

МЕРЕЊЕ НА ФИСКАЛНИОТ КАПАЦИТЕТ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Работилница во организација на Институтот Отворено Општество -
Македонија и Центарот за економски анализи

ВОВЕД

Канцеларијата на Фондацијата Институт Отворено општество (FIOOM) во Скопје ја контактираше канцеларијата на Центарот за економски анализи (ЦЕА) во врска со предложените економски форуми во текот на 2005 година. Задачата на ЦЕА беше да идентификува неколку значајни области во економијата, за кои би се разговарало на форумите и би се понудиле конкретни препораки до креаторите на економската политика. Претставниците на ЦЕА се одлучија за организирање работилница посветена на процесот на фискална децентрализација, со акцент на мерењето на фискалниот капацитет на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) во Македонија.

Целта на работилницата беше да се направи увид во капацитетот на општините за мобилизација на локалните приходи, земајќи ги предвид постојните расположливи податоци, како и сугестиите на претставниците (техничките експерти) од институциите кои се најсилно инволвирани во фискалната и административната децентрализација.

Дводневната работилница беше одржана на 24 и 25 март 2005 година и истата беше организирана во претпладневни и попладневни сесии.

Во првиот работен ден беа презентирани искуствата на транзиционите економии, со фокус на Република Хрватска (презентер: *М-р Дубравка Али-Беговиќ*, Економски институт - Загреб), напорите на Државниот завод за статистика за информациона и статистичка поддршка на процесот на

административна и фискална децентрализација (*Сузана Ичкова*, Државен завод за статистика), како и предизвиците во мерењето на фискалниот капацитет на општините (*Џејмс Вустер*, Bearing Point).

Во попладневната сесија, две работни групи во диверзифициран состав, со претставници од Министерството за финансии, Управата за јавни приходи, Министерството за труд и социјална политика, Државниот завод за статистика, Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС), претставници од администрацијата на градот Скопје, Центарот за економски анализи (ЦЕА) и презентерите изработија неколку модели за мерење на фискалниот капацитет на ЕЛС во Република Македонија.

Вториот работен ден, двете работни групи ги финализираа своите пресметки, подготвија презентации на донесените заклучоци и препораки и ги дискутираа своите ставови во најширок аудиториум.

ЛИСТА НА УЧЕСНИЦИ

<i>Име и презиме на учесници</i>	<i>Институција / организација</i>
1. Дубравка Јурлина-Алибеговиќ	Економски институт-Загреб
2. Џејмс Вустер	Bearing Point
3. Марјан Николов	ЦЕА
4. Александар Стојков	ЦЕА
5. Марија Костовска	Министерство за финансии
6. Вукица Савеска	Министерство за финансии
7. Валентина Рушковска	Министерство за локална самоуправа
8. Софија Спасовска	Министерство за труд и социјална политика
9. Снежана Костовска	Министерство за труд и социјална политика
10. Мико Милошевски	Управа за јавни приходи
11. Снежана Георгиевска	Државен завод за статистика
12. Весна Срцева	Управа за јавни приходи
13. Сузана Ичкова	Државен завод за статистика
14. Виолета Чадиковска	Државен завод за статистика
15. Зоран Јанкуловски	ЗФРЛСЈП
16. Евгенија Граматикова	ЗФРЛСЈП
17. Ирена Станковска	ЗФРЛСЈП
18. Максим Ацевски	ЗФРЛСЈП
19. Рина Петковска	Град Скопје
20. Крсто Андоновски	Град Скопје
21. Величе Николовска	ЗЕЛС

ОТВОРАЊЕ НА РАБОТИЛНИЦАТА

Фани Каранфилова-Пановска (Фондација Институт Отворено Општество-Македонија)

Фондацијата Институт отворено општество - Македонија оствари соработка со Центарот за економски анализи (ЦЕА) со цел да му се даде поддршка на процесот на фискалната децентрализација, особено во делот на дополнување на она што значи правна регулатива во врска со мерењето на фискалниот капацитет на општините. Во таа насока планираме две работилници: првата е оваа, на која во два дена ќе работиме поделени во работни групи согласно препораките од презентациите на експертите. Се надевам дека ќе дојдеме до најмалку два модела кои ќе понудат мерење на фискалниот капацитет на општините и кои понатаму ќе бидат презентирани пред релевантните институции, пред сè Министерството за финансии, Министерството за локална самоуправа, Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС) и сите оние кои се заинтересирани во оваа проблематика. Воедно, очекувам учесниците да се изјаснат кој модел Македонија треба да го прифати во таа насока, што ќе претставува основа за втората работилница, која би се одржала некаде кон средината на оваа година или порано, а која би се однесувала на шемите за фискално воедначување на општините.

Би сакала да Ви се заблагодарам што се одсвавте на поканите и што учествувате на една ваква заедничка трибина со поширок состав и со презентации на повеќе релевантни институции во овој процес. Ви посакувам одлична соработка во овие два дена и очекувам низ корисни дискусии и расправи да дојдете до заеднички заклучоци и решенија.

М-р Марјан Николов (Центар за економски анализи)

Би Ви посакал добредојдовте и успешна работа и веднаш би започнал со информирање во врска со материјалите што ги имате пред вас за да се запознаеме кои алатки се на располагање и да видиме што очекуваме од сите нас од оваа амбициозна програма. Во материјалите се наоѓа Нацрт - програмата во која се Агендата, начинот на работа, Целите и што очекуваме да се постигне. Покрај ова, имате и придружен материјал, кој се надевам ќе помогне во целиот овој процес .

Би поминал на Нацрт-програмата за да се запознаеме со Агендата, начинот на работа преку кој треба да дојдеме до една цел - да го измериме фискалниот капацитет на општините. Ова ќе биде од голема помош за Министерството за финансии, ЗЕЛС и сите оние институции кои беа повикани да земат активно учество во оваа работилница. Работилницата ќе се одвива во два дена и се состои од два дела. Првиот дел ќе има презентации од луѓе кои сметаме дека има што да кажат од областа на оваа проблематика и ќе објаснат некои од

искуствата во нивните земји и пошироко. Потоа, следуваат презентации од Државниот завод за статистика затоа што сметаме дека квалитетната анализа не може без квалитетни податоци и за таа цел поканивме претставник од Државниот завод за статистика. Од неа очекуваме да објасни, да даде едно видување и да направи една презентација за тоа како Државниот завод за статистика ја следи оваа проблематика.

Во вториот дел од работата практично ќе бидеме поделени во две работни групи: едната работна група останува овде, а другата ќе се префрли на другиот кат каде ќе продолжиме да работиме, ќе имаме компјутери, и обезбедена база на податоци.

За денес имаме за цел да се запознаеме со базата на податоци и да избереме најсоодветна методологија за мерење на фискален капацитет. Преку дискусија за можните варијабли за мерење на фискалниот капацитет, а врз основа на материјалите кои Ви се доставени и врз основа на презентациите од првиот дел би избрале методологија за мерење на фискален капацитет, би ја трансформирале базата на податоци во Excel во една нова база која ќе биде основа за мерење на тој фискален капацитет, би продолжиле со работниот дел и на крајот би завршиле со одредени заклучоци до каде сме стигнати со работата, да направиме проценка за следниот ден и да влеземе подготвени во финишот на работата.

За утрешниот ден предвидено е да се заврши работата во Excel, да се подготви еден краток Word документ за тоа како се одвивала работата, зошто е избрана таа методологија, кои се недостатоците (бидејќи не постои перфектна методологија), кои се недостатоците на податоците кои ги видовме и кои препораки би им ги понудиле на оние институции кои Ви ги претставуваат за да се подобри базата на податоци во самите институции, а со цел поадекватно мерење на фискалниот капацитет на општините. На крајот од Вас се очекува да подготвите Power point презентација со препораки до менаџментот на институциите кои Ви ги претставуваат.

Во првиот работен дел следат презентациите на г-ѓа Дубравка Али-Беговиќ од Економскиот институт во Загреб, Сузана Ичкова од Државен завод за статистика и г-дин Џејмс Вустер од BeringPoint, експерт за фискална политика.

А. Излагања

- М-р Дубравка Али-Беговиќ, Економскиот институт Загреб
- Сузана Ичкова, Државен завод за статистика
- Џејмс Вустер, BearingPoint.

Мерење на фискалниот капацитет на локалните и регионалните власти во Република Македонија
М-р Дубравка Али-Беговиќ, Економски институт - Загреб

Доаѓам од Економскиот институт од Загреб и се радувам на можноста да работам со Вас, да соработувам, многу да научам и да се обидам да Ви пренесам дел од она што сум научила во моето досегашно работење.

The title of my paper which I am going to present you is “Measurement of fiscal capacity for Croatian local and regional government units”. After short introduction I would like to give a general background for Measurement of fiscal capacity for Croatian local and regional government units. I would like to give a short theoretical overview of measurement of fiscal capacity so I put some definitions and some measures of fiscal capacity of sub national government units. I also put some information regarding different experiences in different transition countries regarding measurement of fiscal capacity and I put some ideas and some problems regarding measurement of fiscal capacity, different difficulties that arise from applying the theoretical concept. I will conclude with some of the strengths and weaknesses and I will give some ideas regarding possible reform efforts especially in Croatia.

Introduction

- The concept of fiscal capacity and fiscal effort should be important factors in developing the system of intergovernmental transfers and grants
- Two major reasons for existence of transfers and grants:
 - additional revenue sources for financing L/R public goods and services
 - equalisation of resources between regions and local areas

eiz Economic Institute Zagreb

Measurement of Fiscal Capacity for Croatian LRGS

3

First of all I would say that there are so many definitions of fiscal capacity, but the most important is that the concepts of fiscal capacity and fiscal effort are the most important factors in developing the system of intergovernmental transfers and equalization grants. We are here to understand how to use fiscal capacity measurement, to set appropriate criteria for applying in the new system of intergovernmental transfers and grants.

There are at least two major reasons for existence of transfers and grants in one country: first of all additional revenue for financing local and regional public services and public goods, and also equalization of resources between regions and other small local areas. I will present you some general information regarding the intergovernmental financing system in Croatia. The organizational structure of Croatia now is on three levels of Government: state level of Government and two sub national levels. We have local self-government units which consist of municipalities, cities and towns; and we have 20 counties on regional level. The capital, the city of Zagreb, has the status as local self-government unit and also regional self-government unit. By the Law of self-government there are several basic competences, separate for local government units, which means for municipalities and towns, and separate competences for regional government units which means for counties. Regional government units are entitled to some activities and some duties which are more or less dealing with regional development and planning while basic competences of municipalities and cities are more or less those issues that are in connection with local people. Next I will present you the major revenue sources for financing the local and regional government units. We have five major revenue sources. Besides own revenue sources for local and regional government units the major revenue source in sub national government units comes from shared taxes. There are three major components of shared taxes: income tax, profit tax and tax on real estate transactions. Income tax is shared between central government, regional government and local government and the proportion of sharing depends on the activities and functions which are transferred from the state government to regional and local government. Third revenue source for sub national government units in Croatia are grants and transfers from state and county budgets but for regional and local government units which are located in the area in special state concern. The areas of special state concern are areas in Croatia damaged during the war, areas which are located in mountains, the islands and the mountains. The fourth revenue source for local government units is equalization grants for decentralized functions, which comes from state budget and goes directly to counties, cities and municipalities to cover for some decentralized public services like primary, secondary education, primary health care, social welfare and fire protection. The process of decentralization started in second half of year 2001 and this was the first phase of the process of decentralization so equalization grants are additional sources for local government units that don't have enough revenue sources from the proportion of income tax to finance the decentralized functions. The last revenue sources for local government units in Croatia comes from shared revenues from annual concession fees for pumping mineral and thermal water and for using water for public water supply.

I would like to present you some information regarding the per capita revenue differences that exist in Croatia. 20 counties exist in Croatia plus the city of Zagreb as 21st and there is big disproportion among per capita revenues by counties. Croatia has average and 10

counties have per capita revenues higher than the national average. If we look at the total revenues per capita only 8 counties have per capita revenues higher than the national average, but in the same time 10 counties have grants per capita higher than the national average of grants per capita. This is very important to understand in order to create good equalization grants.

Now we come to some theoretical overview of measurement of fiscal capacity and the major definition of fiscal capacity for regional and local self-government units. I have put several definitions for fiscal capacity in my paper. The first definition of fiscal capacity says that the fiscal capacity can be defined as potential ability of local and regional self-government units to raise revenues from their own revenue sources in order to pay standardized basket of public goods and services.

Definition of fiscal capacity for LRGUs

- the potential ability of the LRGUs to raise revenues from their own resources in order to pay for a standardised basket of public goods and services (Snah, 1997; Martinez-Vasquez and Jameson Boex, 1997)
- the ability of governmental jurisdiction to translate economic activity within its geographic borders into public spending (Chernick, 1998)
- a measurement of FC should be an important factor in determining the allocation of intergovernmental grants in order to equalise the amount of resources available to each of the regions or cities

e i z Measurement of Fiscal Capacity for Croatian LRGUs 12

The problem is how to measure standardized basket of public goods and services, and the other problem is what the local and regional self-government units have as own revenue sources for financing local public goods and services. The second definition for fiscal capacity says that the fiscal capacity is the ability of governmental jurisdiction to translate economic activities within its geographic borders into public spending. The fiscal capacity is important factor to determine intergovernmental transfers and equalization grants. It is important that the development of local and regional government units in one country are more or less at the same level because, because local and regional government units need to produce the same level of local public goods.

Next I will speak about the measurement of fiscal capacity. I have found in theoretical literature that there are several different ways for measurement of fiscal capacity for sub national government units. There are seven major approaches or concepts for measurement of fiscal capacity. The first concept is the representative tax system mostly used in USA and Canada; the second concept - the representative tax system used in regression analyses is also applied in USA and Canada; the income with exporting is concept applied to big countries; the maximum amount of revenue per capita, personal

income and gross regional product are three concepts which are used in those parts of the world where there is not enough data provided for measurement of fiscal capacity for local and regional government units; the last concept- the level of total tax revenue sources is one concept that can be applied everywhere.

Within the first concept- representative tax system, the fiscal capacity is defined as weighted sum of the major tax bases potentially available to certain jurisdiction. The major tax basis are different taxes like property tax, different kinds of sale taxes, income tax, profit tax and other small taxes. The weight for each tax base is the average tax on that base.

The major difference between the first concept and the second concept used in regression analyses is that this representative tax system used in regression analyses only requires information for total amount of revenues collected for each region plus data on series of proxies for tax basis for each region.

The income with exporting is the third concept and I put here definition that fiscal capacity is amount that we can get from standardized tax burden applied by per capita income increased with the average export ratio. The major meaning of this concept is that resident income is increased by jurisdiction ability to export a portion of the taxes to non residents.

The concept of maximum amount of revenue says is one theoretical concept that says this is the hill of revenue collection of local level.

Per capita personal income is the most common measure of fiscal capacity in transition countries. This concept has several advantages and some disadvantages. The major advantage of applying this concept is wide ability and simplicity. The simplicity is very important in transition countries from several reasons: the people-people in ministries, people at local level, people employed in different public institutions. The only problem that exists in this concept for measurement of fiscal capacity is that the measurement does not necessarily measure the tax basis which is available to each region.

Gross regional product is very good measure of fiscal capacity but the problem is that there is no data base, in our transition countries there is no habit to measure gross regional product. Gross regional product is defined as total value of goods and services produced by the regions economic resources-land, labor and capital over a given period of time. GRP includes income generated within the region with respect of the location of residents, of the workers, of producers. Sometimes there is the problem with data base because in Croatia we have some data which are based on residents and some data which are based on workers or producers location.

The level of total taxable sources is measurement of fiscal capacity that is closely related to gross regional product but includes effect of certain federal taxes and intergovernmental fiscal transfers.

The measurement of fiscal capacity requires several data and information. Croatia is in process of decentralization for three and a half years, and in that time the measurement of fiscal capacity appeared for the first time. In Croatia fiscal capacity is the measurement of revenue collection and expenditure finance, so we define fiscal capacity as real measurement of capability of revenue collection and expenditure finance. Fiscal capacity is the base for intergovernmental transfers and grant towards self-government units and the major aim is balanced development of all locations in the country. Fiscal capacity in Croatia is in deep connection with grants system and we have two types of grants: grants and transfers from state budget which go directly to local and regional self-government units that don't have enough fiscal capacity and equalization grants for financing decentralized functions. The primary aim of the grant system for grants that go directly to local and regional self-government units in areas of special state concern is uniform provision of public services in whole country. Grants are used as funds for supporting local governments with poor fiscal capacity or with not enough revenue sources for financing obligated public needs. The basic criteria for calculation of grants are defined in the budget law; these criteria are different for counties and different for local government units. The criteria for grants for counties are the number of inhabitants, the average revenues of the county budget and average expenditures on capital programs financed by county budget. The criteria for municipalities in areas of special state concern are: number of inhabitants, average revenues of the municipality and city budget, average revenues in the area of special state concern, the share of expenditures on capital programs in the total expenditures, the economical execution of the expenditures for the function of the city and some correction variable.


Croatia introduced several specific legislations that define the public function transferred from state government to sub national government. The decentralized functions are carried by counties, the city of Zagreb and 32 big cities. The criteria to use 32 cities among 124 cities were cities which were county capitals or cities which have 10.000 inhabitants and per capita income revenue higher than 400 kuna. The financing of decentralized functions comes from two revenue sources: income tax and additional share of income tax for financing decentralized functions; and if counties and cities do not have enough revenues financing decentralized functions additional revenue comes from equalization grants. Our law sets different formulas for calculation equalization grant. I will show you an example of the formula for calculation equalization grant for primary education. The amount of grant for primary education is the difference between the amount of minimum financial standard and realized income only from income tax which is revenue sources from local taxation. This sum of money is reduced by some expenditures that are financed from the state budget.

I would like to give you an overview for measurement of fiscal capacity for selected transition countries. The general conclusion is that fiscal capacity unfortunately has not been seen as the base for equalization system. The reason for that are insufficient local government revenues and opportunities for transfers from state budgets. Also the state level of government treats equalization transfers and grant system as an element of influence on regional and local self-government units. The result is not improvement in transition countries as whole. The major measures of fiscal capacities in transition

countries are: amount of income tax, revenues collected and minimum expenditures for public services; per capita income and expenditure needs; per capita revenues and expenditures; per capita shared expenditures and different normative revenues. Equalization procedures are different and there are some countries with not defined procedures. Difficulties and developing measures of fiscal capacity for sub national government units are enormous because there are no reliable statistical data of the fiscal performances of the local self-government units. The biggest difficulty is the failure to find appropriate measure of fiscal capacity especially for expenditure needs.

Difficulties in developing measures of the fiscal capacity for LRGUs

- the problems to implement theoretical approaches in measurement FC:
 - the lack of reliable statistical data on the fiscal performance of LRGUs,
 - insignificance of local and regional own revenues for financing LRGUs,
 - insufficient fiscal discretion in expenditure policy and
 - failure to find appropriate measures, especially for expenditure needs
- insufficient database on the local and regional level, particularly concerning the number of inhabitants, the demographic structure, up to the economic indicators

 ekonomski institut zagreb

Measurement of Fiscal Capacity for Croatian LRGUs

35

I will conclude with some summary of strengths and weaknesses and some reform efforts that can be applied in transition countries. What we can learn from Croatian experience is that the most important strength is introducing criteria in grant and transfer system, criteria is good starting point and most important is to have continued evaluation of usage any kind of criteria. The most important weaknesses are frequent changes in number and size of local government units, frequent changes in the criteria for fiscal equalization and grant allocation without any analyses and the no existence of transparent data base.

In Croatia there are many reform areas and the most important is continuous monitoring of local and regional government expenditures and monitoring of allocation of grants on the basis of fiscal capacity expenditure calculation.

My proposal to all of you is “the beauty is in the simplicity”.

Мерење на фискалниот капацитет на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија

Сузана Ичкова, Државен завод за статистика

Накратко би сакала, како претставник на Државниот завод за статистика, да го дадам својот удел во оваа работилница од аспект на она што ние како Државен завод за статистика располагаме и до кое ниво на податоци можеме да се вклучиме во мерењето на фискалниот капацитет на единиците на локалната самоуправа во Македонија. Ова се однесува на делот во кој би била техничката поддршка за она што значи почетна точка во обезбедувањето или креирањето на можните извори на средства и лоцирање на трошоците за обезбедување на еден порамномерен развој на општинните. Бидејќи се судираме со новата категорија за бруто домашен производ (БДП) што е многу поразлично од концептот општествен производ (ОП) во претходниот систем, би сакала накратко да изнесам што прави Државниот завод за статистика на полето на пресметката на БДП и кои се нашите натамошни планови.

Методологијата на Европскиот систем на сметки - 95 и Системот на национални сметки - 93, која е методологија применета од европскиот статистички систем и статистичкиот систем на Обединетите Нации, респективно, се појдовна точка која се применува и во пресметката на БДП во Македонија. Првите пресметки на БДП почнаа во 1993 година кога со експертска помош се направи конверзија на постојните податоци од пресметката на ОП во новиот концепт на пресметка на БДП. Веќе во 1994 и 1995 година целосно се имплементира новата методологија. Во 1994 година посилно се почувствува потребата од мерење на неопфатената економија и тогаш се приклучивме кон Пилот-проектот за мерење на неопфатената економија со експертска помош од Италијанскиот институт. Се направија првите пресметки на делот на сивата економија, се вклучивме во редовни пресметки на БДП и се воспоставија добри основи за она што е реалниот и очекуваниот БДП. Во 1996 година за првпат нашата земја се вклучи во проектот за мерење на паритетот на куповната моќ.

Низ работата на овој проект се имплементираше пресметката на БДП според расходниот метод и се освои едно ново поле на пресметка на БДП (според паритетот на куповната моќ) со што се доби податок кој е мерлив, споредлив во однос на сите други земји кои беа вклучени во овој проект. Во 1998 година настана голема промена, се напушти единствената класификација на дејности и се воведо Националната класификација на дејности, која е еден поинаков концепт на определувањето на дејностите и кој овозможува меѓународна споредливост на сите податоци што се продуцираат во Заводот.

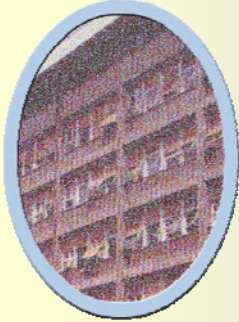
Веќе од 2000 година сите овие новини доведоа до една поголема ревизија за податоците во периодот од 1997 до 2000 година, која директно беше поврзана

со реформите во платниот промет. Тоа го искористивме за да го воведеме и да го воспоставиме складиштето на податоци врз основа на завршните сметки, како основен извор, а кое постојано се надоградува и се надополнува со вметнување на нови извори на податоци и што е најважно, воспоставена е стандардизација во постапката и техниката на прибирање на податоци, нивна обработка и публикувањето на податоците како крајна фаза.

Во 2000 година започнавме со пресметките на БДП со тримесечна динамика што се наметна како потреба за едно побрзо согледување на движењата во економијата. Складиштето на податоци е една импозантана база на податоци од 1997 заклучно со 2004 година, што значи дека на многу едноставен и брз начин можеме да пребаруваме податоци. Сите податоци се достапни, опфатени се многу варијабли: финансиски показатели, варијабли за општините, за НКД, за ЕДК доколку некому му се потребни овие податоци. Во 2002 година се донесе стандардната Класификација на институционалните сектори која е во согласност со светските и европските методологии, и според која сите деловни субјекти во земјата се класифицираат во пет институционални сектори: сектор на нефинансиски претпријатија, финансиски претпријатија, секторот држава, секторот на домаќинствата и секторот на непрофитните институции кои им служат на домаќинствата. Оваа класификација е битна во изнаоѓањето на моделот за мерење на фискалниот капацитет, бидејќи посебно ќе се задржиме на секторот на финансиски претпријатија и секторот на домаќинства. Од нив може да се види дека тие можат да придонесат во креирањето на финансиската моќ, а секторот на домаќинства се јавува во двојна улога како извор на средства и како сектор кој тие средства ќе ги добие повратно по различни основи во процесот на трошење и во процесот на прелевање и трансфер на средствата од секторот држава и од сите останати сектори.

Во 2004 година, со цел подобрување на пресметките на квартално ниво добивме техничка помош од ММФ, проект кој тече. Од октомври минатата година па некаде до јануари 2006 година во тек е уште еден проект за мерење на сивата економија во земјите од Западен Балкан под покровителство на ОЕЦД. Тој ќе овозможи да се види прогресот на земјите од Западен Балкан на полето на мерење на сивата економија, при што морам да истакнам дека со се она што досега имаме постигнато, сме далеку понапред од другите земји од регионот.

Концептот на пресметка на БДП во РМ



- Методологијата на ЕСС 95 и СНС 93
- Првите пресметки во 1993-метод на конверзија на податоците
- 1994-1995 пресметка по производниот метод согласно ЕСС 95
- 1994 Пилот проект пресметка на делот на неопфатената економија

Сега би говорела за она што Државниот завод за статистика може да го понуди како база на податоци, а која ќе послужи како една појдовна основа. Во моментот работиме со административниот Регистар на деловни единици и во фаза сме на ослободување на оваа административна функција на Заводот за статистика и префрлање на надлежностите во Централниот Регистар. Овој процес тече неколку години наназад и до крајот на првата половина од годинава би требало да дојде до целосно трансферирање на административните функции. Со тоа, ние би се ослободиле од обврската деловните субјекти да доаѓаат кај нас за да ја добијат претежната дејност. Од друга страна, административниот регистар ги води единиците во состав. Секој деловен субјект може да се регистрира во една претежна дејност и има уште неколку други споредни дејности кои ги обавува во текот на своето работење. Во моментот, регистрацијата на единиците за состав исто така се работи во рамките на административниот регистар што овозможува пресметка на БДП според организационен принцип. За да се пресмета БДП на многу детално ниво се наметна потребата од воспоставување на статистички деловен регистар. Статистичкиот деловен регистар ги содржи основните компоненти од она што сега се регистрира во административниот деловен регистар, што значи ќе се задржат варијаблите кои се однесуваат на името на фирмата, на основната дејност, на местоположбата, шифрата на дејноста, кодот на старата и новата општина, сопственоста, капиталот и сл. но ќе се воведат и некои нови варијабли, квантитативни и квалитативни, кои ќе овозможат поинаква рамка за определување на примерокот за статистичките истражувања. Од аспект на пресметката на БДП, тоа ќе овозможи порелевантна рамка за определувањето на единици на чиста дејност и пресметка на БДП по чиста дејност.

Понатаму, потребата е да се надоградува складиштето на податоци бидејќи е дизајнирано да ги опфати и имплементира сите промени кои ќе настануваат и

преку истражувањето врз база на примерок да се опфатат оние деловни субјекти кои обавуваат повеќе дејности и обавуваат дејност на повеќе општини. Такво истражување постои во Заводот и интенцијата е да се инкорпорира во веќе воспоставеното складиште на податоци за да може со една рекапитулација на податоците да го добиеме податокот на чиста дејност. Податоците кои се во моментов достапни на NUTS ниво (територијалната класификација односно статистичка поделба на територијата). NUTS 1 и 2 е Република Македонија, NUTS 3 нивото е организацијата на Македонија на осум региони и тоа е исклучиво статистичка поделба, која приближно одговара на осумте подрачни заводи кои егзистираат во рамки на Државниот завод за статистика. NUTS 4 нивото се 32 општини пред територијалната организација од 1996 година, NUTS 5 е најниското ниво досега, а тоа беа 123 општини. Во моментов, во фаза сме на трансферирање на податоците на 84 општини и градот Скопје според новиот Закон за територијална поделба.



Кои податоци се достапни на подетално НУТС ниво?

- Податоците од Пописот на наследство 2002
- Од 2005 податоците од Анкетата за работна сила на НУТС 3 ниво
- Од 2006 податоците од АПД на НУТС 3 ниво
- Регистрирани/активни деловни субјекти

Она што во моментов е достапно на најдетално ниво, до ниво на населено место се податоците за пописот на населението, не само пописот од 2002 година, туку сите пописи. Сега се преработуваат, се прегрупираат податоците од пописот 2002 година според новата територијална поделба и тие набрзо ќе бидат достапни на веб страната и ќе бидат публикувани. Од првиот квартал 2005 година ќе ги објавуваме податоците од Анкетата за работна сила на NUTS 3 ниво, на ниво на осумте статистички региони, што е новина и кое ќе биде многу актуелно особено од аспект на одредување на дел од компонентите и дел од индикаторите во функција на оваа работилница.

Почнувајќи од 2006 година, податоците од Анкетата за потрошувачка на домаќинствата ќе може да се публикуваат на NUTS 3 ниво, што ќе овозможи трошковниот аспект на секторот домаќинство полесно да биде достапен.

Може да се обезбедат податоците за регистрирани и за активни деловни субјекти, при што регистрираните ќе произлезат од стандардниот административен регистер. Иако тоа не секогаш точниот број на активни деловни субјекти, во моментот не постои механизам кој ќе ни овозможи да ги избришеме неактивните деловни субјекти од постојниот административен регистер. Тоа ќе се случи кога ќе се воспостави статистичкиот деловен регистер затоа што неговото ажурирање ќе оди on-line преку регистрацијата и згаснувањето со Централниот регистер, а истовремено во рамки на теоријата и практиката за водење на статистички регистри потребно е следење на деловните субјекти.

Постои и истражување со годишна динамика, кое ќе го ажурира бројот на единиците на деловните субјекти, а при самото воспоставување интенција е да се направи попис на деловните субјекти со што ќе се има пореална слика за она што навистина егзистира. Инвестициите во основни средства се достапни на подетално NUTS ниво од нивото на Република Македонија. Сите деловни статистики, податоците за индустрија, за трговија, угостителство, туризам, социјалните статистики, податоците за населено место, стари општини, нови општини, образованието се достапни. Особено е битно образованието од аспект на тоа што во самиот процес на децентрализација се бара дел од функциите и финансирањето на образованието да преминат во рамките на локалната самоуправа, па затоа, битно е да се овозможи добивање на податоците за образовниот систем на одредена територија и регион. Податоците за културата и правосудството може да се добијат на многу подетално ниво.



Услови / Предизвици

- Воспоставување на статистичкиот деловен регистар
- Достапност на податоците за ДДВ и царините на регионално ниво
- Пресметка на БДП на регионално ниво

За да може сето ова да функционира основно е воспоставување на статистичкиот деловен регистер. Исто така, ако сакаме да го пресметаме БДП на регионално ниво нам ни се неопходни податоци за ДДВ и за царините

на регионално ниво, податоци без кои не можеме да зборуваме за пресметка на БДП на регионално ниво.

Накратко, тоа се активностите на Државниот завод за статистика во моментот, плановите за идните активности. Останува фактот дека мора да се надминат некои субјективни, но и објективни пречки, за сето тоа да функционира како еден систем.

Дискусија:

М-р Марјан Николов (Центар за економски анализи)

Ни беше презентирани еден еволутивен пристап на надградбата на Државниот завод за статистика и неговите производи што сметам дека е многу битно. Ако гледаме од аспект на тоа како оваа институција работела и кои биле потребите на институциите во Државата, конкретно потребата за мерење на фискалниот капацитет, ќе видиме дека има одредена дискрепанца. Беше објаснета разликата меѓу организациониот принцип, според кој се водат деловните субјекти и територијалниот принцип. Нас не интересира територијалниот принцип и добро е кога Државниот завод за статистика не информира кои се плановите на краток рок, бидејќи тоа нас не засега и тоа го очекуваме.

Доколку сакаме да мериме фискален капацитет, а во кој влегуваат голем број податоци базирани на територијален принцип, многу повеќе не интересира овој принцип отколку принципот на национална економија. Беше објаснет БДП од статистички аспект, како се мери, како напредувало подобрувањето на квалитетот на водењето на таа статистика.

Презентерот м-р Али-Беговиќ ја спомена методологијата за Бруто регионален производ што сметам дека е многу битен момент, кој треба да се да се разбере. Исто така, многу е битно тоа што податоците од Анкетата за работна сила од 2005 година се достапни на NUTS 3 ниво. Од емпириски истражувања е дојдено до заклучок дека фискалниот капацитет е во голема корелација со сиромаштијата, а една од основните детерминанти на сиромаштијата е невработеноста. Општините во овој случај ќе можат да ја измерат невработеноста. Тие преку мерење на невработеноста имаат многу добар податок, кој можат да го искористат како замена за мерење на фискалниот капацитет на нивната општина.

MEASURING THE FISCAL CAPACITY OF THE MUNICIPALITIES

James Wooster, BearingPoint, Expert on fiscal policy

I am from the USA and years ago I was involved in design and implementation of a transfer system in the state of Massachusetts that attempted to deal with issues of differential fiscal capacity and differential fiscal need among the 351 cities and towns of that great state. After that I was involved in similar exercises in Bulgaria, the Former Soviet Union and most recently in Kosovo where I currently work under USAID. The outset that all Macedonians are now involved in, is a very great and very profound exercise, the decentralization and devolution of important fiscal responsibilities to the municipal level. I would argue that this is perhaps the most serious thing that Republic of Macedonia has done since its independence, or it is very close to it.

Why be concerned at all with fiscal capacity? The issue is the intergovernmental transfer system that is being assembled, which is important because when important functions are being transferred to municipalities the reality is that nowhere in the world the municipalities have enough revenue under its own authority, under its own jurisdiction to control, to adequately handle all these responsibilities. The major revenue generators in any country are very properly in the hands of the Central government: the corporate income tax, VAT, the personal income tax. The natural revenue instruments available to municipalities like property tax, are insufficient to cover the variety of natural responsibilities that are transferred to municipalities. So of course this is the case in Macedonia also. The whole issue on fiscal capacity is raised in the concept of one particular kind of transfer - the equalization transfer. The equalization transfer from Central government to municipalities is the best starting point, as equal per capita distribution of a certain amount of grant among municipalities, so if we know the population of each municipality than we know the transfer. Typically, two arguments will be raised: first argument will be that such a system might look good but is unfair because in my municipality in order to execute these functions that have been transferred to my municipality it costs more than in other municipalities; the second argument goes like this- it is unfair to my municipality because through no fault of our own we are poor, rather we are more poor than our neighbour municipality, I do not have the same fiscal capacity, with the same level of effort of all sorts in my municipality I'm always going to collect less given the revenue bases that have been transferred than this neighbors. Equalization grants, which were described by Dubravka, are designed to deal properly with both these things. They are designed to make marginal variations of an equal per capita distribution, to deal with inequality in revenue raising capacity and inequality in the costs of providing a standard package of municipal public services. An equalization grant is not concerned with uniform provision of municipal public services, rather it is designed to lessen inherent unfairness and **fax** on revenue raising that municipality cannot control and **fax** about the costs of providing services that municipality cannot control.

What we are concerned here is measurement of fiscal capacity. There are two basic approaches for measuring fiscal capacity. One is to use proxies like municipal personal income, regional domestic product or similar. The difficulties of using such proxies are:

if it exists it is very often neither accurate nor timely; very often it doesn't capture real information about municipal tax basis; very often such measures do not exist at all in municipality. The second approach is some variant of representative revenue system, representative tax system. The starting point here are the revenues that a municipality already collects in a prior period, but by itself that measure is deeply flawed because it can engender very serious disincentives to local revenue mobilization, this municipality doesn't collect very much one year but then it mobilizes itself and really collects property tax, even raises some rates so they get a lot more revenue than other municipality so equalization grant goes down. People learn, the politicians especially, that if you content yourself with only what is collected your system is in very bad shape because it introduces disincentives to local revenue mobilization, so the thing to do is to take what has been collected, municipality by municipality, and normalized it and convert the actual data into what this municipality would have collected and what the other one would have collected if they have used the same rates and the same intensity of administrative effort. The reality is that especially places in the actual current situation in Macedonia may not have enough real data to do this, a place that has recently reorganized its territorial divisions, a place that doesn't have experience, where local officials have control over administrative apparatus, a place where local officials do not have control over rates, it doesn't have information base that is fully adequate to do this thing. It is my understanding that you are going to develop what exists, some measure of capacity, that will result in a way that, in distinctions been made between municipalities on a per capita basis, some are going to get more some will get less of an equalization grant. This is my advice: limit expectations, be conservative, and be realistic.

What you have now in terms of information base is a lot less than what you will potentially have in relatively near future, you are in early stage in a decentralization process, there will be a lot of changes in municipal administrative behavior, soon enough actual data will improve a lot and you will have much better idea of real capacity that really exists out there. Potentially a lot of real changes in measurement of capacity are ahead of us in relatively near future what will result with changes in the per capita grants going to the different municipalities, whatever you are going to do now is going to change, the change that occurs must be justifiable.

As a policy design issue it is very important to commit to a deep and systematic review of the entire transfer system at some given point of time, perhaps three years. Best practice is similar deep and systematic review periodically, five years, seven years because Macedonia is changing very fast.

As another design issue I strongly recommend, especially at this stage of the game, not to make equalizing grants, do all the work of the transfer system.

At all cause avoid disincentives to local revenue mobilization, better not to measure fiscal capacity at all. One of the real foundations to make decentralization work is the real accountability of local officials in their execution of local responsibilities to their citizens and if you do anything to design, to introduce disincentives to local revenue mobilization you have done great damage.

I will agree that simplicity is some important. System that can be understandable to the people is very important.

Дискусија:

М-р Марјан Николов (Центар за економски анализи)

Ова е наш обид за нешто што го сметаме за приоритет. Доколку приоритет е фискалната децентрализација ние од ЦЕА во соработка со ФИОМ дојдовме до заклучок дека мораме да видиме конкретни работи што е она што му треба на овој процес на фискална децентрализација и на институциите за да можат да го спроведат најефикасно што можат. На тој начин дојдовме до заклучок дека фискалниот капацитет е една важна категорија која треба или да ја пресметаме, или доколку оцениме дека квалитетот на податоците, она што го имаме како знаење за техничката обработка на овие податоци не е на она ниво, да обезбедиме квалитет. Така, би можеле одговорно и цврсто да застанеме зад она што ќе го направиме и секогаш ќе можеме да излеземе и да кажеме дека во овој момент не сме подготвени да го направиме тоа. Но, тоа не не ограничува заедно да се обидеме да го направиме тоа, што е и целта на овој настан.

Б. Дискусии

- Миќо Милошевски, Управа за јавни приходи, заменик раководител на Секторот за даноци;
- Вукица Савевска, Министерство за финансии, раководител на Одделение за планирање на буџети на општините;
- Евгенија Граматикова, Здружение на финансиски работници од локална самоуправа;
- М-р Марјан Николов, ЦЕА.

Миќо Милошевски, Управа за јавни приходи, заменик раководител на Сектор за даноци

На фискалната децентрализација работиме веќе три години со Министерството за финансии, други министерства, невладини организации, стручни соработници и за овој период доста постигнавме. Законската рамка која ги регулира овие односи, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Законот за даноци на имот и Законот за комунални такси веќе се донесени и сметам дека направивме добар пакет на закони. Приспособени се на европските стандарди и приспособени се за функционирање, затоа што нивното имплементирање го имаат единиците на локалната самоуправа. Направени се револуционерни промени со кои им се даваат на раководителите на единиците на локалната самоуправа, градоначалникот и Советот, големи и одговорни задачи.

Во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа наведени се изворите, кои се поделени на сопствени приходи, приходи од државата итн, предвидено е донесување на поблиски прописи за одредување на процентот на ДДВ што ќе се трансферира на локалната самоуправа. На денешнава работилница треба да предложиме или да избереме модел во рамките на законската регулатива. Идеално решение не постои, но граничните од каде да тргнеме ги имаме.

Што се однесува до податоците, конкретно, база на податоци за данокот на имот и комуналните такси во вистинска смисла на зборот немаме. Имаме некои парцијални евиденции за даночни обврзници по таа основа. Во 1994 година е спроведено масовно пријавување од сите граѓани на РМ по основ на данокот за имот и од тој период со мали корекции тие евиденции на имоти, на субјекти, на корисници, на даночни обврзници многу малку се коригирани. За таа цел, имавме 4 пилот проекти во општините Свети Николе, Велес, Струга и Гостивар во кои беше трансферирана власта да администрираат некои даноци и во сите овие 4 општини имавме позитивно искуство. Радува податокот дека во однос на собирањето на приходите на данокот на имот, наплатата во овие 4 општини достигна до 80%, а на ниво на цела Македонија за 2004 година имаме 65-70% наплата на данокот на имот, кој сметам дека е сепак, мерлива категорија. Исто така особено е значајно што се изготвува софтверот за база на податоци кој ќе биде единствен за сите единици на локалната самоуправа, а ќе ги содржи податоците за даночните обврзници од данокот на имот. Тој ќе го зголеми опфатот на даночните обврзници, ќе овозможи точно мерење на корисниците на имотите, со што ќе ги имаме точните податоци за корисниците на имот. Овој софтвер треба да биде изготвен до 1 јули оваа година. Администрирањето сметам ќе даде големи ефекти и затоа преминува на единиците на локалната самоуправа. Градоначалниците на општините ќе бидат многу повеќе заинтересирани и ќе ангажираат повеќе човечки ресурси да се евидентираат сите даночни обврзници за да биде поефикасна наплатата на данокот на имот, од кој се мобилизираат нивните изворни приходи.

М-р Марјан Николов, ЦЕА

Би сакал само да додадам дека за фискалниот капацитет е многу битно да ја знаеме даночната база, а тоа можеме да го знаеме само со квалитетна статистика, катастарски систем и сл. Донесувањето на закони, макар биле најквалитетни во нивната област, не значи и нивна ефикасна имплементација, а тоа е она што ни недостасува. Досега администрирањето на даноците се водеше според деконцентрацијата пред 1996 година. Сега се наметнува потребата за администрирање на тие даноци на 84 општини. Како е тоа решено во УЈП, дали се размислува на тоа?

Вукица Савевска, Министерство за финансии, раководител на одделение за планирање на буџети на општините

Процесот на децентрализација започна порано од денес, пред сè од политичката волја на владите, па со понатамошно заокружување на правната легислатива. Самиот процес на децентрализација во Македонија е покомплициран отколку во некои други земји, како на пример, Словенија или Хрватска, затоа што истовремено имаме фискална децентрализација и нова територијална организација. Без оглед на тоа, структурата е едноставна, централна власт и локални општини.

Сепак, отпочнување на процеси на пренесување на надлежност во услови кога имаме нова територијална поделба, а со тоа и намалување на бројот на општините го прави процесот на децентрализација уште покомплициран. За жал, ние и во периодот на осумте години кога имавме територијална организација на ниво на 123 општини плус градот Скопје не создадовме соодветна статистичка база приспособена на таа територијална поделба. Така, УЈП и покрај одредени реформи што се одвиваа во рамките на самата управа, на самиот процес, разни реформи во даночните системи, остана организирана на регионално ниво според територијалната организација со 34 општини. Во овој момент податоците кои ни се достапни за да може да правиме било какви анализи или се на ниво на 34 општини, или се некомплетни или се однесуваат на 123 општини и се уште посиромашни и произлегуваат од Пописот на населението од 2002 година. На одреден начин се друго, освен пописот, е проценка со што дополнително се отежнуваат можностите за одредени анализи, како што е давање соодветни проценки за фискален капацитет на општините. Но, тоа не е причина да не преземеме потребни мерки во насока на решавање, според она што досега го имаме. Слушнавме дека податоците во Заводот за статистика ќе се поместуваат кон 84 општини, а активноста која ние ја преземаме е воспоставување на системот на уплатни сметки на ниво на држава кои ќе бидат според шифрите на општините кои се по новиот Закон за територијална поделба. Во таа насока е активноста која се презема оваа година во УЈП за изготвување и дистрибуција на сопствените приходи на општините, односно данокот на имот и комуналните такси според новата територијална поделба.

Евгенија Граматикова, Здружение на финансиски работници од локална самоуправа

Како претставник на Здружението на финансиски работници од локална самоуправа и како вработена во општина Струмица (раководител на Одделението за буџет и финансии) директно сум инволвирана во оваа проблематика. Како Здружение вклучени сме во процесот на децентрализација од самиот почеток. Здружението додека беше вклучено во проектот за ЛГИП изготви две студии кои се и објавени, а тоа се студијата за данок на имот и студијата за капацитетите на единиците на локалната самоуправа. Тие се покажаа како многу корисни бидејќи врз основа на

податоците што се добија од истражувањата се одбраа 4 пилот градови, проекти кои беа многу успешни.

Вукица Савевска, Министерство за финансии, раководител на одделение за планирање на буџети на општините

Како дополнување ќе кажам дека ќе се работи според новите шифри на општините, а уплатата ќе биде според местото на живеење а не според седиштето на претпријатието каде тоа работи, а за занаетчиите според местото каде се регистрирани, односно таму каде ја обавуваат дејноста.

М-р Марјан Николов, ЦЕА

Очигледно, од аспект на статистичко-информативен систем ќе се обезбеди база на податоци која ќе го следи плаќањето по општини и на крајот на годината ќе може да се утврди која општина колку собрала по тој основ бидејќи тоа по дефиниција влегува во сопствен приход на општината.

ЗАКЛУЧОЦИ

Заклучоци на Првата работна група

Согледувања и препораки за реално мерење на фискалниот капацитет на општините

1. Законот за територијална организација на единиците на локална самоуправа во Република Македонија го утврдува бројот на општините во Република Македонија и ги дефинира населените места што ги формираат општините.
2. Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа ги дефинира изворите и начините на финансирање на единиците на локална самоуправа односно дефинира услови што треба да обезбедат квалитетно извршување на надлежностите на општините утврдени во Законот за локална самоуправа. Законот за даноците од имот и Законот за комунални такси ги утврдуваат начините и постапките за прибирањето на овие приходи.
3. Фискалниот капацитет на општината дефиниран како сопствен приход на општината треба да обезбеди извршување на надлежностите на општината финансиски следено само од сопствените извори на приходи на општините (даноците од имот, комуналните такси, персоналниот данок).

4. За утврдувањето на фискалниот капацитет на општините во конкретниот случај се користат параметри кои се достапни и кои според изворот што ги обезбедува се сметаат за веродостојни.
5. Голем број од податоците кои ги имаме како параметри за пресметка, а чиј извор е УЈП се утврдуваат според територијалната поделба од пред 1996 година. Заради тоа моравме да употребиме апроксимации со други варијабли (извор: Државен завод за статистика) кој што ја следат реалната состојба на теренот а тоа е новата територијална поделба на 84 општини
6. Со последниот Попис од 2002 година евидентирана е состојба на сите живеалишта на територијата на Република Македонија по број и површина која може соодветно да се искористи во оформувањето на квалитетна база за пресметка на данокот на имот.

Општините треба да ги добијат во електронска форма податоците како би можеле соодветно да ги обработат.

7. Од Управата за јавни приходи на Република Македонија и на регионалните Управи за јавни приходи треба да им се обезбеди во електронска форма постојната база за изработка на решенија за данок на имот (облог), како би можело да се изврши споредба на базата по последниот попис од 2002 година и наведената евиденција на Управата за јавни приходи.
8. Општините, согласно Законот за даноци од имот треба да формираат во рамките на соодветните служби Комисии за утврдување на новата вредност на севкупниот имот што подложи на оданочување (како основа за оданочувањето да служи пазарната вредност на имотот).
9. Во реализирањето на ова, општините можат да користат неколку методи:

Предлагаме како најефикасна и најбрзо остварлива да се користи базата на Државниот Завод за статистика за бројот и површината на живеалиштата од Пописот од 2002 година со утврдување на вредност на имотот во зависност од локацијата (град, приградска населба, село И сл.) , од зоната во самото населено место и од типот на изградинето живеалиште (ако таков податок може да се добие од Пописот од 2002 година)

Методологијата за утврдување на вредноста како основица за пресметување на данокот на имот ја пропишува министерот за финансии и важи за целата територија на Република Македонија.

Општинските комисии ја применуваат оваа методологија.

Избрани методи за пресметка на фискалниот капацитет

1. Методологија на репрезентивен систем на приходи

Со оваа методологија се утврдува просечната ефективна даночна стапка како процент на учество на вкупно собраните приходи на општините по основ на даноците од имот во БДП.

За да го утврдиме фискалниот капацитет на секоја поединечна општина просечната ефективна стапка ја множиме со поединечниот БДП на секоја општина.

2. Методологија на утврдени даночни приходи

Според оваа едноставна методологија фискалниот капацитет на општината е еднаков на утврдените даночни приходи по основ на даноците од имот.

Конкретната задача ја извршуваме на следниот начин:

- Репрезентативен систем на приходи

За оваа методологија како параметри при пресметката ги користевме **БДП по општини** (утврден со експертска проценка при изработка на Проектот Социоекомските диспаритети на општините во Република Македонија), **даночните приходи на општините остварени во 2002 година и број на жители според податоците од пописот во 2002.**

- Методологија на утврдени даночни приходи

За оваа методологија користевме податоци од Управата за јавни приходи за утврдени даночни приходи по основ на данок од имот, дизагригирани на 34 општини.

За да можеме овие приходи да ги дисперзираме на 84 општини ја зедевме површината во m^2 на вкупно станови на 123 општини од Пописот на станови, згради и домаќинства.

На тој начин со една разумна апроксимација, утврдените приходи од УЈП на 34 ги пресликавме на 84 општини, согласно новата територијална поделба (Анекс 1).

Бидејќи со новиот Закон за финансирање на ЕЛС и дел од приходите од персоналниот данок на доход влегуваат како сопствен приход на општините и тој приход е влезен како собирок кон утврдените даночни приходи по основ на данок на приход.

За да можеме овие приходи да ги дисперзираме на 84 општини ја зедовме вкупната стапка на вработеност користејќи ги податоците од Проектот Социо-економските диспаритети на општините во Република Македонија.

Заклучоци на Втората работна група

Првична селекција на релевантните варијабли

Од понудената листа на варијабли за релевантни ги сметаме следните:

1. *Инфраструктурни индикатори* - Асфалтирани патишта 2003; Површина 2003; Број на живеалишта 2002; Телефонски приклучоци на правни лица 2001 и Телефонски приклучоци на институции и други лица ќе ги користиме како контролни варијабли.
2. *Демографски податоци* - сите, освен етничката структура на населението која е ирелевантна за локалните јавни услуги.
3. *Фискални индикатори* - Вкупни буџетски приходи на општините (2002 година); Буџетски приходи на општините (2002 година); Буџетски расходи на општините (2002 година) Буџетски приходи на општините по жител (2002 година); Наплатените централни даноци по општини; Вкупно приходи и расходи по видови на општинските буџети (администрација, фонд за патишта и фонд за комунално уредување).
4. *Реален сектор* - Стапка на невработеност (локално ниво), 2002 година Бруто домашен производ (според метод на паритет на куповна сила), 2002 по жител и број на регистрирани фирми (потреба е да се обезбедат податоци за активните претпријатија).

Анализа на корелацијата на варијаблите со локалните приходи и фискалниот капацитет на општините

Имајќи предвид дека немаме аналитички податоци за наплатата на националните даноци по општини земени се за анализа вкупните општински приходи по видови и намена (администрација, фонд за патишта и фонд за комунално уредување).

Како мерка за економскиот потенцијал на општината се концентриравме на неколку индикатори кои се посочени во економската теорија. Така на пример, висок степен на корелација се забележува помеѓу вкупните општински приходи и:

- бројот на живеалишта (станбени единици): 81.7%;

- телефонски приклучоци за претпријатија: 65.3%;
- број на регистрирани претпријатија (активни и неактивни): 92.5%
- стапката на невработеност: (- 31.6%).

И покрај тоа што наједноставен метод на утврдување на фискалниот капацитет е собирањето на приходите на општините (вкупни приходи по жител по општина), не е можно истиот да се користи поради немање на расположиви податоци по новата територијална поделба. Примената на овој метод од аспект на распределувањето на дотациите од државниот буџет дава спротивен поттик за собирање на сопствените приходи.

Бидејќи најчесто употребувани мерки на фискалниот капацитет на општините се индикаторите од реалниот сектор изборот го сведовме на два концепти:

- проценка на додадената вредност по жител од нефинансиските претпријатија според метод на паритетот на куповната моќ (PPP во \$) и
- проценка на бруто регионален производ по жител (општински БДП) според метод на паритетот на куповната моќ (PPP во \$).

Помошната регресија (Анекс 2) покажа дека доколку бруто регионалниот производ (општински БДП) се зголеми за 1%, тогаш приходите на општините ќе се зголемат за 0,58%.

Во следната фаза од анализата го пресметавме фискалниот напор, мерка која го покажува капацитетот на локалната власт да наплати општински приходи според економската моќ на нејзината територија (однос помеѓу вкупните општинските приходи и избраната мерка за фискалниот капацитет).

И покрај непостоење на официјален податок (општински БДП) работната група согласно анализите го препорачува концептот проценка на бруто регионален производ по жител (општински) според метод на паритетот на куповната моќ (ППП во \$). Аргументот во прилог на оваа одлука е дека концептот на проценката на додадената вредност по жител од нефинансиските претпријатија според метод на паритетот на куповната моќ (ППП во \$) не е доволно репрезентативен и го опфаќа само нефинансискиот сектор (55% од БДП) на ниво на РМ.

Според избраната метода просечниот фискален напор за РМ е 0,2% од БДП, и од вкупниот број на општини (84 без новоформираните општини Аеродром и Бутел), 50 општини се под државниот просек, а

останатите 32 (односно 34 заедно со новоформираните општини Аеродром и Бутел, за кои не располагаме со податоци) покажуваат способност за остварување на приходите. Со анализата на општините кои се под државниот просек на фискален капацитет, ставени во корелација со бројот на жители и живеалишта се заклучува дека со зголемен административен напор општините имаат простор да го достигнат просечниот фискален капацитет во Републиката.

Препораки

- Обезбедување на официјални податоци за општинскиот БДП
- Општините кои што имаат потпросечен фискален капацитет да се стимулираат најнапред да го зголемат фискалниот напор:
 - зголемување на опфатот на даночни обврзници, односно проширување на даночната база;
 - подобрување на администрирањето и наплатата на даноците;
 - ибор на соодветна даночна стапка според економската способност на населението.

Заклучоци на Центарот за економски анализи

Учесниците на Форумот имаа неподелено мислење за важноста на мерењето на фискалниот капацитет и фискалниот напор на општините, како и за релевантноста на темата, особено во оваа фаза од фискалната децентрализација.

Имено, секоја шема за фискално воедначување меѓу општините, која ќе биде предложена Министерството за финансии ќе биде силно ограничена, доколку претходно не е измерен фискалниот капацитет, како и фискалниот напор на секоја општина.

Постојат повеќе методи како да се измери фискалниот капацитет на општината, од кои во најчеста употреба се *репрезентативниот систем на приходи* и некој од *индикаторите за економската моќ на општината* (општински бруто производ, персонален доход, вредност на даночната база и сл.). Иако секој метод има свои предности и недостатоци, факт е дека изборот во најголема мера е детерминиран од расположливите податоци. Според тоа, како и во секое мерење, квалитетната анализа на фискалниот капацитет мора да се потпира на квалитетни податоци на детално ниво.

Во моментов, Државниот завод за статистика и Управата за јавни приходи располагаат со многубројни индикатори за општините, но вистинската работа за средување на евиденцијата допрва претстои. Потребни се брзи чекори за развивање база на дезагрегирани податоци, кои ќе кореспондираат на

неодамна усвоената територијална организација на Република Македонија (84 општини и градот Скопје).

Во однос на оценката на економската моќ на општините, Државниот завод за статистика располага со експертски проценки на додадената вредност на нефинансиските претпријатија во одделни општини (според методот на паритет на куповната сила), кои сепак опфаќаат само дел од претпоставениот општински бруто производ. Дури и кога би се публикувале официјални податоци за бруто општинскиот производ, вистински предизвик е да се одговори дали тоа е вистинскиот индикатор за економскиот потенцијал на општината. Имено, во моментов, локалните приходи на ЕЛС во Република Македонија претежно се прибираат од даноците на имот и комуналните такси, односно со даночно оптоварување на богатството на граѓаните и компаниите. Бидејќи бруто општинскиот производ како концепт е повеќе поврзан со доходот, отколку со богатството, ќе треба да се користат и други индикатори.

Учесниците на Форумот се согласија дека даночните бази на одделни даноци кои се прибираат на локално ниво можат да бидат мошне корисен индикатор за финансиската моќ на општините (фискален капацитет) и за оценка на нејзиното искористување од страна на локалните власти (фискален напор). Така на пример, утврдувањето на сегашната пазарна вредност на недвижниот имот, енормно би ја подобрила наплатата на данокот на имот, кој сега се наплаќа според вредноста на имотот во изјавите на даночните обврзници, некои од нив дадени уште во 1994 година.

Во таа смисла, учесниците потенцираа дека врвниот менаџмент на инволвираните институции мора да биде известен за итната потреба од збогатување на статистичките податоци на локално ниво, но и за сериозно подобрување на квалитетот на овие податоци.

Општините мора да го забрзаат формирањето на Комисии за утврдување на новата вредност на севкупниот имот што подложи на оданочување (пазарната вредност на имотот). На тој начин, значително ќе се подобри наплатата на локалните приходи, но не преку подигнување на даночните стапки, туку преку проширување на даночната база.

Мерењата на двете работни групи покажаа дека, врз основа на експертските проценки, во многу општини постои недоволна искористеност на фискалниот капацитет, односно наплатата е значително под државниот просек (или просечниот фискален напор на ЕЛС во Република Македонија). Тоа се претежно општини кои имаат висока густина на населението и силна концентрација на фирми, финансиски институции, физичка инфраструктура и сл.

Тоа значи дека е неопходна стимулација на локалните власти за засилување на наплатата (фискалниот напор). Еден од можните начини да се стори тоа е преку шемата за фискално воедначување, преку која би се наградувал порастот на наплатата на локалните приходи (во однос на претходната (или некоја базна) година) со доделување повисоки трансфери од централната власт.

Без оглед на избраниот начин, останува заклучокот дека успешното мотивирање на општините за да го зајакнат фискалниот напор и да ги подобрат јавните услуги е условено од квалитетна анализа на нивниот фискален капацитет.

Конечно, досегашните разговори и координација меѓу институциите инволвирани во претстојната децентрализација се одвиваа претежно на политичко ниво. Во таа смисла, Центарот за економски анализи ја оценува работилницата како пионерски обид за воспоставување конструктивна дебата и соработка на експертско ниво, преку широко учество на претставници од повеќе институции, кои покажаа висок професионализам и навистина голем ентузијазам. Сепак изненадени сме од незаинтересираноста на претставниците од Министерството за локална самоуправа кои заминаа од работилницата во првиот дел од првиот ден и ја пропуштија оваа можност да ги разменат своите искуства со учесниците од останатите заинтересирани државни органи и други организации.

Индиректните, иако не помалку значајни, ефекти од работилницата може да согледаат во зајакнувањето на неформалните врски помеѓу различните институции, размената на идеи и изворното информирање за напредокот на секоја институција во процесот на децентрализација.

Заклучоци на експертот Џејмс Вустер

The topic itself is important and quite timely for Macedonia. Macedonia is at the beginning of its decentralization process – perhaps the single most important public policy decision it has made since independence. Crucial to making the decentralization process work properly is the design and implementation of a credible and adequate system of intergovernmental transfers based upon objective criteria. Credible measures of municipal fiscal capacity can be a very important design element in a transfer system and can do much to ensure the general perception of fairness – especially when there is a reality and a general perception of significant differences across municipalities in their ability to finance municipal services from their own revenues.

Second, the workshop was well organized and extraordinarily well managed. Both CEA and OSI should be proud. The initial and final presentations were well prepared and on point and the conduct of the workshop itself – splitting the participants into two groups to actually work on real data – was inspired. I doubt that I have ever participated in a

workshop marked by such a high level of enthusiastic and informed participation by attendees.

Municipal Own Source Revenue Data Deeply Flawed. During the workshop it became quite clear that the available data on municipal own source revenues is deeply flawed for the purpose of measuring municipal fiscal capacity. Available data is drawn from the prior municipal territorial structure reflecting 34 municipalities while the current territorial division has 84. The process of imputing data from 34 to 84 for the various revenue categories was interesting and worthwhile to workshop participants, but the end result is not sufficient to inform policy decisions on intergovernmental transfers. Not only was the data too aggregated, but it was also out of date. In addition, no data was available to make a reasonable assessment of fiscal effort (differential levels of administrative effort and differential policy decisions regarding rates, for example). This is not a criticism. The effort of working with this data provided participants with a better understanding of the kind of information that will be required in the future in order to develop accurate and credible estimates of municipal fiscal capacity.

The Importance of Systematically Collecting Municipal Fiscal Data Going Forward. Going forward it is recommended that an analysis group be established in one of the Central Government Ministries to collect and analyze data from municipalities that would permit the construction of a “Representative Revenue System” and that this be used to estimate municipal fiscal capacity. Such data would include tax collection information, tax rate information, information on property assessment, and information relevant to administrative effort.

Use of Proxies in the Short Term May be an Option Municipal: Municipal GDP (PPA). One of the things that the activity of the workshop revealed is that there are some available estimates of Municipal GDP at Purchasing Power Parity prepared by the UNDP. In addition, a census was recently completed in Macedonia which provides reliable data on municipal of population. Between these two it is possible to establish estimates of municipal per capita economic activity which can serve as a proxy for measuring municipal fiscal capacity. In the end this was done by workshop participants. What it revealed was a very high level of disparity across Macedonia’s municipalities. Indeed the revealed level of disparity is too high to be ignored.

I cannot vouch for the accuracy of the municipal GDP estimates or for the level of credence given them by Macedonia’s policymakers and citizens. However, if the accuracy can be verified and if the level of credibility is reasonably high, this data can be used to fashion a simple proxy for municipal fiscal capacity which can be used to modify the structure of the intergovernmental transfer system and ameliorate some of the underlying disparities in fiscal capacity.

Анекс 1

Пресметка на фискалниот капацитет на општините

Општина / град во Република Македонија	Остварен Персонален Данок на Доход во 2000 год.(3%)	Репрезентативен даночен систем	Утврдени даноци на имот И комунални такси во 2000 во 000 денари	Вкупен фискален капацитет
Република Македонија	225,389,369	663,646,243	80,111,000	
Скопје-Град	63,210,317	345,111,531	17,153,287.76	
Арачиново	603,023	674,864	313,130.17	916,153
Берово	1,735,032	3,402,402	595,008.94	2,330,041
Битола	11,589,779	124,214,656	4,062,813.69	15,652,593
Новаци	359,958	3,560,184	185,824.68	545,782
Богданци	1,225,261	2,708,914	382,955.14	1,608,216
Дојран	428,751	514,320	258,651.08	687,402
Боговиње	1,392,453	3,781,647	1,010,681.54	2,403,135
Брвеница	1,730,026	2,080,963	515,311.96	2,245,338
Валандово	1,306,503	1,952,406	480,370.45	1,786,873
Велес	6,409,599	15,669,563	2,016,852.04	8,426,452
Чашка	490,735	3,084,057	321,787.73	812,522
Виница	2,436,438	6,332,373	747,269.44	3,183,708
Врапчиште	2,549,911	4,461,759	929,921.72	3,479,833
Гевгелија	3,360,570	11,213,066	1,102,484.26	4,463,055
Гостивар	7,460,238	42,902,323	2,735,352.19	10,195,590
Дебар	1,275,524	3,109,487	670,972.26	1,946,497
Центар Жупа	329,956	399,537	201,018.95	530,975
Делчево	2,348,658	3,942,686	757,801.08	3,106,459
Демир Хисар	1,258,493	5,921,142	517,119.92	1,775,613
Демир Капија	463,096	603,061	180,204.03	643,300
Долнени	668,994	5,986,017	474,793.35	1,143,787
Желино	833,417	1,533,501	657,289.19	1,490,706
Илинден	1,946,172	5,367,472	577,218.04	2,523,390
Јегуновце	856,547	2,352,725	419,519.15	1,276,066
Кавадарци	3,663,221	13,254,696	1,686,005.16	5,349,226
Кичево	3,272,371	5,171,154	1,235,186.22	4,507,557
Вранештица	100,214	153,513	120,075.27	220,289
Другово	277,682	388,494	243,803.56	521,486
Зајас	639,393	639,717	446,135.34	1,085,529
Осломеј	614,155	884,386	443,411.31	1,057,567
Пласница	186,973	246,142	140,756.33	327,729
Кочани	4,392,479	11,582,776	1,446,457.80	5,838,937
Зрновци	362,747	380,126	136,835.59	499,583
Облешево-Чешиново	889,025	3,217,982	310,957.72	1,199,983
Кратово	1,158,041	1,942,535	468,790.47	1,626,831
Крива Паланка	1,994,377	3,236,256	417,488.62	2,411,866
Крушево	824,899	1,990,957	424,560.79	1,249,460
Могила	763,318	2,675,588	253,865.88	1,017,184
Куманово	10,125,678	48,361,510	3,773,761.14	13,899,439
Старо Нагоричане	523,574	3,191,236	364,698.14	888,272
Липково	1,098,847	1,893,622	738,142.55	1,836,989
Македонска	1,092,696	849,217	275,908.15	1,368,605

Каменица				
Македонски Брод	785,509	3,998,709	414,185.59	1,199,694
Маврово-Ростуше	677,941	3,974,882	776,837.07	1,454,778
Неготино	1,980,957	5,414,008	797,026.22	2,777,983
Ново Село	1,201,320	2,344,335	574,339.17	1,775,659
Босилово	1,509,743	3,537,277	501,862.74	2,011,606
Охрид	6,700,483	16,546,111	3,269,438.86	9,969,922
Дебарца	465,804	2,224,465	498,404.88	964,209
Пехчево	578,405	1,257,404	309,322.33	887,727
Петровец	803,852	1,031,665	362,709.55	1,166,562
Зелениково	428,887	392,992	171,688.40	600,576
Прилеп	7,081,459	75,706,188	3,256,796.05	10,338,255
Кривогаштани	482,335	786,402	254,317.47	736,652
Пробиштип	1,999,577	4,164,236	695,791.79	2,695,369
Радовиш	3,611,318	20,107,168	1,057,988.46	4,669,307
Конче	525,578	1,263,229	121,484.87	647,063
Ранковце	299,072	566,950	180,520.15	479,592
Ресен	2,013,745	4,272,286	1,253,040.02	3,266,785
Росоман	375,353	707,746	160,377.77	535,731
Градско	351,261	775,729	152,304.04	503,565
Сопиште	1,037,615	814,533	458,799.12	1,496,414
Студеничани	968,093	1,497,251	439,890.54	1,407,984
Струга	6,032,606	35,903,462	3,067,108.70	9,099,714
Вевчани	315,282	578,534	129,421.50	444,703
Струмица	6,237,192	46,422,051	2,184,282.63	8,421,475
Василево	1,144,339	2,311,330	386,543.65	1,530,883
Свети Николе	2,016,096	6,437,013	713,919.76	2,730,016
Лозово	281,954	840,843	100,963.48	382,917
Теарце	1,493,108	1,330,230	783,617.32	2,276,725
Тетово	8,951,307	47,160,552	2,848,085.95	11,799,393
Чучер-Сандево	865,877	998,442	365,688.41	1,231,566
Штип	6,175,920	13,528,604	1,836,028.69	8,011,949
Карбинци	344,061	944,089	138,300.02	482,361
Сарај	2,281,520	4,133,284	914,611.32	3,196,131
Гази Баба	9,041,934	40,742,871	2,434,076.16	11,476,010
Ѓорче Петров	5,726,846	2,959,277	1,633,034.05	7,359,880
Карпош	9,012,570	35,845,523	2,570,140.83	11,582,711
Центар	10,674,622	211,556,424	3,175,973.33	13,850,595
Шуто Оризари	929,323	610,265	407,355.34	1,336,679
Кисела Вода	9,418,797	22,837,309	2,361,012.67	11,779,810
Чаир	4,130,521	5,089,667	1,105,341.35	5,235,862
Аеродром	9,418,797	22,837,127	1,180,506.34	10,599,303
Бутел	4,130,521	5,089,593	552,670.68	4,683,192

Анекс 2

Помошна регресија

LOGREV= природен логаритам од износот на вкупните општински приходи
LOGGDP =природен логаритам од проценките за општинскиот БДП

Примерок = 82 општини (односно 84-те нови општини без сега формираните Аеродром и Бутел)

Ordinary Least Squares Estimation (Microfit 4.0 Printout)

Dependent variable is LOGREV

82 observations used for estimation from 1 to 82

Regressor	Coefficient	Standard Error	T-Ratio[Prob]
C	1.5865	.77241	2.0540[.043]
LOGGDP	.58242	.042650	13.6557[.000]

R-Squared	.69979	R-Bar-Squared	.69604
S.E. of Regression	.58942	F-stat. F(1, 80)	186.4793[.000]
Mean of Dependent Variable	12.0968	S.D. of Dependent Variable	1.0691
Residual Sum of Squares	27.7934	Equation Log-likelihood	-71.9942
Akaike Info. Criterion	-73.9942	Schwarz Bayesian Criterion	-76.4010
DW-statistic	1.3661		

Diagnostic Tests

* Test Statistics * LM Version * F Version *

* A: Serial Correlation*CHSQ(1)= 7.0106[.008]*F(1, 79)= 7.3856[.008]*

* B: Functional Form *CHSQ(1)= .98802[.320]*F(1, 79)= .96348[.329]*

* C: Normality *CHSQ(2)= 2.4536[.293]* Not applicable *

* D: Heteroscedasticity*CHSQ(1)= .19623[.658]*F(1, 80)= .19191[.663]*

- A: Lagrange multiplier test of residual serial correlation
- B: Ramsey's RESET test using the square of the fitted values
- C: Based on a test of skewness and kurtosis of residuals
- D: Based on the regression of squared residuals on squared fitted values