



USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

Преглед на рамномерен регионален развој и фискална децентрализација: Регионални диспаритети и фискална децентрализација

Документ за јавни политики

ПРОЕКТ НА УСАИД ЗА ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА РЕСУРСИТЕ

Ден на поднесување: 05.03.2024

Број на договор: Договор бр. 72016521C00001, УСАИД Северна Македонија

Дата на почеток и завршување на проектот: 25 јануари, 2021 година до 24 јануари, 2026 година

Поднесено од: DT Global Inc, САД

Овој документ е изработен од Центарот за економски анализи во рамки на Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитети за искористување на ресурсите.

ОПИС НА ПРОЕКТОТ

Име на проектот:	Проект на УСАИД за Зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите
Временска рамка:	Јануари 25, 2021 – Јануари 24, 2026
Партнер за спроведување:	DT Global Inc., USA
Број на договор:	Број на договор 72016521C00001, УСАИД Северна Македонија
Име на подизведувачи	Центар за развојни политики ИДЕАС ДеПо, Консалтинг за стратешки развој, Центар за економски анализи, Милениум Партнерс Консалтинг УСА
Географска покриеност: (Градови и / или држави)	Северна Македонија и сите единици на локалната самоуправа

Овој документ е овозможен со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Содржината на оваа анализа не ги изразува ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Документ за политики:

Преглед на рамномерен регионален развој и
фискална децентрализација: Регионални
диспаритети и фискална децентрализација

Центар за економски анализи – ЦЕА



Март, 2024

СОДРЖИНА

EXECUTIVE SUMMARY	7
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	11
ВОВЕД И ЦЕЛ НА АКТИВНОСТА	17
1. РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ.....	20
1.1. БЕТА-КОНВЕРГЕНЦИЈА	21
1.2. БЕТА-КОНВЕРГЕНЦИЈА ЗА ПЛАНСКИТЕ РЕГИОНИ НА РСМ	23
1.3. АНАЛИЗА НА БЕТА-КОНВЕРГЕНЦИЈА ЗА ПЛАНСКИТЕ РЕГИОНИ НА РСМ	24
1.4. СИГМА-КОНВЕРГЕНЦИЈА	26
1.5. СИГМА-КОНВЕРГЕНЦИЈА ЗА ПЛАНСКИТЕ РЕГИОНИ НА РСМ.....	26
1.6. АНАЛИЗА НА СИГМА-КОНВЕРГЕНЦИЈА ЗА ПЛАНСКИТЕ РЕГИОНИ НА РСМ	28
2. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	30
2.1. ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА.....	30
2.2. МЕРЕЊЕ НА ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	34
3. ВЛИЈАНИЕТО НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВРЗ РАМНОМЕРНИОТ РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ.....	35
3.1. МОДЕЛИ ЗА ЕМПИРИСКА АНАЛИЗА	37
3.2. ПОЛИТИЧКА ЕКОНОМИЈА НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	38
3.3. РЕЗУЛТАТИ ОД ЕМПИРИСКА АНАЛИЗА	39
4. АНАЛИЗА НА ПРЕДЛОГ ДОКУМЕНТОТ НА РАБОТНАТА ГРУПА ЗА ПРОШИРУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	51
4.1. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА АНАЛИЗА НА НАДЛЕЖНОСТИ	51
4.2. КВАЛИФИКАЦИЈА НА НАДЛЕЖНОСТИ СПОРЕД МЕТОДОЛОГИЈАТА	55
4.3. ЗАКЛУЧОЦИ ОД АНАЛИЗАТА НА НАДЛЕЖНОСТИ	61
5. АНЕКС. ОЦЕНКИ ЗА ВЛИЈАНИЕ НА ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА МЕРЕНА ПРЕКУ EXP-РАСХОДИ.....	63
РЕФЕРЕНТНА ЛИСТА.....	64

ЛИСТА НА ТАБЕЛИ

Табела 1. Оценка на Бета-конвергенција за планските региони во РСМ	24
Табела 2. Оценка на Бета-конвергенција за планските региони во РСМ со ендогени варијабли.....	25
Табела 3. Оценка на влијание на децентрализација за планските региони во РСМ со панел спецификација	39
Табела 4. Оценки за влијание на фискална децентрализација (мерена преку REV - приходи) врз нееднаквост на регионите	41
Табела 5. Методологија за рангирање на надлежности	53
Табела 6. Оценки за влијание на фискална децентрализација (мерена преку EXP - расходи) врз нееднаквост на регионите	63

ЛИСТА НА ГРАФИКОНИ

Графикон 1. Коефициент на варијација-CV	20
Графикон 2. Бруто додадена вредност на планските региони за 2021 година. Скопски=100.	21
Графикон 3. Мерки на Сигма конвергенција	27
Графикон 4. Коефициент на варијација-CV	27
Графикон 5. Џини коефициент-GINI	28
Графикон 6. Пондериран коефициент на варијација-WCV	28

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

БДП	Бруто домашен производ
ДЗС	Државен завод за статистика
ЕУ	Европска Унија
ЕЛС	Единица(и) на локална самоуправа
РРР	Рамномерен регионален развој
РСМ	Република Северна Македонија
САД	Соединети Американски Држави
УСАИД	Американска агенција за меѓународен развој

EXECUTIVE SUMMARY

Fiscal decentralization and balanced regional development are closely related instruments and there is a need when making policies for one of these instruments of economic progress to take into account the challenges for the other instrument as well. In the Republic of North Macedonia (RNM), both fiscal decentralization and balanced regional development are Constitutional categories, so the field of research in this document is socio-economic, because in the Constitution of the RNM it is defined as the economic progress of the regions.

RNM, on the one hand, does not have success in the balanced regional development, and on the other hand, there is a need expressed by the Government and other stakeholders for a "new wave of decentralization". So far, researches are prepared about balanced regional development and fiscal decentralization, but those researches are thematic and concern either regional development or decentralization separately as separate phenomena and do not go into the interactions and impact of fiscal decentralization on the balanced regional development in RNM. This analysis aims to fill that research gap because these phenomena in real life do not act separately from each other and certainly have mutual influence. This is important for policy makers to know that in the second generation of fiscal decentralization laws and policies, those policies and laws cannot separate these two instruments as separate instruments for achieving national goals.

Furthermore, bearing in mind that RNM is a candidate country for EU membership, we also take into account the Treaty on the Functioning of the EU, more specifically Article 2 where the EU is promoted through economic, social and territorial cohesion. The measure by which EU measures the progress of cohesion is convergence, i.e., through the reduction of regional differences in the level of development in the EU measured as GDP per capita in relation to the average GDP per capita of the EU.

Therefore, in our research on the measurement of the balanced development of the regions, we follow similar researches from the EU that have both a theoretical and an empirical basis. For RNM, in addition to the relatively high unbalanced in regional development, it is even more worrying that this, measured by the coefficient of variation of GDP per capita for the regions, is increasing in the period from 2011 to 2021. The fact that although the RNM has an established strategic and normative framework and institutional setting, it does not ensure progress in terms of policy implementation and does not contribute to the effective reduction of disparities within and between planning regions and their respective demographic, economic, social and spatial cohesion is worrying. In addition, the weaknesses of the policies for balanced regional development, in addition to the non-compliance with the Law in terms of budget planning for 1% of GDP for balanced regional development, is the lack of capacity for the realization of financial resources, both by the Bureau for Regional Development and by the Centers for the Development of Planning Regions.

Empirical findings for RNM are that planning regions do not converge among themselves towards a stable long-term steady state. Explanatory endogenous factors for the (lack of) convergence of regions in RNM can be: the population density of LGUs within the regions, the share of urban LGUs in the total number of LGUs and the labor market activity of LGUs within the regions. The findings show, for example, that a higher density of LGUs in regions increases regional inequality

by an average of 2%-7%. From our analysis, we conclude that more densely populated regions and those where the labor force is more active in the labor market have slower convergence. On the other hand, greater urbanization drives the economic growth of the regions.

Furthermore, the findings about the endogenous variables are that the less developed-secondary regions lag behind the development of the more developed-primary regions due to the effect of migrations to urban centers and emigration. The magnetic attraction of the more-developed-primary-regions (specific to the Skopje planning region) exacerbates the differences compared to the secondary-less-developed-regions. The effects of agglomeration draw people to the primary centers of productivity growth and higher earnings leaving the more underdeveloped secondary regions without factors of production and without potential. In that sense, the possibility of increasing the potential of secondary regions should be given in order to increase their attractiveness and competitiveness.

In addition, the statistical significance of endogenous factors for the convergence of planning regions in RNM means that convergence is conditioned by endogenous factors for planning regions, so they do not converge to a long-term steady state characterized by a growth rate that depends only on exogenous variables such as the rates of technological progress, trust in institutions and the growth of the labor force, rather clusters of regions that converge towards different rates of long-term steady states and depend on the endogenous factors of the regions themselves appear. Namely, the concentration of capital, investments, human resources, technical infrastructure, social facilities and institutions especially in the city of Skopje violates and threatens the concept of polycentric development of the state, which in turn is a starting assumption for balanced regional development in the state. This means that there is at least one cluster of secondary-less-developed-regions in which the primary Skopje planning region does not enter.

That is why it is necessary in the criteria for the allocation of funds from the central government (regardless of whether in the system of fiscal decentralization or in the system of balanced regional development) to take into account those LGUs that are in regions that have a lower population density and in which the workforce does not participate enough in the labor market and where the population is predominantly rural.

In the RNM, the same economic benefits cannot be expected from fiscal decentralization as in more developed economies, and therefore it should be designed in such a way as to take into account the relevant specifics of the country, the degree of development of democracy and good governance. Furthermore, it should be taken into account that in the RNM decentralization after 2001 was used more as an instrument for calming ethnic tensions rather than as an instrument for achieving economic efficiency and good governance. Therefore, after more than 20 years, fiscal decentralization should be seen more as an instrument for achieving socioeconomic goals rather than as an instrument for calming ethnic unrest.

Fiscal decentralization and the transfer of responsibilities may negatively affect the balanced development of the regions. There are certain categories such as economies of scale and externalities that lead to spillover effects from one LGU to other LGUs. For such competences, one should either approach asymmetric decentralization or consider the transfer of competences to the planning regions. For example, the social risk of poverty, unemployment and other social risks, waste management would be better managed at the level of regions than by LGUs. Another

example is the population density of LGUs where more densely populated LGUs may enjoy positive effects from economies of scale compared to LGUs similar in territory but with a smaller number of inhabitants within a planning region. Here, the measure of increasing the income of the population will not affect balanced development because those regions with fewer inhabitants per m² in their LGUs have lower income perhaps simply due to lack of population and therefore have lower economic activity.

How do the endogenous variables of fiscal decentralization affect the balanced development of regions? To answer this question through an empirical analysis, as endogenous measures of fiscal decentralization, we take LGU revenues (own revenues and shared personal income tax but excluding VAT transfers) in the respective regions and those LGU expenditures in the respective regions from the program presentation of expenditures for which we can assume with considerable certainty that LGUs decide independently from the central government on providing services to citizens (urban planning, local economic development and communal activities). We take these variables either as nominal values, or as a share of total or per capita in order to empirically evaluate which of their transformations has a statistically significant effect on the balanced development of the regions. We measure the balanced development of regions through: coefficient of variation, or the weighted coefficient of variation or the Gini coefficient.

The findings of the empirical analysis show that:

- In RNM, a 1% decrease in the number of inhabitants in the region leads on average to a 2% increase in inequality in the planning regions (measured as the weighted coefficient of variation or as the GINI coefficient).
- 1% increased revenues at LGUs are correlated with a 7% to 7.6% reduction in regional inequality, but if we also take into account the number of population in the regions, then the impact, per capita, can be up to 12.6% in reducing inequality of GDP per capita for planning regions. So demographic trends have high effects in the evenness of development in the regions.
- An increase in the share of LGUs' own revenues in their total revenues is correlated with increased regional inequality. This means that the lower economic power in the LGUs themselves reflects the economic reality of the less developed regions, because even if the effort to collect own revenues in the LGUs increases, then the inequality in the regions would increase due to the fact that the economic activity of the population is either lower or on average, the potentials of that less developed region are exhausted, i.e., no matter how much they increase the effort to collect revenues, LGUs in those regions would still lag behind the more developed regions due to the low potentials for economic activity. In that case, the role of the central government is, through the instruments of regional development, to sustainably influence the less developed regions to increase their economic potential rather than to solve the challenge with instruments for reducing poverty, for example.
- In other words, the collection of own revenues by LGUs is a good indicator of how far revenue can be expected from the tax base for the local government, but it is also implicitly an indicator of the level of the limited economic potential of the poorer regions where there is a relatively higher tax effort among LGU. In that case, the central government should work on increasing the economic potential of the less developed

regions so that they can converge towards the long-term steady state of the more developed regions.

- If we measure good governance through the budget implementation at LGUs (realized revenues compared to planned revenues), the effect is such that a higher budget implementation at LGUs is correlated with an increase in the degree of inequality in the regions. This finding must be seen from at least three aspects. First, the budget realization here is of the total revenues of LGUs, which on average in RNM have low fiscal autonomy, so the impact of transfers is such that they may influence the increase of inequality in the regions (in fact, the block grants from fiscal decentralization are designed in that way to finance existing facilities rather than service development of the transferred competency). Second, those primary regions where LGUs have sufficient economic power leave behind those secondary regions where LGUs have less attractive economic potential. Third, in the context of the findings from above, budget implementation has limited power to be correlated with higher development because the effect of the economic (non)attractiveness of less developed regions has a higher negative effect than the possibility of a positive effect even with full budget implementation of LGUs because secondary regions have lower economic potential. Therefore, the focus of the government policies should be more towards the economic development of the regions than towards the economic growth of the regions.

More details are given in the findings and recommendations of this document in the section of the empirical analysis and in the section of the analysis of the Proposal document of the working group of the government for the extension of the decentralization process from 2019 and Information for the continuation of the process of institutional decentralization prepared by the Ministry of local self government from 2019.

In this document, several recommendations are proposed, which we list taxatively here, but more details about the recommendations can be found in the main text of the document below:

- To make a detailed analysis of the achievements of decentralization so far.
- Each subsequent generation of decentralization in RNM must also take into account the impact it would have on balanced regional development.
- To make an analysis for the introduction of asymmetric and/or the introduction of competences to the planning regions, which would make them the second level of local government. More specifically, deconcentration or asymmetric decentralization and/or a change in territorial organization by introducing cities and municipalities, introducing a two-level local government with LGUs and regions or simply consolidating LGUs according to the "old" division of 34 LGUs.
- Fiscal decentralization should be seen as a socio-economic instrument and not as an instrument for ethnic consolidation.
- To make a detailed analysis of the failure to achieve balanced development of the regions.
- Decentralization cannot be seen separately from balanced regional development.
- The focus should be on economic development, not economic growth.
- To make an evaluation of the factors that are taken as measures for the degree of development of the regions.

- The Skopje planning region as a whole in a certain period of time may have to contribute to the distribution to other planning regions respecting the Robin Hood principle. This could be a transitory decision until a "reasonable balanced regional development" is reached (reasonable balance is also subject to analysis and evaluation) between Skopje planning region and the rest of the planning regions.
- As for the VAT transfer, the City of Skopje should be analyzed fragmented at the level of LGUs that have greater potential compared to those LGUs that do not have enough potential, so the VAT transfer for the City of Skopje should also take that fact into account.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Фискалната децентрализација и рамномерниот регионален развој се тесно поврзани инструменти и има потреба кога се носат политики за еден од овие инструменти на економски напредок да се земат во предвид предизвиците и за другиот инструмент. Во Република Северна Македонија (РСМ) и фискалната децентрализација и рамномерниот регионален развој се Уставни категории па полето на истражување во овој документ е социоекономско бидејќи во Уставот на РСМ е дефинирано како економски напредок на регионите.

РСМ од една страна нема голем успех во рамномерност на регионалниот развој, а од друга страна се чувствува потреба во Влада на РСМ и од другите чинители од „нов бран на децентрализација“. Досега се правени истражувања за рамномерниот регионален развој и за фискалната децентрализација но тие истражувања се тематски и ги засегаат или регионалниот развој или децентрализацијата засебно како посебни феномени и не навлегуваат во интеракциите и влијанието на фискалната децентрализација во рамномерниот регионален развој на РСМ. Оваа анализа има за цел да го пополни тој јаз за вакви истражувања бидејќи овие феномени во реалниот живот не дејствуваат одвоено едни од други и секако имаат меѓусебно влијание. Ова е важно за оние кои носат политики да знаат дека во втората генерација на законски решенија и носење на политики за фискалната децентрализација тие политики и законски решенија не можат да ги подвојат овие два инструменти како засебни за постигнување на национални цели.

Понатаму, имајќи во предвид дека РСМ е земја кандидат за членство во ЕУ го земаме во предвид и Договорот за функционирање на ЕУ, поконкретно член 2 каде ЕУ се промовира преку економска, социјална и територијална кохезија. Мерката со која Унијата го мери прогресот на кохезијата е конвергенцијата т.е., преку намалување на регионалните разлики во нивото на развојот во ЕУ мерено како БДП по глава на жител во однос на просекот на БДП по глава на жител на ЕУ.

Затоа, во нашето истражување за мерењето на рамномерноста на развојот на регионите следиме вакви слични истражувања од ЕУ кои имаат и теориска и емпириска подлога. За РСМ, покрај релативно високата нерамномерност во регионалниот развој, уште повеќе загрижува тоа што таа нерамномерност, мерено преку коефициентот на варијација на БДП по глава на жител за регионите, се зголемува во периодот од 2011 година до 2021 година. Загрижува фактот што иако РСМ има воспоставена стратешка и нормативна рамка и институционална поставеност тоа сепак не обезбедува напредок во однос на спроведувањето на политиките и не придонесува кон ефективно намалување на диспаратите во и помеѓу планските региони и нивна соодветна демографска, економска, социјална и просторна кохезија. Дополнително, слабостите на политиките за рамномерен регионален развој, покрај непочитувањето на Законот во смисла на буџетско планирање за 1% од БДП за РРР, е и немањето на капацитети за реализација на финансиските средства, како од страна на Бирото за регионален развој, така и од страна на Центрите за развој на планските региони

Емпириските наоди за РСМ се дека планските региони не конвергираат помеѓусебе кон една стабилна долгорочна стабилна состојба (steady state). Објаснувачки ендогени фактори за (недостаток на) конвергенцијата на регионите во РСМ можат да бидат:

густината на населението на ЕЛС во рамките на регионите, уделот на урбани ЕЛС во вкупниот број на ЕЛС и активноста на пазарот на работна сила на ЕЛС во рамките на регионите. Наодите покажуваат на пример дека повисока густина на ЕЛС во регионите влијае на зголемување на нееднаквоста на регионите во просек од 2%-7%. Од нашата анализа заклучуваме дека погусто населени региони и оние каде работната сила има поголема активност на пазарот на работна сила имаат поспора конвергенција. Од друга страна, поголема урбанизација го придвижува економскиот раст на регионите.

Понатаму, наодите за ендегените варијабли се дека понеразвиените-секундарни региони се оставени зад развојот на поразвиените-примарни региони поради ефектот на миграции кон урбани центри и емиграцијата. Магнетната привлечност на поразвиените-примарни - региони (особени на Скопскиот плански регион) ги влошува разликите во споредба со секундарните-помалку-развиени-региони. Влијанијата од агломерацијата ги привлекуваат луѓето кон примарните центри на раст на продуктивноста и повисоки заработки оставајќи ги понеразвиените секундарни региони без фактори на производство и без потенцијал. Во таа смисла треба да се даде можност за зголемување на потенцијалите на секундарните региони за да може да се зголеми нивната атрактивност и конкурентност.

Дополнително, статистичката значајност на ендегените фактори за конвергенцијата на планските региони во РСМ значи дека конвергенцијата е условена од ендегени фактори за планските региони па тие не конвергираат кон една долгорочна стабилна состојба (steady state) која се карактеризира со стапка на раст која зависи само од егзогените варијабли како стапките на технолошки напредок, довербата во институциите и растот на работната сила туку се јавуваат кластери на региони кои конвергираат кон различни стапки на долгорочен раст и зависат од ендегените фактори на самите региони. Имено, концентрацијата на капитал, инвестиции, човечки ресурси, техничка инфраструктура, социјални објекти и институции особено во градот Скопје го нарушува и загрозува концептот на полицентричен развој на државата, што пак е појдовна претпоставка за рамномерен регионален развој во државата. Ова значи дека се јавува барем еден кластер на секундарни-помалку-развиени-региони во кои не влегува примарниот Скопски плански регион.

Затоа е потребно во критериумите за распределба на средствата од централната власт (сеедно дали во системот на фискална децентрализација или во системот на рамномерен регионален развој) да се води сметка за оние ЕЛС кои се во региони кои имаат помала густина на население и во кои работната сила не партиципира доволно на пазарот на работна сила и каде населението е претежно рурално.

Во РСМ не може да се очекуваат исти економски придобивки со фискалната децентрализација како во поразвиените економии и затоа таа треба да биде димензионирана и смислена така што ќе се земат во предвид соодветните специфики на РСМ, степенот на развој на демократијата и доброто управување во РСМ. Понатаму, треба да се земе во предвид дека во РСМ децентрализацијата после 2001 година се третираше повеќе како инструмент за смирување на етнички тензии отколку како инструмент за постигнување на економска ефикасност и добро управување со власта. Затоа, после повеќе од 20 години фискалната децентрализација треба да се гледа повеќе како

инструмент за постигнување на социоекономски цели отколку како инструмент за етничка консолидација.

Фискалната децентрализација и пренесувањето на надлежности може да влијаат негативно на рамномерноста на развојот на регионите. Има одредени категории како на пример економијата на обем и екстерналиите кои водат до прелевање на ефекти од едни ЕЛС кон други ЕЛС. За ваквите надлежности треба да се пристапи или кон асиметрична децентрализација или да се размисли за пренесување на надлежности на планските регионите. На пример, социјалниот ризик од сиромаштија, невработеност и други социјални ризици, управување со отпад подобро би се управувале на ниво на региони отколку од ЕЛС. Друг пример е густината на населението при ЕЛС каде погусто населените ЕЛС можеби уживаат позитивни ефекти од економија на обем споредено со слични по територија ЕЛС но со помал број на жители во рамките на еден плански регион. Овде мерката на зголемување на приходите на населението нема да влијае на рамномерен развој бидејќи оние региони со помалку жители на m^2 во своите ЕЛС се со помал приход можеби едноставно заради недостаток на население и поради тоа имаат пониска економска активност.

Како ендегените варијабли од фискалната децентрализација влијаат на рамномерноста на развојот на регионите? За да одговориме на ова прашање преку емпириска анализа како ендегени мерки за фискална децентрализација ги земаме приходи на ЕЛС (сопствените приходи и споделиениот данок од личен доход но без трансферите од ДДВ) во соодветните региони и оние расходи од ЕЛС во соодветните региони од програмската презентација на расходите за кои со значителна сигурност може да претпоставиме дека ЕЛС одлучуваат самостојно за давање на услуги на граѓаните (урбано планирање, локален економски развој и комунални активности). Овие варијабли ги земаме или како номинални вредности, или како удел во вкупните приходи или по глава на жител за да оцениме емпириски која нивна трансформација статистички значајно влије на рамномерноста на развојот на регионите. Рамномерноста на регионите ја мериме преку: коефициент на варијација, или пондериран коефициент на варијација или Џини коефициентот. Наодите од емпириската анализа покажуваат дека:

- Во РСМ, намалувањето на бројот на жители за 1% кај регионите води во просек до 2% зголемена нееднаквост кај планските региони (мерена како пондериран коефициент на варијација или како ЏИНИ коефициент).
- 1% зголемени приходи кај ЕЛС се корелирани со 7% до 7.6% намалување на нееднаквоста на регионите но ако водиме сметка и за бројот на население во регионите тогаш влијанието, по глава на жител, може да биде и до 12.6% во намалување на нееднаквоста на БДП по глава на жител за планските региони. Значи демографските движења имаат високи ефекти во рамномерноста на развојот кај регионите.
- Зголемување на уделот на сопствени приходи на ЕЛС во нивните вкупни приходи е корелирано со зголемена нееднаквост на регионите. Ова значи дека пониската економска моќ во самите ЕЛС ја рефлектира економската реалност на помалку развиените региони бидејќи дури и ако напорот за прибирање на сопствени приходи кај ЕЛС се зголеми тогаш пак би се зголемила нееднаквоста кај регионите поради фактот што економската активност на населението е или пониска или во просек се

исцрпени потенцијалите на тој помалку развиен регион т.е., колку и да го зголемуваат напорот за прибирање на приходи ЕЛС во тие региони пак би заостанувале зад поразвиените региони поради ниските потенцијали за економска активност. Во тој случај улогата на централната власт е преку инструментите на регионален развој да влијае одржливо на помалку развиените региони за зголемување на нивните економски потенцијали повеќе отколку за решавање на предизвикот со инструменти за намалување на сиромаштија на пример.

- Со други зборови, прибирање на сопствени приходи кај ЕЛС е добар индикатор за тоа до каде може да се очекуваат приходи од даночната база за локалната власт но имплицитно е и индикатор за нивото на ограничениот економски потенцијал на посиромашните региони каде има релативно повисок даночен напор кај ЕЛС. Во тој случај централната власт треба да работи на зголемување на економскиот потенцијал на понеразвиените региони за тие да може да конвергираат кон долгорочната стабилна состојба на поразвиените региони.
- Ако доброто управување го мериме преку буџетската реализација кај ЕЛС (реализирани приходи споредено со планирани приходи) ефектот е таков да повисока буџетска реализација кај ЕЛС е корелирана со зголемување на степенот на нееднаквост кај регионите. Овој наод мора да се гледа барем од три аспекта. Прво, буџетската реализација овде е на вкупните приходи на ЕЛС кои во просек во РСМ се со ниска фискална автономија па влијанието на трансферите е такво да тие можеби влијаат кон зголемување на нееднаквоста на регионите (впрочем, блок дотациите од фискалната децентрализација се дизајнирани на тој начин за да финансираат постоечки капацитети повеќе отколку за развој на услугата). Второ, оние примарни региони каде ЕЛС имаат доволно економска моќ ги оставаат зад себе оние секундарни региони каде ЕЛС имаат помалку атрактивна економска привлечност. Трето, во контекст на наодите од погоре, буџетската реализација е со ограничена моќ за да биде корелирана со повисока развиеност бидејќи ефектот од економската атрактивност на помалку развиените региони е со повисок негативен ефект од можноста за позитивен ефект дури и при полна буџетска реализација на ЕЛС бидејќо секундарните региони имаат понизок економски потенцијал. Затоа, фокусот на политиките треба да биде повеќе кон економски развој на регионите отколку кон економски раст на регионите.

Повеќе детали се дадени во наодите и во препораките од овој документ во делот на емпириската анализа и во делот на анализа на Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација од 2019 година и Информација за продолжување на процесот на институционална децентрализација подготвени од МЛС од 2019 година.

Во овој документ се дадени повеќе препораки кои овде таксативно ги набројуваме но повеќе детали за препораките има во главниот текст на документот подолу:

- Да се направи детална анализа за постигнувања од децентрализацијата досега.
- Секоја наредна генерација на децентрализација во РСМ мора да го земе во предвид и влијанието кое би го имала кон рамномерниот регионален развој.
- Да се направи анализа за воведување на асиметричност и/или воведување на надлежности на планските региони со што тие би станале второ ниво на локална власт.

Поконкретно, за некои надлежности би можело да се размисли за деконцентрација или за асиметрична децентрализација и/или за промена на територијалната организација со воведување на градови и општини, воведување на двостепена локална власт со ЕЛС и региони или едноставно за консолидација на ЕЛС според старата поделба на 34 ЕЛС.

- Фискалната децентрализација треба да се гледа како социоекономски инструмент, а не како инструмент за етничка консолидација.
- Да се направи детална анализа за неуспехот за постигнување рамномерност кај регионите.
- Децентрализацијата не може да се гледа одвоено од рамномерен регионален развој.
- Фокусот треба да биде кон економски развој, а не кон економски раст.
- Да се направи евалуација на факторите кои се земаат како мерки за степен на развиеност на регионите.
- Скопскиот плански регион како целина во одреден временски период можеби треба да придонесува во распределбата кон останатите плански региони на Робин Худ принципот. Ова би можело да биде транзиторна одлука се до постигнување на „разумна рамномерност“ (што е тоа разумна рамномерност е исто така предмет на анализа и оценка) помеѓу Скопскиот и останатите плански региони.
- Од аспект на ДДВ трансферот, Град Скопје треба да се анализира фрагментирано на ниво на ЕЛС кои се со поголеми потенцијали споредено со оние ЕЛС кои немаат доволно потенцијали па ДДВ трансферот за Град Скопје да го земе во предвид и тој факт.

ВОВЕД И ЦЕЛ НА АКТИВНОСТА

Република Северна Македонија (PCM) се стреми да биде просперитетно, самостојно и инклузивно демократско општество. Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитетите и искористување на ресурсите, 2021-2026 година, им помага на владините институции на Северна Македонија да ги соберат и самостојно да управуваат со ресурсите потребни за финансирање на услугите што ги бараат граѓаните. Соочувајќи се со тешкотии при прибирањето на приходите и извршувањето на буџетите, 81 единица на локалната самоуправа на Северна Македонија се подготвени за овој предизвик, а во интерес на Северна Македонија е да ја искористи можноста што ја нуди Проектот на УСАИД за Зајакнување на капацитетите и искористување на ресурсите (понатаму во текстот "Проектот").

Тимот на проектот овозможува партиципативна и одржлива трансформација, помагајќи им на локалните самоуправи на Северна Македонија да генерираат, пристапат и ефикасно да управуваат со сопствените приходи и со други екстерни приходи потребни за финансирање на општествените услуги и програми кои се во корист на граѓаните.

Проектот работи со единиците на локална самоуправа, Владата на Република Северна Македонија (BPCM) и клучните засегнати страни на: 1) подобрување на квалитетот на општинските системи за прибирање на даноци и такси; 2) зголемување на капацитетот на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) за пристап до надворешни ресурси од фондовите на централната влада или меѓународните организации и/или пазарите на капитал и банките; 3) подобрување на способноста на ЕЛС за планирање, управување и прибирање на приходите од јавниот сектор, а во согласност со регулативата на Северна Македонија; и 4) подобрување на процесот на децентрализација.

Темите кои се обработуваат во овој документ се насочени кон рамномерниот регионален развој и како фискалната децентрализација, како важен столб од процесот на децентрализација во PCM, влијае на рамномерниот регионален развој. Двата концепти, фискална децентрализација и рамномерен регионален развој се уставни категории. Член 57 од Уставот регулира дека Републиката го поттикнува економскиот напредок и се грижи за порамномерен просторен и регионален развој како и за побрз развој на стопански недоволно развиените подрачја. Децентрализацијата пак е регулирана во Уставот во глава V преку дефинирање на општините како единици на локална самоуправа. Во фискалниот дел, општините се финансираат од сопствени извори на приходи определени со закон и со средства од Републиката. Понатаму со Уставот се уредува и дека во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон.

PCM од една страна нема голем успех во рамномерност на регионалниот развој, а и се чувствува потреба во Влада на PCM и од „нов бран на децентрализација“ што ќе го дискутираме во повеќе детали понатаму во текстот. Досега се правени истражувања за рамномерниот регионален развој и за фискалната децентрализација но тие истражувања

се тематски и ги засегаат или регионалниот развој или децентрализацијата засебно како посебни феномени и не навлегуваат во интеракциите и влијанието на фискалната децентрализација во рамномерниот регионален развој на РСМ. Оваа анализа има за цел да го пополни тој јаз за вакви истражувања.

Од друга страна РСМ е земја кандидат за членство во ЕУ со надеж во иднина да почне да ги користи кохезионите фондови на ЕУ. Целта на Европската кохезиона политика е дефинирана во Договорот за функционирање на ЕУ¹, поконкретно според член 2, ЕУ треба да промовира економска, социјална и територијална кохезија. Овие фундаменти понатаму подетално се регулирани во поглавјето XVIII за економска, социјална и територијална кохезија. Особено во Член 174 од договорот се дефинира целта на ЕУ и тоа: *„Конкретно, Унијата ќе има за цел да ги намали разликите помеѓу нивоата на развој на разни региони и заостанатост на најнеповолните региони. Помеѓу засегнатите региони, особено внимание ќе се посвети на руралните области, подрачја погодени од индустриска транзиција и региони кои страдаат од тешки и постојани природни или демографски хендикепи како најсеверните региони со многу мала густина на населеност и острови, вкрстени пограничните и планинските региони“.*

Мерката со која Унијата го мери прогресот на кохезијата е конвергенцијата имено, иако кохезионата политика цели кон чисто економска конвергенција, намалувањето на регионалните разлики во нивото на развојот во ЕУ главно се мери како конвергенција на регионални нивоа на БДП по глава на жител во однос на просекот на БДП на ЕУ.

Оттука, има потреба од истражување на влијанието на фискалната децентрализација на рамномерниот регионален развој и во РСМ. Полето на истражување е социоекономско бидејќи така е дефинирано во Уставот на РСМ како економски напредок на регионите. Децентрализацијата со Уставот дава функции на општините во области (уредување на простор, култура, спортот, социјална и детска заштита, образование, здравствена заштита) кои се важни за просторниот и социоекономски развој на државата и директно се врзани за факторите на економски раст и развој (простор, луѓе, капитал: човечки, инфраструктура и социјален) т.е., економски напредок како што стои во Уставот. Оттука, фискалната децентрализација и рамномерниот регионален развој се тесно поврзани и има потреба кога се носат политики за еден од овие инструменти на економски напредок да се земат во предвид наодите и предизвиците и за другиот инструмент.

Од друга страна сакаме да ги земеме во предвид, колку што дозволуваат ресурсите за оваа анализа, и амбициите на Влада на РСМ за „нов бран“ на децентрализација преку анализа на *Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација и Информацијата за продолжување на процесот на институционална децентрализација* од Министерството за локална самоуправа. Иако овие документи се од пред 4 години сепак ќе ги анализираме и ќе направиме избор на надлежности од овие документи според предетерминирани критериуми. Целта е да се разбере обемот на проширување на децентрализацијата за избрани надлежности за да може да се направи фискална оценка на тие проширени надлежности, а со тоа и нивното можно влијание кон поголема рамномерност на регионалниот развој. Детали за оваа активност има во поглавјето 4.

¹ Види повеќе: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

Затоа, цел на активноста од овој документ е оценка на влијанието на фискалната децентрализација на рамномерниот регионален развој и оценка на влијанието на проширувањето на процесот на децентрализација (фискалниот дел) кон рамномерноста на регионалниот развој.

Во спроведувањето на активноста опфатено е:

- канцелариско истражување,
- квантитативна и квалитативна анализа,
 - o преку квантитативни податоци за ЕЛС и за планските региони и
 - o преку податоци собрани од разговори со линиските министерства

за да се дадат одредени експертски оценки за досегашното влијание на фискалната децентрализација во рамномерниот регионален развој и да се даде оценка за фискалниот обем на избраните надлежности од Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација и Информацијата за продолжување на процесот на институционална децентрализација од Министерството за локална самоуправа и како тие би влијаеле кон рамномерниот регионален развој.

Фискалните податоци за приходите на ЕЛС на РСМ се обезбедени од Трезорот на Министерството за финансии. Податоци за регионите се обезбедени од Државниот завод за статистика (ДЗС) и од МАКСТАТ базата на ДЗС. Останатите извори на податоци и информации се базираат и на други извори, анализи, документи и студии на ЦЕА, проектот и јавно достапни информации кои се однесуваат и се поврзани со предметот на истражување.

Првиот дел од овој документ го анализира рамномерниот регионален развој, а вториот дел фискалната децентрализација како вовед за третиот дел кој емпириски го истражува влијанието на фискалната децентрализација врз рамномерниот регионален развој. После емпириското истражување следи анализа на податоците со потенцирање на наодите и соодветните препораки. Четвртиот дел од овој документ ја опфаќа анализата на Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација и Информацијата за продолжување на процесот на институционална децентрализација од Министерството за локална самоуправа и како тие би влијаеле кон рамномерниот регионален развој.

1. РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ

Член 57 од Уставот на РСМ укажува дека Републиката го поттикнува економскиот напредок и се грижи за порамномерен просторен и регионален развој како и за побрз развој на стопански недоволно развиените подрачја. Значи, рамномерниот регионален развој добива економска цел кон поттикнување на економски напредок и грижа за стопански (економски, н.з.) недоволно развиените подрачја.

Сепак, иако РСМ има воспоставената стратешка и нормативна рамка и институционална поставеност тоа не обезбедува напредок во однос на спроведувањето на политиките и не придонесува кон ефективно намалување на диспаратите во и помеѓу планските региони и нивна соодветна демографска, економска, социјална и просторна кохезија².

Истражувањата исто така покажуваат дека и покрај релативно високата нерамномерност во регионалниот развој на РСМ, уште повеќе загрижува што таа нерамномерност се зголемува со текот на последните години, мерено преку коефициентот на варијација на БДП по глава на жител за регионите (како што илустрираме на наредниот Графикон 1). Се гледа од Графиконот 1 дека од 2011 година до 2021 година варијацијата се зголемува т.е., нерамномерноста мерена како БДП по глава на жител расте со текот на времето.



Графикон 1. Коефициент на варијација-CV

При тоа, нерамномерноста особено е изразена со споредбата на Скопскиот плански регион со останатите региони (види Графикон 2). Она што може да заклучиме е дека најмалку развиените региони (Полошки и Северноисточен) мерени како бруто додадена

² Види повеќе: ДЗР (2022): „Конечен извештај за извршена ревизија на успешност: Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата”

вредност по глава на жител не достигнуваат ни половина од оној на Скопскиот плански регион.



Графикон 2. Бруто додадена вредност на планските региони за 2021 година. Скопски=100.
Извор: Државен завод за статистика. Пресметки на авторот

Слабостите на политиките за рамномерен регионален развој, покрај непочитувањето на Законот во смисла на буџетско планирање за 1% од БДП за РРР, е и немањето на капацитети за реализација на финансиските средства, како од страна на Бирото за регионален развој, така и од страна на Центрите за развој на планските региони³.

1.1. БЕТА-КОНВЕРГЕНЦИЈА

Ковергенцијата на планските региони (понатаму во текстот регионите) во РСМ ќе ја анализираме преку т.н. Бета конвергенција⁴. Бета-конвергенцијата се однесува на процес во кој посиромашните региони растат побрзо од побогатите региони. Концептот на Бета-конвергенција е директно поврзан со теоријата на неокласичниот раст (Solow, 1956⁵) каде една клучна претпоставка е дека факторите на производството, особено на капиталот, се со намален принос. Според тоа, процесот на раст треба да ги води регионите до

³ Види повеќе: ЦЕА (2017): „Детерминанти на влијание на граѓанските организации во креирање на политики за рамномерен регионален развој“: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2017/09/CEA-Determinanti.pdf>

⁴ Види повеќе: Monford P. (2008): Convergence of EU regions Measures and evolution, EU Regional series No. 1/2008.

⁵ Види повеќе Solow R. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, No. 1 (Feb., 1956), pp. 65-94.

долгорочна стабилна состојба (steady state) која се карактеризира со стапка на раст која зависи само од стапките на технолошки напредок, доверба во институциите и раст на работната сила (**егзогени фактори**). Намален принос на економски раст подразбира дека стапката на раст на посиромашните региони треба да биде повисока од онаа на побогатите региони и нивниот доход и/или БДП по глава на жител би требало евентуално да го достигне нивото на побогатите региони.

Кога сите региони се приближуваат кон истата стабилна состојба (во однос на БДП по глава на жител и стапка на економски раст), за **Бета-конвергенцијата се вели дека е апсолутна**. Сепак, стабилната состојба може да зависи и од карактеристики кои се специфични за секој регион т.е., од **ендогени фактори**. Во тој случај кога БДП по глава на жител зависи од низа други ендогени фактори т.е., од ресурсите во регионите или од квалитетот на институциите во регионите, кои може да се разликуваат од еден регион до друг и тоа дури и на долг рок, се вели дека **Бета-конвергенција е условна**. Интересно е што Sala-i Martin (1996)⁶ преку истражување докажуваат дека брзината со која економиите се движат кон стабилната состојба е околу 2% годишно.

Генерално, литературата на оценка на брзината на Бета-конвергенција ја следи логиката дека прво, процесот на раст треба да ги води регионите до долгорочна стабилна состојба која се карактеризира со стапка на раст која зависи само од стапките на технолошки напредок и раст на работната сила (егзогени фактори). Второ, дека стапката на раст на посиромашните региони треба да биде повисока и нивниот доход и/или БДП по глава на жител треба да го достигне нивото на побогатите региони. Математички тоа е претставено со следната Равенка-1:

$$\ln(\Delta y_{i,t}) = \alpha + \beta \ln(y_{i,t-1}) + \gamma Z_{i,t} + \mu_{i,t} \quad (1)$$

Каде: $y_{i,t}$ и $\Delta y_{i,t-1}$ се БДП и стапка на раст на БДП по глава на жител во регионот- i во време- t

$Z_{i,t}$ е матрица на други фактори кои влијаат на стапката на раст во која ќе вклучиме и варијабла за фискална децентрализација

$u_{i,t}$ е стандардна грешка

α, β и γ се параметри кои треба статистички да се оценат

Ако врската помеѓу стапката на раст $\Delta y_{i,t}$ и почетното ниво на БДП по глава на жител $y_{i,t}$, т.е. β е статистички значајно и негативно, тогаш тоа е знак за конвергенција на регионите. Проценетата вредност на β исто така ја покажува стапката со која регионите се приближуваат до нивната стабилна состојба, а оттука и брзината на конвергенција.

Ако вредноста на γ е еднаква на 0, се претпоставува дека постои **апсолутна конвергенција**, а ако овој параметар е статистички значаен и различен од нула тогаш се претпоставува дека постои **условна конвергенција**.

⁶ Види повеќе: Sala-i Martin X. (1996): The Classical Approach to Convergence Analysis; The Economic Journal Vol. 106, No. 437 (Jul., 1996), pp. 1019-1036.

Вообичаено наодите за Бета-конвергенцијата во литературата се⁷:

- Постои Бета конвергенција меѓу регионите во ЕУ;
- Брзината на конвергенција не е константна во времето и таа е со ниски вредности кои се специфични за осумдесеттите и повисоки вредности за периоди пред и по таа деценија;
- Процентата брзина на конвергенција е прилично ниска кога се користат модели на апсолутна конвергенција и повисоки при модели на условна конвергенција, кои најмногу го одразува фактот дека иако конвергенцијата понекогаш е повисока во рамките во некои кластери на региони, во споредба со други (на пр. примарни наспроти секундарни региони⁸), често е многу пониска;
- Вклучувањето на просторните ефекти е релевантно (присуство на значајна локална просторна автокорелација и на просторна хетерогеност) и има тенденција да ја намали процентата брзина на конвергенција и да ја нагласува брзината на конвергенција за посиромашните региони во ЕУ.

За РСМ во истражувањето за детерминантите на нееднаквост на регионите ќе внесеме и мерки за фискална децентрализација бидејќи нашата хипотеза е дека фискалната децентрализација има објаснувачко влијание за рамномерниот регионален развој. Тоа ќе го направиме преку матрица на варијабли- $Z_{i,t}$ во која матрица има и варијабли за фискална децентрализација. Хипотезата ја базираме на емпирискиот факт за конвергенција кој се јавува и за ЕУ. Секако дека ќе треба да вклучиме и други социоекономски фактори за простор, работна сила, урбани/рурални карактеристики кои ќе ги дискутираме подолу. Факторот на просторот и густината на населението е важно за РСМ бидејќи емпириските факти покажуваат дека во РСМ густината на населението е негативно корелирана со ефикасноста на обезбедувањето локални услуги што укажува на тоа дека значителен дел од неефикасностите се детерминирани повеќе од неефикасностите од економија на обем, отколку од техничката ефикасност на користењето на факторите на производство на јавните услуги на ниво на ЕЛС⁹.

1.2. БЕТА-КОНВЕРГЕНЦИЈА ЗА ПЛАНСКИТЕ РЕГИОНИ НА РСМ

Ги претставуваме резултатите од пресметките за Бета-конвергенција за планските региони на РСМ за периодот 2001-2021 година. Целта е да видиме дали има апсолутна

⁷ Види повеќе: Monford P. (2008): Convergence of EU regions Measures and evolution, EU Regional series No. 1/2008.

⁸ Под примарни региони се подразбираат региони кои имаат значително повисоки БДП по глава на жител, економски се поатрактивни за населението и се полови за миграција. Секундарни се оние региони кои заостануваат зад примарните региони по БДП по глава на жител, населението мигрира кон примарните региони и со тоа заостануваат со социо-економските индикатори зад примарните региони.

⁹ Види повеќе ЦЕА (2022): Асиметрична децентрализација: Краток извештај за носителите на јавни политики: Опции за Република Северна Македонија, Проект на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите.

конвергенција за планските реиони во РСМ т.е., да оцениме дали има и ендогени фактори кои влијаат на ковергецијата на планските региони на РСМ.

Спецификацијата на моделот е претставен со Равенката-(2):

$$\ln(\Delta y_{i,t}) = \alpha + \beta \ln(y_{i,t-1}) + \gamma t + \mu_{i,t} \quad (2)$$

Резултатите од оценката се претставени на следната Табела 1¹⁰.

Табела 1. Оценка на Бета-конвергенција за планските региони во РСМ

	$\ln(\Delta y_{i,t})$
α Пресек	-0.260 (-1.406)
β Стапка на раст на БДП по глава на жител	0.028** (1.751)
γ Време	-0.003*** (-1.881)

Забелешка: t-статистиката е во заграда. ****, ***, **, и * означуваат статистичка значајност при 1%, 5%, 10% и 15% соодветно.

1.3. АНАЛИЗА НА БЕТА-КОНВЕРГЕНЦИЈА ЗА ПЛАНСКИТЕ РЕГИОНИ НА РСМ

Од резултатите од оценката заклучуваме дека **оценетиот параметар- β (Стапка на раст на БДП по глава на жител)** е статистички значаен при **10% статистичка значајност** но тој е позитивен што значи дека не постои конвергенција помеѓу регионите во РСМ.

Сакаме да оцениме и дали постојат ендогени фактори кои влијаат на конвергенцијата на регионите во РСМ. Затоа земеме друга векторска матрица на фактори ($Z_{i,t}$) во предвид за да ја оцениме ендогеноста на моделот на конвергенција на планските региони во РСМ т.е., ја користиме Равенката (1) од погоре за да ја вметнеме матрицата ($Z_{i,t}$) што е претставено во наредната Равенка-3.

$$\ln(\Delta y(i, t)) = \alpha + \beta_1 TIME + \beta_2 \ln(y(i, t-1)) + \gamma_1 \ln(GUS) + \gamma_2 \ln(URRU) + \gamma_3 \ln(LAB) + \gamma_4 \ln(ETF) + \mu_{i,t} \quad (3)$$

За матрицата на ендогени варијабли ($Z_{i,t}$) ќе ги земеме во предвид: густината на население, уделот на урбани ЕЛС во вкупниот број на ЕЛС во регионот, стапката на

¹⁰ За економетриска оценка користиме E-Views 10.

активност во работната сила и етничката фрагментација според Alesina et al (1999)¹¹ (**GUS**=густина на население во регионот; **URRU**=удел на урбани населби во регионот; **LAB**=учество во работна сила; **ETF**=етничка фрагментација).

Да го објасниме изборот на овие варијабли покрај тривијалното објаснување за достапност на податоци и објаснувањето дека ваквите варијабли се земаат во предвид и во други слични истражувања (Lessmann-2012 или Kyriacou et.al.-2013). Во РСМ е забележлива разликата на фискалните параметри помеѓу урбаните и руралните ЕЛС¹². Разликите се во прибраните приходи и расходите, во густината на населението но и во разликите во наодите за пазарот на работна сила. Понатаму, во РСМ подобар опис за пазарот на работна сила има активната на работоспособното население отколку само вработеноста и/или невработеноста. Ова може да биде поради културолошки фактори за половите разлики за учество на пазарот на работна сила, миграција и/или учество во сива економија што го прават пазарот на работна сила со отпечаток кој е различен од оној на побогатите ЕУ земјите членки. Понатаму, децентрализацијата досега беше користена како инструмент за постигнување на целите од постконфликтниот Устав во РСМ. Тогаш беа избрани, за намалување на етничките тензии, скапи преференцијални политики на ниво на ЕЛС (на пример двојазичност) кои бараат дополнителни ресурси но, може да бидат и причини за водење на етно-политички игри без ефекти (zero sum games) кои не завршуваат во економско ефикасни локални политики¹³. Затоа е направен тој избор на варијабли како ендогени фактори за планските региони преку ЕЛС кои се во соодветните региони.

Резултатите од оценката на моделот со спецификација според Равенката (3) е претставена на наредната Табела 2.

Табела 2. Оценка на Бета-конвергенција за планските региони во РСМ со ендогени варијабли

	$\ln(\Delta y_{i,t})$
α Пресек	1.265* (1.453)
β_1 Време	-0.012**** (-3.797)
β_2 Стапка на раст на БДП по глава на жител	0.187**** (3.827)
GUS	-0.075* (-1.435)

¹¹ Види повеќе: Alesina A., Baquir R. and Easterly W. (1999): "Public goods and Ethnic Division," in e-Library World Bank Policy Research Working Paper Series 2108

¹² Види повеќе ЦЕА (2022).

¹³ Види повеќе: Nikolov, M. (2013). The measurement and impact of fiscal decentralization: The case of Macedonia. [Doctoral dissertation, University of Ljubljana, School of Economics and Business]

URRU	0.043 (1.366)
LAB	-0.780**** (-3.332)
ETF	-0.001 (-0.011)

Забелешка: t-статистиката е во заграда. ****, ***, **, и * означуваат статистичка значајност при 1%, 5%, 10% и 15% соодветно.

Од оценката можеме да видиме дека погусто населени региони и оние каде работната сила има поголема активност на пазарот на работна сила имаат поспора конвергенција. Од друга страна, поголема урбанизација го придвижува економскиот раст на регионите (статистички значајно при 20% статистичка значајност). Етничката фрагментација нема статистички значајно влијание на конвергенцијата на планските региони.

1.4. СИГМА-КОНВЕРГЕНЦИЈА

Додека Бета-конвергенцијата се фокусира на откривање на можно фактање на чекор на посиромашните региони, Сигма-конвергенцијата се однесува на намалување на разликите меѓу регионите со текот на времето. Двата концепта се разбира се тесно поврзани. Формално, Бета-конвергенцијата е неопходен, но не и доволен за Сигма-конвергенцијата. Интуитивно, ова е или затоа што регионите можат да конвергираат една кон други, но случајните шокови ги дивергираат или затоа што во случај на условна Бета-конвергенција, економиите може да конвергираат кон различни стабилни состојби.

Затоа, се сугерира да се направи анализа и на Сигма-конвергенцијата која директно ја објаснува распределбата на доходот низ регионите без да се потпира на проценка на некој статистички модел. Најчесто користени мерки за Сигма-конвергенција се коефициент на варијација, пондерираниот стандардна девијација и Џини коефициентот кои и ние ќе ги користиме во нашата анализа. Варијаблата која вообичаено се зема во предвид за пресметка на овие мерки е регионалниот БДП по глава на жител.

1.5. СИГМА-КОНВЕРГЕНЦИЈА ЗА ПЛАНСКИТЕ РЕГИОНИ НА РСМ

Ги претставуваме резултатите од пресметките за три мерки на Сигма-конвергенција за планските региони на РСМ за периодот 2001-2021 година. Пресметките се земени за БДП по глава на жител со просечна рамномерна стапка на раст на населението пресметано со споредба на Попис 2021 година со Попис 2002 година (пад од 2.022.547 жители на 1.836.713 жители). Сигма-конвергенцијата ја пресметуваме преку три индикатори:

- Коефициент на варијација $CV = \frac{1}{\bar{y}} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\bar{y} - y_i) \right]^{1/2}$; Равенка (4)

- Цини коефициент = $GINI = \frac{\sum_{i=1}^n (2i-n-1)y_i}{n \sum_{i=1}^n y_i}$; Равенка (5)
- Пондериран коеф. на варијација = $WCV = \frac{1}{\bar{y}} [\sum_{i=1}^n p_i (\bar{y} - y_i)]^{1/2}$; Равенка (6)

Каде:

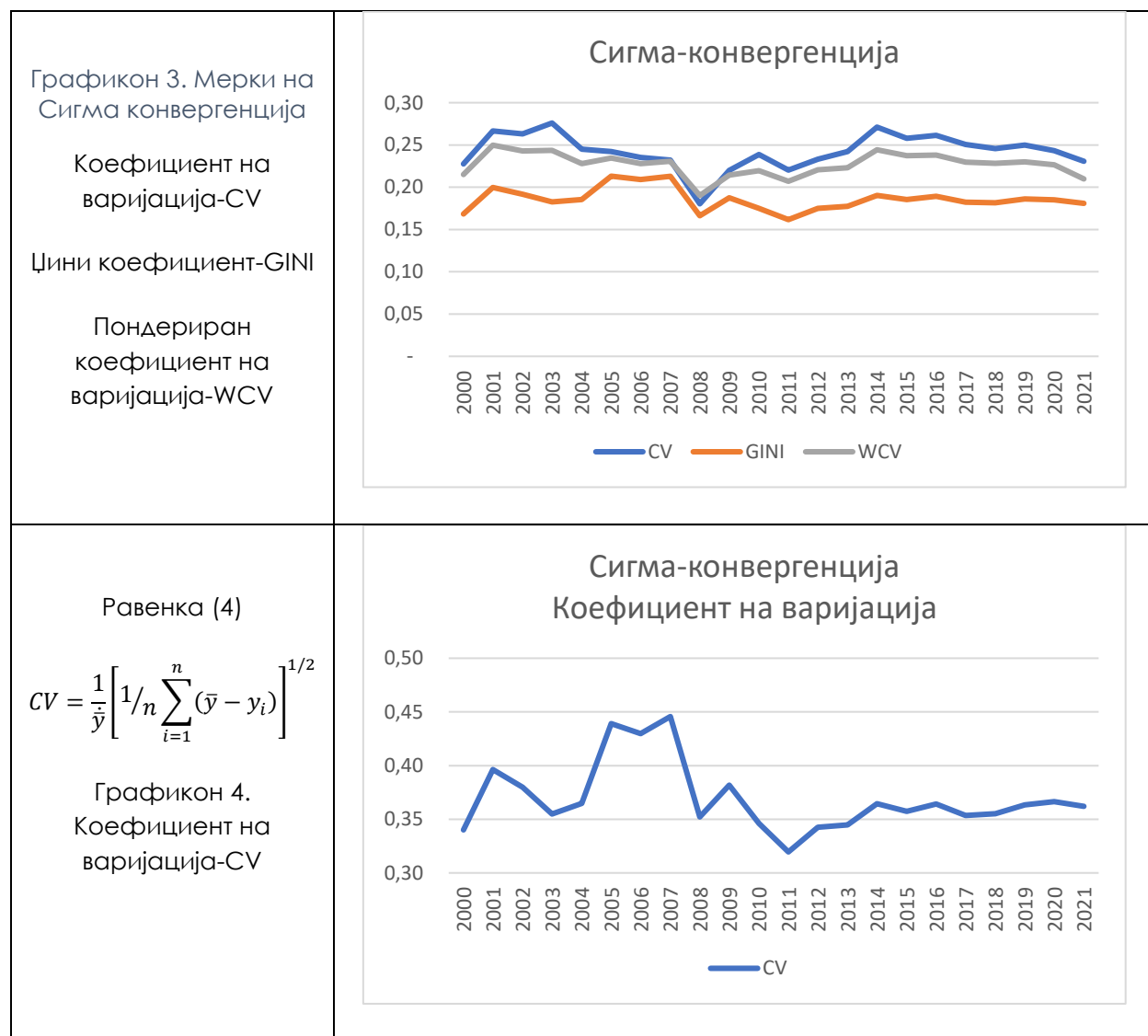
y -се БДП по глава на жител за регионите; \bar{y} -просек на БДП по глава на жител за регионите за конкретна година

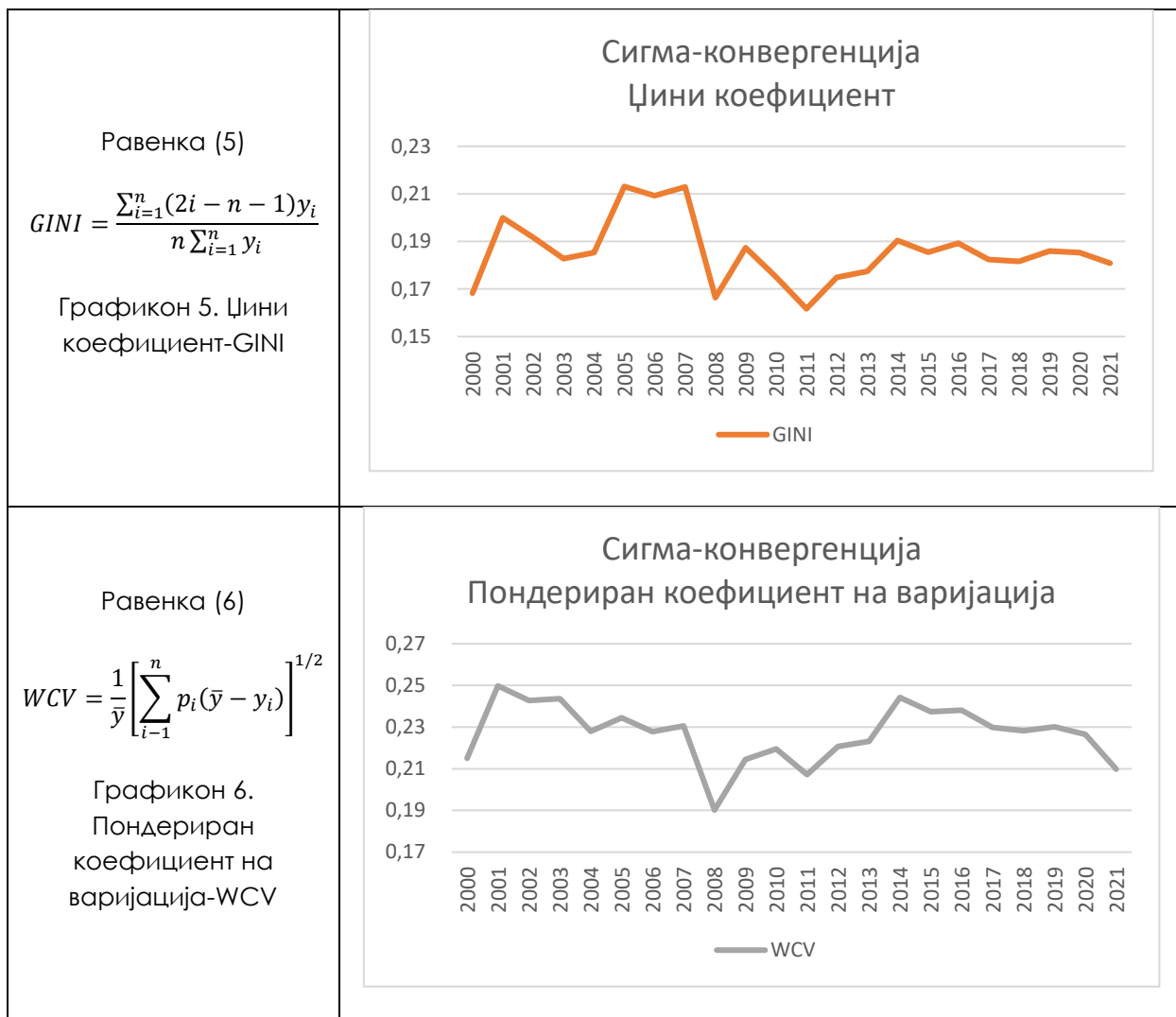
i -се регионите (за Цини коефициентот мора да бидат по растечки редослед заради точноста на пресметката)

$n=8$ плански региони

t - е времето од 2000-2021 година

Резултатите се илустрирани на наредните Графикони.





1.6. АНАЛИЗА НА СИГМА-КОНВЕРГЕНЦИЈА ЗА ПЛАНСКИТЕ РЕГИОНИ НА РСМ

Крос-корелацијата помеѓу овие три мерки на Сигма конвергенција покажуваат силна корелација помеѓу коефициентот на варијација и Цини коефициентот (0,95) што укажува дека варијаблите БДП и жители се теоретски блиску до логаритамско-нормален статистички модел па оттука и високиот коефициент на корелација помеѓу овие две Сигма-мерки. Затоа, овој наод го користиме и за уште една причина за трансформирање на варијаблите од економетриската анализа со природен логаритам.

Цини коефициентот нема мерна единица т.е., таа е инваријантна на мерната единица и е ограничен од нула до еден. Од друга страна коефициентот на варијација е зависен од мерната единица но е неограничен со тоа што може да биде која било ненегативна вредност. Непроменливоста на скалата на Цини и ограничувањето помеѓу нула и еден го олеснуваат споредувањето на статистичката дисперзија помеѓу два различни извори на

податоци што е потешко кај коефициентот на варијација. Но, од друга страна Цини коефициентот е доста чувствителен на екстремните отстапувања кај набљудуваните параметри (outliers), така што една екстремна точка на податоци (голема или мала) може драматично да го зголеми Цини коефициентот (на пример екстремот со податоци за Скопскиот плански регион (види графикон 2)). Имено, од Графиконот 2 погоре јасно може да се види дека најмалку развиените региони (Полошки и Северноисточен) мерени како бруто додадена вредност по глава на жител во 2021 година не достигнуваат ни половина од оној на Скопскиот плански регион. Поради тоа, тој податок за Скопскиот плански регион го дефинира како екстремна вредност (outliers) која значително отстапува од бруто додадената вредност на другите плански региони и со тоа значително влијае на просечната бруто додадена вредност за планските региони во РСМ и може да влијае на носење на погрешни заклучоци. Отука коефициентот на варијација е сензитивен на повисоките обсервации па затоа кога ќе го тргнеме Скопскиот регион од анализата се зголемува коефициентот на корелација помеѓу пондерираниот коефициент на варијација со другите две Сигма-мерки на варијација. Значи, Скопскиот регион како екстрем (outliers) влијае на Сигма-мерките на конвергенција иако трите мерки покажуваат еквиливантност во нивната варијација со текот на времето (види графици од погоре).

Сепак, иако имаат ист правец на движење и исто реагираат на шокови со текот на времето сепак **коефициентот на варијација** силно зависи од резултатите за скопскиот плански регион. Затоа е добро да го разгледуваме влијанието на фискалната децентрализација врз овие мерки на Сигма-конвергенција (конвергенција на регионите) засебно за секоја мерка. Имено, **Цини коефициентот** е нормализиран и нема мерна единица и е ограничен по дефиниција од 0 до 1 и може да се споредува и со други земји. Понатаму, коефициентот на варијација е под силно влијание на екстремот во обсервациите за скопскиот плански регион па затоа ќе го земеме во предвид и факторот на население во планскиот регион т.е., добро е да се анализира влијанието на фискалната децентрализација врз нееднаквоста на регионите кога ќе ја контролираме таа нееднаквост за факторот на население (скоро третина од населението живее во скопскиот плански регион). Тоа ќе го направиме преку **пондерираниот коефициент на варијација**.

Заклучокот овде е дека Скопскиот плански регион е значително статистички екстрем мерен според БДП и според број на жители како мерки на развиеност и влијаат на мерките на Сигма-конвергенција. Од праксата досега, најголем дел од буџетските средства завршувале во Скопје што дополнително придонело кон дивергенција на периферните подрачја, особено руралните средини споредено со моно-центарот.

Понатаму, концентрацијата на капитал, инвестиции, човечки ресурси, техничка инфраструктура, социјални објекти и институции во градот Скопје го нарушува и загрозува концептот на полицентричен развој на државата, што пак е појдовна претпоставка за рамномерен регионален развој во државата.

Поради тоа, а имајќи го во предвид неуспехот на полицентричниот развој и силната доминација на Град Скопје како посебна ЕЛС во јавните финансии на фискалната децентрализација, се поставува и прашањето на третманот на Град Скопје и/или Скопскиот плански регион при распределба на средства за рамномерен регионален развој и од распределба на средства за ДДВ (од фискалната децентрализација). На

пример, Скопскиот плански регион како целина во одреден временски период можеби треба да придонесува во распределбата кон останатите плански региони на Робин Худ принципот. Ова би можело да биде транзиторна одлука се до постигнување на „разумна рамномерност“ (што е тоа разумна рамномерност е исто така предмет на анализа и оценка) помеѓу Скопскиот и останатите плански региони. Ова би било во насока и на наодите од истражувањата на Dalton (1920) и Pigou (1912) и нивниот трансфер принцип кој укажува дека општеството во целина би било во подобра позиција доколку една единица на приход се трансферира од побогатиот на посиромашниот регион преку Робин Худ принципот¹⁴. Од аспект на ДДВ трансферот пак, Град Скопје треба да се анализира фрагментирано на ниво на ЕЛС кои се со поголеми потенцијали споредено со оние ЕЛС кои немаат доволно потенцијали па ДДВ трансферот за Град Скопје да го земе во предвид и тој факт.

2. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Децентрализацијата е уредена во Уставот на РСМ во глава V преку дефинирање на општините како единици на локална самоуправа. Во фискалниот дел, општините се финансираат од сопствени извори на приходи определени со закон и со средства од Републиката. Понатаму со Уставот се уредува и дека во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон.

2.1. ПРЕТПОСТАВКИ ЗА ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Истражувањата на Bahl и Linn-1992¹⁵ сугерираат дека децентрализацијата, за земјите во развој, може да биде ограничена на реторика т.е., дека е поверојатно децентрализацијата да биде успешна (или барем помалку опасна) во поразвиените земји. Bahl и Linn укажуваат дека третманот на помали јурисдикции/градови треба да биде различен од третманот на поголеми јурисдикции/градови независно од правната инциденца на надлежности. Во таа насока Prud'homme (1995)¹⁶ го дава примерот со Франција кој овде го цитираме бидејќи е релевантен за комуналната сфера на водоснабдување во РСМ:

За некои надлежности, кои би можеле да бидат децентрализирани, може да се создадат посебни агенции. На пример, Франција го дели управувањето со водните ресурси на шест области, што одговараат на шест главни региони на речните сливови и се под раководство

¹⁴ Види повеќе: Pigou, A. C. (1912). *Wealth and Welfare*. London: Macmillan и Dalton, H. (1920). *The Measurement of the Inequality of Incomes*. *Economic Journal*, 30(119).

¹⁵ Види повеќе: Bahl R. and Linn J. (1992): *Urban Public Finance in Developing Countries*, A World Bank book.

¹⁶ Види повеќе: Prud'homme, R. (1995). *The Dangers of Decentralization*. *World Bank Research Observer*, 10(2).

на шест регионални агенции. Овие агенции се квази-политички тела, со претставници на одборите составени од локални избрани функционери. Тие се одговорни и за квалитетот на водата и за водоснабдувањето и имаат моќ да го одредат надоместокот кој се наплаќа од корисниците како и таксите и даноците што им се наплаќаат на загадувачите. Овие агенции имаат соодветна географска покриеност за интернализирање на екстерналните поврзани со управувањето со водните ресурси.

Ова за РСМ е јасен пример за тоа дека не е само важно секоја ЕЛС да има сопствено комунално претпријатие за водоснабдување бидејќи тоа им го дозволува Уставот и дека во спротивно „би се нарушила уставната поставеност на ЕЛС“ туку дека целта треба да биде ЕЛС да бидат социоекономски ефикасни и да ги постигнат потенцијалните придобивки од децентрализацијата. За да се постигне тоа ЕЛС мора да бидат доволно големи во однос на населението, надлежностите и приходите. **Од наведеното произлегува заклучок дека социоекономската ефикасност на комуналните претпријатија може да се зголеми со обуки и градење институции, но само да се очекува дека од децентрализирање на оваа надлежност кон мали и слаби ЕЛС и само следејќи го принципот на субсидијарност и Уставна поставеност на ЕЛС веројатно нема да даде резултати во водоснабдување на населението на одржлив начин.**

Овде ќе се повикаме и на други причини за малиот успех во постигнување на позитивни очекувања од децентрализацијата во РСМ на економски план¹⁷:

Една причина може да биде тоа што преференциите на гласачите во РСМ не се пренесуваат лесно во буџетите како во развиените земји, едноставно поради ниската фискална транспарентност и отчетност. Токму ова е една од главните причини зошто би се преферирала децентрализацијата бидејќи локалните власти се во поповолна положба од центарот за да откријат кои се преферираните пакети на услуги за граѓаните на локалната територија која ја претставуваат. Но во РСМ тоа не е така бидејќи има мала поврзаност на потребите на граѓаните со буџетите на ЕЛС во просек со текот на времето.

Втората причина станува очигледна за време на локалните избори во РСМ. Имено, за време на политичките кампањи, градоначалниците зборуваат повеќе за проблеми на национално ниво отколку за локални проблеми (така, локалните преференции не се откриваат). Што е најважно, политичарите од централно ниво се поактивни на локалните избори отколку локалните политичари па дури и најавуваат дека ако гласаат за „нивните“ градоначалници тие подобро би соработувале со централната власт (класична најава за ефект на политичка фамилија кога градоначалниот станува лојален повеќе на политичката

¹⁷ Види повеќе: Асиметрична децентрализација: Краток извештај за носителите на јавни политики: Опции за Република Северна Македонија, Проект на УСАИД за зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите. Исто така и: Nikolov M. (2013): The measurement and impact of fiscal decentralization: The case of Macedonia; Doctoral dissertation: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/doktor/nikolov.pdf>.

партија од која доаѓа отколку кон граѓаните кои го гласаат¹⁸); локалните избори се сметаат како ништо друго освен како проба и собирање на сигнали за парламентарните избори.

Третата причина може да биде тоа што децентрализацијата во РСМ е повеќе деконцентрација и е помалку фискална автономија и пренасочување на моќта за одлучување кон општините (деволуција). Со ваква поставеност, се задржува зависноста од средствата на централната влада за трансфери/јавни добра и нема механизми со кои локалните гласачи можат да ги откријат своите преференции. На крајот, може да се добие помалку од оваа форма на децентрализација (деконцентрација) отколку во поразвиените земји каде има деволуција. Ова е едноставно затоа што моќта лежи во центарот и веројатно ќе доведе до лобирање, континуирано договарање, неизвесност, конфликт и економски флукуации помеѓу односите на центарот и локалната самоуправа. Исто така, тоа може да доведе и до клиентелистичко однесување и преференции за општините каде градоначалниците имаат иста политичка припадност како и онаа на централната власт или дури и да доведат до пречки поставени пред општините каде градоначалниците не се од иста политичка припадност како и централната власт.

Последните случувања со откуп на неплатените обврски на ЕЛС (иако после откупот неплатените обврски пак се зголемија) од централната власт само дополнително ја влошуваат ситуацијата, а меката буџетска контрола преку слабото планирање на буџетите (разлика на реализирани и планирани буџетски ставки) кое е мотивирано и од релаксацијата на буџетските правила од самото Министерство за финансии само повикува на поголема фискална недисциплина. Имено, централната власт сама не го почитува фискалното правило за буџетите на ЕЛС, кое тоа го вовеле, да сопствените приходи на основниот буџет на ЕЛС да се планираат со пораст од најмногу 10% од просечно остварените приходи во последните три години. Самата Влада во 2019 година го зголеми процентот на 30%, а ЕЛС и денес продолжуваат со непроменети практики кои водат до повторно кумулирање на неплатени обврски.

Четвртата причина може да биде несоодветниот трансфер на финансиски ресурси за некои услуги (на пример образование, противпожарна заштита и патишта) и принудување на општините во РСМ на неефикасно обезбедување на услугите. Ова создава неможност за одржување на постојните веќе амортизирани средства и задржување на квалитетот на услугата. Исто така, не-оптималниот трансфер на надлежности на локалната самоуправа (не-финансирани мандати за општините во РСМ) може да создаде неодржлив фискален стрес врз локалната самоуправа поради големиот фискален јаз што се јавува. Оттука, ефикасното планирање на буџетите на ЕЛС е индикатор повеќе за (не)доброто управување отколку за техничко знаење. И што е уште поиндикативно тоа е охрабрено од централната власт. **Затоа, и овој ефект треба да го земеме во предвид во влијанието на фискалната децентрализација врз рамномерноста на развојот на регионите.**

Петтата причина е што може да има потешкотии во управувањето со децентрализацијата со оглед на недостатокот на соодветно искуство, вештини и знаење.

¹⁸ Види повеќе: Alibegovic, J. D, Monastiriotis V., Nikolov M., Galic Marijana: Mayor's political party affiliation and local outcomes: evidence from SEE, discussion paper presented at the first conference CEE-Loc, 21 – 22 September 2023, Wroclaw, Poland.

Шестата причина е тоа што во РСМ, постојат уставни побарувања кои произлегуваат од Охридскиот рамковен договор за еднаква застапеност на етничките малцинства во локалната јавна администрација, јазични барања и барања за образование со цел градење на единство во земјата по етнички линии што се директна одговорност на општините. Оттука, децентрализацијата може да се смета за клучен избор на јавни политики за обезбедување на политичка стабилност и македонска национална кохезија, повеќе отколку да придонесе кон само економска ефикасност. Но, ваквите преферирани политики што стојат зад децентрализацијата се поскапи и бараат дополнителни финансиски средства (повеќе-јазична администрација на услуги на пример).

Овие прашања покренуваат други прашања што се сложени за решавање, но мора да се земат предвид во било каква реформа на децентрализацијата при планирање за пренесување на повеќе надлежности на ЕЛС т.е., проширување на децентрализацијата како што навестува Министерството за локална самоуправа и понатаму да бидат земени во предвид и во носење на политики за рамномерен регионален развој.

Ваквата ситуација покажува дека во РСМ всушност никогаш и немало деволуција во права смисла на зборот со што ЕЛС во РСМ никогаш и не добиле шанса за да поработат на тоа да граѓаните ги почувствуваат социоекономските придобивки од децентрализацијата.

Како што посочивме, важен фактор е и доброто управување кое ќе го анализираме преку разликата на планираните од реализираните буџети од ЕЛС. Но за доброто управување е важна и контролата на корупцијата. РСМ со децентрализацијата можеби придонела кон натамошно влошување на состојбата со корупцијата. Имено, како што укажува и Prud'homme (1995)¹⁹ корупцијата е пораспространета на локално ниво отколку на национално ниво поради зголемени трошоци во однос на алокативната ефикасност, бидејќи тоа доведува до снабдување на услуги за кои нивоата на мито се повисоки наместо да се даваат оние услуги за кои има реална побарувачка од граѓаните (примерите со фамозните ДУП-ови во ЕЛС и како контраст, потребата од подобри патишта, поквалитетни градиники, училишта, менување на цевки од водовод, одведување на отпадни урбани води и атмосферски води). Во таа смисла политичкиот циклус побарува наместо инфраструктурни решенија кои се потреба на граѓаните политички да бидат преферирани „проекти“ кои носат брзи лукративни бенефити заради ефектот на политичка фамилија, а на трошок на граѓаните. Тој трошок ги поскапува услугите за граѓаните, бидејќи води кон стратегии за управување со ЕЛС кои ги зголемуваат трошоците, фаворизираат неефективни технологии и носат губење време. Една индикативна област е ткн. „градење“ во општините каде погрешно се поставува тезата дека ЕЛС имаат потреба од градење бидејќи тоа носело сигурни приходи во буџетите. Како да се заборава дека градењето е и обврска за ЕЛС за обезбедување на соодветна инфраструктура за која веќе требало да биде наплатен соодветен надомест за користење на градежно земјиште. Можеби тривијалниот факт за несериозноста на вака поставената теза е што и ден денес во класификацијата на приходите овој приход не е соодветно третиран како капитален приход кој е наменски. „Сигурни“ приходи во ЕЛС може да бидат тековните приходи но не

¹⁹ Види повеќе: Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. World Bank Research Observer, 10(2).

и капиталните приходи. Уште повеќе што на ваков начин се генерираат просторни предизвици на ограничена мобилност, загрозена социо-економска одржливост и ерозија на квалитетот на живот на граѓаните. **Овде е потребно да се направи барем соодветно рекласифицирање на надоместокот за уредување на градежно земјиште во класификацијата на приходите.**

Понатаму, зошто е поверојатно корупцијата да биде поприсутна на локално отколку на национално ниво. Прво, веројатно има повеќе можности за корупција на локално ниво. Локално политичарите и локалната администрација веројатно ќе бидат повеќе подложни на итни барања од локални бизнис интересни групи (чии пари и гласови се важни). Покрај тоа, локалните власти обично имаат повеќе дискреција од националните носители на одлуки. И токму таа позиција на локалната власт да побргу ги открие преференциите и „важните“ барања на интересни групи за осознавање на нивните локални бизнис преференции и токму таа уставна дискреција на ЕЛС за носење на одлуки наместо да се користи за добробит на граѓаните како главна теоретска предност на децентрализацијата, таа завршува во неетичко, лукративно, коруптивно дејание во доменот на ефектите и мотивите според ефектот на политичката фамилија и лични интереси и тоа спротивно на очекуваните придобивки од децентрализацијата. За локалните функционери, за разлика од оние од централната власт, е малку потешко да не потпаднаат под влијание на овие негативни појави бидејќи тие остануваат да живеат локално, додека централните функционери се движат хоризонтално низ администрацијата и власта. Оттука и разликата помеѓу администрацијата и политичарите на локално ниво е помала отколку на централно ниво т.е., локалните административци имаат помала независност од локалните политичари отколку административците од централната власт. Понатаму, мониторингот и ревизијата како и притисокот од јавноста преку медиумите обично се подобро развиени на национално ниво отколку на локално ниво. Овие ефекти треба подетално да се анализираат но овде само ги најавуваме тезите за идни такви истражувања.

2.2. МЕРЕЊЕ НА ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Мерењето на децентрализацијата за цели на ова истражување ќе се фокусира на фискалниот столб повеќе отколку на политичката автономија на ЕЛС. Сепак, во даден момент дискутираме и за ефектите на политичката економија на локалната власт врз фискалната децентрализација која може да има ефект и на рамномерноста на регионалниот развој во РСМ.

Во делот на фискалната децентрализација ќе го мериме степенот на децентрализација на расходите (**EXP**) и степенот на децентрализација на приходите (**REV**). Двете мерки најчесто се користат во литература за децентрализација²⁰.

Сепак, треба да дообјасниме како се пресметани овие варијабли за цели на ова истражување. За расходите ги земаме само оние расходи од ЕЛС од програмската презентација на расходите за кои со значителна сигурност може да претпоставиме дека

²⁰ Види повеќе: Lessmann C. (2012): Regional inequality and decentralization - An empirical analysis; Document de treball de l'IEB 2012/20.

ЕЛС одлучуваат самостојно за давање на услуги на граѓаните: урбано планирање, локален економски развој и комунални активности. **Во суштина нас повеќе не интересира целосната деволуција во одлучувањето отколку расходите кои се случуваат поради трансферите од централната власт.** Во делот на приходите пак, ги земаме во предвид сопствените приходи и споделениот данок од личен доход но без трансферите од ДДВ. Слично, и овде **сакаме да ги земеме во предвид само оние приходи кои се во дискреција на ЕЛС но и приходите од личен доход кои се прибираат според територијален принцип па со тоа се зема во предвид имплицитно, како прокси, потенцијалот за економска активност за ЕЛС во дадениот регион.**

Овие две варојабли (EXP/REV) се земаат во три варијанти: како **номинални (EXP/REV), по глава на жител (EXPPOP/REVPOP)** и како **удел во вкупните приходи на ЕЛС (EXPSH/REVSH).** Сите три варијанти мерат различни појави. Номиналните вредности се поврзани со апсолутните нивоа на доход и економска моќ на ЕЛС. По глава на жител го мери релативните нивоа нормализирани за бројот на жители како носители на економската активност но, имплицитно, во себе го вградуваат и напорот на ЕЛС за прибирање на сопствените приходи. Третата варијанта, преку прибрани приходи како удел во вкупните приходи, го мери имплицитно и **напорот на ЕЛС во прибирање на сопствените приходи** или моќта и флексибилноста на ЕЛС за самостојно одлучување преку приходите и расходите.

Врз основа на претходно наведеното, како мерки за институционални ефекти и добро управување ја земаме буџетската реализација на ЕЛС (BUDGREAL). Сите овие варијабли ги групираме од ЕЛС во соодветните региони.

3. ВЛИЈАНИЕТО НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВРЗ РАМНОМЕРНИОТ РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ

Со децентрализацијата, локалните власти треба преку локални политики прво да ги откријат, а потоа и да ги задоволат потребите на хетерогените преференции на гласачите според Oates (1972)²¹ и Tiebout (1956)²² затоа што ЕЛС како власт се поблиску до граѓаните отколку централната власт и подобро се запознаени со потребите на граѓаните. Но, покрај овие очекувани придобивки од децентрализацијата, постојат и потенцијални негативни редистрибутивни последици, бидејќи неограничената децентрализација може да доведе до концентрација на ресурси на неколку географски локации и со тоа да ги зголеми разликите на регионите, што е факт и во РСМ случајот (Martinez-Vazquez и McNab-2003)²³. Исто така, според Prud'homme (1995)²⁴, децентрализацијата ја ослабува буџетската моќ на централната власт со што се намалува обемот за прераспределба на ресурсите од побогатите до посиромашните региони, а со тоа се зголемуваат диспаритетите на

²¹ Види повеќе: Oates, W. E. (1972): Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

²² Види повеќе: Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 64(5).

²³ Види повеќе: Martinez-Vazquez, J. and R. McNab (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. World Development, 31(9), pp. 1597{1616}.

²⁴ Види повеќе: Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. World Bank Research Observer, 10(2).

регионите. Во исто време, децентрализацијата често вклучува и фискална конкурентност со што послабите региони дополнително се ставаат во понеповолна ситуација.

Да објасниме со неколку примери. Доколку централната власт воведо политики за намалување на нееднаквоста на регионите и при тоа за индикатор за мерење ја земе доходовната нееднаквост помеѓу регионите во тој случај регионите кои можеби се посиромашни од други региони, а имаат помала нееднаквост на доход на населението внатре во самиот регион ќе се најдат во нефер положба. Тоа е затоа што нивната мерка за нееднаквост можеби е помала од нееднаквост во побогатите региони па повеќето ресурси ќе бидат насочени кон побогатите региони само затоа што доходот во побогатите региони е понееднакво распределен. Со тоа оваа мерка не само што не е фер туку е и неефикасна и неефективна затоа што во случајов ги преферира побогатите региони. **Оттука, социјалниот ризик од сиромаштија, невработеност подобро би се управувал на ниво на региони отколку на ниво на ЕЛС. Во оваа насока треба да се размислува и за „проширување на трансфер на надлежности“/деконцентрација (или надлежност на ниво на региони) која би се однесувала на центрите за социјална работа и подрачните единици на Агенција за вработување.**

Понатаму, сиромашно население во регионите со ниски приходи се сиромашни со причина бидејќи можеби живеат во регион(и) кое нуди(ат) помалку економски можности и можеби имаат послаба инфраструктура и не уживаат позитивна екстерналија од економија на агломерација бидејќи регионот по површина е поголем и/или поради други специфични за регионот екстерналии. Оттука, зголемувањето на индивидуалните приходи на населението не е исто што и зголемувањето на потенцијалите за раст и развој на регионите и/или соодветно адресирање заради големината на површината и ниската густина со население. Ова би значело дека регионите би имале потреба од други политики наместо адресирање на сиромаштијата на населението бидејќи тоа нема да го реши проблемот со сиромаштија. Исто така, степенот на сиромаштија можеби е и предизвик од техничка-мерлива природа бидејќи има висок степен на сива економија и непријавување на промет со што има натценување на параметрите за релативна сиромаштија. „Сиромашни“ региони можеби има и поради индикативен низок даночен напор кај некои ЕЛС.

Prud'homme (1995) тврди дека побогатите региони имаат поголема даночна основа од посиромашните региони и затоа или ќе собираат повеќе даноци и обезбедуваат повеќе локални јавни услуги или ќе обезбедуваат иста количина и квалитет на јавни добра за пониски даночни стапки (во РСМ на пример се уште не се чувствува даночната конкуренција помеѓу ЕЛС во делот на данокот на имот. Имено, иако ЕЛС имаат опсег за избор на даночна стапка за овој данок сепак во периодот 2013-2021 година само 5 до 7 ЕЛС одбрале повисока даночна стапка за данок на имот²⁵).

Во секој случај, мобилните фактори на производство ќе претпочитаат побогати региони за инвестирање проширувајќи ја понатаму даночната база на побогатите региони за сметка на посиромашните и ефектуирајќи во зголемување на јазот во нееднаквоста меѓу

²⁵ Види повеќе: ЦЕА (2023), Оценка на ефикасноста на тековниот систем за администрирање на данокот за имот

регионите. Да ги земеме на пример градбата и цените на становите во Скопје споредено со другите ЕЛС во РСМ. На пример, според Агенција на Катастар на РСМ, просечната цена на градба по m² за станови во Скопје се зголемила во 2023та споредено со 2022ра година за 14% но просечните цени за станови надвор од Скопје пораснале само 9%. Понатаму, просечните цени на m² на станови во Скопје за првите три квартали за 2023 година се 61 илјади денари, а во други ЕЛС во просек 41 илјади денари²⁶. Оттука, ефектот на гласање преку нозете (voting with their feet) на Tiebout (1956) како еден од придобивките на децентрализацијата не може да се забележат за физички лица во РСМ во смисла на различни даночни стапки за поттикнување на ЕЛС конкуренција но таа се забележува во мобилниот капитал кој инвестира во Скопје во градба на станови па затоа можеби Prud'homme (1995) е во право кога вели дека децентрализацијата може да е и мајка на сегрегацијата.

Други предизвици од децентрализацијата може да се однесуваат на проблеми во координацијата, прекумерна регулатива, повисоки административни трошоци или слаб квалитет на локалната администрација во земјите во развој (Tanzi, 1996²⁷). Пример овде се преференцијалните политики за намалување на етничките тензии и потребата за двојазичност во некои ЕЛС што пак ги поскапува услугите за двојазичните ЕЛС но во оваа категорија припаѓаат и етничките тензии во образованието кое наместо интегрирање води кон сегрегација. Покрај тоа, децентрализацијата може да ја зголеми корупцијата и кронизмот во земјите во развој (веќе дискутиравме погоре) поткопувајќи го потенцијалот на децентрализацијата за повисока ефикасност (Lessmann 2012)²⁸. Оттука, многу од претпоставките кои позитивно ја поврзуваат децентрализацијата со пониската регионална нееднаквост може да важат за високо развиените земји, но не и за помалку развиените земји како РСМ.

3.1. МОДЕЛИ ЗА ЕМПИРИСКА АНАЛИЗА

Како предизвик за оваа анализа е изборот на соодветни податоци/индикатори но за нашиот случај не толку како избор од многуте индикатори туку повеќе како недостатокот на податоци на регионално ниво и секако од статистички аспект поради недостаток на доволно обсервации по индикатор. Користиме анализа со балансиран панел на податоци за периодот од 2013 до 2021 година бидејќи за овој период имаме податоци за сите

²⁶ Податоци од Агенција за катастар на недвижности:

<https://www.katastar.gov.mk/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d1%80%d0%b8/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%80-%d0%bd%d0%b0-%d1%86%d0%b5%d0%bd%d0%b8-%d0%b8-%d0%b7%d0%b0%d0%ba%d1%83%d0%bf%d0%b8/>

²⁷ Види повеќе: Tanzi, V. (1996). Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In M. Bruno and B. Pleskovic (editors), Annual World Bank Conference on Economic Development, pp. 539{567. Washington D.C.: World Bank.

²⁸ Види повеќе: Lessmann C. (2012): Regional inequality and decentralization - An empirical analysis; Document de treball de l'IEB 2012/20

варијабли. Спецификацијата на моделите за оценка ги базираме претежно на истражувањето на Lessman (2012) и Kuriacou et.al. (2013)²⁹.

Прво, ќе извршиме оценка на спецификација на модел како во формула (7) за да можеме да го оцениме влијанието на мерките на децентрализација на нееднаквоста на регионите:

$$Ineq_{i,t} = \alpha + \sum_{j=1}^k \beta_j Control_{j,t} + \gamma Dec_{i,t} + \mu_t + \epsilon_{i,t} \quad (7)$$

Второ, сакаме да контролираме дали евентуалните економски промени мерени преку БДП имаат влијание на врската помеѓу децентрализацијата и рамномерниот регионален развој и дали прокси мерката за добро управување преку буџетската реализација има влијание на врската помеѓу децентрализацијата и рамномерниот регионален развој. Оваа втора спецификација на панел моделот е претставена во формулата (8):

$$Ineq_{i,t} = \alpha + \sum_{j=1}^k \beta_j Control_{j,t} + \gamma_1 Dec_{i,t} + \gamma_2 Dec_{i,t} GDPPOP_{i,t} + \gamma_3 Dec_{i,t} BUDGEREAL_{i,t} + \mu_t + \epsilon_{i,t} \quad (8)$$

Панелот во формула (8) е како панелот во формула (7) со тоа што додаваме БДП по глава на жител (**GDPPOP**) како и буџетска реализација по ЕЛС сумирано по региони (**BUDGEREAL**) за да контролираме за влијание на економски промени и доброто управување помеѓу фискалната децентрализација и нееднаквоста на развојот на регионите. DEC-е мерката за фискална децентрализација=**REV** или **EXP**.

Во делот на контролните варијабли (матрицата на варијабли Control) контролираме за следните ендогени фактори: релативната површина на регионите преку густината на население (**GUS**); ефектот на пазар на работна сила преку стапката на учество на пазарот на работна сила наместо стапката на невработеност (поради ефектот на сива економија стапката на активност е пореална апроксимација за пазарот на работна сила-**LAB**); ефектот на етничката фрагментација-**(EIF)** и ефектот на урбанизација преку бројот на урбани/рурални ЕЛС во регионите-**(URRU)**.

3.2. ПОЛИТИЧКА ЕКОНОМИЈА НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

За време на изборна година на локални избори во РСМ, во оние ЕЛС каде градоначалниците се со иста афилијација како и мнозинството во владата, тековните расходи имаат поголем удел во вкупните расходи споредено со ЕЛС кои се предводени од партии кои припаѓаат на опозицијата³⁰. Резултатот за структурата на расходите се менува по една и три години после изборите или во годината пред изборите.

Резултатите од истото истражување покажуваат дека општините кои избираат градоначалници од етникум кој го одразува етничкото мнозинство во ЕЛС имаат тенденција

²⁹ Види повеќе: Kuriacou et.al. (2013): Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance; Papers on regional science, Vol. 94, 1; doi:10.1111/pirs.12061

³⁰ Види повеќе: Alibegovic, J. D, Monastiriotis V., Nikolov M., Galic Marijana: Mayor's political party affiliation and local outcomes: evidence from SEE, discussion paper presented at the first conference CEE-Loc, 21 – 22 September 2023, Wroclaw, Poland.

да имаат помали тековни трошоци во годината пред изборната година. Овие ЕЛС исто така, имаат тенденција да имаат забавување на акумулацијата на неплатените обврски една година пред изборната година.

Но, ефектот на политичка фамилија игра јасна улога за стапката на промена на неплатените обврски со текот на времето. Во РСМ, ефектот на политичка фамилија е поврзан со забавување на акумулацијата на заостанатите долгови една година по изборната година. Со други зборови, оние ЕЛС каде градоначалниците се со иста афилијација како и мнозинството во владата ги намалуваат неплатените обврски по изборните години поради ефектот на политичка фамилија и финансиската помош од централната власт.

Новоизбраните градоначалници кои се избрани за првпат имаат тенденција да акумулираат повеќе неплатени обврски од нивните актуелни колеги кои повторно се избрани како градоначалници (ова нема никакво вијание дали градоначалникот е со иста политичка афилијација како и мнозинството од централната власт т.е., нема ефект на политичка фамилија за овој наод).

3.3. РЕЗУЛТАТИ ОД ЕМПИРИСКА АНАЛИЗА

Панел спецификација

Со првиот модел сакаме да го оцениме влијанието на фискалната децентрализација врз нерамномерноста на регионалниот развој во РСМ. Резултатите од оценката се презентирани на следната Табела 3. Оценката е презентирана за онаа зависна варијабла за која е статистички значајна мерката на децентрализација. Оваа табела ги презентира наодите за мерката **REVPOP** (приходи по глава на жител) и **EXP** (расходи) за фискална децентрализација.

Табела 3. Оценка на влијание на децентрализација за планските региони во РСМ со панел спецификација

Зависна варијабла Според Равенка (7) се претставени оценките и за контролните варијабли- Control: GUS; LAB; ETF; URRU	CV	WCV
α	-1.212*** (-2.031)	-2.977**** (-2.462)
TIME	0.006**** (3.312)	0.006*** (2.014)
GUS	0.012 (0.344)	0.089 (1.361)
LAB	0.097 (0.718)	0.200 (0.854)

ETF	0.003 (0.167)	-0.003 (-0.100)
URRU	0.005 (0.231)	0.009 (0.233)
EXP		0.053 (1.361)
REVPOP	-0.040** (-1.773)	

Забелешка: †-статистиката е во заграда. ****, ***, **, и * означуваат статистичка значајност при 1%, 5%, 10% и 15% соодветно.

Од табелата гледаме дека емпириските резултати покажуваат дека приходите по глава на жител статистички ја објаснуваат нееднаквост на планските региони мерена како коефициент на варијација. **Ефектот е таков да 1% зголемување на приходите по глава на жител во ЕЛС е корелирано со до 4% намалување на нееднаквоста во регионите. Со други зборови, оние региони каде ЕЛС имаат повисоки приходи во просек влијаат кон намалување на нееднаквоста на развојот на планските региони мерена како коефициент на варијација на БДП по глава на жител.** Значи, факторот на сопствени прибрани приходи вклучително и економската активност мерена преку прибран данок на личен доход имаат позитивно влијание кај регионите за намалување на нееднаквоста.

Другите ендогени фактори не се статистички значајни освен времето кое покажува дека со текот на времето нееднаквоста расте. За расходите, тие покажуваат статистичка значајност на ниво од 20% за мерката пондериран коефициент на варијација. Ова укажува на фактот дека ако се води сметка за рамномерен развој со мерки од аспект на расходи тогаш мора да се води сметка за влијанието на бројот на население во регионите при мерењето на нееднаквоста (затоа што е значајно за пондериран коефициент на варијација).

Од статистички аспект коефициентот на корелација и за двете оценки е мал што укажува на тоа дека можеби треба да се земат во предвид и други ендогени независни варијабли во спецификацијата на моделот, а кои можеби влијаат на регионалната нееднаквост. Затоа понатаму, го земаме во предвид и БДП по глава на жител (**GDPPPOP**) како и буџетска реализација по ЕЛС сумирано по региони (**BUDGREAL**) за да контролираме за влијание на економски промени и за доброто управување помеѓу фискалната децентрализација и нееднаквоста на развојот на регионите според дискусијата од погоре.

Панел спецификација со контрола за ефектот на економските промени низ регионите и со контрола за ефектот на доброто управување на ЕЛС низ регионите

Со вториот модел од Равенка-8 сакаме да контролираме дали евентуалните економски промени мерени преку БДП по глава на жител и како и доброто управување мерено преку буџетска реализација по ЕЛС, имаат влијание на врската помеѓу децентрализацијата и рамномерниот регионален развој.

Резултатите од оценката се презентирани на следната табела. Оценката е презентирана за секоја зависна варијабла како мерка за нееднаквост т.е., мерките на Сигма-конвергенција: коефициент на варијација-**CV**, пондериран коефициент на варијација-**WCV** и ЏИНИ коефициент-**GINI**, во зависност од мерката за фискална децентрализација-**REV** (сопствени приходи); **REVPOP** (сопствени приходи по глава на жител) и **REVSH** (удел на сопствени приходи во вкупни приходи)³¹.

Табела 4. Оценки за влијание на фискална децентрализација (мерена преку **REV**-приходи) врз нееднаквост на регионите

	CVREV	CVREVPOP	CVREVSH	WCVREV	WCVREVPOP	WCVREVSH	GINIREV	GINIREVPOP	GINIREVSH
α	-1.346**** (-4.501)	-1.248**** (-4.161)	-1.412**** (-5.017)	-0.756 (-1.014)	-0.614 (-0.813)	-0.663 (-0.906)	-2.200**** (-4.542)	-2.209**** (-4.464)	-1.986**** (-4.273)
TIME	0.001 (0.667)	0.001 (0.571)	-0.001 (-0.373)	-0.023**** (-7.293)	-0.022**** (-7.393)	-0.021**** (-6.775)	-0.007**** (-3.704)	-0.008**** (-3.726)	-0.006**** (-2.952)
REV	-0.070**** (-4.388)	-0.200**** (-4.825)	1.019**** (5.041)	-0.126*** (-2.184)	-0.368**** (-3.539)	1.596**** (3.038)	-0.076**** (-2.940)	-0.194**** (-2.849)	0.934**** (2.801)
GDPPOP	0.002*** (2.093)	0.006**** (2.937)	0.037**** (5.041)	0.004*** (2.232)	0.014*** (2.551)	-0.058** (-1.690)	0.002** (1.731)	0.006** (1.633)	-0.019 (0.892)
BUDGREAL	0.008**** (7.148)	0.021**** (7.406)	-0.134**** (-7.694)	0.014**** (4.865)	0.036**** (5.033)	-0.197**** (-4.354)	0.011**** (5.867)	0.027**** (5.715)	-0.152**** (-5.293)
GUS	0.036*** (2.305)	0.033*** (2.214)	0.031*** (2.051)	0.070** (1.783)	0.070** (1.856)	0.053 (1.352)	0.050** (1.965)	0.052*** (2.088)	0.033 (1.350)
LAB	0.109* (1.621)	0.076 (1.241)	0.058 (0.963)	0.116 (0.691)	0.100 (0.644)	0.048 (0.309)	0.115 (1.051)	0.119 (1.175)	0.073 (0.733)
ETF	-0.006 (-0.761)	-0.003 (-0.412)	-0.003 (-0.352)	-0.005 (-0.249)	-0.001 (-0.003)	-0.009 (-0.439)	-0.012 (-0.895)	-0.011 (-0.780)	-0.016 (-1.239)
URRU	-0.032**** (-2.996)	-0.021*** (-2.149)	-0.029**** (-2.995)	-0.050** (-1.862)	-0.037* (-1.528)	-0.046** (-1.810)	-0.036*** (-2.051)	-0.033*** (-2.067)	-0.035*** (-2.182)

Забелешка: †-статистиката е во заграда. ****, ***, **, и * означуваат статистичка значајност при 1%, 5%, 10% и 15% соодветно.

Од Табелата може да заклучиме неколку работи:

- Сите мерки на децентрализација: **REV** (сопствени приходи); **REVPOP** (сопствени приходи по глава на жител) и **REVSH** (удел на сопствени приходи во вкупни приходи) имаат статистички значајно влијание на нееднаквост на регионите мерени преку БДП по глава на жител.
- Во просек, кога контролираме за население во региони (пондериран коефициент на варијација), влијанието на приходите е повисоко на нееднаквоста на регионите. Влијанието е во ранг од:
 - **1% зголемени приходи кај ЕЛС се корелирани со 7% до 7.6% намалување на нееднаквоста на регионите (CV или ЏИНИ) но ако водиме сметка за бројот**

³¹Оценките за влијанието на ЕХР-расходите кон нееднаквоста на планските региони се претставени во Анекс.

на население во регионите тогаш влијанието, по глава на жител, може да биде повисоко и до 12.6% во намалување на нееднаквоста на БДП по глава на жител за планските региони. Ова е индикација дека бројот на население е значајно за намалување на нееднаквоста во регионите. Емиграцијата и атрактивноста на секундарните региони за нивните жители е важно за да останат да бидат продуктивен економски фактор во тие секундарни региони.

- За мерка на децентрализација-приходи на број на жители (**REVPOP**) влијанието е повисоко што дава индикации дека нерамномерноста на регионите е корелирано со двоцифрени проценти намалување ако ЕЛС имаат повисок напор за прибирање на сопствени приходи по глава на жител. Внимателно, овде во сопствени приходи се влезени и споделените даноци од данок на личен доход што укажува дека повисока економска активност на работната сила во ЕЛС може да види кон пониска нееднаквост на регионите. **Од друга страна, зголемување на уделот на сопствени приходи на ЕЛС во нивните вкупни приходи е корелирано со зголемена нееднаквост на регионите. Ова значи дека пониската економска моќ во самите ЕЛС ја рефлектира економската реалност на помалку развиените региони бидејќи дури и ако напорот за прибирање на сопствени приходи кај ЕЛС се зголеми тогаш пак би се зголемила нееднаквоста кај регионите поради фактот што економската активност на населението е или пониска или во просек се исцрпени потенцијалите на тој помалку развиен регион. Во тој случај улогата на централната власт е преку инструментите на регионален развој да влијае одржливо на помалку развиените региони за зголемување на нивните економски потенцијали повеќе отколку за решавање на предизвикот со инструменти за намалување на сиромаштија на пример.**
- Препораката од досега искажаното е дека при дизајнирање на фискалната децентрализација треба да се води сметка за реалноста на ЕЛС во склоп на планските региони. Во таа смисла економската моќ на регионите има силен ефект кој го надминува ефектот на поголем напор за прибирање на сопствени приходи кај ЕЛС кај некои региони. Прибирањето на сопствени приходи со поголем даночен напор за секоја ЕЛС е секако преферирано решение но централната власт и треба да ја земе во предвид реалноста за даночната база на ЕЛС во склопот на регионите кога ќе го засметува степенот на развиеност на регионите по кој ќе врши дистрибуција на средствата за рамномерен регионален развој. **Со други зборови, прибирање на сопствени приходи кај ЕЛС е добар индикатор за тоа до каде може да се очекуваат приходи од даночната база но е и индикатор за нивото на ограничениот економски потенцијал на посиромашните региони каде има релативно повисок даночен напор кај ЕЛС. Во тој случај централната власт треба да работи на зголемување на економскиот потенцијал на понеразвиените региони за тие да може да конвергираат во стабилна состојба на поразвиените региони.**
- Понатаму, интересно е да се види статистичката значајност на временската динамика на развојот на степенот на неразвиеност. Имено, ако номинално ја следиме динамиката на степените на Сигма-конвергенција т.е., нееднаквоста преку коенфициентот на варијација времето не е статистички значајно но ако мерката ја пондерираме и контролираме за бројот на население (пондерирани коенфициентот на варијација) тогаш станува јасно дека намален број на

население го зголемува степенот на нееднаквост кај регионите но не само при пондерираниот коефициент на варијација туку и кај ЦИНИ коефициентот (кој коефициент нема мерна единица па влијанието на бројот на население е со низок степен на можна мултиколинearност кај независните варијабли со населението). При тоа за секое отприлика 1% намалување на население се зголемува нееднаквоста кај регионите мерена преку пондерираниот коефициент на варијација за отприлика 2% или за отприлика 0.7% мерена преку ЦИНИ коефициентот. **Со други зборови, во РСМ, намалувањето на бројот на жители за 1% води во просек до 2% зголемена нееднаквост кај планските региони.**

- Доколку контролираме за економските промени мерени преку БДП по глава на жител (GDPPOP) ќе видиме дека тој фактор е статистички значаен во сите спецификации. Ефектот е таков да повисоки БДП по глава на жител водат до зголемување на нееднаквоста на степенот на развиеност на регионите мерено по трите Сигма-коефициенти. **Ова е уште еден сигнал за централната власт дека фокусот на просечен економскиот раст не води до апсолутна Бета-конвергенција туку до условна конвергенција каде ендегените фактори за регионите имаат влијание да регионите во кластери конвергираат кон различни стабилни состојби (steady states)³². Во таа насока препораката за централната власт е да се фокусира на подигнување на потенцијалите за економски раст во пониско развиените региони. Дури и да размисли за прелевање на средства од поразвиените кон помалку развиените региони или преку Робин Худ модели или преку изоставување на поразвиените региони за одреден временски период додека не се постигне апсолутна конвергенција на планските региони во РСМ.**
- Доколку контролираме за ефектот на добро управување мерено преку буџетската реализација кај ЕЛС ќе видиме дека тој фактор е статистички значаен во сите спецификации. **Ефектот е таков да повисока буџетска реализација кај ЕЛС е корелирана со зголемување на степенот на нееднаквост. Овој наод мора да се гледа барем од три аспекта. Прво,** буџетската реализација овде е на вкупните приходи на ЕЛС кои во просек во РСМ се со ниска фискална автономија па влијанието на трансферите е такво да тие можеби влијаат кон зголемување на нееднаквоста на регионите (впрочем, блок дотациите од фискалната децентрализација се дизајнирани на тој начин за да финансираат постоечки капацитети повеќе отколку за развој на услугата). **Второ,** оние примарни региони каде ЕЛС имаат доволно економска моќ ги оставаат зад себе оние секундарни региони каде ЕЛС имаат помалку атрактивна економска привлечност. **Трето,** во контекст на наодите од погоре, буџетската реализација е со ограничена моќ за да биде корелирана со повисока развиеност бидејќи ефектот од економската атрактивност на регионите е со повисок негативен ефект од можноста за позитивен ефект дури и при полна буџетска реализација на ЕЛС бидејќо секундарните региони имаат понизок економски потенцијал.
- Што се однесува до ендегените варијабли заклучуваме:
 - **Густината (GUS) е статистички значајна. Повисока густина на регионите влијае на зголемување на нееднаквоста во просек од 2%-7% (зависно од**

³² Види повеќе: ЦЕА (2023): Анализа на диспаратите помеѓу земјите од Западен Балкан-Кластерска анализа. <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/1.-Vol-3-Report-Task-2-Cluster-analysisMKtopublishmaps18062023-1.pdf>

Сигма мерката и од мерката на децентрализација) за секој еден процент на зголемување на густината. Ова значи дека концентрацијата на население, а особено гравитационската моќ на Скопскиот плански регион ги остава другите региони без факторот на производство од човечки капитал настрана од ефектот на емиграција на населението надвор од државата³³.

- **Активноста на работната сила (LAB)** нема статистичка значајност освен при мерење на степен на конвергенција за прибрани приходи (REV) од 15% статистичка значајност. **Влијанието е такво да повисока економска активност на работната сила влијае кон зголемување на нееднаквоста на регионите.** И овој ефект треба да се разгледува во контекст на досега кажаното дека економската активност е повисока во примарните региони каде гравитационската моќ е повисока и ги оставаат помалку развиените секундарни региони зад себе³⁴.
- **Етничката фрагментарност (ETF)** нема статистички значајно влијание за објаснување на нееднаквоста на регионите.
- Уделот на урбани ЕЛС во вкупниот број на ЕЛС во планските региони (URRU) има статистички значајно влијание. **Поголем удел на урбани ЕЛС во регионите водат до поголема нееднаквост на планските региони.** И овој ефект треба да се разгледува во контекст на досега кажаното дека економската активност е повисока во примарните региони каде гравитационската моќ е повисока, има ефекти на агломерација преку густината на население и ги оставаат помалку развиените секундарни региони зад себе³⁵.
- **Наодите за ендегените варијабли се дека понеразвиените секундарни региони се оставени зад развојот на поразвиените примарни региони поради ефектот на миграции кон урбани центри. Магнетната привлечност на поразвиените региони (особени на Скопскиот плански регион) ги влошува разликите во споредба со секундарните помалку развиени региони. Влијанијата од агломерацијата ги привлекуваат луѓето кон овие центри на раст на продуктивноста и повисоки заработки оставајќи ги понеразвиените региони без фактори на производство и без потенцијал.**
- **Во таа смисла треба да се даде можност за зголемување на потенцијалите на секундарните региони за да може да се зголеми нивната атрактивност и конкурентност.**

И покрај недостатокот на резултати во постигнување на рамномерен регионален развој, досега не постои анализа за РСМ која посистематски ќе го истражи влијанието на фискалната децентрализација на рамномерниот регионален развој. Една од причините за недостигот од квантитативни истражувања е слабата достапност на податоци по ЕЛС и по региони кои се неопходни за истражување и анализа. Резултатите од меѓународните истражувања укажуваат дека побогатите земји имаат корист од децентрализацијата во

³³ Види повеќе: ЦЕА (2023): Анализа на територијалните предизвици, потреби и потенцијали на шесте земји од Западен Балкан: Економски преглед. <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/0.-VOL-2-Report-Task-2-Economic-view-of-disparitiesMK-za-objava14062023.pdf>.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

поглед на порамномерна дистрибуција на доходот додека децентрализацијата може да доведе до повисоки регионални нееднакости во земјите во развој. Резултатите од тие истражувања се со исти наоди и за мерките на фискалната и и за мерките на политичка децентрализација што имплицира дека кога се поттикнува „натамошна“ децентрализација во РСМ потенцијалниот негативен ефект треба да биде земен во предвид за порамномерен рамномерен развој.

Во РСМ и фискалната децентрализација и рамномерниот регионален развој се уставни категории. При тоа, иако не е предмет на оваа анализа, треба да се прави разлика кога се зборува за проширување на децентрализацијата која може да подразбира и политичка и административна децентрализација но може да биде и пренесување на надлежности на планските региони (за што треба да има и уставни измени) од она кога се зборува за пренесување на институции кон ЕЛС во рамките на веќе пренесени надлежности. Пренесување на институции во рамките на пренесени надлежности ја прифаќа постоечката организација на државата и се мисли на пренесување на институции кои претежно веќе се дефинирани во рамките на надлежности во законот за локална самоуправа (или ќе мора да се прават минимални измени во законската регулатива) но не и на политичката и административната децентрализација и/или пренесување на надлежности на планските региони. Пример за ова е пренесена надлежност во културата но во тек е пренос на библиотеките како институции од централна кон локалните власти. Во овој документ, како резултат од анализата на влијанието на фискалната децентрализација и од документите од МЛС се даваат одредени препораки и за можното пренесување на надлежности и на планските региони.

НАОДИ

- Во РСМ децентрализацијата после 2001 година се третира како инструмент за смирување на етнички тензии повеќе отколку како инструмент за постигнување на **економска ефикасност и добро управување со власта.**
- Во последно време е зголемен апетитот за **проширување на процесот на децентрализација**, како што се води во документи од МЛС, но тоа побарува соодветна анализа за постигнувањата досега од процесот на децентрализација и тоа и во политичка и во економска смисла пред да се премине кон пренесување на нови надлежности. Ова е важно да се направи бидејќи во РСМ всушност никогаш и немало деволуција во права смисла на зборот со што ЕЛС во РСМ никогаш и не добиле шанса за да поработат одржливо на тоа да граѓаните ги почувствуваат социоекономските придобивки од „вистинска“ децентрализација (деволуција).
- Во РСМ после 2008 година е воведена категорија на рамномерност во развој на планските региони. Успехот досега во рамномерност во развојот на регионите заостана и покрај постоечката законска и институционална рамка за постигнување на целта за рамномерност во развој на планските региони.
- Понатаму, **во РСМ планските региони не конвергираат кон една стабилна состојба т.е., не постои апсолутна бета-конвергенција.** Ова значи дека дури и при постигнување на намалување на диспаратите помеѓу регионите тие конвергираат кон различни стабилни состојби (steady states) и најверојатно се јавуваат кластери на конвергенција кон различни стабилни состојби т.е., некои региони конвергираат кон повисок степен на развој, а други кон понизок степен на развој. **За да се промени ова потребно е да се**

носат политики кои ќе го зголемат потенцијалот на ендегените фактори за развој во оние секундарни региони кои заостануваат. Ова значи дека секундарните региони кои заостануваат треба да добијат капитални инвестиции за да го зголемат потенцијалот на факторите на раст (инфраструктура, луѓе и институции).

- **Во таа насока, а имајќи во предвид дека РСМ цели кон членство во ЕУ, треба да се земе во предвид Членот 174 од Договорот за функционирање на ЕУ:** „Конкретно, Унијата ќе има за цел да ги намали разликите помеѓу нивоата на развој на разни региони и заостанатост на најнеповолните региони. Помеѓу засегнатите региони, особено внимание ќе се посвети на руралните области, подрачја погодени од индустриска транзиција и региони кои страдаат од тешка и постојана природна или демографски хендикепи како најсеверните региони со многу мала густина на населеност и острови, вкрстени пограничните и планинските региони“.
- Наодите за ендегени фактори кои се специфични за планските региони покажуваат дека погусто населени региони и оние региони каде работната сила повеќе партиципира на пазарот на работна сила имаат поспора конвергенција (овие региони се поразвиени и е за очекување да имаат поспора конвергенција поради понизок маргинален принос). Од друга страна, поголема урбанизација води кон повисок раст на регионите. Етничката фрагментација нема статистички значајно влијание на конвергенцијата на планските региони. **Ова значи дека за рамномерен регионален развој треба да се води сметка за оние ЕЛС кои се во региони кои имаат помала густина на население и во кои работната сила не партиципира доволно на пазарот на работна сила.**
- Концентрацијата на капитал, инвестиции, човечки ресурси, техничка инфраструктура, социјални објекти и институции во градот Скопје го нарушува и загрозува концептот на полицентричен развој на државата, што пак е појдовна претпоставка за рамномерен регионален развој во државата. Ова значи дека **се јавува барем еден кластер на секундарни региони во кои не влегува Скопскиот плански регион.**
- **Во РСМ не може да се очекуваат исти економски придобивки со фискалната децентрализација како во поразвиените економии и затоа таа треба да биде димензионирана и смислена така што ќе се земат во предвид соодветните специфики на РСМ, развојот на демократијата и доброто управување во РСМ.**
- **Фискалната децентрализација и пренесувањето на надлежности може да влијаат негативно на рамномерноста на развојот на регионите. Има одредени категории како на пример економијата на обем и екстерналиите кои водат до прелевање на ефекти од едни ЕЛС кон други ЕЛС. За ваквите надлежности треба да се пристапи или кон асиметрична децентрализација или кон пренесување на надлежности на планските регионите.** На пример, социјалниот ризик од сиромаштија, невработеност и други социјални ризици подобро би се управувале од регионите отколку од ЕЛС. Друг пример е густината на населението при ЕЛС каде погусто населените ЕЛС можеби уживаат позитивни ефекти од економија на обем споредено со слични по територија ЕЛС но со помал број на жители во рамките на еден плански регион. Овде мерката на зголемување на приходите на населението не влијае на рамномерен развој бидејќи оние региони со помалку жители на м² во своите ЕЛС се со помал приход можеби едноставно заради недостаток на население и поради тоа имаат пониска економска активност.

- Сите мерки на децентрализација: **REV** (сопствени приходи); **REVPOP** (сопствени приходи по глава на жител) и **REVSH** (удел на сопствени приходи во вкупни приходи) имаат статистички значајно влијание на нееднаквост на регионите мерени преку БДП по глава на жител. Исто и расходите како мерка за децентрализација имаат статистички значајно влијание на нееднаквост на регионите мерени преку БДП по глава на жител.
- Во просек, кога контролираме за население во региони (пондериран коефициент на варијација), влијанието на приходите е повисоко на нееднаквоста на регионите. Влијанието е во ранг од:
 - **1% зголемени приходи кај ЕЛС се корелирани со 7% до 7.6% намалување на нееднаквоста на регионите (CV или ЦИНИ) но ако водиме сметка за бројот на население во регионите тогаш влијанието, по глава на жител, може да биде повисоко и до 12.6% во намалување на нееднаквоста на БДП по глава на жител за планските региони.** Ова е индикација дека бројот на население е значајно за намалување на нееднаквоста во регионите. Емиграцијата и атрактивноста на секундарните региони за нивните жители е важно за да останат да бидат продуктивен економски фактор во тие секундарни региони.
 - За мерка на децентрализација-приходи на број на жители (**REVPOP**) влијанието е повисоко што дава индикации дека нерамномерноста на регионите е корелирано со двоцифрени проценти намалување ако ЕЛС имаат повисок напор за прибирање на сопствени приходи по глава на жител. Внимателно, овде во сопствени приходи се влезени и споделените даноци од данок на личен доход што укажува дека повисока економска активност на работната сила во ЕЛС може да види кон пониска нееднаквост на регионите. **Од друга страна, зголемување на уделот на сопствени приходи на ЕЛС во нивните вкупни приходи е корелирано со зголемена нееднаквост на регионите. Ова значи дека пониската економска моќ во самите ЕЛС ја рефлектира економската реалност на помалку развиените региони бидејќи дури и ако напорот за прибирање на сопствени приходи кај ЕЛС се зголеми тогаш пак би се зголемила нееднаквоста поради фактот што економската активност на населението е или пониско или во просек се исцрпени потенцијалите на тој помалку развиен регион. Во тој случај улогата на централната власт е преку инструментите на регионален развој да влијае одржливо на помалку развиените региони за зголемување на нивните економски потенцијали повеќе отколку за решавање на предизвикот со инструменти за намалување на сиромаштија на пример.**
- Препораката од досега искажаното е дека при дизајнирање на фискалната децентрализација треба да се води сметка за реалноста на ЕЛС во склоп на планските региони. Во таа смисла економската моќ на регионите има силен ефект кој го надминува ефектот на поголем напор за прибирање на сопствени приходи кај ЕЛС кај некои региони. Прибирањето на сопствени приходи со поголем даночен напор за секоја ЕЛС е секако преферирано решение но централната власт и треба да ја земе во предвид реалноста за даночната база на ЕЛС во склопот на регионите кога ќе го засметува степенот на развиеност на регионите по кој ќе врши дистрибуција на средствата за рамномерен регионален развој. **Со други зборови, прибирање на сопствени приходи кај ЕЛС е добар индикатор за тоа до каде може да се очекуваат приходи од даночната база но е и индикатор за нивото на ограничениот економски потенцијал на регионите каде има релативно повисок даночен напор кај ЕЛС. Во тој**

случај централната власт треба да работи на зголемување на економскиот потенцијал на понеразвиените региони за тие да може да конвергираат во стабилна состојба на поразвиените региони.

- Понатаму, интересно е да се види статистичката значајност на временската динамика на развојот на степенот на неразвиеност. Имено, ако номинално ја следиме динамиката на степените на Сигма-конвергенција т.е., нееднаквоста преку коенфициентот на варијација времето не е статистички значајно но ако мерката ја пондерираме и контролираме за бројот на население (пондериран коенфициентот на варијација) тогаш станува јасно дека намален број на население го зголемува степенот на нееднаквост кај регионите но не само при пондерираниот коефициент на варијација туку и кај ЦИНИ коефициентот (кој коефициент нема мерна единица па влијанието на бројот на население е со низок степен на можна мултиколинearност кај независните варијабли со населението). При тоа за секое отприлика 1% намалување на население се зголемува нееднаквоста кај регионите мерена преку преку пондерираниот коефициент на варијација за отприлика 2% или за отприлика 0.7% мерена преку ЦИНИ коефициентот. **Со други зборови, во РСМ, намалувањето на бројот на жители за 1% води во просек до 2% зголемена нееднаквост кај планските региони.**
- Доколку контролираме за економските промени мерени преку БДП по глава на жител (GDPPPOP) ќе видиме дека тој фактор е статистички значаен во сите спецификации. Ефектот е таков да повисоки БДП по глава на жител водат до зголемување на нееднаквоста на степенот на развиеност на регионите мерено по трите Сигма-коефициенти. **Ова е уште еден сигнал за централната власт дека фокусот на просечен економскиот раст не води до апсолутна Бета-конвергенција туку до условна конвергенција каде ендегените фактори за регионите имаат влијание да регионите во кластери конвергираат кон различни стабилни состојби (steady states)³⁶. Во таа насока препораката за централната власт е да се фокусира на подигнување на потенцијалите за економски раст во пониско развиените региони. Дури и да размисли за прелевање на средства од поразвиените кон помалку развиените региони или преку Робин Худ модели или преку изоставување на поразвиените региони за одреден временски период додека не се постигне апсолутна конвергенција на планските региони во РСМ.**
- Доколку контролираме за ефектот на добро управување мерено преку буџетската реализација ќе видиме дека тој фактор е статистички значаен во сите спецификации. **Ефектот е таков да повисока буџетска реализација кај ЕЛС е корелирана со зголемување на степенот на нееднаквост. Овој наод мора да се гледа барем од три аспекта. Прво**, буџетската реализација овде е на вкупните приходи на ЕЛС кои во просек во РСМ се со ниска фискална автономија па влијанието на трансферите е такво да тие можеби влијаат кон зголемување на нееднаквоста на регионите (впрочем, блок дотациите од фискалната децентрализација се дизајнирани на тој начин за да финансираат постоечки капацитети повеќе отколку за развој на услугата). **Второ**, оние примарни региони каде ЕЛС имаат доволно економска моќ ги оставаат зад себе оние секундарни региони каде ЕЛС имаат помалку атрактивна економска привлечност. **Трето**, во контекст на наодите од погоре, буџетската реализација е со ограничена моќ

³⁶ Види повеќе: ЦЕА (2023): Анализа на диспаратите помеѓу земјите од Западен Балкан-Кластерска анализа. <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/1.-Vol-3-Report-Task-2-Cluster-analysisMKtopublishmaps18062023-1.pdf>

за да биде корелирана со повисока развиеност бидејќи ефектот од економската атрактивност на регионите е со повисок негативен ефект од можноста за позитивен ефект дури и при полна буџетска реализација на ЕЛС бидејќи секундарните региони имаат понизок економски потенцијал.

➤ Што се однесува до ендегените варијабли заклучуваме:

- **Густината (GUS) е статистички значајна. Повисока густина на регионите влијае на зголемување на нееднаквоста во просек од 2%-7%** (зависно од Сигма мерката и од мерката на децентрализација) за секој еден процент на зголемување на густината. Ова значи дека концентрацијата на население, а особено гравитациската моќ на Скопскиот плански регион ги остава другите региони без факторот на производство од човечки капитал настрана од ефектот на емиграција на населението надвор од државата³⁷.
- **Активноста на работната сила (LAB) нема статистичка значајност освен при мерење на степен на конвергенција за прибрани приходи (REV) од 15% статистичка значајност. Влијанието е такво да повисока економска активност на работната сила влијае кон зголемување на нееднаквоста на регионите.** И овој ефект треба да се разгледува во контекст на досега кажаното дека економската активност е повисока во примарните региони каде гравитациската моќ е повисока и ги оставаат помалку развиените секундарни региони зад себе³⁸.
- **Етничката фрагментарност (ETF) нема статистички значајно влијание за објаснување на нееднаквоста на регионите.**
- Уделот на урбани ЕЛС во вкупниот број на ЕЛС во планските региони (URRU) има статистички значајно влијание. **Поголем удел на урбани ЕЛС во регионите водат до поголема нееднаквост на планските региони.** И овој ефект треба да се разгледува во контекст на досега кажаното дека економската активност е повисока во примарните региони каде гравитациската моќ е повисока, има ефекти на агломерација преку густината на население и ги оставаат помалку развиените секундарни региони зад себе³⁹.
- **Наодите за ендегените варијабли се дека понеразвиените секундарни региони се оставени зад развојот на поразвиените примарни региони поради ефектот на миграции кон урбани центри. Магнетната привлечност на поразвиените региони (особени на Скопскиот плански регион) ги влошува разликите во споредба со секундарните помалку развиени региони. Влијанијата од агломерацијата ги привлекуваат луѓето кон овие центри на раст на продуктивноста и повисоки заработки оставајќи ги понеразвиените региони без фактори на производство и без потенцијал.**
- **Во таа смисла треба да се даде можност за зголемување на потенцијалите на секундарните региони за да може да се зголеми нивната атрактивност и конкурентност.**

³⁷ Види повеќе: ЦЕА (2023): Анализа на територијалните предизвици, потреби и потенцијали на шесте земји од Западен Балкан: Економски преглед. <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/0.-VOL-2-Report-Task-2-Economic-view-of-disparitiesMK-za-objava14062023.pdf>.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

ПРЕПОРАКИ

- **Анализа за постигнувања од децентрализацијата досега.** Да се направи соодветна анализа за постигнувањата досега од процесот на децентрализација и тоа и во политичка и во економска смисла.
- **Анализа за неуспехот за постигнување рамномерност кај регионите.** Да се направи соодветна анализа за главните фактори за неуспехот на постигнување на рамномерност во регионалниот развој.
- **Фискалната децентрализација треба да се гледа како социоекономски инструмент, а не како инструмент за етничка консолидација.** Имајќи во предвид дека се постигнати целите од постконфликтниот Устав на РСМ од 2001 година, треба да се гледа на фискалната децентрализација и воопшто на децентрализацијата како економски инструмент кој влијае на рамномерноста на развојот на регионите. Ова особено е важно бидејќи имајќи во предвид степенот на демократски развој во РСМ не може да очекуваме по дефиниција дека децентрализацијата ќе воведи по автоматизам и економска ефикасност.
- **Фокусот треба да биде кон економски развој, а не кон економски раст.** За постигнување на апсолутна Бета-конвергенција потребно е да се носат политики кои ќе го зголемат потенцијалот на ендегените фактори за развој во оние секундарни региони кои заостануваат. Ова значи дека секундарните региони кои заостануваат треба да добијат капитални инвестиции за да го зголемат потенцијалот на факторите на раст (инфраструктура, луѓе и институции).
- **Децентрализацијата не може да се гледа одвоено од рамномерен регионален развој.** Во натамошното проширување на децентрализацијата мора да се води сметка и за ефектот на влијание на децентрализацијата врз рамномерниот регионален развој.
- **Евалуација на факторите кои се земаат како мерки за степен на развиеност на регионите.** Додека густината на население може да се земе во предвид во индикаторите за степен на развиеност на планските региони, зголемување на партиципацијата на работна сила на пазарот на труд треба да се решава со други политики на национално ниво надвор од инструментите на рамномерен регионален развој едноставно поради фактот што има прелевања т.е., екстерналии од едни региони кон други на продуктивна работна сила и тоа настрана од емиграцијата поради фактот на привлечната гравитациона сила на поразвиените региони споредено со секундарните региони.
- **Град Скопје и Скопски плански регион да бидат изоставени во одреден временски период од ДДВ трансфери и од распределба на средства за рамномерен регионален развој (дури и да се размисли за Робин Худ инструменти).** Имајќи го во предвид неуспехот на полицентричниот развој и силната доминација на Град Скопје како посебна ЕЛС во јавните финансии на фискалната децентрализација, се поставува и прашањето дали Град Скопје и/или Скопскиот плански регион не треба да бидат изоставени одреден временски период и од распределба на средства за рамномерен регионален развој и од распределба на средства за ДДВ (од фискалната децентрализација за Град Скопје и општините во Град Скопје) на пример или дали не треба да се воведи систем на Робин Худ. Ова би можело да биде транзиторна одлука се до постигнување на „разумна (што е тоа разумна рамномерност е исто така предмет на анализа и оценка)“ рамномерност помеѓу Скопскиот и останатите плански

региони. На овој начин, РСМ во целина би била во подобра позиција доколку една единица на приход се трансферира од побогатиот на посиромашниот регион.

- **Потребно е да се воведат асиметричност: територијална (градови и општини) и/или фискална/надлежности и анализа за пренесување на надлежности на планските региони.** Потребно е преиспитување на следење на симетричност во доделување на надлежности кон ЕЛС за да се води сметка и за економските принципи на ефикасност и економија на обем. Потребно е да се направи детална анализа на асиметричност во пренесување на надлежности и/или во воведување на двостепеност во територијалната организација со воведување на градови и општини кои би имале различни надлежности или да се направи анализа за едентуално пренесување на надлежности на планските региони. Ова е важно бидејќи не може да се очекува дека секоја ЕЛС треба да има сопствено комунално претпријатие за водоснабдување бидејќи тоа им го дозволува Уставот и дека во спротивно би се нарушила уставната поставеност на ЕЛС туку дека ЕЛС треба да бидат социоекономски ефикасни и за да ги постигнат потенцијалните придобивки од децентрализацијата, тие мора да бидат доволно големи во однос на населението, надлежностите и приходите. Пораката до оние кои ги носат политиките и до донаторите е дека социоекономската ефикасност на комуналните претпријатија на пример може да се зголеми со обуки и градење институции, но само да се очекува дека од децентрализирање на оваа надлежност кон мали и слаби ЕЛС и само слепо следејќи го принципот на субсидијарност веројатно нема да даде резултати во водоснабдување на населението на одржлив начин. Друг пример се Центрите за социјална работа и подрачните единици на агенција за вработување кои може да бидат пренесени како надлежност на регионите.

4. АНАЛИЗА НА ПРЕДЛОГ ДОКУМЕНТОТ НА РАБОТНАТА ГРУПА ЗА ПРОШИРУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

4.1. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА АНАЛИЗА НА НАДЛЕЖНОСТИ

Во овој дел поставуваме методологија за анализа на надлежности за кои покрај анализа би направиле и оценка на евентуалното влијание кон регионалниот развој. Како влезен материјал ја користиме *Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација од 2019 година* и *Информација за продолжување на процесот на институционална децентрализација* подготвени од МЛС од 2019 година⁴⁰.

Во таа насока, а за поефикасна понатамошна работа за цели на овој документ и врз основа на документите од МЛС **ги поставуваме следните критериуми** за анализа на

⁴⁰ Овие документи беа достапни од претставници на Министерството за локална самоуправа за да послужат за цели на овој документ.

надлежности (според стручна оценка на авторите на овој документ во консултација со проектот и во консултација со претставници од МЛС):

1. Став на надлежното министерство за надлежноста (ова е достапно од Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација)
2. Мислење на работното тело за децентрализација (ова е достапно од Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација)
3. Сложеност на пренос на надлежност-ресурси во обем и ресурси (основачко право, вработени, подвижен имот)-експертска оценка на авторите на овој текст во консултација со проектот и во консултација со претставници од МЛС
4. Дали сопственоста на основните средства-неподвижен имот во принцип може да биде спорна (експертска оценка на авторите на овој текст во консултација со проектот и во консултација со претставници од МЛС)
5. Дали надлежноста е политички сензитивна (експертска оценка на авторите на овој текст во консултација со проектот и во консултација со претставници од МЛС)
6. Влијанието кон регионален развој (експертска оценка на авторите на овој текст)

Понатаму, ќе воведеме и социо-економски критериуми за избор на надлежност следејќи го примерот на Kessides (1993)⁴¹ според кого јавните услуги (надлежностите) покажуваат различни карактеристики па некои услуги подобро се приватизираат врз основа на:

- Карактеристиките на услугата,
- Карактеристиките на пазарот и
- Карактеристиките на побарувачката.

Слична вежба може да спроведеме и за наши цели за избор на надлежности за кои ќе направиме фискална оценка. **Според тоа, воведуваме три индикатори за анализа на надлежности: екстерналии, наплата и техника.**

Екстерналиите се однесува на количината, ефектите и географските прелевања поврзани со услугата. Некои надлежности како на пример регионални патишта, противпожарна заштита, водоснабдување и слично влијаат надвор од границите на ЕЛС и се прелеваат и на други ЕЛС. Таков е случајот со повеќето тн. „мрежни“ инфраструктурни инвестиции, како на пример водоснабдувањето, патиштата.

Наплатата на услугата се однесува на тоа колку лесно услугата може да биде финансирана од давачки, наспроти даноците. Водата или струјата лесно може да се наплатат на потрошувачите; јавниот транспорт е малку потешко да се финансира само со такса; потешко е да се натераат луѓето да плаќаат за собирање собирање на комунален отпад или за користење на одредени улици на пример. Технолошкиот напредок, сепак, постојано го проширува доменот на наплатливост (зонско паркирање преку мобилни апарати на пример). Некои услуги, како што е образованието, кое технички би можело да се финансира со надоместоци, сепак се финансираат од даноци затоа што се сметаат јавна услуга или затоа што има социјални, како и приватни придобивки поврзани со таа

⁴¹ Види повеќе: Kessides C. (1993): Institutional Options for the Provision of Infrastructure. World Bank Discussion Paper 212. Washington, D.C.

образовна услуга. Во принцип, колку е поголема можноста за наплата на услугата, толку е полесно за децентрализација.

Техниката на услугата се однесува на степенот на техничка и менаџерска експертиза за да се обезбеди услугата. Собирањето на комунален отпад е многу полесно да се обезбедува споредено со обезбедување на питка вода. Колку помалку техника за давање на услугата, толку е полесно да се децентрализира бидејќи економијата на обем за овие услуги е помала, а со тоа пониски ќе бидат и потенцијалните загуби во производната ефикасност при мерење на ефикасност на давање на локалните услуги.

Оттука, ја сумираме во следната табела техниката за подетална анализа на надлежностите. Длабочината на анализата зависи од достапните временски ресурси за оваа наша задача за да може да се направи детална анализа за сите надлежности.

Техниката се базира на едноставно градирање на „тежината“ за трансфер на надлежноста од оние надлежности кои се веќе наведени во Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација. При тоа:

- **1 значи дека надлежноста е најмалку лесна за пренесување,**
- **2 значи дека надлежноста е лесна за пренесување,**
- **3 значи дека надлежноста е најлесна за пренесување.**

Значи, секоја надлежност од Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација ќе добие квалификација 1, 2 или 3. Бидејќи имаме 8 индикатори за оценка тоа значи дека теоретски надлежноста која ќе добие вкупна оценка 24 е најлесна за трансфер кон ЕЛС, а онаа надлежност која ќе добие вкупна оценка 8 е најмалку лесна за трансфер кон ЕЛС.

Табела 5. Методологија за рангирање на надлежности

Надлежност	Став на министерството	Мислење на работната група	Сложест на пренос	Спорност на недвижен имот	Политичка сензитивност	Екстерналии	Наплата	Техника	Вкупна оценка
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Министерство за култура									
Рedefинирање на мрежата на националните установи на културата и утврдување на нова мрежа на установи на културата, со пренесување на одредени институции од национален интерес на локално ниво	3	3	3	3	3	1	3	3	22
Библиотеки	3	3	3	3	3	1	3	3	22
Театри	3	3	3	3	3	1	3	3	22
Центри за култура	1	1	1	1	1	1	3	3	12
Музеи	1	1	1	1	1	1	3	3	12
Министерство за здравство									
Патронажна дејност	2	3	3	3	3	2	3	3	22
Итна медицинска и стоматолошка помош	2	3	3	2	3	2	3	3	21

Спречување, откривање и лекување на болести на устата и забите и спроведување на забно-протетичка рехабилитација	2	3	3	2	3	2	3	3	21
Имунизација	2	3	1	3	1	2	3	3	18
Градска Болница-Скопје-предлог на Град Скопје	1	1	1	1	2	1	1	1	9
Министерство за транспорт и врски									
Стопанисувањето со станбените згради, станови, деловни згради и деловни простории на кои право на користење, управување и располагање има РСМ	3	3	3	3	3	2	2	2	21
Распределба на социјални станови	3	3	3	3	3	2	2	2	21
Деловните објекти кои се под управување на Јавното претпријатие за стопанисување со деловни објекти и ПУИК, се пренесуваат како имот на Општините	1	1	1	2	1	2	2	2	12
Комунален ред									
Општината има право на отстранување и чување на хаварисани возила кои се наоѓаат на јавни површини	3	3	1	3	3	3	2	2	20
Мерење на децибели за гласна музика и изрекување на мерки за непочитување на законот Мерењето се врши од страна на служби во општината или од приватна фирма ангажирана од општината Мерењето се врши од јавни површини по допрен глас или самоиницијативно	3	3	1	3	3	3	2	2	20
Видео надзор на јавните површини за поголема безбедност на граѓаните Видео надзорот физички може да се инсталира во посебни простории во Општината или во име а за сметка на Општината да го врши МВР	3	3	1	3	3	3	2	2	20
Заради регулирање и решавање на проблемот со дивите пазари, комуналниот инспекторат со помош на општинската полиција да има право да конфискува стоки кои се продаваат на недозволените места надвор од пазарите	3	3	1	3	3	3	2	2	20
Министерство за економија									
Лиценци за угостителска дејност	1	2	3	3	2	3	3	3	20
Лиценци за туристичка дејност	1	2	3	3	2	3	3	3	20
Концесии за минерални сировини	1	2	1	1	2	1	1	1	10
Министерство за земјоделие									
Управување со земјоделско земјиште	1	2	1	3	1	3	3	3	17
Управување со пасишта	1	2	1	3	1	3	3	3	17
Управувањето со 12 подружници на АД Водостопанство	1	2	1	3	1	1	2	2	13
Спорт									
Објектите за спорт во сопственост на РСМ можат да бидат од национално и локално значење	2	3	3	1	1	1	1	2	14
Преиспитување на класификацијата на објектите за спорт со цел предавање на објекти за спорт на општините	2	3	3	1	1	1	1	2	14

Министерство за труд и социјална политика									
Еднократна парична помош	1	1	1	3	1	1	2	2	12
Надоместок за помош и нега од друго лице	1	1	1	3	1	1	2	2	12
Гарантирана минимална помош	1	1	1	3	1	1	2	2	12
Надоместок заради попреченост	1	1	1	3	1	1	2	2	12
Надоместок на плата за скратено работно време	1	1	1	3	1	1	2	2	12
Додаток за домување	1	1	1	3	1	1	2	2	12
Траен надоместок	1	1	1	3	1	1	2	2	12
Здравствена заштита на корисници на права	1	1	1	3	1	1	2	2	12
Пренесување на надлежност и вршење на работи од надлежност на Агенциите за вработување на општините	1	1	1	3	1	1	2	2	12
Министерство за внатрешни работи									
Одржување на јавниот ред и мир во Општината									
За оваа намена се формира општинска полиција	1	1	1	3	3	1	1	1	12
Регулирање и контрола на сообраќајот на локалните патишта и на општински пат, собирна улица, сервисна улица и станбена улица									
За оваа намена се формира општинска полиција	1	1	1	3	3	1	1	1	12
Издавање на сообраќајни и возачки дозволи	1	1	1	3	1	1	1	1	10
Министерство за образование									
Капитални инвестиции	1	1	1	1	1	2	2	2	11
Министерство за правда									
Водење на матични книги (родени, венчани, умрени)	1	1	1	3	1	1	1	1	10
Министерство за одбрана									
Систем за заштита и спасување	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Систем за управување со кризи	1	1	1	1	1	1	1	1	8
Формирање, организирање и дејствување на противпожарните единици	1	1	1	1	1	1	1	1	8

4.2. КВАЛИФИКАЦИЈА НА НАДЛЕЖНОСТИ СПОРЕД МЕТОДОЛОГИЈАТА

Даваме одредени објаснувања како основа за соодветната квалификација во табелата по министерства/надлности онака како се претставени во Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација на МЛС од 2019 година.

Рангирањата во табелата се направени од авторите на овој документ во консултација со проектот и во консултација со претставници од МЛС. Надлежностите во Табелата од погоре се подредени според соодветната квалификација од 1 (најмалку лесно за пренесување кон локалната самоуправа) до 3 (најлесно за пренесување кон локалната самоуправа) според дадените критериуми кои се поставени од авторите на овој текст. Квалификациите се дадени во консултација со проектот и во консултација со претставници од МЛС.

Подредувањето во табелата е според таа методологија т.е., според оценката кои надлежности најлесно би можеле да бидат пренесени кон локалната самоуправа.

Министерство за култура

Овде ги земаме во предвид библиотеките, театрите, музеите, центрите за култура според *Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација на МЛС од 2019 година.*

Според квалификациите во табелата од погоре најлесно би можеле да бидат трансферирани надлежности од **Министерство за култура**. Овде треба да бидеме попрецизни. Не се работи за пренесување на надлежности од областа на културата (кои веќе се пренесени со Закон за локална самоуправа) туку за дополнително пренесување на институции (библиотеки, театри, музеи и центри за култура) освен оние кои се од национално значење, на управување на локалните власти.

Пренесувањето на овие институции, според МЛС, е веќе започнато и треба да се продолжи со позабрзана динамика но со јасни критериуми и на транспарентен начин. Овде предизвик е тоа што нема конзистентност од страна на централната власт за тоа што всушност се трансферира како „надлежност“ кон локалната власт. Имено, од 2005 година (според ЗЕЛС) некои ЕЛС имаат формирано културни институции но тие не се влезени како институции во рамките на системот на пресметка и распределба на блок дотации во областа на културата од страна на централната власт. **Се поставува прашањето што всушност трансферира централната власт кон локалната власт, институции или надлежности? Доколку се тоа институции во тој случај блок дотациите се само хибриден систем на плаќање на делегирани надлежности повеќе отколку деволуција на надлежност од областа на културата кон локалната власт. Доколку се трансферираат надлежности во тој случај би требало барем овие новоформирани институции да бидат дел од националната мрежа чии трошоци за управување би требало да бидат земени во предвид при дизајнирање и имплементација на блок дотациите за култура. Исто така, се поставува прашањето што со оие ЕЛС кои немаат институции од културата? Дали тие не треба да бидат финансирани за таа услуга од централната власт? Како тоа ќе биде вградено во блок дотациите?**

Од друга страна, бидејќи веќе е започнат трансферот на институции тој процес би требало да продолжи но централната власт ќе мора да рedefинира што всушност сака да постигне со трансфер на надлежности во областа на културата, да направи евалуација што е постигнато досега и да воведо сосема нов систем на финансирање на децентрализирана надлежност во областа на културата. Овде **треба да се размисли и за асиметричност на некои надлежности од областа на културата кон оние ЕЛС кон кои ЕЛС би гравитирале и други ЕЛС со помал капацитет за цели на уживање на понудата на услуги од областа на културата и/или да се размисли за трансфер на некои надлежности на ниво на плански региони што секако е предмет на идна посериозна архитектура на децентрализација** за да се земат во предвид и екстерналиите т.е., прелевање на придобивките од една кон друга ЕЛС. Во било кој случај во системот на финансирање на надлежности од областа на културата треба да влезат и оние институции кои се веќе формираны од ЕЛС после 2005 година.

Друг технички предизвик е постоење на установи од национално значење, а се наоѓаат на територија на повеќе ЕЛС што бара рedefинирање на мрежата на националните установи на културата и утврдување на нова мрежа на установи на културата, можеби и со

пренесување на одредени институции од национален интерес на локално ниво. Друг предизвик е хибридно делување на институции со двојна функција (музејска дејност и заштита на културно наследство). Сепак, мрежа на институции е донесена во меѓувреме (информација од интервјуто) и не се очекуваат посебни предизвици со овие надлежности освен вообичаените за трансфер на основни средства, опрема и кадри. Се очекувало трансферот на институции да се одвива заедно со трансферот на финансиски средства за плати, режиски трошоци и тековно одржување, односно средствата кои се исплаќале месечно во тие институции и тоа според просекот од последните 2 години по институција, што е уште една индикација дека се работи повеќе за делегирање на надлежност отколку за деволуција. Некои од овие институции во меѓувреме се трансферирани кон ЕЛС. Овде очекуваме да има екстерналии и прелевање од една ЕЛС кон друга но не очекуваме посебни предизвици во наплата и техника.

Со Националната стратегија за развој на културата за периодот 2018-2022 година, се утврдила потребата од донесување на нов закон за културата кој би имал, меѓу другото и правен основ за натамошна децентрализација.

Министерство за здравство

Според табелата, анализирани се надлежности кои се однесуваат на: патронажната дејност, итна медицинска и стоматолошка помош, Спречување, откривање и лекување на болести на устата и забите и спроведување на забно-протетичка рехабилитација, имунизација и Градска болница (како предлог на Град Скопје). И овде, според рангирањето/квалификациите во табелата од погоре, најлесно би можеле да бидат трансферирани надлежности од **Министерство за здравство во примарното здравство**

Овде посебен предизвик е фактот што примарното здравство е децентрализирано, но не и секундарното што веќе навлегува во потреба од правна интервенција во регулативата и е покомплексна операција (на пример за Градска болница-Скопје). Во делот на итната медицинска помош, патронажната служба и имунизацијата не се очекуваат предизвици од страна на работната група но се потенцира на претпазливост од страна на министерството (особено во делот на имунизација, а според искуствата од КОВИД-19). Овде очекуваме предизвици со екстерналии во смисла на тоа дека не секоја ЕЛС има човечки кадар за да ги обезбеди овие услуги па една ЕЛС најверојатно ќе опслужува повеќе соседни ЕЛС. Затоа и овде **треба да се размисли за можна асиметричност на надлежности од областа на примарното здравство кон оние ЕЛС кон кои ЕЛС би гравитирале и други ЕЛС со помал капацитет за цели на уживање на понудата на услуги од областа на примарното здравство и/или да се размисли за трансфер на некои надлежности на ниво на плански региони (можеби и делови од секундарното здравство) што секако е предмет на идна посериозна архитектура на децентрализација** за да се земат во предвид и екстерналиите т.е., прелевање на придобивките од една кон друга ЕЛС.

Министерство за транспорт и врски

Според табелата од погоре, анализирани се следните надлежности: Стопанисувањето со станбените згради, станови, деловни згради и деловни простории на кои право на користење, управување и располагање има РСМ. За оваа надлежност поконкретно се размислувало за утврдување на висината на закупот, односно склучување на договори за закуп на станбен и деловен простор да го утврдува општината. Понатаму, распределба на социјални станови и деловните објекти кои се под управување на Јавното претпријатие за

стопанисување со деловни објекти и ПУИК, да се пренесат како имот на Општините. За оваа распределба на социјални станови има Комисија составена од пет члена, од кои три члена се од Министерството за транспорт и врски и два члена се од Министерството за труд и социјална политика. Министерот за транспорт и врски донесува решенија за распределба на овие социјални станови.

За овие надлежности има формирано комисија при МТВ и има позитивно мислење за трансфер на надлежности. Има одреден предизвик кај оние деловни објекти кои се под ПУИК, а за кои државата исплаќа камати од задолжување. Истакната е и потребата од ажурирање и регистрирање на имот, односно потребата од попис на имот кој е во владение на државните фирми. **Предизвикот е дека обврската за отплата на камати за тој имот треба исто така да се трансферира кон ЕЛС.**

Комунален ред

Според табелата од погоре се мисли на следните надлежности: отстранување и чување на хаварисани возила кои се наоѓаат на јавни површини, мерење на децибели за гласна музика и изрекување на мерки за непочитување на законот, видео надзор на јавните површини за поголема безбедност на граѓаните, заради регулирање и решавање на проблемот со дивите пазари, комуналниот инспекторат со помош на општинската полиција да има право да конфискува стоки кои се продаваат на недозволен места надвор од пазарите.

Овде има предизвици за формирање на општинска/комунална полиција која би имала надлежности за легитимирање, носење на мандатни казни и слично. Овде нема екстерналии но има предизвици во наплата и техника за имплементација на надлежностите.

Министерство за економија

Според табелата погоре анализирани се надлежностите: издавање на лиценци за угостителска и лиценци за туристичка дејност и концесии за минерални сировини.

Министерството се нема произнесено со став, а работната група, во тоа време, оценила дека треба да се бара мислење и од ЕЛС за овие надлежности. Оценката е дека министерството не е со позитивен став за овие надлежности, а дека работната група има задршки во смисла на потреба од консултации со ЕЛС. Во делот на екстерналии, наплата и техника за угостителска и туристичка дејност не се очекуваат предизвици. Во однос на лиценците за угостителска и туристичка дејност, постои размислување на работната група дека преносот на издавање на овој тип на лиценци е можно да се префрли да ги издаваат општините но само во делот за домашни, а делот за работење на меѓународно ниво да остане на надлежност на централно ниво. За минералните сировини се оценува дека има екстерналии и дека е можно да има предизвици со наплата и со техника и е квалификувано како помалку лесно за трансфер како надлежност.

Министерство за земјоделие

Од табелата погоре, анализирани се надлежности: управување со земјоделско земјиште, управување со пасишта, управувањето со 12 подружници на АД Водостопанство. Во 2019

година на пример, вкупна закупнина по основ закуп на државно земјоделско земјиште изнесувала скоро 7 милиони евра што е околу 1% од вкупните ЕЛС приходи за 2019 година или околу 3% од сопствените приходи на ЕЛС (сметка 630).

Во 2019 година Министерството се изјаснило со позитивен став, а работната група е со став подрачните единици на министерството да се децентрализираат, да станат составен дел од локалната самоуправа и да продолжат со прибирање на барањата за субвенции а исплатата да продолжи преку Платежната агенција. При тоа ЕЛС претходно треба да исполнат одредени критериуми кои ќе ги утврди министерството пред да ги превземат овие ингеренции. Од интервјуто со претставникот од МЛС се потенцира дека има нов закон за земјоделско земјиште и дека ставот на министерството сега е да се причека со трансфер на надлежностите.

Во делот за управување со земјоделско земјиште беше споменато размислувањето за кое е отворена дебата во рамките на институциите за делегирање на надлежноста за управување со земјоделско обработливо земјиште до 5 хектари. Воедно, како што беше споменато на интервјуто со претставникот на МЛС, во моментот се спроведува пилот проект помогнат од ЕУ за трансформација на одредени јавни претпријатија и Агенции и нивно припојување, како што е Трансформацијата на Јавното претпријатие Македонски Шуми, и спојување на одредени дирекции во една.

Во делот на екстерналии има одредени прелевања во делот на водостопанство бидејќи се надминува територијалната граница на ЕЛС (што очекуваме да има предизвици за наплата и за техниката на давање на улсугата) но освен тој дел не гледаме некој посебен предизвик во наплата или во делот на техника на управување за пасишта и за земјиште.

Инаку се очекувало во 2019 година да управувањето, унапредување и користење на пасиштата од страна на општините дека би го поттикнал локалниот економски развој, општо, а особено дека би привлекол национални, локални и странски инвестиции. Се планирало Јавното претпријатие за пасишта да продолжи да функционира со ингеренции за пасиштата кои се наоѓаат во Националните паркови. Има формирано 12 подружници на АД Водостопанство во Скопје, Струмица, Берово, Гостивар, Битола, Гевгелија, Кавадарци, Прилеп, Кочани, Куманово, Охрид и Радовиш.

Во 2019 година Министерството за земјоделе укажало дека за спроведување на предавање на надлежностите на ЕЛС неопходно е најнапред да се подготви изменување и дополнување на Закон за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002) во член 22 и таксативно да се наведат сите надлежности кои се предаваат на локална самоуправа, а се од областа на земјоделство, водостопанство и шумарство.

Спорт

Според табелата од погоре анализирано е преиспитување на класификацијата на објектите за спорт со цел предавање на објекти за спорт на општините. Со спортските терени и објекти стопанисува Јавното претпријатие за стопанисување со објектите за спорт. Мислење на работната група е сите спортски објекти за кои постои интерес од страна на ЕЛС да им се предадат на користење со исклучок на објектите од национално значење. Има одредени екстерналии, предизвици за плаќање и техника. Многу од објектите, на пример, се дадени под концесии на управување од приватни оператори.

Министерство за труд и социјална политика

Анализирани се следните надлежности: еднократна парична помош, гарантирана минимална помош, надоместок заради попреченост, надоместок на плата за скратено работно време, додаток за домување, траен надоместок, здравствена заштита на

корисници на права, пренесување на надлежност и вршење на работи од надлежност на Агенциите за вработување на општините.

Надлежностите од социјалната сфера се барање на ЗЕЛС за трансфер. Од интервјуто е пренесено дека од разговорите пред неколку години на ниво на министерства е дојдено до мислење дека треба да се даде време да се видат ефектите од новиот закон за социјална заштита од 2019 година пред да се помине кон натамошен трансфер на надлежности кон ЕЛС. Затоа овде ќе оцениме со -1 за став на министерства и работна група. Понатаму, **за делот на екстерналии овде сакаме да укажеме дека Центрите за социјална работа-ЦСР и подрачните единици на Агенцијата за вработување имаат регионален карактер со елементи на екстерналии во својата работа. Размислување овде е потребата за анализа за тоа дали ЦСР би можеле да се пренесат како надлежност или само да бидат деконцентрирани или пак да бидат пренесени на управување на планските региони. Во делот на плаќање и техника се работи за покомплексен пристап на потреба за изработка на методологии, правилници, ИКТ итн.**

Министерство за внатрешни работи

Анализирани се формира општинска полиција и здавање на сообраќајни и возачки дозволи.

Овде има потреба за анализа за тоа дали функциите на МВР од општа надлежност (јавен ред и мир) би можеле да се трансферираат кон ЕЛС со сета сложеност на трансферот. Понатаму, има потреба за анализа за тоа дали да се формира општинска/комунална полиција за одржување на јавниот ред и мир во ЕЛС, во делот за регулирање и контрола на сообраќајот на локалните патишта и на општински патишта, собирна улица, сервисна улица и станбена улица, контрола и мерење на бучност во угостителски објекти. Отворено е и размислувањето за делот за водење на матични книги да се префрли да ги водат општините. Овде има одредени екстерналии и прелевања од една кон друга ЕЛС како и предизвици со наплата и употреба на техника.

Министерство за образование

Овде се анализирани капиталните инвестиции во образованието кои се распределуваат по ЕЛС и тоа по формула во зависност од бројот на ученици и образовни објекти. **Мислење од интервјуто е дека ова треба да се гледа од аспект на рамномерен регионален развој, а не на ниво на ЕЛС. Истакнато е размислувањето, капиталните средства кои од страна на министерството се доделуваат на општините, да се делат рамномерно, по степен на развиеност на секоја општина. Овде има елементи на екстерналии.**

Министерство за правда

Анализата е за надлежност на водење на матични книги (родени, венчани, умрени). Ставот на Министерството за правда е негативен, со оглед на фактот што институцијата располага со интегрален систем на податоци поврзан со базата на МВР и останатите институции. **Во фаза биле на мрежно поврзување на сите испостави и овозможување на вадење на овие документи од било кое место, независно од местото на раѓање. Има и планови за набавка на банкомати за вадење на овие документи.**

Министерство за одбрана

За анализираните надлежности (систем за заштита и спасување, систем за управување со кризи, формирање, организирање и дејствување на противпожарните единици) постои работна група во МВР и се работело на решенија кои најверојатно ќе бидат решени **со формирање на Агенција која ќе покрива функција за заштита и спасување, управување со кризи и делот на ЦУК и евентуално и со против пожарните единици. Овие надлежности се соочуваат со екстерналии, сложеност во плаќања и се соочува со сложеност во техника за давање на услугите.**

4.3. ЗАКЛУЧОЦИ ОД АНАЛИЗАТА НА НАДЛЕЖНОСТИ

Потребна е подетална анализа за ситуацијата со децентрализираните надлежностите и за потребата од пренесување на нови надлежности и/или институции кон ЕЛС. Поминати се четири години од изработката на Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација од 2019 година и Информација за продолжување на процесот на институционална децентрализација подготвени од МЛС од 2019 година и се работи за документи кои се изработени пред Ковид-19. Новонастанатите измени во законската регулатива, превземените активности и политичката динамика и приоритетите на државата треба да бидат земени во предвид при ажурирање на овие документи како подлога за подетална анализа која би вклучувала и други критериуми и елементи за објективна анализа за пренесување на нови надлежности и/или институции кон ЕЛС.

Централната власт треба да постави јасни критериуми, детерминираност, конзистентност и транспарентност кон локалната власт, а со тоа и кон граѓаните. На пример, за некои надлежности патот на развој, барем според план, води кон тоа да иако надлежноста е обврска на централно ниво сепак според техниката за давање на услугата може да биде локална па за корисникот на услугата на кое ниво се дава услугата нема некое значење (можеби деконцентрација). Овде мислиме на услугите од матичните книги кои со добра техника, дигитализација, начин на плаќање може да ја зголеми ефикасноста и ефективноста за давање на услугата со мали трошоци. **Сепак, плановите на централната власт од пред 4 години не се помрднале многу во имплементација според нивните планови за мрежно поврзување на испостави и за „банкомати“ за водење на овие документи.**

Трансфер на надлежности и/или институции како и делегирање на надлежност и деволуција на надлежност не е исто. На пример, во областа на културата изгледа дека блок дотациите се хибриден систем на плаќање за делегирана надлежност повеќе отколку деволуција. Индикација за ова е и фактот што оние институции областа на културата кои се веќе формирани од ЕЛС после 2005 година не се влезени во системот на пресметка и распределба на блок дотации. Овде може да помогне ако централната власт треба да постави јасна цел што сака да постигне со децентрализацијата на конкретна надлежност.

Потребна е подетална анализа за воведување на асиметричност и/или воведување на надлежности на планските региони со што тие би станале второ ниво на локална власт.

Потребна е анализа за воведување на асиметричност на некои надлежности од областа на културата, здравството, водоснабдување, патишта, капитални инвестиции, противпожарната услуга и секаде каде ќе се утврди во соодветна анализа кон оние ЕЛС кон кои ЕЛС би гравитирале и други ЕЛС со помал капацитет за цели на уживање на понудата на услуги од областа на културата и/или да се размисли за трансфер на некои надлежности на ниво на плански региони што секако е предмет на анализа за идна архитектура на децентрализација за да се земат во предвид и екстерналиите т.е., прелевање на придобивките од една кон друга ЕЛС.

Поконкретно, за некои надлежности би можело да се размисли за деконцентрација или за асиметрична децентрализација или за промена на територијалната организација со воведување на градови и општини, воведување на двостепена локална власт со ЕЛС и региони или едноставно за консолидација на ЕЛС според старата поделба на 34 ЕЛС. Овде се мисли, на пример, на надлежности од типот на социјални услуги и услуги во делот на пазар на работна сила каде сега оперираат ЦСР и подрачни единици на Агенција за вработување, водостопанство, патишта.

Нашата техника на квалификација и оценување на надлежности како најлесни за трансфер (од 20 до 28 вкупна оценка) ги оценува (според експертска оценка), следните надлежности за кои трансферот може да започне/продолжи на најлесен начин:

Министерство за култура	Продолжување на трансфер на институции-библиотеки и театри, на транспарентен начин со јасни критериуми
Министерство за здравство	Патронажна дејност, итна медицинска и стоматолошка дејност
Министерство за транспорт и врски	Стопанисувањето со станбените згради, станови, деловни згради и деловни простории на кои право на користење, управување и располагање има РСМ Распределба на социјални станови
Комунален ред	Отстранување и чување на хаварисани возила Мерење на децибели за гласна музика Општинска полиција
Министерство за економија	Лиценци за угостителска и туристичка дејност

На мислење сме дека за овие надлежности не се потребни поголеми законски измени и/или подготовки. Сепак, уште еднаш укажуваме на фактот дека овие документи Предлог документот на работната група за проширување на процесот на децентрализација од 2019 година и Информација за продолжување на процесот на институционална децентрализација се подготвени од МЛС во 2019 година.

5. АНЕКС. ОЦЕНКИ ЗА ВЛИЈАНИЕ НА ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА МЕРЕНА ПРЕКУ EXP-РАСХОДИ

Во Табела-5 се претставени оценките за онаа зависна варијабла за која е статистички значајна мерката на децентрализација-**EXP** (расходи) за фискална децентрализација за трите Сигма-мерки на конвергенција. Статистичката значајност и ефектите се слични на оние од мерката на децентрализација-**REV** (приходи) од претходната табела.

Табела 6. Оценки за влијание на фискална децентрализација (мерена преку **EXP**-расходи) врз нееднаквост на регионите

	CVEXP	CVEXPPOP	CVEXPSH	WCVEXP	WCVEXPPOP	WCVEXPSH	GINIEXP	GINIEXPPOP	GINIEXPSH
α	-1.373**** (-3.656)	-1.400**** (-3.402)	-1.705**** (-4.811)	-1.108 (-1.214)	-0.987 (-0.986)	-1.497* (-1.778)	-2.314**** (-3.923)	-2.353**** (-3.654)	-2.479**** (-4.401)
TIME	0.001 (0.419)	0.001 (0.380)	0.001 (1.135)	-0.024**** (-7.253)	-0.023**** (-7.190)	-0.022**** (-7.278)	-0.008**** (-3.710)	-0.008**** (-3.776)	-0.006**** (-3.205)
EXP	-0.056**** (-3.156)	-0.140**** (-3.262)	0.485**** (3.042)	-0.098*** (-2.278)	-0.276*** (-2.630)	1.118**** (2.952)	-0.070*** (-2.513)	-0.184**** (-2.731)	0.726**** (2.866)
GDPPPOP	0.002** (1.919)	0.004** (1.748)	-0.003 (-0.261)	0.004*** (2.072)	0.011** (1.760)	-0.022** (-0.771)	0.002** (1.697)	0.005** (1.418)	-0.009 (0.466)
BUDGREAL	0.008**** (6.751)	0.019**** (6.606)	-0.097**** (-7.067)	0.019**** (4.883)	0.034**** (4.476)	-0.180**** (-5.524)	0.011**** (6.115)	0.028**** (6.054)	-0.136**** (-6.263)
GUS	0.029** (1.861)	0.030** (1.784)	0.030** (1.910)	0.065** (1.714)	0.070** (1.699)	0.072** (1.912)	0.050*** (2.026)	0.055*** (2.072)	0.048** (1.883)
LAB	0.063 (0.980)	0.062 (0.819)	0.140** (1.746)	0.084 (0.537)	0.107 (0.578)	0.259 (1.362)	0.111 (1.093)	0.134 (1.120)	0.186* (1.458)
ETF	-0.008 (-0.986)	-0.007 (-0.875)	-0.011 (-1.347)	-0.007 (-0.333)	-0.005 (-0.252)	-0.011 (-0.614)	-0.012 (-0.894)	-0.011 (-0.795)	-0.015 (-1.243)
URRU	-0.025*** (-2.418)	-0.022** (-1.705)	-0.038**** (-3.078)	-0.043** (-1.750)	-0.042 (-1.351)	-0.082*** (-2.789)	-0.035*** (-2.178)	-0.037** (-1.815)	-0.049*** (-2.466)

Забелешка: t-статистиката е во заграда. ****, ***, **, и * означуваат статистичка значајност при 1%, 5%, 10% и 15% соодветно.

РЕФЕРЕНТНА ЛИСТА

Alesina A., Baquir R. and Easterly W. (1999): "Public goods and Ethnic Division," in e-Library World Bank Policy Research Working Paper Series 2108. Available at: <https://www.jstor.org/stable/2586963>.

Alibegovic, J. D, Monastiriotis V., Nikolov M., Galic Marijana: Mayor's political party affiliation and local outcomes: evidence from SEE, discussion paper presented at the first conference CEE-Loc, 21 – 22 September 2023, Wroclaw, Poland.

Bahl R. and Linn J. (1992): Urban Public Finance in Developing Countries, A World Bank book. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/963911468739534803/pdf/multi-page.pdf>

Bruno M. and Pleskovic B. (editors), Annual World Bank Conference on Economic Development, pp. 539{567. Washington D.C.: World Bank. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/ru/887251468764143753/pdf/multi0page.pdf>.

Dalton, H. (1920). The Measurement of the Inequality of Incomes. Economic Journal, 30(119). Available at: <https://www.jstor.org/stable/2223525>.

Државен завод за ревизија (2022): „Конечен извештај за извршена ревизија на успешност: Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“: Available at: https://dzt.mk/sites/default/files/2023-04/170_RU_Ramnomeren_regionalen_razvoj_so_poseben_akcent_demografija_2022.pdf

Kyriacou et.al. (2013): Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance; Papers on regional science, Vol. 94, 1; doi:10.1111/pirs.12061. available at: <https://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/12126/Fiscal-decentralization.pdf?sequence=1>.

Lessmann C. (2012): Regional inequality and decentralization - An empirical analysis; Document de treball de l'IEB 2012/20. Available at: <http://www.ub.edu/ubeeconomics/wp-content/uploads/2013/01/doc2012-20.pdf>.

Martinez-Vazquez, J. and R. McNab (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. World Development, 31(9), pp. 1597{1616}. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X03001098>.

Monford P. (2008): Convergence of EU regions Measures and evolution, EU Regional series No. 1/2008. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2008/convergence-of-eu-regions-measures-and-evolution.

Nikolov, M. (2013). The measurement and impact of fiscal decentralization: The case of Macedonia. [Doctoral dissertation, University of Ljubljana, School of Economics and Business]. Available at: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/doktor/nikolov.pdf>.

Oates, W. E. (1972): Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich. Available at: <https://www.jstor.org/stable/30022712>.

Pigou, A. C. (1912). Wealth and Welfare. London: Macmillan. Available at: <https://www.jstor.org/stable/1820943>.

Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. World Bank Research Observer, 10(2). Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>.

Solow R. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, No. 1 (Feb., 1956), pp. 65-94. Available at: <http://piketty.pse.ens.fr/files/Solow1956.pdf>.

Sala-i Martin X. (1996): The Classical Approach to Convergence Analysis; The Economic Journal Vol. 106, No. 437 (Jul., 1996), pp. 1019-1036. Available at: https://www.nes.ru/dataupload/files/science/reset/Sala_i_Martin1996ej.pdf.

Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 64(5). Available at: <https://www.jstor.org/stable/1826343>.

The treaty on the functioning of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>.

ЦЕА (2017): „Детерминанти на влијание на граѓанските организации во креирање на политики за рамномерен регионален развој“: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2017/09/CEA-Determinanti.pdf>.

ЦЕА, Проект на УСАИД за Зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите, (2022); Асиметрична децентрализација: Краток извештај за носителите на јавни политики: Опции за Република Северна Македонија. Достапно на: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/USAID-SRMA- Policy-Brief-on-Asymmetric-Decentralization- MKD.pdf>.

ЦЕА, Проект на УСАИД за Зајакнување на капацитетите за искористување на ресурсите: (2023), Оценка на ефикасноста на тековниот систем за администрирање на данокот за имот, Достапно на <https://cea.org.mk/otsenka-na-efikasnost-na-tekovniot-sistem-za-administrirane-na-danokot-za-imot/>.

ЦЕА (2023): Анализа на диспаритетите помеѓу земјите од Западен Балкан-Кластерска анализа. Достапно на: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/1.-Vol-3-Report-Task-2-Cluster-analysisMKtopublishmaps18062023-1.pdf>.

ЦЕА (2023): Анализа на територијалните предизвици, потреби и потенцијали на шесте земји од Западен Балкан: Економски преглед. Достапно на: <https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2019/09/0.-VOL-2-Report-Task-2-Economic-view-of-disparitiesMK-za-objava14062023.pdf>.