienti”, bidej{i tie se pravno ograni~eni od vlo`uvaweto na nivnite sredstva vo banka. Ova sostojba rezultira vo nedostatok na razvoj na odnos banka-klient, kade bankarite generalno se zapoznavaat so finansiskite raboti i potrebi na nivnite klienti od ELS. Vo Romanija ima {e komentar koj postojano go povtoruvaa pretstavnice od bankite povrzan so razvojt na op{tinskiot pazar na kapital, a toa e nedostatokot od poznavawe na op{tinite, nivnite finansiski raboti i voop{to nivnata kreditosposobnost. Nie prepora~uvame da im se dozvoli na ELS vo Makedonija da otvorat smetki vo bankite i da se postavat razumni barawa za investicii za takvi smetki (vladini hartii od vrednost, samo “najdobrite” banki).

20. Vo odnos na zaemite mo`e da se postavi legitimno pra{awe. Dali bankarskiot sistem vo Makedonija e dovolno stabilen za da im dozvoli vlo`uvawa na ELS? Ova pra{awe treba da bide predmet na razgovori pome|u centralnite i lokalnite vlasti. Vo istiot kontekst, dali se ELS dovolno zreli da napravat razlika me|u bezbedni i rizi~ni banki, bidej{i politikata e del od bankarskiot sektor vo Makedonija. Vo Makedonija se ~ini deka bankite ne ja razbiraat strukturata na op{tinskoto finansirawe ili vidovite na informacii koi treba da se koristat za ocenka na kreditosposobnosta na ELS. Poradi takvata nesigurnost, normalnata reakcija na bankata e da se obezbedat zaemi za op{tinite preku vladini garancii ili da se bara zna~itelen likviden zalog, ili }e se naplati visoka premija vo odnos na visoki kamatni stapki (kako so NBRM, kade pobaruwawata na bankata se “blokirani” vo sudovite do iznos od 400 milioni evra, {to e pove}e od 10% od BDP).

21. Bi bilo interesno vo Makedonija edna ELS da oceni dali tro{okot na zaem od bankata e povisok ili ponizok od obvrznicite, t.e. da se sporedi kamatnata stapka na bankarskiot zaem so toj na obvrznicite. Bankite ne se zapoznaeni so finansiraweto na ELS, i zemaj{i gi vo predvid neprofitabilnite vidovi na usluzi, investiciskite proekti vo ELS se generalno potrebni, se javuva slu~aj zaemite od bankata da ~inat pove}e od izdavawe na obvrznici. Od druga strana, vo slu~aj na obvrznici, ima dopolnitelni tro{oci za ELS vo potrebata da se obezbedat pove}e informacii za potencialni investitori, kako transakciski tro{oci za registrirawe, obelodenuwawe, regulatori i administracija. Obvrznicite se smetaat za poskapi i pomalku fleksibilni otkolku zaemite od bankite, no sledej{i go romanskoto iskustvo, mo`e da se o~ekuwa deka kamatnite stapki na pazarot na kapital vo Makedonija da e pomal od momentnata oligopolija vo bankarskiot sektor i ova mo`e da gi napravi zaemite da se poatraktivni od obvrznicite. Makedonija treba da gi вовede dvata vida na instrumenti za dolgovi bez me|usebna diskriminacija. Konkurencijata pome|u bankite i pazarot na obvrznici mo`e da pomogne vo odr`uvaweto na tro{ocite na kapital na {to ponisko nivo za op{tinskite pozajmuva~i.

22. Sepak, prvata banka koja vleguva na poletu na zna~itelno, no finansiski razumno nivo bi imala prednost pri podocne`na konkurencija za udel na pazarot. Slednite oblasti mo`at da bidat od poseben interes za bankite:

- Razjasnuwawe na pravnite pravila povrzani so op{tinskoto zadol`uvawe, koristewe na zalog, praven regres vo slu~aj na nepla}awe itn, i sproveduwawe na ovie pravila vo realnoto upravuwawe so op{tinskite krediti.
- Analiza na sposobnosta na op{tinata da gi otpla}a zaemite vrz osnova na nejzinite finansiski presmetki, bilans i drugi informacii, kako i nejzino pravo za transferi i delewe na prihodi od centralno nivo.

- Namaluvawe na rizikot preku koristewe na zalog i drugi formi na obezbeduvawe na lokalnite zaemi.
- Realna ocenka na kapitalnite potrebi na zaednicata i proces na davawe na prioritet na investiciite preku podgotovka na plan za lokalno kapitalno investirawe i lokalni kapitalni buxet.

23. Postoi napredok na poletu na fiskalna decentralizacija vo Makedonija, no se u{te pretstoi te{ka rabota i donesuvawe na mnogu te{ki odluki.

Повеќе може да прочитате на: www.cca.org.mk.