



USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

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

Ден на поднесување: Август 25, 2021

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: Кардно Емерџинг Маркетс УСА, лтд.

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:	Кардно Емерџинг Маркетс, УСА лтд
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 краток извештај за асиметрична децентрализација е овозможен со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Содржината на овој извештај е исклучива одговорност на Кардно Емерџинг Маркетс САД, лтд и не ги изразува ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

ОПИС НА АКТИВНОСТА.....	1
1. ВОВЕД.....	3
2. ЦЕЛ НА АКТИВНОСТА	3
3. АСИМЕТРИЧНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА.....	4
4. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА.....	6
5. ПРЕНЕСЕНИ НАДЛЕЖНОСТИ	7
6. РЕЗУЛТАТИ ОД ПОСТОЕЧКИОТ СИСТЕМ	7
6.1. Број на жители.....	8
6.2. Вкупни расходи.....	11
6.3. Капитални расходи.....	13
6.4. Сопствени приходи.....	15
6.5. Приходи од сопствени извори по жител	16
7. ОПЦИИ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ЗА АСИМЕТРИЧЕН ТРАНСФЕР НА НАДЛЕЖНОСТИ	17
7.1. Архитектура за децентрализација.....	18
7.2. Принципи за трансфер на надлежности	19
7.3. Што може да се направи.....	20
7.4. Асиметричен трансфер на надлежности.....	21
АНЕКС 1.....	24

1. ВОВЕД

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, ќе им помогне 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 единици 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 ќе овозможи 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 ќе работи со локалните самоуправи, Владата на Република Северна Македонија (ВPCM) и клучните засегнати страни на: 1) подобрување на квалитетот на општинските системи за прибирање на даноците и таксите; 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.

2. ЦЕЛ НА АКТИВНОСТА

Во PCM постои диспарат во однос на капацитетот на ЕЛС по повеќе аспекти: фискален капацитет, човечки ресурси и знаење, квалитет на испорака на услуги, итн. Предизвиците се особено изразени во руралните и понеразвиените ЕЛС каде што капацитетите се ограничени и бројот на вработените во администрацијата е недоволен. Ова е делумно резултат на пренесените надлежности кои бараат ресурси, а се симетрични за сите ЕЛС, без оглед на предусловите и нивниот потенцијал за обезбедување на квалитет и обем на услугите до граѓаните согласно пренесените надлежности.

Овој документ нуди опции за асиметрична административна децентрализација, кои пак опции се навремени, потребни и барани од страна на Министерството за локална самоуправа (МЛС) бидејќи ВPCM размислува за проширување на пренесените надлежности на ЕЛС па овој документ ќе им помогне на МЛС и на ВPCM за можните опции

при дизајнирањето на асиметрична децентрализација. Асиметријата може да биде на територијалната организација и/или при пренесените надлежности за ЕЛС.

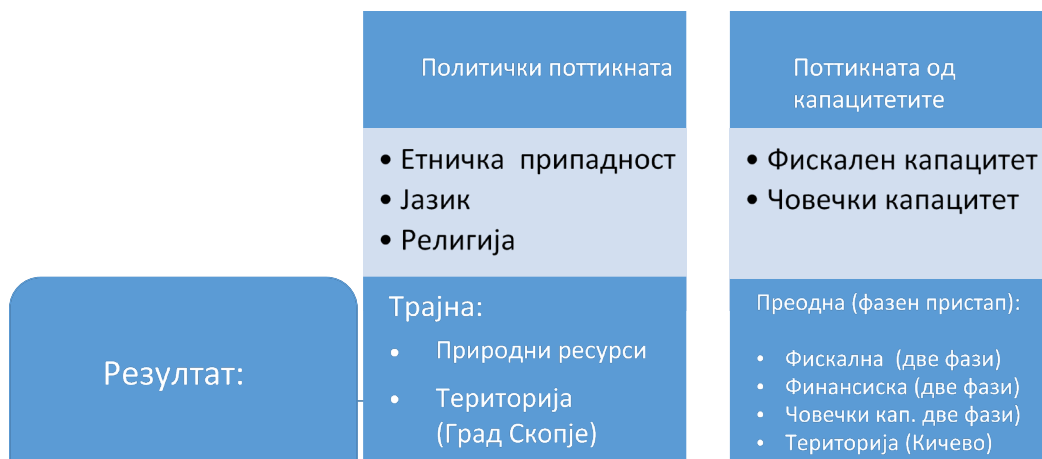
Со оглед на тоа што асиметричната децентрализација може да понуди опции и за територијалната поставеност и за пренесените надлежности, овој документ ги разгледува опциите за асиметрична децентрализација што се однесуваат само на пренесените надлежности. Затоа, само нормативно ја илустрираме територијалната поставеност на ЕЛС. Опциите пак за асиметрично доделување/пренесување на надлежности во РСМ се претставени подетално.

3. АСИМЕТРИЧНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Симетричната децентрализација, во овој документ, значи дека ЕЛС имаат униформна одговорност за пренесените надлежности за децентрализираните функции, дефинирани во Законот за локална самоуправа, без оглед на предусловите. Во таа смисла, асиметричната децентрализација воведува нееднаква распределба на одговорностите на децентрализираните одговорности за ЕЛС, во зависност од постоење на еден или повеќе предуслови во ЕЛС. Овие предуслови можат да бидат: тип на ЕЛС (урбана/рурална), фискален и човечки капацитет при ЕЛС, големина на население и/или територија, економија и богатство, пристап до природни ресурси, територија.

Предусловите кои можат да ја поттикнат асиметријата можат да бидат поттикнати политички или пак да бидат водени од постоечките капацитети. Политичките двигатели обично се засноваат на етничка припадност, јазик, религија и овие не се разгледуваат овде. Асиметријата поттикната од капацитетите пак, главно се базира врз (недостаток) основа на фискален капацитет и/или човечките капацитети во ЕЛС, како што е претставено на следниот графикон за предусловите за асиметрија.

Резултатите од асиметријата можат да бидат трајни или преодни (фазен пристап). Трајниот резултат од асиметријата обично зависи од политичките предуслови или од предуслови поврзани со пристапот до природните ресурси, територијата, додека преодниот (фазен пристап) зависи од предусловите поврзани со капацитетот, како што се фискалниот и/или финансискиот капацитет или пак човечкиот капацитет, како што е претставено во следниот графикон.



Графикон 1: Предуслови за асиметрија

Во РСМ, на пример, постои трајна асиметрија во зависност од територијалниот предуслов во Град Скопје. Имаше преодна територијална асиметрија на територијата на ЕЛС Кичево (објаснето подоцна во текстот). Фискалната децентрализација во РСМ беше преодна со двофазен пристап во зависност од фискалните, финансиските и човечките капацитети (види Анекс 1).

Преодниот пристап пак се користеше во зависност од капацитетите на ЕЛС. Имено, според Законот за финансирање на ЕЛС (СВ 61/04), имаше две фази на децентрализација¹. Првата фаза регулираше дека наменските дотации нема да ги вклучуваат и платите и надоместоците за децентрализираните надлежности. Сите општини и Градот Скопје влегоа во Фаза I на 1 јули 2005 година бидејќи ги исполнуваа двата услови:

- Општинската администрација вработува најмалку 2 вработени со квалификации за финансиско управување, подготовка и извршување на буџетот и сметководство и известување,
- Општинската администрација вработува најмалку 3 вработени со квалификации за проценка и наплата на даноци.

Влегувањето во втората фаза на фискалната децентрализација, како што е регулирано, беше условено со исполнување на следниве услови:

- Општината остварила добро финансиско управување во првата фаза од 24 месеци
- Општината правилно и навремено известувала до Министерството за финансии
- Општината немала заостанати неплатени обврски.

На 1 септември 2007 година, вкупно 42 ЕЛС преминаа во втората фаза на фискална децентрализација. До крајот пак на 2011 година сите ЕЛС влегоа во втората фаза, освен една ЕЛС-Пласница.

¹ Види повеќе во Анекс I.

4. ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА

Република Северна Македонија (PCM) има едностепена локална власт. Со донесувањето на **Законот за територијална организација** (Службен весник на Република Македонија, бр. 55/04), усвоен во 2004 година, локалните власти во Македонија беа реструктурирани во 84 општини (од кои 15 имаа помалку од 5.000 жители) и Град Скопје како посебна единица составена од 10 општини во согласност со посебен Закон за Градот Скопје (Службен весник на Република Македонија, бр. 55/04). Десетте ЕЛС во Градот Скопје се: Аеродром, Бутел, Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Сарај, Центар, Чаир и Шуто Оризари. Градот Скопје е одговорен за наплата/прибирање на сопствените приходи и комунални активности за сите ЕЛС во негов состав. Работењето и одржувањето на патиштата се поделени помеѓу Градот Скопје и општините. Во делот на образованието, ЕЛС се одговорни за основното образование, додека Градот Скопје е одговорен за средното образование. Во социјалната заштита, ЕЛС се одговорни за грижата за раниот детски развој и образованието, додека Градот Скопје е одговорен за грижата за децата без родители и лица со попреченост како и за домувањето на старите лица. Градот Скопје е одговорен за противпожарната заштита. Оттука, имаме постојана политичка и територијална асиметрична децентрализација поврзана со ЕЛС во Градот Скопје и Градот Скопје.

Во Македонија постоеше пристап на преодна територијална фаза според Законот за територијална организација. Имено, во 2014 година ЕЛС Кичево се спои со околните рурални ЕЛС: Зајас, Осломеј, Вранешница и Другово (овие општини беа поголеми по територија од Кичево, но помали по население од Кичево) во една општина Кичево. Така, Кичево сега е урбан центар на оваа нова споена општина.

Оттука, ЕЛС во РСМ се илустрирани во следниот Графикон



Графикон 2: ЕЛС во РСМ

5. ПРЕНЕСЕНИ НАДЛЕЖНОСТИ

Законот за локална самоуправа од 2002 година (Службен весник на Република Македонија, бр. 05/02) ги регулира надлежностите на локалните самоуправи. Широк спектар на одговорности се наведени во одредбите на членот 22 од овој закон, кој вклучува:

1. Урбанистичкото (урбано и рурално) планирање,
2. Заштитата на животната средина и природата,
3. Локалниот економски развој,
4. Комуналните дејности (снабдувањето со вода, јавна чистота; собирање комунален отпад; локален превоз; погребални услуги, локалните патишта, улици и сообраќајна сигнализација, паркинг, локални пазари, зелени површини, речни корита, именување на улици, плоштади, мостови и други јавни површини)
5. Културата,
6. Спортот и рекреацијата,
7. Социјалната заштита и заштита на децата,
8. Образование (основно и средно),
9. Здравствената заштита,
10. Услуги за итна заштита (вклучително војни и природни непогоди),
11. Противпожарна заштита,
12. Надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност,
13. Други работи определени со закон.

Во теорија, ЕЛС треба да бидат во можност да ги финансираат надлежностите пропишани според Законот за локална самоуправа, но тоа во пракса не е случај. Фискалниот капацитет на ЕЛС секогаш е помал од потребите за финансирање. Ваквиот фискален јаз треба да биде финансиран од трансферите од централната власт. Најдобро е ако финансиите ја следат пренесената надлежност, но во случај на финансирањето во РСМ централната влада ја следи институционалната поставеност (на пр. меѓувладините трансфери се планирани и извршувани во зависност од бројот на вработени, потребата за греење на училишта и градинки и работење и одржување на постојните средства зграда и опрема), а не пренесените надлежности.

6. РЕЗУЛТАТИ ОД ПОСТОЕЧКИОТ СИСТЕМ

Разгледуваме различни предуслови за да ги анализираме резултатите од постојниот систем во РСМ и како тоа влијае на ЕЛС како аргумент за да се разгледаат можностите за асиметрична децентрализација во РСМ.

6.1. Број на жители

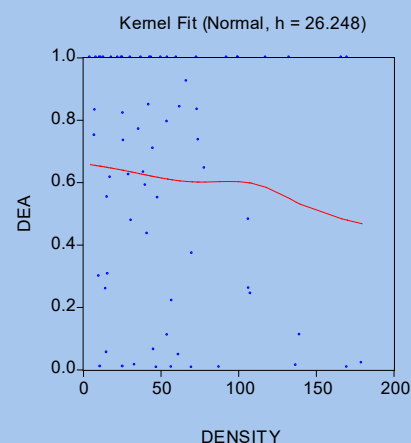
Бројот на население може да има влијание врз ефикасноста на испораката на јавни услуги заради:

- Економија од обем² и техничка ефикасност³
- Ефект на агломерација пр. густина

Економијата од обем и екстерналиите од агломерацијата обично ги прави поголемите ЕЛС и поефикасни; дополнително, малите ЕЛС се помалку ефикасни поради фискалната ранливост или отсуството на доволно искуство кај локалната администрација или поради повисоките фиксни трошоци за обезбедување услуги на релативно помал број граѓани. Друга причина за ова може да биде тоа што големите ЕЛС имаат споредбено поквалификувани вработени, подобри системи за управување и контрола (финансиски, сметководствени или надворешни) и евентуално поефикасно ги извршуваат оперативните расходи. Ефикасноста тука е техничка на пр. за постигнување повисок аутпут со помалку инпут или иста количина на аутпут со помалку употребен инпут.

Екстерналиите од агломерацијата, исто така, може да се сметаат како *прокси* за хетерогеноста на цените на недвижностите кои имаат тенденција значително да се разликуваат помеѓу руралните и урбаните ЕЛС. На пример, високата густина на населението укажува на предност во трошоците како резултат на концентрацијата на услугите на помала територија населена со повеќе граѓани.

Од друга страна, повисоките релативни цени во урбаните области може да го поскапат овозможување на јавните услуги. Густината на населението е негативно корелирана со ефикасноста на обезбедувањето локални услуги во РСМ (особено за повеќе од 100 граѓани на км²; видете го графиконот десно)⁴ 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 инпутите.



X-оска = густина

Y-оска = Анализа на ограничување на податоци DEA оценка на ефикасност

² Колку поголема популација толку пониски фиксни трошоци за обезбедување на јавни услуги.

³ Обезбедување на повеќе услуги со иста количина на инпут или обезбедување на иста вредност на аутпут со помалку употребени инпути.

⁴ Види повеќе: Nikolov M. (2013); Cost efficiency of municipalities in service delivery: does ethnic fragmentation matter? Link: <file:///C:/Users/Marjan/AppData/Local/Temp/1-Book%20Manuscript-79-1-10-20150920-1.pdf>

Така, резултатите за РСМ се дека ефектот на густина во помалите области во површина на km² има предност до околу 100 граѓани на km², но, за области со густина со повеќе од 100 граѓани на km², ценовниот ефект на релативните цени е повисок што ги прави овие места помалку ефикасни за администрирање.

Така, во РСМ имаме случаи на помали ЕЛС кои се неефикасни заради техничката неефикасност на пр. поради високите фиксни трошоци но, и поголеми ЕЛС кои се неефикасни поради ефектите на агломерацијата, на пр. нивото на цената е повисоко и што доведува до поскапи јавни услуги. Повеќе елаборираме во текстот.

Со оглед на финансиските инпути на пр. расходите на ЕЛС и аутпутите/резултатите на услужените граѓани и трошоците за Оперативно работење и одржување (ОиО) за сервисирање на локалните патишта, во следната табела ги илустрираме резултатите за техничка ефикасност според големината на општината⁵.

Табела. Споредба на резултатите на ефикасноста на **DEA-VRS**⁶ и резултатите на ефикасноста на **SFA**⁷ според различните групи на општини по големина (колку е повисок резултатот, толку е поголема ефикасноста; проценетата ефикасност се движи помеѓу 0 и 1)

Група по големина	ЕЛС	DEA резултати на ефикасност	SFA резултати на ефикасност
Сите големини	80	0,596	0,573
Популација (POP) < 5.000	14	0,502	0,585
5.000 ≤ POP < 10.000	16	0,831	0,585
10.000 ≤ POP < 15.000	9	0,810	0,720
15.000 ≤ POP < 20.000	10	0,720	0,614

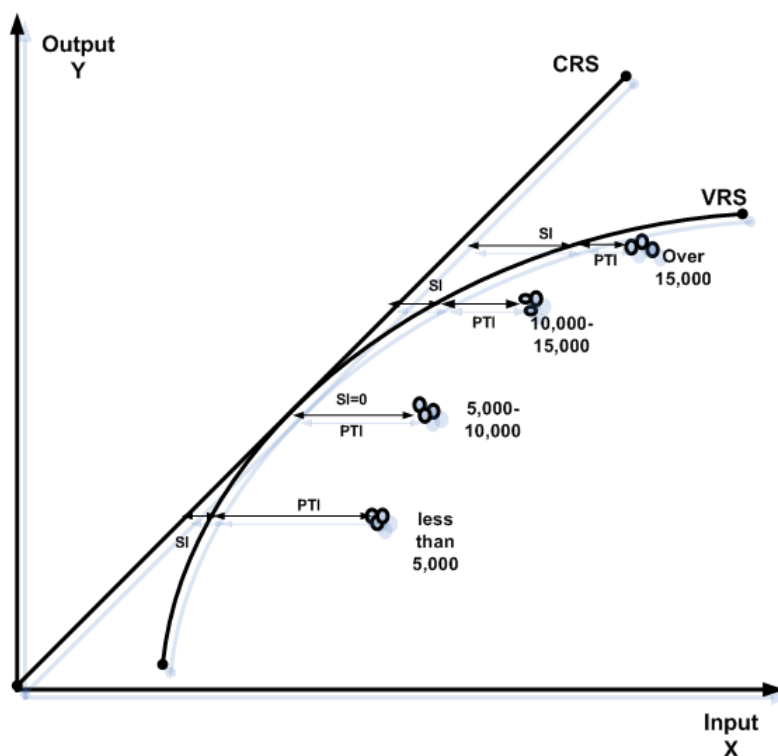
⁵ Ibid.

⁶ DEA-VRS - претставува методологија на data envelopment analysis-variable returns to scale пристап за анализа на ефикасност (слободен превод анализа на ограничување на податоците – производствени можности со варијабилан принос).

⁷ SFA е стохастична анализа на граници, пристап за анализа на ефикасност

20.000 ≤ POP < 60.000	22	0,400	0,551
POP ≥ 60.000	9	0,218	0,345

Важноста на ефикасноста од обем (scale efficiency) се рефлектира во ефикасноста на трошоците од проценките на SFA, исто како и со проценките на DEA-VRS. Имено, можеме да видиме дека со SFA оценката на ефикасноста на трошоците, ефикасноста се зголемува од општина со големина под 5.000 жители (резултати за ефикасност на SFA = 0,585) кон општина со големина помеѓу 10.000 и 15.000 жители (резултати за ефикасност на SFA = 0,720), т.е. се до моментот кога се исцрпува ефикасноста на трошоците (видете на следната слика). Потоа, почнувајќи од општините со големина помеѓу 10.000 и 15.000 жители па до најгусто населените општини, SFA ефикасноста се опаѓа. Резултатите пак за ефикасност според DEA-VRS покажуваат дека ефикасноста од обем е исцрпена за групата на ЕЛС со големина од 5.000-10.000 жители, додека резултатите од SFA ефикасноста откриваат дека истата е исцрпена за групата ЕЛС со големина од 10.000-15.000. Оттука, најефикасни ЕЛС во РСМ се оние со околу 10.000 жители.



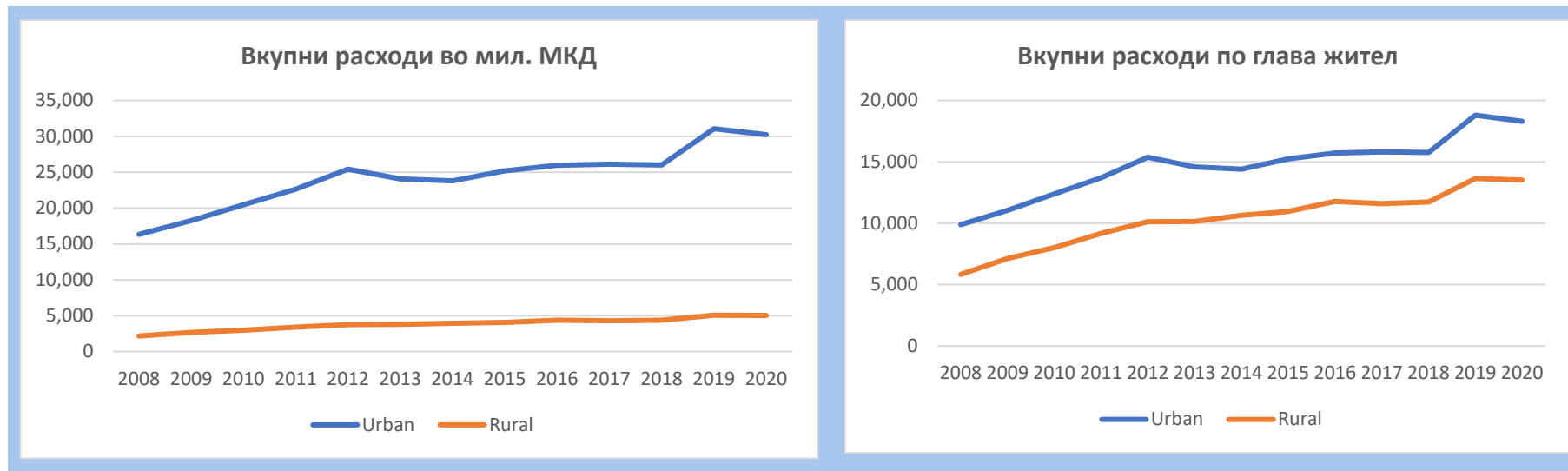
Графикон 3. Расчленета ефикасност по кластери според број на жители

Како што видовме од табелата, во РСМ, релативно поголемите општини (со повеќе од 10.000 жители) имаат намален приноси во обем, веројатно затоа што произведуваат поширок симетричен опсег на посложени услуги, додека резултатите укажуваат дека малите општини имаат поголеми приноси од обем, поради влијанието на фиксните трошоци врз тековните расходи (на пример, задолжителните барања и за помалите ЕЛС администрацијата да дава симетрични услуги како и поголемите ЕЛС). Економијата од

обем и екстерналиите од агломерацијата обично ги прави поголемите општини поефикасни; уште повеќе, малите единици се помалку ефикасни поради фискалната ранливост или поради отсуството на доволно искуство кај локалниот персонал или пониската техничка ефикасност. Друга причина за ова може да биде тоа што големите општини имаат релативно поквалификувани вработени, подобри системи за управување и контрола (финансиски, сметководствени или надворешни) и можеби поефикасно ги извршуваат оперативните расходи.

6.2. Вкупни расходи

Јазот кај вкупните расходи помеѓу урбаните и руралните ЕЛС е релативно голем, но се намалува во периодот 2008-2020 година, како што е претставено на следните графикони. Сепак треба да се земе предвид дека урбаните ЕЛС се 44 на број и опфаќаат 82% од вкупната популација на РСМ и руралните ЕЛС се 37 на број со опфат од 18% од вкупната популација на ЕЛС па затоа пресметките во следните графикони се претставени по глава на жител.



Графикон 4. Вкупно расходи во урбани и рурални ЕЛС во РСМ во МКД (лев десен графикон) и по глава на жител (десен десен графикон)

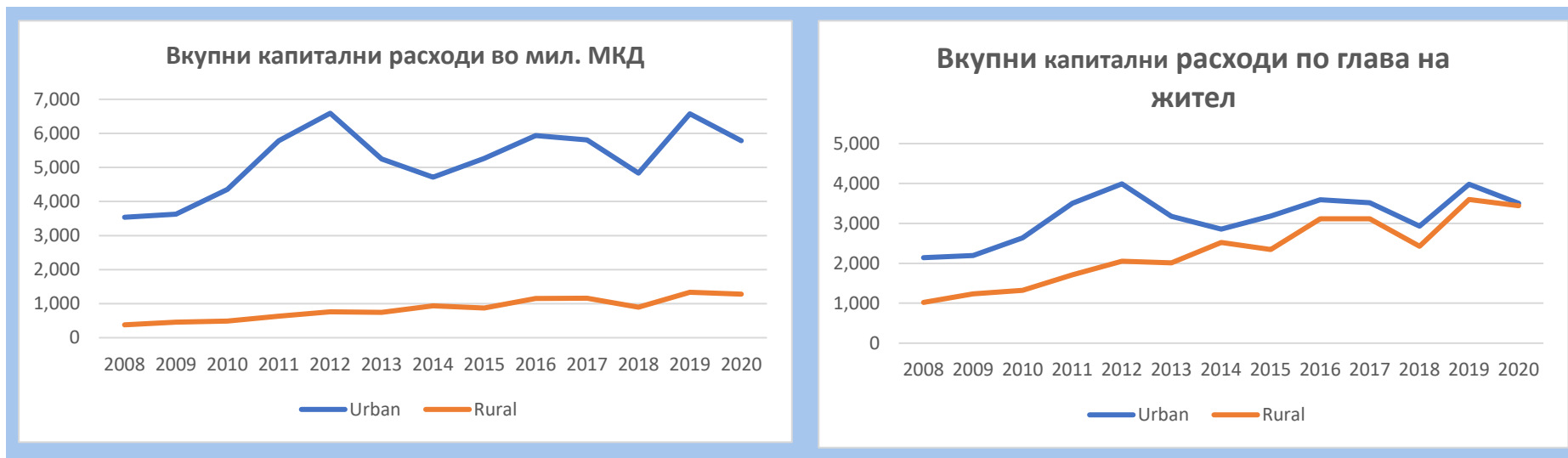


Графикон 5. Вкупно расходи во урбани наспроти рурални ЕЛС во РСМ во МКД (лев десен графикон) и по глава на жител (десен десен графикон)

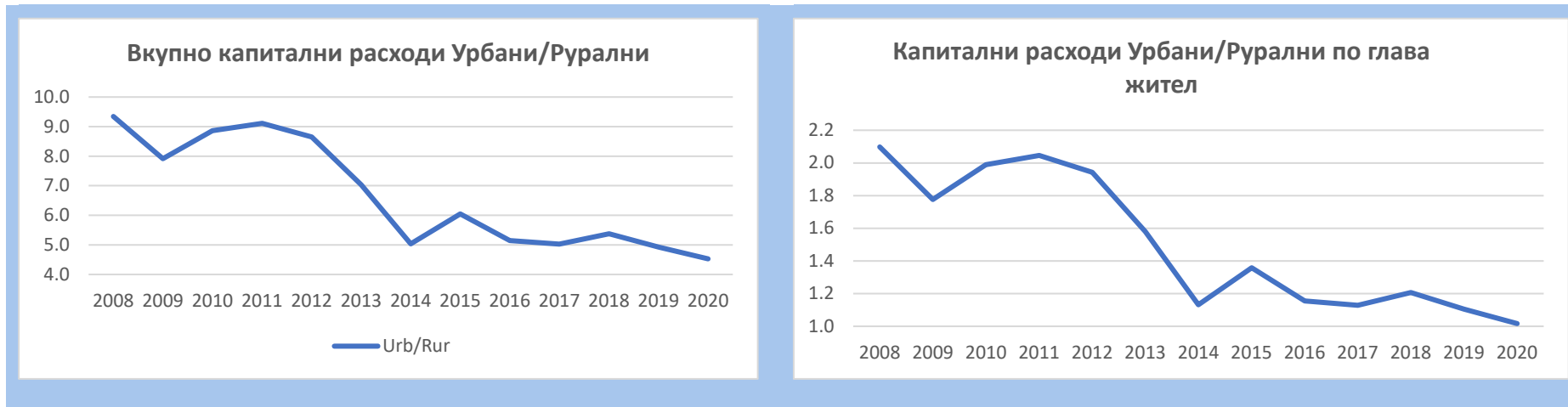
6.3. Капитални расходи

Јазот кај вкупните капитални расходи помеѓу урбаните и руралните ЕЛС е релативно голем, но се намалува за периодот 2008-2020 година. Јазот меѓу урбаните и руралните ЕЛС за капиталните расходи е помал од јазот меѓу урбаните и руралните ЕЛС за вкупните расходи и во 2020 година е околу 4 пати.

Сепак треба да се земе предвид дека урбаните ЕЛС се 44 на број и опфаќаат 82% од вкупната популација на РСМ и руралните ЕЛС се 37 на број со опфат од 18% од вкупната популација на ЕЛС па затоа пресметките во следните графикони се претставени по глава на жител.



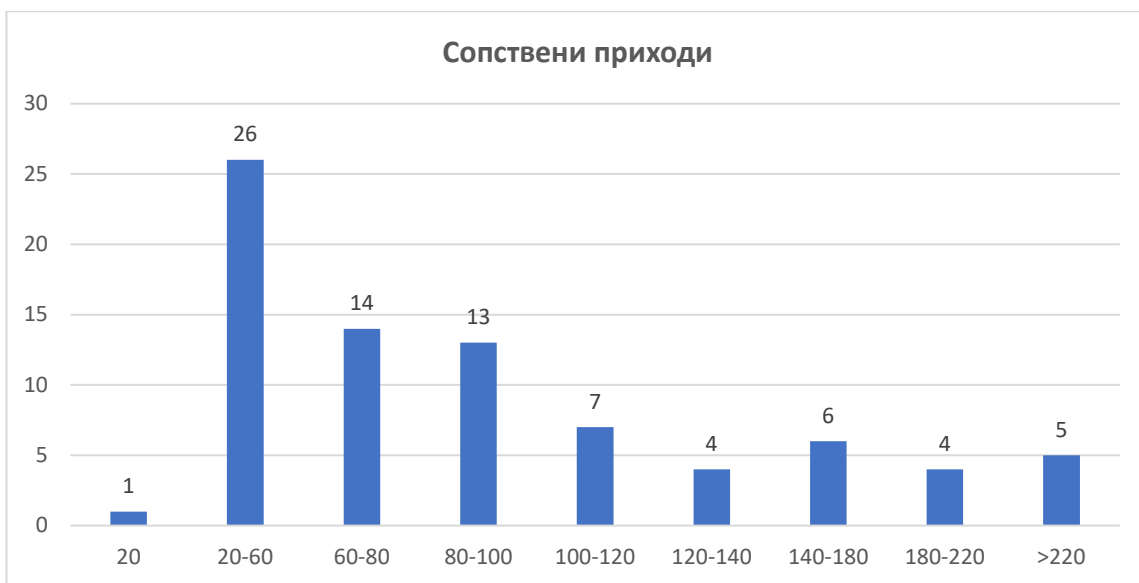
Графикон 6. Вкупно капитални расходи во урбани и рурални ЕЛС во РСМ во МКД (лев графикон) и по глава на жител (десен графикон).



Графикон 7. Вкупно капитални расходи во урбани наспроти рурални ЕЛС во РСМ во МКД (лев графикон) и по глава на жител (десен)

6.4. Сопствени приходи

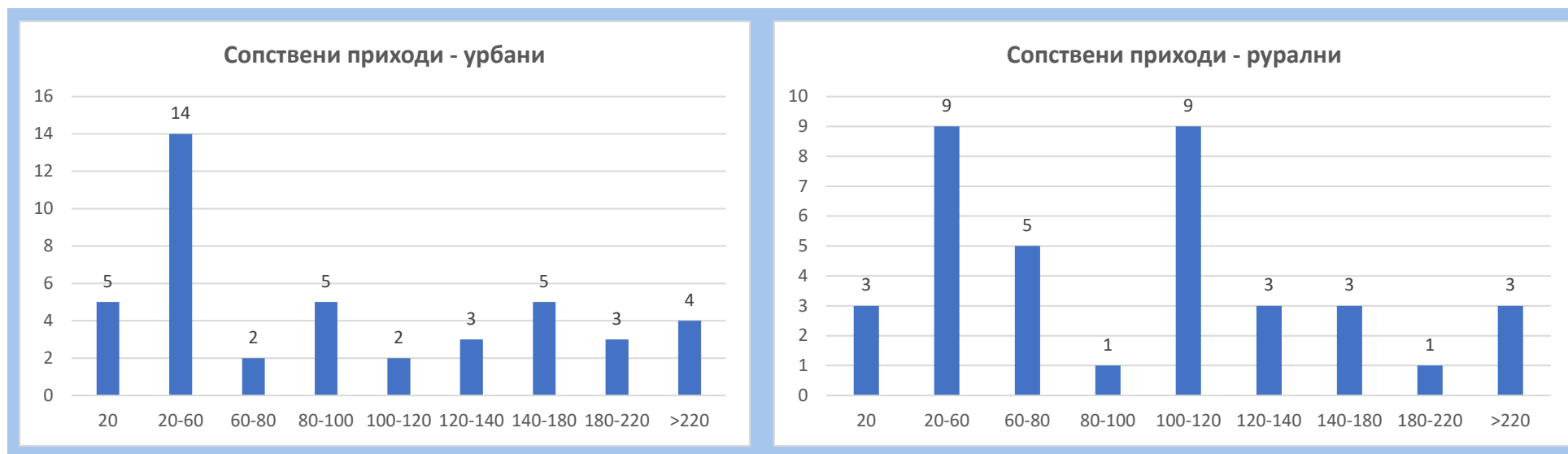
Повеќе од половина од ЕЛС (54 од 80) собираат помалку од просечно прибраните сопствени приходи на општините во РСМ (просечната вредност на прибрани сопствени приходи во РСМ е индексирани на 100 и е претставена на следниот графикон). Можеме да увидиме дека модусот во прибирање на сопствените приходи е 20% -60%, имено 26 ЕЛС прибираат помеѓу 20% -60% од просекот на сопствени приходи за сите ЕЛС во РСМ.



Графикон 8. Распоред на бројот на ЕЛС според наплатата на сопствени приходи во РСМ

6.5. Приходи од сопствени извори по жител

Дистрибуцијата/распоредот на сопствените приходи по број на урбани и рурални ЕЛС според наплатата на сопствени приходи во споредба со просекот кај урбаните и руралните општини во РСМ е претставена на следните графикони.



Графикон 9. Распоред на број на урбани и рурални ЕЛС според собрани сопствени приходи споредени со просекот на сите урбани и рурални ЕЛС во РСМ

Може да се види дека повеќе од 50% од урбаните ЕЛС, собираат помалку од просечната вредност на Сопствени приходи по жител. Значи, можеме да забележиме дека модусот за урбаните ЕЛС е од 20%-60%. На пр. 14 ЕЛС собираат помеѓу 20%-60% од просечната вредност на сопствени приходи од сите ЕЛС во РСМ. Исто така, можеме да видиме дека постојат два модуси кај руралните ЕЛС. Едниот е за прибрани сопствени приходи од 20% -60% (9 ЕЛС собираат помеѓу 20% -60% од просечната вредност на сопствени приходи за сите ЕЛС во РСМ). Вториот модус се совпаѓа со просекот па 9 ЕЛС собираат помеѓу 100% –120% од просечната наплата на сопствени приходи за руралните ЕЛС. Така, повеќето урбани ЕЛС собираат помалку од просечно собрани сопствени приходи, додека ситуацијата во руралните ЕЛС е понејасна.

7. ОПЦИИ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ЗА АСИМЕТРИЧЕН ТРАНСФЕР НА НАДЛЕЖНОСТИ

Со оглед на предусловите ќе разгледаме неколку опции за асиметрична децентрализација:

- големината на територијата
- број на населението
- тип на ЕЛС (урбани/рурални),
- фискален капацитет (приходи од сопствени извори по глава на жител),
- финансиски капацитет (персонален данок на доход по глава на жител),
- човечки капацитет,
- економија и богатство (економија од обем),
- пристап до природни ресурси (листа на ЕЛС со природни ресурси)

Од кои некои беа погоре дискутирани, ќе разгледаме неколку опции за асиметрична децентрализација. Зошто инсистираме на оваа дискусија е затоа што тврдиме дека во РСМ немало деволуција во реформата за децентрализацијата по 2005 година, туку повеќе деконцентрација. Исто така, финансирањето не беше навистина финансирање на функција, туку финансирање на институции и исплата на плати и дневници⁸. Постојат и неколку други причини забележани низ минатите децении, а кои креаторите на политики треба да ги земат предвид кога донесуваат одлуки за реформа на понатамошната децентрализација⁹.

Една причина може да биде што преференциите на гласачите во РСМ не се пренесуваат лесно во буџетите како во индустриските земји, едноставно поради ниската фискална транспарентност и отчетност (еден прокси за РСМ може да биде релативно нискиот резултат на фискалната транспарентност според Иницијативите за отворен буџет (ОБИ) достапно на <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/macedonia>.

Втората причина станува очигледна за време на локалните избори во РСМ во 2017 година. Имено, за време на кампањите, 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; локалните избори се сметаат како ништо друго освен проба и сигнали за парламентарните избори. Ова е одраз на можеби немањето доволно долга историја на демократско искуство.

⁸ Ова исто така го спречува користење на ЈПП за функции во образованието и градинките на пример.

⁹ Подетална дискусија во: Nikolov M. (2013); Cost efficiency of municipalities in service delivery: does ethnic fragmentation matter? Link: <file:///C:/Users/Marjan/AppData/Local/Temp/1-Book%20Manuscript-79-1-10-20150920-1.pdf>.

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. 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 отколку во другите индустриски земји. 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.

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 услугите. Ова создава неможност за одржување на постојните веќе амортизирани средства. 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.

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

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, преферираните 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.

7.1. Архитектура за децентрализација

Друга димензија на најдобрите практики при воведување или реформа на поставеноста на децентрализацијата е да се започне со разгледување барем на следниве демографски и социо-економски феномени во земјата пред да започне реформата:

- Попис и достапност на податоците

- Податоци од попис
- Достапност на други податоци
- Распоред на демографската возраст и важни реформи за домаќинствата
 - Стареенето на населението бара различни видови услуги
 - Емиграцијата го менува обемот и видот на побарувачката за јавни услуги
 - Постарата популација бара повеќе здравствени услуги, паркови, домови на стари лица, подобар пристап до институциите итн.
 - Помладата популација бара училишта, спорт, забава, итн.
- Просторна распределба на населението
 - Урбаното население побарува подобра инфраструктура
 - Руралното население бара пристап до образование
- Економија и работна сила
 - Вработување во домаќинството наспроти административно вработување
 - Видови и активност на деловниот сектор (МСП наспроти големи индустриски локалитети, земјоделство наспроти индустрија итн.)
- Комуникации
 - Транспорт
 - ИКТ и дигитализација

7.2. Принципи за трансфер на надлежности

За секоја надлежност, за која креаторите на политиките размислуваат да бидат трансферирани кон ЕЛС, треба да се постават следниве прашања организирани по принципите при планирање на доделување нови надлежности на ЕЛС:

- **Принцип на субсидијарност:** Функциите треба да бидат доделени на она ниво на власт чија надлежност е најблиску до географската област на обезбедените придобивки од таа функција.
- **Хетерогеност на преференциите:** Лицата или групите (во зависност од возраста, етничката припадност, економската благосостојба, итн.) кои живеат во различни делови на една земја можат да прикажуваат потреба од различен обем (повеќе или помалку) од одредени услуги, различен квалитет на услугата (за дадена сума), и/или поинаков пристап кон обезбедување на јавните услуги. Под такви околности, локалните самоуправи можат да бидат соодветниот давател на услуги.
- **Економија од обем:** Јавните добра и услуги треба да бидат обезбедени од онаа власт што најдобро може да реализира економија од обем во производството/обезбедувањето на добрата или услугата. Економиите од обем се однесува на единечната цена на производство. За кое било добро или услуга, зголемувањето на произведената/обезбедената количина може да резултира со зголемување, намалување или одржување на единечната цена. При други непроменети фактори, типот на влада што може да испорача добра или услуга по најниска можна цена треба да ја обезбеди таа услуга. Економиите од обем генерално се генерираат кога капитално-интензивно претпријатие може да ја распредели високата цена на капиталот врз голем број клиенти. На пример, изградбата на постројка за третман на отпадни води или депонија што опслужува

поголем регион може да биде поекономична отколку кога секоја ЕЛС би градела своја постројка за третман на отпадни води или своја ЕЛС депонија.

- **Меѓуопштинска соработка:** Доколку активноста на една ЕЛС има важен надворешен ефект при што нејзините активности создаваат додадена вредност (позитивни екстерналии) или трошоци (негативни екстерналии) за поединци или бизнисите на дадена локација во друга јурисдикција, тогаш одговорностите за обезбедување (или, во случај на негативни екстерналии, ограничување или компензација за) овие услуги треба да бидат координирани помеѓу засегнатите ЕЛС. Механизмите за ваква меѓуопштинска соработка се движат од користење на можноста за меѓуопштински договор до користење на центрите за развој на планските региони и можностите што ги обезбедува регулативата за рамномерен регионален развој.
- **Јавно-приватни партнерства** на пр. аутсорсинг, лизинг и други видови на договори за услуги со приватниот сектор. Примери: наплата, одржување на средства, итн.
- **Регулаторен и човечки капацитет:** Функциите треба да им бидат доделени на онаа власт која може поефикасно да управуваат со таа функција. Поточно, владата треба да има соодветно правно овластување и капацитет за управување за да ги извршува доделените функции и да биде подготвена да спроведува меѓувладини политики за унапредување на меѓу-ресорната соработка. Доколку постои недостаток на капацитет тоа може да се управува со примена на фазен пристап во реформата на децентрализацијата при доделување на нови функции или за преиспитување на постојните доделени функции.

7.3. Што може да се направи

Постојни инструменти чии потенцијали не беа целосно искористени:

- **Закон за финансирање на ЕЛС:** Да се искористи за воведување на цврсти буџетски ограничувања со спроведување на клаузулите за финансиска нестабилност.
- **Меѓуопштинска соработка:** Да се земе предвид воведување соодветни грантови (matching grants) или други средства од централната влада за мотивирање на овој инструмент за таргетирани услуги: а) административни работи за заеднички даночни канцеларии и други административни услуги како внатрешна ревизија, правни услуги или б) за директна испорака на јавни услуги во образованието, градинки, управување со цврст отпад итн.
- **Делегирање на надлежности:** Делегирањето на надлежности, за разлика од пренесувањето на надлежностите е доброволно. Ова значи дека ресорното министерство пренесува надлежност на ЕЛС. И двете страни мора да се согласат со делегирањето на надлежноста, за соодветна компензација и соодветен договор да биде потпишан од двете страни.
- **Градење фискален капацитет:** Унапредување на капацитетите на локалната даночна администрација и на даночното однесување и морал на даночните обврзници. Ова може да обезбеди поголема стапка на наплата на сопствените приходи без притоа да се менува легислативата и без воведување на повисоки даночни стапки. Исто така, поддршка на ИКТ од централната власт кон ЕЛС за даночна администрација и поставување на врска Катастар/ЕЛС.

- **Јавно приватно партнерство** на пр. аутсорсинг, лизинг и други видови на договори за услуги со приватниот сектор. Примери: наплата, одржување на средства итн.

7.4. Асиметричен трансфер на надлежности

Со оглед на погоре наведената дискусија, тука се дадени неколку можности за организирање на асиметрична испорака на услуги од ЕЛС:

- Опции за кои *не* е потребно редефинирање на територијалната организација:
 - Меѓуопштинска соработка
 - Административна децентрализација (на пр. деконцентрација)
 - Делегирање на надлежности
- Опции за кои *е* потребно редефинирање на територијалната организација:
 - Консолидација на ЕЛС
 - Различни нивоа на ЕЛС (воведување градови и општини во зависност од социо-економски критериуми)

Во следната табела ги презентираме карактеристиките на опциите.

Табела 2. Матрица со опции и карактеристики

		Водени од предуслов	Трајна или транзициска	Што претставува	Легислатива	Како да се примени	Забелешки	Предности и недостатоци
Без територијално редефинирање	Меѓуопштинска соработка	Фискални и човечки капацитети	Трајна или транзициска	Хоризонтални договори за услуги	Постоечка легислатива	ЕЛС со капацитети потпишува договор со една или повеќе соседни ЕЛС	Интензивирање на меѓуопштинската соработка од страна на централната власт	Постоечката регулатива обезбедува добра платформа Не сите надлежности можат да бидат предмет на меѓуопштинска соработка
	Делегирање на надлежности	Фискални и човечки капацитети	Трајна или транзициска	Вертикални договори за услуги	Постоечка легислатива	Линиското министерство потпишува договор со една или повеќе ЕЛС за одредена надлежност	Централната власт мора да трансферира/грантов и за делегирани надлежности	Јасна листа на надлежности Нема преседан во РСМ и е релативно тешко да се пресмета надоместокот
	Деконцентрација	Фискални и човечки капацитети	Трајна	Трансфер на надлежност од централната власт преку создавање теренска администрација под надзор на централната власт	Промена на легислатива	Централната власт со различни министерства или владини тела се отвораат во периферни ЕЛС надвор од главниот град	Процесот може да започне фазно	Некои надлежности стануваат поблиску до граѓаните имајќи во предвид социо-економските услови во кои живеат (на пример Струмица како земјоделски центар и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство -МЗШВ) Потребно е добро планирање за

								трансферот на човечки ресурси, средства и опрема.
	Условена децентрализација	Фискални и човечки капацитети	Транзициска	Постепено пренасочување/ деволуција на одговорностите пропорционално со демонстрирање на поголем капацитет	Промена на легислатива	Централната власт пропишува услови за следење на напредокот за развој на ЕЛС (човечки капацитети, задолжување на ЕЛС и ниво на неплатени/доспеани обврски)	Веќе еднаш регулирано со постоечкиот закон за финансирање на ЕЛС	Се признаваат разликите помеѓу ЕЛС Наоѓање на соодветни услови за мониторинг на прогресот на ЕЛС
Територијално редефинирање**	Консолидирање на ЕЛС	Територијални и урбано-рурални разлики	Трајна	Правни документи	Промена на легислатива	Консолидирање на ЕЛС во 34 ЕЛС како пред 1996 година	Сите 34 ЕЛС како пред 1996 се со над 10.000 жители (само Демир Хисар има 9.497 жители)*	Се препознава економската ефикасност кај ЕЛС Не ги покрива сите политички барања
	Различни нивоа на ЕЛС (воведување на градови и општини)	Територијални и урбано-рурални разлики	Трајна	Правни документи	Промена на легислатива	Консолидирање на ЕЛС во 34 ЕЛС како пред 1996 година. Се воведуваат градови (урбани) и општини (рурални)	Дефинирање на градови (урбани) на 34 ЕЛС пред 1996 и воведување на општини (рурални) за останатите 46 Доделување на различни пакети на надлежности за Градовите и за Општините	Се препознава економската ефикасност кај ЕЛС Да се пронајдат соодветните критериуми за дефинирање на градови и општини

* Внимавајте, емпириските докази покажуваат дека најефикасни од технички аспект се ЕЛС со околу 10.000 жители во РСМ.

** Внимавајте: Територијалната редефиниција може да биде политички сензитивна имајќи го во предвид амбиентот во РСМ.

АНЕКС 1

Табела 3. Илустрирање на дво-фазниот пристап кон фискалната децентрализација во Македонија

Фаза	Почетен датум	Делегирање на одговорност	Условено од
1 ^{ва} Фаза	1 јули 2005 (со измени од 30 декември 2004)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ТРАНСФЕР НА СОПСТВЕНИ ПРИХОДИ ОД ДАНОЦИ (ПОДЕЛБА НА ПДД) ДО ОПШТИНИ (ЦЕНТРАЛНА ВЛАДА) 2. РАЗВИВАЊЕ НА МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ТРАНСФЕР НА КАПИТАЛНИ И НАМЕНСКА (ЦЕНТРАЛНА ВЛАДА) ДОТАЦИЈА 3. ЛОКАЛНИТЕ САМОУПРАВИ ЌЕ ЗАПОЧНАТ СО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПЛАНОТ ЗА РЕШАВАЊЕ НА ЗАОСТАНАТИТЕ ДОЛГОВИ ДО 31 ЈАНУАРИ 2001 ГОДИНА (ЕЛС) 	<p>90% ОД ВКУПНИТЕ ОПШТИНИ СОЧИНУВААТ 90% ОД ВКУПНОТО НАСЕЛЕНИЕ КОЕ ОБЕЗБЕДУВА:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. НАЈМАЛКУ 2 ФИНАНСИСКИ СЛУЖБЕНИЦИ 2. НАЈМАЛКУ 3 ДАНОЧНИ ЕКСПЕРТИ
2 ^{ра} Фаза	Условено	<p>Доделување на одговорности (за блок трансфери):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. КУЛТУРА 2. СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И ЗАШТИТА НА ДЕЦАТА (ГРАДИНКИ И ДОМОВИ ЗА СТАРИ ЛИЦА) 3. ОБРАЗОВАНИЕ (ОСНОВНО И СРЕДНО) 4. ЗДРАВСТВО (ЈАВНИ ЗДРАВСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРИМАРНА ЗДРАВСТВЕНА ЗАШТИТА) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. СИТЕ УСЛОВИ ОД ФАЗА 1 СЕ ИСПОЛНЕНИ 2. СООДВЕТЕН КАПАЦИТЕТ НА ФИНАНСИСКИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ (ИСТО ТАКА ВО ФАЗА I) 3. ОДРЖЛИВИ РЕЗУЛТАТИ ОД ПРЕТХОДНИ 24 МЕСЕЦИ ЗА НАВРЕМЕНО И РЕДОВНО ИЗВЕСТУВАЊЕ ПОТВРДЕНО ОД МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ФИНАНСИИ 4. НЕМА НЕПЛАТЕНИ ОБВРСКИ ОСВЕН ВООБИЧАЕНИТЕ (СО ДОСПЕВАЊЕ ДО 90 ДЕНА) 5. ФАЗНАТА КОМИСИЈА ПРОЦЕНУВА ДАЛИ СЕ ИСПОЛНЕНИ СИТЕ УСЛОВИ 6. ПОСТОИ ПИСМЕНО БАРАЊЕ ОД ОПШТИНИТЕ ДО СООДВЕТНОТО МИНИСТЕРСТВО И МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ФИНАНСИИ ДА ДОДЕЛАТ БЛОК ТРАНСФЕРИ ОТКАКО ЌЕ БИДАТ ИСПОЛНЕНИ СИТЕ УСЛОВИ.

Првата фаза се однесуваше само на изградба, одржување и функционирањето на просториите за образованието, социјалните услуги и културата. Ова се совпадна со воведувањето на наменските дотации/грантови од централната власт. Воведен е систем на наменски дотации, наменети да ги покријат трошоците за работа и одржување на доделените надлежности (всушност работењето и одржувањето на постојните згради и постојаните средства). Тие ги опфаќаа: комуналните услуги; греењето; комуникацијата и транспорт; материјалите и алатите; поправките; тековното одржување; и договорните услуги.

Втората фаза беше иницирана во 2007 година, со деволуција на платите на наставниците и другите вработени и со воведување блок дотациите. Во рамките на втората фаза, се трансферираа блок дотации, исто така за работа и одржување, но кои сега ги вклучува платите и надоместоците од плати за вработените.

Фазниот пристап на фискалната децентрализација е тесно поврзан со трансферите од централната власт. Главниот принцип на овој фазен пристап беше да се проектира постепено и без притоа да се нанесе штета, трансферирање на одговорностите, пропорционално на демонстрираниот поголем капацитет од страна на локалните самоуправи за преземање на тие одговорности и да се обезбеди правичен и адекватен трансфер на средства за ефикасно и тековно извршување на пренесените надлежности.