

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

# ЦЕНТРАЛИЗИРАНА [ФИСКАЛНА] ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА



REPUBLIKA E MAQEDONISË  
DECENTRALIZIMI [FISKAL] I CENTRALIZUAR

REPUBLIC OF MACEDONIA  
CENTRALIZED [FISCAL] DECENTRALIZATION



Република Македонија –  
ЦЕНТРАЛИЗИРАНА  
(ФИСКАЛНА)  
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Ноември 2010

# Република Македонија – ЦЕНТРАЛИЗИРАНА (ФИСКАЛНА) ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Издава:

Фондација Институт отворено општество – Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, извршен директор

Уредници:

Фани Каранфилова Пановска, Ана Медарска, Кире Миловски

Автор:

Георги Христов, Јане Вртески – Центар за развој на локалната демократија

Превод и лектура:

Абакус

Ликовно-графичко обликување:

Бригада дизајн

Печат:

Бато и Дивајн

Тираж:

300 примероци

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

342.25(497.7)

352(497.7)

РЕПУБЛИКА Македонија-централизирана (фискална) децентрализација/  
(уредници Фани Каранфилова Пановска, Ана Медарска, Кире Миловски).-  
Скопје : Фондација Институт отворено општество-Македонија, 2010.- 52 стр. :  
граф.прикази; 15см.

Фусноти кон текстот. –Текст на мак., алб. и англ. јазик. – Содржи и:  
Republika e Maqedonisë- decentralizim (fiskal) i centralizuar;  
Republic of Macedonia – centralized (fiscal) decentralization

ISBN 978-608-218-073-1

а) Државна власт - Децентрализација – Македонија  
COBISS.MK-ID 85448714

## СОДРЖИНА

<b>Резиме</b>	<b>5</b>
<b>Фискална централизација или децентрализација?</b>	<b>7</b>
<b>Малку храна на масата, ама некои се секогаш најадени!</b>	<b>8</b>
<b>Како да се обезбеди доволно храна на масата?</b>	<b>13</b>
<b>Консултирани и препорачани извори</b>	<b>16</b>

---

### ***Policy Brief***

*Овој документ (трактат) во најголем дел се базира на мислењата и на дискусиите изнесени од страна на учесниците на конференцијата „Децентрализацијата во РМ – забавена или заборавена“, организирана од страна на Фондацијата Институт отворено општество - Македонија во април 2010 година, на цитираните студии и анализи, систематизираните ставови на ЗЕЛС и видувањата на авторите на документот.*

## РЕЗИМЕ

Фискалната децентрализација подразбира да се обезбедат доволно финансиски приходи за единиците на локалната самоуправа (во натамошниот текст: ЕЛС), како и овластувања општините самостојно да донесуваат одлуки за тоа како ќе бидат искористени тие средства, со цел ефикасно и ефективно да ги извршуваат доделените надлежности.

Намерата на овој краток документ за јавна политика е да одговори на прашањето дали сегашните политики во Република Македонија обезбедуваат доволно финансиски средства за општините, со кои тие ќе можат успешно да ги извршуваат доделените надлежности. Краткиот, но вистинит одговор е – не! Општините немаат доволно средства за да ги финансираат надлежностите што им се пренесени. Исто така, подеднакво е важно тоа што средствата што им се доделуваат на општините не се распределени ефикасно, ниту рамноправно.

Од една страна, едноставно нема доволно јавни средства за да се задоволат барањата на граѓаните за подобри услуги. Од друга страна, придвижувањето на парите од едно ниво на власт на друго или распределбата на средствата по корисници, неизбежно покренува и политички прашања. Всушност, состојбите наликуваат на потребата со малку храна на масата да се најаде едно големо семејство – мајката со нејзините 85 деца (84 општини и Градот Скопје). Иако е повеќе од јасно дека нема доволно храна за сите, впечатокот е дека, барем засега, некои деца добиваат солиден оброк, додека мајката упорно го добива најголемиот и највкусен дел (вклучувајќи и десерт). Многу од децата остануваат без каков било оброк или се, благо речено, недоволно нахранети.

Долгорочно гледано, она што треба да се направи е да се обезбеди повеќе храна на масата. За жал, но и за несреќа, нема единствени и магични решенија како да се направи ова, а уште помалку за тоа како да се направи бргу и едноставно. За почеток, неопходно е храната да се распределува според потребите и рамноправно.

Доколку не се продолжи со фискалната децентрализација во РМ, се ризикува да се намали интересот на локалните власти за спроведување на надлежностите што им се доверени, а со тоа државата постепено да се враќа на централизиран систем на управување.





## Фискална централизација или децентрализација?

Локалната самоуправа е една од темелните вредности на уставниот поредок на РМ. По првите реформски чекори во локалната самоуправа (1995), со Охридскиот рамковен договор (2001) се интензивираа активностите поврзани со процесот на децентрализацијата, додека вистински нејзината примена почна од 1 јули 2005 година.

Децентрализацијата е потребна заради самите граѓани и за демократизација на општеството во кое граѓаните ќе бидат активно вклучени во донесувањето на одлуките коишто влијаат на нивниот секојдневен живот, ќе добиваат поквалитетни и подобрени услуги и ќе одлучуваат единствено за сопствените локални потреби и приоритети. Но, децентрализацијата е исто така битен сегмент и за пристапувањето на РМ во ЕУ, па затоа зазема значајно место во годишните извештаи на Европската комисија за прогресот на РМ во

делот на политичките критериуми, како и заради исполнувањето на обврските од Охридскиот рамковен договор. Значи, децентрализацијата е потребна за доброто на граѓаните на РМ, за подобрување на квалитетот на животот, за демократизација на општеството, за демократска, одговорна, транспарентна и отчетна власт и, конечно, а многу битно за РМ како мултиетничко општество, за подобрување и одржување на стабилни меѓуетнички односи.

Почетниот прогрес што беше направен со децентрализацијата во целина, а во тој контекст и со фискалната децентрализација, беше соодветно евидентиран во неколку изработени студии и анализи<sup>1</sup>, кои заклучуваа дека воспоставената законска рамка создава солидни услови за продолжување на градењето на системот

<sup>1</sup> Пр. Nicoletta Feruglio, Jorge Martinez-Vasquez, Andrey Timofeev (2008), Проценка на фискалната децентрализација во Република Македонија, Andrew Young School of Policy Studies at Georgia State University

на фискалната децентрализација во РМ. Сепак, перцепцијата што се наметнува во последно време е дека локалната власт ги губи белезите на финансиска самостојност и како да е во функција на владините политики.

Не може да се зборува за самостојна локална власт ако не е обезбеден основниот услов, т.е. ако нема **доволно** финансии за спроведување на со закон дефинираните **надлежности**. Ова е особено изразено во социјалната сфера (култура, образование, социјална и противпожарна заштита), каде што не е доволно јасно дали се прави институционална децентрализација (според постојните институции) или функционална децентрализација (според дефинираните надлежности). Наместо да се стимулира спроведувањето на овие надлежности и во сиромашните и неразвиените општини, со обезбедување дополнителни финансиски средства преку разни форми на дотации и/или форми и формули за урамнотежување, овие општини не добиваат никакви финансиски средства, бидејќи едноставно немале вакви објекти и институции! Или, со други зборови, ти дете немаш столче на масата, па затоа не ти следува храна!

Со почетокот на децентрализацијата, за само три години (од 2006 до 2008) општините ги зголемија основните приходи<sup>2</sup> за над 50% (од 2.473 милиони на 3.777 милиони денари). Поединечно, најголем пораст од над 130% има во зголемувањето на приходите по основа на данок на имот и подарок/наследство (од 119 милиони на 275 милиони денари) и приходите од јавно осветлување за над 160% (од 136 милиони на 361 милион денари).

<sup>2</sup> Во основните приходи влегуваат сопствените приходи на општината, приходот од ДДВ и персонален данок, и приходите од Фондот (сега Агенција) за патишта.

Потоа следува таксата за уредување на градежно-темиште, со зголемување од над 100% (од 606 милиони на 1.240 милиони денари). Овие податоци покажуваат дека општините имаат капацитет, волја и интерес да работат на подобрување на сопствените фискални капацитети, а тоа го докажаа и во практиката, преку зголемување на сопствените приходи. Затоа, во најмала рака зачудува фактот што Владата и министерствата сè почесто навлегуваат во надлежностите на општините и на Градот Скопје. Наместо да направат вистинска фискална децентрализација и да им обезбедат доволно финансиски средства преку реални и објективни наменски и блок-дотации и истите редовно да се дистрибуираат, Владата и министерствата започнаа (и продолжуваат) на општините и на Градот Скопје да им купуваат училишни клупи и столчиња, училишни и градски автобуси, да градат спортски сали, фудбалски и тениски терени, да им ги реновираат санитарните јазли во училиштата, иако тоа е во директна надлежност на единиците на локалната самоуправа. Со ваква практика не може да се зборува за автономност и независност на општините од централната власт, што е одлика на демократските системи, ниту пак за успешна имплементација на децентрализацијата. Напротив, ова поттикнува партизација на локалната власт, нивна сервилност и послушност кон централната власт, што на крајот води кон повторна централизација или, пак, во најмала рака, кон „централизирана децентрализација“.

За тоа сведочат и кратките анализи дадени подолу.

Приходите на ЕЛС во РМ, како дел од БДП, во периодот од 2004 (пред почетокот на децентрализацијата) до 2008 година се дадени во следната табела:

Приходите на локалната самоуправа во Македонија како дел од БДП и вкупните приходи*				
	2004	2006	2007	2008
<b>БДП</b>	<b>265.257.000.000</b>	<b>310.932.000.000</b>	<b>353.786.000.000</b>	<b>398.640.000.000</b>
<b>Јавни приходи</b>	<b>88.176.000.000</b>	<b>104.044.000.000</b>	<b>119.609.000.000</b>	<b>136.412.000.000</b>
<b>Приходите на општините</b>	<b>4.439.616.175</b>	<b>6.235.763.929</b>	<b>9.430.093.107</b>	<b>18.266.061.329</b>
<b>Приходи на општините како % од јавните приходи</b>	<b>5,0%</b>	<b>6,0%</b>	<b>7,9%</b>	<b>13,4%</b>
<b>Приходи на општините како % од БДП</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,7%</b>	<b>4,6%</b>

*Извор: Министерство за финансии, \*со вклучени трансфери од централната на локалната власт*

Од табелата, а следејќи ги приходите на општините како процент од БДП, на прв поглед може да се стекне впечаток дека приходите од 2004 до 2008 се значително зголемени, а со тоа да се извлече заклучок дека децентрализацијата се спроведува успешно, барем во смисла на финансискиот капацитет на општините. Но, и покрај таквиот впечаток, сепак еден ваков заклучок би бил многу погрешен. Имено, од крајот на 2007 година во овие приходи влегуваат и трансферите наменети за платите во образованието, кои според пресметките, за сите општини, би изнесувале околу 3%. Според ова, ако се извадат тие 3%, тогаш приходите на општините изразени во процент од БДП би биле дури и помали од оние во 2006 година. Затоа, вистински заклучок е дека, иако имаше подобрување на фискалните капацитети на општините во годините 2005 и 2006, нивните реални фискални позиции по 2006 година не само што не се подобрени, туку – напротив – се влошени. Затоа, ако судиме за децентрализацијата само според фискалните

капацитети на општините, можеме слободно да кажеме дека децентрализацијата, во најмала рака, ако не е заборавена тогаш е забавена, и е со статус како од пред четири години.

Интересно е да се направи споредба со другите земји од Европа и од регионот, како што е дадено во табелата подолу:

Приходи на општините како удел од БДП		
Земја	% од БДП	година
<b>Земји каде што општините ги исплаќаат платите на наставниот кадар</b>		
Македонија	4,6%	2008
Албанија	5,8%	2006
Бугарија	7,4%	2007
Унгарија	12,3%	2007
Полска	15,3%	2006

**Земји каде што општините НЕ ги исплаќаат  
платите на наставниот кадар**

Србија	6,6%	2006
Хрватска	5,8%	2006
БиХ - Федерација	4,3%	2007
БиХ - Реп. Српска	7,0%	2007
Естонија	8,5%	2007
Чешка	12,0%	2007

Извор: *Levitas (2009)*

Табелата покажува дека приходите на македонските општини, изразени во процент на БДП, остануваат екстремно ниски во споредба со другите земји во регионот. Иако во случајот на РМ овие приходи ги вклучуваат и платите за наставниот кадар во општините, тие сè уште се помали од сите земји дадени во табелата, па дури и од оние земји во кои приходите не ги вклучуваат платите на наставниот кадар. Со други зборови, има само три земји (Грција, Ерменија и Малта) во цела Европа и Евроазија каде што приходите на општините, изразени како процент од БДП, се помали од оние во Македонија.

Недостигот на доволно финансиски средства во локалната самоуправа не обезбедува квалитетно и целосно извршување на надлежностите и, што е уште позагрижувачки, може да предизвика незаинтересираност на локалните самоуправи за спроведување на овие надлежности, што на крајот ќе резултира со целосно запирање на децентрализацијата и принудно враќање на

стариот и напуштен централизиран систем. Ова е особено изразено во делот на социјалните услуги. На пример, постојат податоци дека една општина годишно добива дотација од вкупно 15 милиони денари за образованието, а трошоците за греење за само два месеца изнесуваат 13 милиони денари. Значи, со овие средства не може да се покријат ниту половина од вкупните трошоци само за греење. Слична е и ситуацијата со капиталните дотации за задолжителниот превоз на ученици. Имено, иако со задолжителното средно образование се зголеми бројот на паралелките и на училиштите, средствата за превоз не само што не се зголемуваат пропорционално, туку напротив, а особено во урбаните општини каде што постојат средни училишта, блок-дотациите одат во надолна линија.

Покрај висината на дотациите, друг проблем е и начинот на распределба на дотациите. Во многу сектори нема прецизни методологии за распределба на капиталните дотации, а и онаму каде што постојат, тие не се доволно квалитетни или пак не се применуваат доследно. Затоа, најчесто се случува распределбата на капиталните дотации најмалку да ги следи потребите на општините, па се добива впечаток дека тие или се во функција на реализирање на политиките на централната власт или, пак, им се доделуваат на оние општини каде што владејачката политичка опција е иста со онаа на централната власт. Ова се случува сега, но така било и порано.

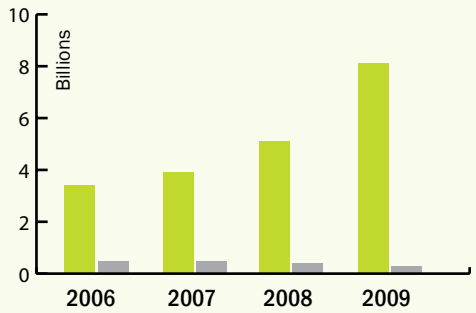
Особено е индикативен податокот за распределбата на капиталните дотации во 2008 година, кога само три општини<sup>3</sup> добиле над 75% од

<sup>3</sup> Центар, Битола и Прилеп

вкупните капитални дотации до општините. Сите други општини заедно добиле помалку од 25%. Уште повеќе, над 50% (повеќе од 440 милиони денари) од вкупните капитални дотации ѝ се доделени на најбогатата општина во државата (според вкупните приходи по жител), т.е. на скопската општина Центар. Според ова, излегува дека за некои локални самоуправи Владата е даржлива мајка, а за други зловна маќеа. Уште пострашно е тоа што во делот на фискалната децентрализација сè повеќе сме сведоци на обратен процес и при одлучувањето, т.е. на еден вид централизација, не само при распределбата на средствата, туку и при одредувањето на приоритетните потреби на локално ниво!?

Состојбата со дотациите што општините ги добиваат од Агенцијата за патишта за одржување на локалните патишта и улици е трагична. Иако тие средства веќе години наназад се константно многу мали во однос на вкупните расходи на Агенцијата, уште почудно е што со капиталните инвестиции за локални патишта управува државна агенција. Дополнително, ако се погледне графикот подолу, ќе се види дека иако вкупните годишни расходи на Агенцијата за патишта во периодот 2006-2009 постојано се зголемуваат, трансферите на капитални дотации до општините во истиот период постојано се намалуваат. За споредба, во 2009 година трансферите до општините изнесуваат само 4,12% од вкупните расходи на Агенцијата, додека во 2006 година овој процент изнесувал околу 15%.

Вкупни годишни расходи на Агенција за патишта и годишни трансфери до ЕЛС



- Вкупни годишни расходи на Агенцијата за патишта 2006-2008 и планирани расходи за 2009
- Годишни трансфери на Капитални донации од Агенцијата за патишта до ЕЛС за 2006 - 2008 и планирани за 2009

Извор: URC Consulting (2009)

Главните причини за проблемот со фискалната децентрализација накратко можат да се сублимираат на следниов начин:

- општините немаат доволно средства за да ги финансираат надлежностите што им се пренесени;
- средствата што им се распределуваат на општините преку наменските и блок-дотациите не се распределени ниту ефикасно ниту рамномерно, и

- централната власт тешко се откажува од правото (што веќе не ѝ припаѓа) да одлучува за приоритетите и за трошењето на средствата и од можноста за искористување на инвестициите во политички цели.

Некои автори и аналитичари<sup>4</sup>, навлегувајќи по-длабоко во анализите на фискалната децентрализација во РМ, ќе дојдат до следниве основни заклучоци:

1. Многу малку од премалата фискална пита на Македонија оди во општините;
2. Премногу голем дел од премалата фискална пита оди во Градот Скопје и дел од општините во Град Скопје;
3. Премал дел од премалата фискална пита оди во посиромашните општини;
4. Не постои координација и усогласеност помеѓу Владата, министерствата и другите државни органи при распределбата на капиталните дотации;
5. Голем дел од централните ОДУ финансираат капитални инвестиции во општините за надлежности кои во целост припаѓаат на локалната власт и за кои локалната власт многу малку или пак воопшто не е консултирана (а уште помалку граѓаните);
6. Иако општините најдобро ги знаат своите проблеми и потреби, тие не се вклучени во изборот на приоритетите, во дефинирањето на постапките и критериумите за распределба

на капиталните дотации, ниту во инвестиционите постапки, почнувајќи од јавната набавка, надзорот, мониторингот, па сè до конечното ставање на инвестицијата во функција, и

7. Тешки и сложени се процедурите за пристап на ЕЛС до пазарот на капитал.

Според досегашното искуство во делот на финаниската децентрализација, се чини оправдан заклучокот дека „не е создаден стабилен, транспарентен, одржлив, објективен и правичен систем за финансирање на ЕЛС. Не се обезбедени доволно финансиски средства (ниту по обем, ниту по структура) за финансирање на новите надлежности на ЕЛС“.<sup>5</sup> Дополнително, искуството од 2005 година досега, покажува дека наменскиот карактер на средствата што се трансферираат до ЕЛС не им остава доволно простор на локалните власти за водење соодветна локална политика во рамките на законските овластувања. Конечно, капиталните дотации за општините, кои во споредба со вкупниот државен буџет се многу мали<sup>6</sup>, се трансферираат до општините без јасни критериуми, процедури и рокови за конкурирање и за аплицирање. Со тоа се губи можноста истите да бидат доделени на конкурентска основа, онаму каде што навистина постои најголем приоритет и потреба, а се остава простор за неизбежно политичко влијание при доделувањето на капиталните дотации.

<sup>4</sup> нр. Levitas (2009); Nicoletta Feruglio, Jorge Martinez-Vasquez, Andrey Timofeev (2008)

<sup>5</sup> URC Consulting (2009) Актуелни состојби со дистрибуцијата на капиталните дотации до ЕЛС во РМ (стр.30), УСАИД/Програма за локална самоуправа

<sup>6</sup> За периодот 2006–2008 изнесуваат околу 10%

## Малку храна на масата, ама некои се секогаш најадени!

Генерално, иако законската регулатива што ги дефинира моменталните фискални политики можеби и не е совршена и може да се подобрува, позагрижувачки е фактот што истата недоследно се спроведува. Како пример може да се земе нефункционирањето на една многу важна комисија - Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање при Министерството за финансии. Имено, анализите<sup>7</sup> покажуваат дека оваа Комисија не ги извршувала законските обврски, односно не ја следела примената на критериумите за распределба на дотациите, не предлагала мерки за подобрување на системот на дотации, не давала препораки за надминување на констатираните недостатоци при распределбата на дотациите, не ја следела транспарентноста на процедурите и нивната доследна реализација при распределбата на дотациите и не го следела наменското користење на дотациите, а Владата на РМ, иако е должна според Законот, ниту еднаш не ја известила јавноста за извештаите и за препораките за подобрување на системот.

Загрижува и фактот што централната власт на индиректен начин ги намали средствата што се наменети за општините, а доаѓаат од т.н. „заеднички даноци“ (ДДВ и персоналниот данок на доход). Имено, прво со намалување на персоналниот данок на 10%, се намали и износот за трансфери до општината, кој остана на нивото од 3%. Второ, со постигнатата спогодба меѓу синдикатот

на вработените во образованието и Владата, платите во средното и во основното образование беа зголемени, но висината на дотациите, во најголем дел, остана непроменета. Со ова, општините се ставени во ситуација најголем дел од трансферите во образованието да ги издвојуваат за плати, а многу мал дел им останува за покривање на другите трошоци.<sup>8</sup>

Конкретно, примената на сегашните политики во делот на фискалната децентрализација, на површина ја истакнува сегашната фактичка состојба којашто може да се опише како:

- » Општините во Македонија се недоволно финансирани и нивните приходи претставуваат значително помал дел од БАП во споредба со повеќето земји во регионот.
- » Постојните распределби од општата дотација (ДДВ) и од Фондот за патишта се несоодветни и не ги обезбедуваат потребните средства за посиромашните општини.
- » Градот Скопје, заедно со општините, учествува со речиси 50% од вкупните локални приходи и е релативно надфинансиран, иако во него живее 25% од вкупното население.
- » Постојното финансирање и распределбата на блок-дотациите се проблематични, особено во оние општини каде што нема институции од културата и од социјалната заштита.
- » Средствата за капитални дотации во ЕЛС се многу мали и не ги задоволуваат потреби-

<sup>7</sup> URC Consulting, (2009) Актуелни состојби со дистрибуцијата на капиталните дотации до ЕЛС во РМ (стр.30), УСАИД/Програма за локалната самоуправа

<sup>8</sup> Пример, според пресметките, општина Гостивар во текот на 2010 година само по оваа основа ќе има кусок во буџетот од 74 милиони денари.

те. Дополнително, тие не се добро уредени, многу се фрагментирани и не постои усогласеност и координација при планирањето, програмирањето и спроведувањето на политиките.

- » Во периодот 2006–2009, иако има зголемување на буџетот на РМ, учеството на капиталните дотации до ЕЛС во БДП е намалено.

### Како да се обезбеди доволно храна на масата?

Главните прашања на кои треба да се одговори колку што е можно побрзо се:

1. Како да се обезбедат доволно јавни финансии што ќе ги задоволат потребите на сите нивоа на власта?
2. Како тие да бидат праведно и транспарентно распределени меѓу сите носители на власта во државата – по хоризонтала и по вертикала?

Оттаму, генерална препорака би била дека општините и Град Скопје треба да сфатат дека секоја година можат да преговараат и да се договараат со Владата околу висината на вкупните трансфери од буџетот за наредната година и дека Владата има обрска, според Законот за финансирање на ЕЛС, да го извести Парламентот за што се договорила, а за што не успеала да се договори со општините.

Конкретно, во делот на финансирањето на ЕЛС, а со цел да се обезбеди продолжување на фискалната децентрализација која ќе овозможи давање

локални јавни услуги кои, според правилата на ЕУ<sup>9</sup>, треба да бидат универзални, постојани, квалитетни, достапни и да ја имаат предвид заштитата на корисниците, се предлага:

- Да се промени системот на финансирање на општините и да се поткрепи работата на Комисијата за следење на процесот на фискалната децентрализација (формирана врз основа на Законот) со обезбедување на соодветен кадар кој ќе има капацитет да креира анализи и да ги стави на располагање релевантните податоци, индикатори и показатели;
- Да се зајакнат капацитетите за финансиски менаџмент на општините, како и на Одделението за финансирање на општините при Министерството за финансии;
- Да се зголеми износот од ДДВ наменет за општините (на 6%) и износот од персоналниот данок на доход (на 30%);
- Да се зголемат блок-дотациите за основното и средното образование (за 15–20%);
- Трансферите на средствата да се вршат во согласност со утврдениот фискален капацитет на единиците на локалната самоуправа, односно Министерството за финансии сериозно да пристапи кон мерење на овој капацитет, со што ќе се добијат релевантни показатели за фискалната состојба на општините;
- Да се реши прашањето со заостанатите долгови на општините и да се реализира заложбата

<sup>9</sup> European Commission (2004) White Paper on services of general interest



на Владата за обезбедување на бескаматни позајмици за општините;

- Да се зголеми финансиската база на сопствените приходи во ЕЛС, со зголемување на постојните даночни овластувања или со пренесување на нови даночни овластувања;<sup>10</sup>
- Капиталните инвестиции во областите од надлежност на општините да се префрлат на општините и тие самостојно да: (1) одлучуваат за тоа кои проекти ќе ги реализираат со тие фондови, и (2) целосно и самостојно да ги менаџираат (од тендерирање, надзор, контрола, исплата, па сè до ставањето во функција);
- Да се зголемат средствата за капиталните дотации до ЕЛС, да се донесат јасни процедури за распределба на капиталните дотации, да се обезбеди нивна доследна примена во практиката, целосна транспарентност во водењето на постапките, да се гарантира еднаков пристап и информирање на сите ЕЛС, централната власт и јавноста за доделените капитални дотации;

<sup>10</sup> Ова е добра опција бидејќи, пред сè, ја зголемува политичката отчетност на локалните функционери кои стануваат поодговорни пред својот електорат, не само за тоа како ги трошат јавните пари, туку и како ги прибираат. Следниве законско-административни интервенции би биле можни: донесување закон за легализација на дивоградбите, утврдување на данок за додатно живеалиште, намена на дел од данокот на финансиски трансакции на општините, според фискалниот капацитет на истите, дел од надоместокот за концесиите од користење на земјоделското земјиште, ТВ и кабелски концесионери

- Единиците на локалната самоуправа, преку ЗЕЛС, и по пат на преговори со Владата и со надлежните министерства, секоја година да учествуваат во утврдувањето на висината на капиталните средства од централниот буџет наменети за финансирање на стратешките приоритети на општините.

Притоа, треба да се има предвид дека реализацијата на дадените препораки не е ниту лесна, ниту едноставна, ниту пак може да се реши во краток временски период, особено во услови на тековна (и постојана) економска криза, кога буџетскиот јавен колач не може доволно да биде зголемен, т.е. да се обезбеди доволно квалитетна храна за сите на масата. Сепак, за да може да се продолжи со успешна фискална децентрализација, потребно е да се започне со почетни чекори за имплементација на дел од дадените препораки. Во спротивно, како што беше споменато и погоре, се ризикува да се намали интересот на локалните власти за спроведување на надлежностите што им се доверени (поради недостаток на доволно финансиски средства), а со тоа државата постепено да се врати на централизиран систем на управување или, со други зборови, дел од децата да огладнат толку многу што не би имале сила да дојдат до масата за следниот оброк.

## Консултирани и препорачани извори

Levitas, Toni (2009), *Актуелни состојби со финансиите на општините во Македонија: Можни идни реформи*, УСАИД/Програма за локалната самоуправа

Nicoletta Feruglio, Jorge Martinez-Vasquez, Andrey Timofeev (2008), *Проценка на фискалната децентрализација во Република Македонија*, Andrew Young School of Policy Studies at Georgia State University

URC Consulting (2009) *Актуелни состојби со дистрибуцијата на капиталните дотации до ЕЛС во РМ (стр.30)*, УСАИД/Програма за локалната самоуправа

Заедница на единиците на локалната самоуправа (2009), *Систематизирани ставови*, ЗЕЛС јуни 2009

Стенографски белешки (2010), Конференција „Децентрализацијата во РМ – забавена или заборавена“, 23 април 2010 година, Скопје, во организација на Фондацијата Институт отворено општество - Македонија





**Republika e Maqedonisë –  
DECENTRALIZIM  
(FISKAL)  
I CENTRALIZUAR**

Nëntor 2010



## PËRMBAJTJE

<b>Përmbledhje</b>	<b>23</b>
<b>Centralizim ose decentralizim fiskal?</b>	<b>25</b>
<b>Pak ushqim në tavolinë, por disa çdoherë janë më shumë të ushqyer</b>	<b>31</b>
<b>Si të sigurohet ushqim të mjaftueshëm në tavolinë</b>	<b>32</b>
<b>Burime të konsultuara dhe rekomanduara</b>	<b>34</b>

---

### **Policy Brief**

*Ky dokument (traktat) në pjesën më të madhe bazohet në mendimet dhe diskutimet e shprehura prej prezantuesve të konferencës “Decentralizimi në RM – i ngadalësuar ose i harruar”, e organizuar nga ana e Fondacionit Institut Shoqëri e Hapur – Maqedoni në prill të vitit 2010, studimet e cituara dhe analizat, qëndrimet e sistematizuara të BNJVL-së dhe shqyrtimet e autorëve të dokumentit.*



## PËRMBLEDHJE

Decentralizimi fiskal nënkupton sigurimi i sasive të mjaftueshme i të ardhurave për njësitë e vetëqeverisjes lokale (në tekstin e mëtejshëm NJVL) dhe autorizim të komunave që vetë të marrin vendime për mënyrën e shfrytëzimit të këtyre mjeteve, me qëllim të kryerjes efektive dhe efikase të kompetencave të përcaktuara.

Synimi i këtij dokumenti të shkurtë për politikë publike është të gjendet përgjigje nëse politikat aktuale në Republikën e Maqedonisë sigurojnë mjaft mjete financiare për komunat me të cilat ata me sukses të realizojnë kompetencat e përcaktuara. Përgjigjja e shkurtë por e vërtetë është – JO, komunat nuk kanë mjete të mjaftueshme për të financuar kompetencat të cilat janë transferuar. Gjithashtu, i rëndësishëm është fakti që mjetet të cilat shpërndahen komunave, nuk janë të shpërndara në mënyrë efikase dhe në mënyrë të pabarabartë.

Nga njëra anë, thjesht nuk ka mjaft mjete publike për të plotësuar kërkesat e qytetarëve për shërbime më të mira. Nga ana tjetër, lëvizja e të hollave prej një niveli të pushtetit në tjetër ose shpërndarja e mjeteve sipas shfrytëzuesve, inkorporon gjithsesi edhe çështje politike. Gjegjësisht, gjendet i ngajnë nevojës me pak ushqim në tavolinë të mbushet stomaku u një familje të madhe – e ëma me 85 fëmijët e saj (84 komunat dhe qyteti i Shkupit). Ndonëse është tepër e qartë se nuk ka ushqim për të gjithë, përshtypja është, së paku deri tash, se disa fëmijët fitojnë porcion të mjaftueshëm, ndërsa e ëma vazhdimisht fiton pjesën më të madhe dhe më të shijshme...me desert. Shumë fëmijë mbretren pa ushqim fare ose ushqehen shumë pak.

Shikuar në planin afatgjatë, ajo që duhet të bëhet është të sigurohet më tepër ushqim në tavolinë. Për fat të keq, nuk ka zgjidhje të thjeshta dhe magjike si të arrihet kjo dhe nuk ka mënyrë si të bëhet kjo sa më shpejtë dhe thjeshtë. Për fillim, është e domosdoshme që së paku ushqimi të ndahet sipas nevojave dhe në mënyrë të barabartë.

Nëse nuk fillohet me decentralizimin fiskal në RM, rrezikohet ulja e interesit të pushteteve lokale për zbatimin e kompetencave të cilat janë përcaktuar dhe me atë shteti gradualisht të kthehet në sistem të centralizuar të udhëheqjes.



## Centralizim ose decentralizim fiskal?

Vetëqeverisja lokale bënë pjesë në vlerat themelore të rregullimit kushtetues të RM-së. Pas hapave të para reformuese në vetëqeverisjen lokale (1995), me Marrëveshjen Kornizë të Ohrit (2001) ishin intensifikuar aktivitetet lidhur me procesin e decentralizimit, ndërsa zbatimi i saj i vërtetë filloi prej 1 korrik të vitit 2005.

Decentralizimi është i nevojshëm për vetë qytetarët dhe demokratizimin e shoqërisë në të cilën qytetarët duhet në mënyrë aktive të jenë të përfshirë gjatë marrjes së vendimeve të cilat ndikojnë jetën e tyre të përditshme, të cilët do të fitojnë shërbime më cilësore dhe më të përmirësuara dhe të cilët thjeshtë do të vendosin për nevojat dhe prioritetet e tyre lokale. Megjithatë, decentralizimi gjithashtu është segment i rëndësishëm edhe për hyrjen e RM-së në BE (sepse në raporte vjetore të Komisionit Evropian për avancimin e RM-së merr vend të rëndësishëm në pjesën e kritereve politike), si dhe për plotësimin e obligimeve të Marrëveshjes Kornizë e Ohrit. Do të

thotë, decentralizimi është i nevojshëm për të mirën e qytetarëve të RM-së, për përmirësim të cilësisë të jetës, për demokratizimin e shoqërisë, për pushtet demokratik, përgjegjës dhe transparent dhe në fund, por e rëndësishme për RM-në si shoqëri multi etnike, për përmirësimin dhe mirëmbajtjen e marrëdhënieve stabile ndëretnike.

Avancimi fillestar që ishte bërë me decentralizimin në tërësi, në këtë kontekst, edhe me decentralizimin fiskal, ishte evidentuar në disa studime dhe analiza të zhvilluara<sup>1</sup>, të cilat kanë ardhur në konkluzion që korniza e vendosur juridike krijon kushte solide për vazhdimin e sistemit të decentralizimit fiskal në RM. Mirëpo, perceptimi i cili imponohet kohën e fundit është që pushteti lokal i humb mbresat e pavarësisë financiare dhe sikur të jetë në funksion të politikave qeveritare.

<sup>1</sup> Nicoletta Feruglio, Jorge Martinez-Vasquez, Andrey Timofeev (2008) Vlerësim i decentralizimit fiskal në Republikën e Maqedonisë, Andrew Young School of Policy Studies at Georgia State University

Nuk mund të diskutohet për pushtet lokal të pavarur nëse kushti elementar nuk është siguruar, d.m.th. nuk ka financa të **mjaftueshme** për implementimin e **kompetencave** të përcaktuara me ligj. Kjo është posaçërisht e dukshme në sferën shoqërore (kulturë, arsim, mbrojtje sociale dhe kundër zjarrit) në të cilën nuk është qartë a bëhet fjalë për decentralizim institucional (sipas institucioneve ekzistuese) ose funksional (sipas kompetencave të përcaktuara). Në vend që të stimulohet implementimi i këtyre kompetencave edhe në komunat e varfra dhe të pazhvilluara me sigurimin e mjeteve të mjaftueshme financiare me anë të formave të ndryshme të dotacioneve dhe/ose forma dhe formula për baraspeshim, këto komuna nuk fitojnë mjete financiare sepse thjeshtë nuk kanë pasur objekte ose institucione të tilla. Ose me fjalë tjera – për ty fëmijë nuk ka karrige në tavolinë, prandaj edhe nuk të takon ushqim!

Me fillimin e decentralizimit, për vetëm tre vite (prej 2006 deri 2008) komunat kanë rritur të ardhurat<sup>2</sup> e tyre për mbi 50% (prej 2.473 milionë në 3.777 milionë denarë). Individualisht, rritje më të madhe ka pasur në zmadhimin e të ardhurave për tatime të pronave dhe dhuratë/trashëgimi për mbi 130% (prej 119 milionë në 275 milionë denarë) dhe të ardhurat prej ndriçimit publik për mbi 160% (prej 136 milionë në 361 milionë denarë). Pastaj vijon taksa për rregullimin e tokave ndërtimore me rritje prej mbi 100% (prej 606 milionë në 1240 milionë denarë). Të gjithë këto të dhëna tregojnë që komunat kanë kapacitet, vullnet dhe interes të punojnë për përmirësimin e kapaciteteve të tyre fiskale dhe të njëjtën e dëshmuar

në praktikë duke zmadhuar të ardhurat e tyre personale. Prandaj, më tepër habit fakti që përse Qeveria dhe ministrinë vazhdimisht hyjnë në kompetencat e komunave dhe qytetit të Shkupit. Në vend që të bëjnë decentralizim të vërtetë fiskal dhe të sigurojnë mjete të mjaftueshme financiare me anë të bllok dotacioneve të vërteta dhe objektivë synuese dhe të njëjtat rregullisht të shpërndajnë, Qeveria dhe ministrinë kanë filluar (dhe ende vazhdojnë) komunave dhe qytetit të Shkupit të blenë banka dhe karrige shkollore, autobusë shkollor dhe qytetar, të ndërtojnë salla sportive, fusha futblli dhe pista tenisi, të rinovojnë pengesat sanitare në shkollat, ndonëse ajo është kompetencë direkte e njësive për vetëqeverisje lokale. Me këtë praktikë nuk mund të flitet për autonomi dhe pavarësi të komunave prej pushtetit qendror, e cila është karakteristikë e gjithë sistemeve demokratike, madje edhe për implementim të suksesshëm të decentralizimit. Përkundrazi, kjo inkurajon partizim të pushtetit lokal, shërbim dhe dëgjueshmëri drejt pushtetit qendror, e cila në fund shpie drejt centralizim të përsëritur ose në skenarin më të lehtë, drejt “decentralizim të centralizuar”.

Për këtë dëshmojnë edhe analizat e shkurta në vijim më poshtë:

Të ardhurat e NJVL në RM si pjesë e PBB, gjatë periudhës 2004 (para fillimit të decentralizimit) deri në 2008, janë dhënë në tabelën në vijim:

<sup>2</sup> Në të ardhurat themelore bëjnë pjesë të ardhurat personale të komunave, të ardhurat prej TVSH-së dhe tati mi personal dhe të ardhurat prej Fondit (tani Agjencisë) për Rrugë.

**Të ardhurat e vetëqeverisjes lokale në Maqedoni si pjesë e PBB dhe të ardhurat e përgjithshme publike\***

	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>PBB</b>	<b>265.257.000.000</b>	<b>310.932.000.000</b>	<b>353.786.000.000</b>	<b>398.640.000.000</b>
<b>Të ardhura publike</b>	<b>88.176.000.000</b>	<b>104.044.000.000</b>	<b>119.609.000.000</b>	<b>136.412.000.000</b>
<b>Të ardhura të komunave</b>	<b>4.439.616.175</b>	<b>6.235.763.929</b>	<b>9.430.093.107</b>	<b>18.266.061.329</b>
<b>Të ardhura të komunave si % prej të ardhurave publike</b>	<b>5,0%</b>	<b>6,0%</b>	<b>7,9%</b>	<b>13,4%</b>
<b>Të ardhura të komunave si % prej PBB</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,7%</b>	<b>4,6%</b>

*Burim: Ministria e Financave, \*me përfshirjen e transferimeve prej pushtetit qendror në lokal*

Prej tabelës dhe duke vëzhguar të ardhurat e komunave si përqindje prej PBB-së, në shikim të parë mund të fitohet përshtypje që të ardhurat prej vitit 2004 deri më 2008 janë rritur dukshëm dhe me atë mund të arrihet në konkluzion që decentralizimi mund të implementohet me sukses, së paku në kuptim të kapacitetit financiar të komunave. Por, ndonëse përshtypja është e tillë, një konkluzion i tillë mund të jetë i gabuar. Gjegjesisht, në fund të vitit 2007, në këto të ardhura janë përfshirë edhe transferimet e synuara për rogat në arsim, të cilat sipas kalkulimeve, për gjitha komunat, do të ishin rreth 3%. Sipas kësaj, nëse largohen këto 3%, atëherë të ardhurat e komunave të shprehura në përqindjen e PBB do të ishin më të ulëta sesa në vitin 2006. Prandaj, konkluzioni i vërtetë është që ndonëse kishte përmirësim të kapaciteteve fiskale të komunave në vitit 2005 dhe 2006, pozitat e tyre reale fiskale pas vitit 2006, jo vetëm që nuk janë të përmirësuara, por përkundrazi, janë keqësuar. Prandaj, nëse gjykojmë për decentralizimin vetëm sipas kapaciteteve fiskale të

komunave, mund lirisht të konstatojmë që decentralizimi, në frymën më të lehtë, nëse nuk është harruar atëherë së paku është ngadalësuar dhe është me statusin e njëjtë sikur edhe para katër viteve.

Këtu, interesant është të bëhet ky krahasim me shtetet tjera të Evropës dhe rajonit, siç është dhënë në tabelën në vijim:

<b>Të ardhura të komunave si pjesë e PBB</b>		
<b>Shteti</b>	<b>% prej PBB</b>	<b>viti</b>
<b>Shtete në të cilat komunat paguajnë rogat e kuadrove në arsim</b>		
<b>Maqedoni</b>	<b>4,6%</b>	<b>2008</b>
<b>Shqipëri</b>	<b>5,8%</b>	<b>2006</b>
<b>Bullgari</b>	<b>7,4%</b>	<b>2007</b>
<b>Hungari</b>	<b>12,3%</b>	<b>2007</b>
<b>Poloni</b>	<b>15,3%</b>	<b>2006</b>

**Shtete në të cilat komunat NUK paguajnë rrogat e kuadrove në arsim**

<b>Serbi</b>	<b>6,6%</b>	<b>2006</b>
<b>Kroaci</b>	<b>5,8%</b>	<b>2006</b>
<b>B dhe H – Federata</b>	<b>4,3%</b>	<b>2007</b>
<b>B dhe H – Rep. Sërpska</b>	<b>7,0%</b>	<b>2007</b>
<b>Estoni</b>	<b>8,5%</b>	<b>2007</b>
<b>Çeki</b>	<b>12,0%</b>	<b>2007</b>

*Burim: Levitas (2009)*

Tabela tregon që të ardhurat në komunat maqedonase të shprehura në përqindje të PBB-së, mbeten mjaft ulët në krahasim me shtetet tjera të rajonit. Ndonëse në rastin me RM-në, këto të ardhura përfshijnë edhe rrogat për kuadrot në arsim, ata sërish mbeten më të ulëta prej gjitha shtetet e dhëna në tabelën, madje janë më të ulëta nga ato shtete të cilat në të ardhurat nuk kanë përfshirë rrogat e kuadrove në arsim. Thënë me fjalë tjera, ka vetëm tre shtete (Greqia, Armenia dhe Malta) në mbarë Evropën dhe Euroazinë në të cilën të ardhurat e komunave, të shprehura si përqindje të PBB-së, janë më të ulët se të Maqedonisë.

Mungesa e mjeteve financiare në vetëqeverisjen lokale, përveç që nuk siguron implementim cilësor dhe të plotë të kompetencave, por edhe, që është më brengosëse, mund të shkaktojë humbje të interesit të pushteteve lokale për implementimin e këtyre kompetencave, e cila në fund do të rezultojë me ndërprirje të plotë të decentralizimit dhe kthim i detyrueshëm i sistemit të vjetër dhe braktisur të cen-

tralizimit. Kjo posaçërisht është shprehur në pjesën e shërbimeve sociale. Për shembull, ekzistojnë të dhëna që një komunë fiton dotacione prej gjithsej 15 milionë denarë në vit për arsimin, ndërsa shpenzimet për ngrohje vetëm për dy muaj janë 13 milionë denarë. Do të thotë, me këto mjete nuk mund të mbulohen as gjysma e shpenzimeve të përgjithshme vetëm për ngrohje. Situata e njëjtë është edhe me dotacione kapitali për transportin e detyrueshëm të nxënësve. Ndonëse me arsim të mesëm të detyrueshëm, rritet numri i paraleleve dhe të nxënësve, përkundër kësaj, mjetet për transport jo që vetëm nuk rriten proporcionalisht, por, përkundrazi, posaçërisht në komunat urbane në të cilat gjenden shkollat e mesme, bllok dotacionet janë në ulje.

Përveç nivelit të lartë, problem tjetër është edhe shpërndarja e dotacioneve. Në shumë sektorë nuk ka metodologji precize për shpërndarjen e dotacioneve kapitali dhe atje në të cilën ekzistojnë, nuk ka cilësi të mjaftueshme ose nuk aplikohen në mënyrë të drejtë. Prandaj, shpesh ndodh që shpërndarja e dotacioneve kapitali së paku të vëzhgojë nevojat e komunave dhe merret përshtypje që ose janë në funksion të realizimit të politikave të qeverisë qendrore ose shpërndahen në ato komuna në të cilat opsioni politik qeveritar është e njëjtë me qeverinë qendrore. Kjo ndodh tash, por ashtu ka qenë edhe më herët.

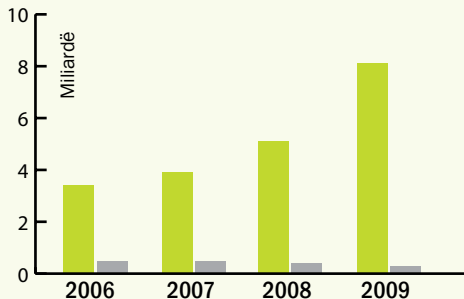
Më indikativë janë të dhënat për shpërndarjen e dotacioneve kapitali për vitin 2008, kur vetëm tre komuna<sup>3</sup> kanë fituar mbi 75% të dotacioneve kapitali për komunë. Të gjitha komunat tjera bashkë kanë marrë më pak se 25%. Përveç kësaj, mbi 50% (mbi 440 milionë denarë) të dotacioneve kapitali të përgjithshme

<sup>3</sup> Qendër, Manastir dhe Prilep

janë shpërndarë komunës më të pasur në shtet (sipas të ardhurave të përgjithshme për banor), d.m.th. komuna e Shkupit Qendër. Sipas kësaj, del në pah që Qeveria për disa vetëqeverisje lokale është një nënë zemërgjerë ndërsa për tjerat një njerë e keqe. Më e tmerrshme është që në pjesën e decentralizimit fiskal jemi dëshmitarë gjithnjë e më tepër për proces të kthyer edhe në vendimarrjen, një lloj centralizimi, jo vetëm për shpërndarjen e mjeteve, por edhe në përcaktimin e nevojave prioritare në nivel lokal!?

Më tutje, situata me dotacionet që komunat fitojnë për mirëmbajtje të rrugëve lokale dhe rrugicave prej Agjencisë për Rrugë është mjaft tragjike. Ndonëse këto mjete me vite të tëra më herët janë të vogla në krahasim me shpenzimet e përgjithshme të Agjencisë, e çuditshme është fakti që me investime kapitale për rrugë lokale drejton një Agjenci shtetërore. Përveç, nëse shikohet figura më poshtë, do të vërehet që ndonëse shpenzimet e përgjithshme vjetore të Agjencisë për Rrugë gjatë periudhës 2006-2009 vazhdimisht janë në rritje, transferimet për dotacione kapitali për komunat në periudhën e njëjtë vazhdimisht janë në ulje. Për krahasim, më vitin 2009 transferimet në komunat paraqesin vetë, 4.12% të shpenzimeve të përgjithshme të Agjencisë, ndërsa në vitin 2006, kjo përqindje ka qenë rreth 15%.

### Shpenzime të përgjithshme vjetore të Agjencisë për Rrugë dhe transferime vjetore në NJVL



■ Shpenzime të përgjithshme vjetore të Agjencisë për Rrugë për 2006-2008 dhe shpenzime të planifikuara për 2009

■ Shpenzime vjetore të Dotacioneve Kapitali prej Agjencisë për Rrugë për NJVL për 2006-2008 dhe të planifikuara për 2009

*Burim: URC Consulting (2009)*

Shkaqet kryesore për problemin me decentralizimin fiskal, në pika të shkurta mund të përmblidhen në mënyrën vijuese:

- komunat nuk kanë mjete të mjaftueshme për të financuar kompetencat të cilat janë transferuar;
- mjetet të cilat janë shpërndarë komunave nëpërmjet dotacioneve synuese dhe bllok, nuk shpërndahen në mënyrë efikase dhe në mënyrë të jo barabartë, dhe
- pushteti qendror vështirë jep të drejtën (e cila nuk i takon më) të vendos për prioritetet dhe shpenz-

imin e mjeteve dhe mundësisë për shfrytëzim të investimeve për qëllime politike.

Disa autorë dhe analitikë<sup>4</sup> duke hyrë më thellë në analizat e decentralizimit fiskal në RM, do të vijnë në konkluzionet elementare në vijim:

1. Shumë pak prej pites së vogël fiskale në Maqedoni shkon në komunat;
2. Pjesë tepër e madhe e pites së vogël fiskale shkon në qytetin e Shkupit, dhe një pjesë në komunat e qytetit të Shkupit;
3. Pjesë e vogël e pites së vogël fiskale shkon në komunat më të varfra;
4. Nuk ekziston koordinim dhe përputhje mes Qeverisë, ministritë dhe organeve tjera shtetërore gjatë shpërndarjes së dotacioneve kapitali;
5. Një pjesë e madhe e ODU qendrore financojnë investime kapitali në komunat për kompetenca të cilat plotësisht i takojnë pushtetit lokal dhe për të cilat pushteti lokal shumë pak ose aspak fare nuk është konsultuar (qytetarët ende më pak);
6. Ndonëse komunat më mirë i njohin problemet dhe nevojat e tyre, ata nuk janë të përfshirë në përcaktimin e prioritetëve, në definimin e procedurave dhe kriterëve për shpërndarjen e dotacioneve kapitali si dhe në procedurat investuese duke filluar prej furnizimeve publike, vëzhgim, monitorim deri në vendosjen përfundimtare të investimit në funksion, dhe

7. Procedurat për qasje në tregun e kapitalit janë tepër të vështira dhe ndërlikuara për NJVL-të.

Sipas përvojës së deritanishme në pjesën e decentralizimit financiar, duket i arsyeshëm konkluzioni që "nuk është krijuar sistem stabil, transparent, i qëndrueshëm, objektiv dhe i drejtë për financim të NJVL-ve. Nuk janë siguruar mjete të mjaftueshme financiare as sipas vëllimit as sipas strukturës, përkatëse për financim të kompetencave të reja të NJVL-ve"<sup>5</sup>. Përveç kësaj, përvoja prej vitit 2005 deri më tani tregon që karakteri synues i mjeteve të cilat transferohen në NJVL-të nuk siguron hapësirë të mjaftueshme pushteteve lokale për udhëheqje të politikave përkatëse lokale në kuadër të autorizimeve ligjore. Më në fund, dotacionet kapitali për komunat, të cilat në krahasim me buxhetin e përgjithshëm shtetëror janë shumë të vogla<sup>6</sup>, transferohen në komuna pa kriterë të qarta, procedura dhe afate për konkurrim dhe për aplikim. Me këtë humbet mundësia që të njëjtat të shpërndahen në bazë të konkurremeve aty ku vërtetë ekziston prioriteti i madh dhe nevojë, dhe jepet hapësirë për ndikim të pashmangshëm politik gjatë shpërndarjes së dotacioneve kapitali.

<sup>4</sup> Levitas (2009); Nicoletta Feruglio, Jorge Martinez-Vasquez, Andrey Timofeev (2008)

<sup>5</sup> URC Consulting (2009) Gjendja aktuale me shpërndarjen e dotacioneve kapitali për NJVL në RM (faqe 30), USAID/Programi për Vetëqeverisje Lokale

<sup>6</sup> Për periudhën 2006-2008 paraqesin rreth 10%.



## Pak ushqim në tavolinë, por disa çdoherë janë më shumë të ushqyer

Në përgjithësi, ndonëse rregullorja ligjore e cila përcakton politikat momentale fiskale mund mos të jenë të përkryer dhe ende mund të përmirësohen, sërisht më brengosëse është fakti që ajo sërisht implementohet. Për shembull mund të merret mosfunksionimi i një komisioni të rëndësishëm – Komisioni për Vëzhgimin e Zhvillimit të Sistemit për Financim pranë Ministrisë për Financa. Analizat<sup>7</sup> tregojnë që ky komision nuk zbaton obligimet e saja ligjore sepse: nuk ka ndjekur zbatimin e kriterëve për shpërndarjen e dotacioneve, nuk ka propozuar masa për përmirësimin e sistemit të dotacioneve, nuk ka dhënë rekomandime për tejkalimin e mungesave të konstatuara gjatë shpërndarjes së dotacioneve, nuk ka ndjekur transparencën e procedurave dhe realizimin e tyre përfundimtar gjatë shpërndarjes së dotacioneve, nuk ka ndjekur shfrytëzimin e synuar të dotacioneve, ndërsa Qeveria e RM-së, ndonëse ka obligim sipas ligjit, asnjëherë nuk ka lajmëruar publikun për raportet dhe rekomandimet për përmirësimin e sistemit.

Tjetër gjë brengosëse është që pushteti qendror në mënyrë indirekte ka ulur mjetet të cilat janë synuar për komunat ndërsa vijnë prej të a.q. “tatime të për-bashkëta” (TVSH dhe tatimi personal i të ardhurave). Kryesisht, njëherë me uljen e tatimit personal në 10%, ulet edhe shuma e transferimeve në komunat e cila mbeti në nivelin e 3%. E dyta, me marrëveshjen e aritur mes sindikatës së punonjësve në arsim dhe Qeverisë, rogat në arsimin e mesëm dhe fillor ishin

rritur, por shuma e dotacioneve, në pjesën më të madhe, mbetën të pandryshuar. Me këtë, komunat janë vendosur në situata që pjesa më e madhe e transferimeve në arsim i sigurojnë për rroga dhe një pjesë e vogël mbetet për mbulimin e shpenzimeve tjera.<sup>8</sup>

Më konkretisht, zbatimi i politikave momentale në pjesën e decentralizimit fiskal vendos në pah gjendjen momentale faktike, e cila mund të përshkruhet sikur:

- » Komunat në Maqedoni nuk janë mjaft të financuara dhe të ardhurat e tyre paraqesin pjesë e vogël e PBB-së në krahasim me shtetet tjera të rajonit.
- » Shpërndarjet ekzistuese prej dotacioneve të përgjithshme (TVSH) dhe prej Fondit për Rrugë janë të papërshtatshme dhe të njëjtat nuk sigurojnë mjete përkatëse për komunat më të varfra.
- » Qyteti i Shkupit, bashkë me komunat, merr pjesë në rreth 50% të të ardhurave të përgjithshme lokale dhe është relativisht tepër i financuar ndonëse brenda saj jetojnë 25% të popullatës së përgjithshme.
- » Financimi ekzistues dhe shpërndarja e bllok dotacioneve është problematike, posaçërisht në komunat në të cilat nuk ekzistojnë institucione të kulturës dhe mbrojtje sociale.
- » Mjetet për dotacione kapitali në NJVL janë shumë të vogla dhe nuk plotësojnë nevojat.

<sup>7</sup> URC Consulting (2009) Gjendja aktuale me shpërndarjen e dotacioneve kapitali për NJVL në RM (faqe 30), USAID/Programi për Vetëqeverisje Lokale

<sup>8</sup> Shembull, sipas kalkulimeve, komuna e Gostivarit gjatë vitit 2010 do të ketë shkurtime të buxhetit prej 74 milionë denarë, vetëm në këtë bazë.

Përveç kësaj, ata nuk janë mirë të rregulluara, janë tepër të fragmentuar dhe nuk ekziston përputhje dhe koordinim gjatë planifikimi, programimit dhe implementimit të politikave.

- » Në periudhën 2006-2009, ndonëse ka rritje të Buxhetit në RM, pjesëmarrja e dotacioneve kapitali në NJVL-të në PBB është zvogëluar.

### Si të sigurohet ushqim të mjaftueshëm në tavolinë

Pyetjet kryesore, të cilave duhet sa më shpejtë të gjenden përgjigje, janë:

1. si të sigurohen financa të mjaftueshme publike të cilat do të plotësojnë nevojat në gjitha nivelet e pushtetit, dhe
2. si ata në mënyrë të drejtë dhe transparente të shpërndahen mes gjithë bartësve të pushtetit në shtet – sipas horizontales dhe vertikales.

Sipas kësaj, rekomandimi i përgjithshëm do të ishte që komunat dhe qyteti i Shkupit duhet të kuptojnë që kanë mundësi çdo vit të negociojnë dhe të arrijnë marrëveshje me Qeverinë për shumën e transferimeve të përgjithshme prej buxhetit për vitin e ardhshëm dhe që Qeveria ka për obligim, sipas ligjit për financim të NJVL-ve, të njoftojë Parlamentin për çfarë kanë rënë dakord dhe për çfarë nuk kanë rënë dakord me komunat.

Më konkretisht, në pjesën e financimit të NJVL-ve dhe më qëllim të sigurimit të vazhdimësisë së decentralizimit fiskal e cila do të mundësojë ofrimin e shërbimeve lokale publike të cilat sipas rregullave të BE-

së<sup>9</sup>, duhet të jenë universale, të vazhdueshme, cilësore, të gatshme dhe të marrin parasysh mbrojtjen e shfrytëzuesve, propozohet:

- Të ndryshohet sistemi i financimit të komunave dhe të mbështetet puna e Komisionit për Vëzhgimin e Procesit të Decentralizimit Fiskal (i themeluar sipas Ligjit) me kuadro përkatëse dhe me kapacitet për të krijuar analiza dhe vendosjen në gatishmëri të të dhënave relevante, indikatorë dhe tregues;
- Përforcim i kapaciteteve të komunave për menaxhim financiar si dhe të departamentit për financim të komunave pranë Ministrisë së Financave;
- Rritja e shumës prej TVSH-së i synuar për komunat në 6%, ndërsa të tatimit personal për të ardhura në 30%.
- Rritje të bllok dotacioneve për arsim të mesëm dhe fillor për 15-20%.
- Transferimet e mjeteve të bëhen në përputhje me kapacitet të caktuar fiskal të njësive për vetëqeverisje lokale, gjegjësisht Ministria e Financave me seriozitet të matën këtë kapacitet, me të cilën do të fitohen tregues relevant për gjendjen fiskale të komunave;
- Të zgjidhet çështja e borxheve të mbetura të komunave dhe të realizohet përpjekje e Qeverisë për sigurim të huamarrjeve pa interes të komunave;
- Të rritet baza financiare e të ardhurave personale

<sup>9</sup> European Commission (2004) White Paper on services of general interest

në NJVL, me rritjen e autorizimeve ekzistuese tatimore ose me transferimin e autorizimeve të reja tatimore;<sup>10</sup>

- Investimet kapitale në sferat e kompetencave të komunave të transferohen komunave dhe ata në pavarësi të: (1) vendosim për projekte të cilat do të realizojnë këto fonde, dhe (2) pavarësisht dhe plotësisht të menaxhojnë (prej tenderimit, vëzhgimit, kontrollit, pagesës deri në vendosje në funksion);
- Të zmadhohen mjetet për dotacione kapitali për NJVL, të miratohen procedura të qarta për shpërndarjen e dotacioneve kapitali, të sigurohet aplikimi i tyre i drejtë në praktike, transparencë të plotë gjatë udhëheqjes së procedurave, të garantohet qasje të barabartë dhe informimin e gjithë NJVL, pushtetin qendror dhe publikun për dotacionet kapitali të shpërndara.
- Njësitë e vetëqeverisjes lokale, nëpërmjet BNJVL-së dhe me negociata me Qeverinë dhe ministrinë kompetente, çdo vit të marrin pjesë në përcaktimin e shumës së mjeteve kapitale prej buxhetit qendror të synuara për financim të prioriteteve strategjike të komunave;

Duhet të merret parasysh që realizimi i rekomandimeve të dhëna nuk është i lehtë dhe i thjeshtë, dhe as që mund të zgjidhet për një periudhë të shkurtë, posaçërisht në momente të krizës momentale (dhe vazhdueshme) ekonomike, kur torta e buxhetit publik nuk mund të rritet mjaft, ose të sigurojë ushqim të mjaftueshëm *cilësor* për të gjithë në tavolinë. Megjithatë, për të vazhduar me decentralizimin e suksesshëm fiskal, është e nevojshme të nisim me hapa fillestare për implementimin e një pjese të rekomandimeve të dhëna. Në të kundërtën, siç ishte përmendur edhe më lartë, rrezikohet ulja e interesit të pushteteve lokale për implementimin e kompetencave të cilat janë përcaktuar (për shkak të mungesës së mjeteve financiare) dhe me këtë shteti gradualisht të kthehet në sistem të centralizuar të udhëheqjes. Ose me fjalë tjera, një pjesë e fëmijëve të mbeten aq të uritur sa që nuk do të kanë fuqi të vijnë në tavolinë për ushqimin tjetër.

<sup>10</sup> Ky opsion është i mirë sepse, para së gjithash, zmadhon përgjegjësinë politike të funksionarëve lokal të cilët bëhen më të përgjegjshëm para elektoratit të tij, jo vetëm për atë si i shpenzojnë të hollat publike, por edhe si i mbledhin. Intervenimet ligjore-administrative vijuese mund të jenë opsion: sjellja e një ligji për legalizim të ndërtimeve ilegale, përcaktim i tatimit për vendbanim shtesë, përdorim i një pjese të transaksioneve financiare të komunave sipas kapacitetit fiskal të tyre, një pjesë e kompensimit për koncesionet për përdorim të tokës bujqësore, TV dhe koncesionarët kablovike

## Burime të konsultuara dhe rekomanduara

Levitas, Toni (2009) *Gjendje aktuale me financat në komunat e Maqedonisë: Reforma të mundshme në ardhmëri*, USAID/Programi për Vetëqeverisje Lokale

Nicoletta Feruglio, Jorge Martinez-Vasquez, Andrey Timofeev (2008) *Vlerësim i decentralizimit fiskal në Republikën e Maqedonisë*, Andrew Young School of Policy Studies at Georgia State University

URC Consulting (2009) *Gjendja aktuale me shpërndarjen e dotacioneve kapitali për NJVL në RM (faqe 30)*, USAID/Programi për Vetëqeverisje Lokale

Bashkësia e Njësive për Vetëqeverisje Lokale (2009) *Qëndrime të sistematizuar, BNJVL, qershor 2009*

Shënime stenografike (2010) Konferenca “*Decentralizimi në RM – i ngadalësuar ose i harruar*”, 23 prill 2010, Shkup, në organizim të Fondacionit Institut Shoqëri e Hapur - Maqedoni





**Republic of Macedonia –  
CENTRALIZED  
(FISCAL)  
DECENTRALIZATION**

November 2010





## CONTENT

<b>Summary</b>	<b>41</b>
<b>Fiscal centralization or decentralization?</b>	<b>43</b>
<b>Little food on the table, but some are always fed</b>	<b>49</b>
<b>How to provide enough food on the table</b>	<b>50</b>
<b>Consulted and recommended literature</b>	<b>52</b>

---

### **Policy Brief**

*The present document (policy brief) is mostly based on the opinions and discussions presented by the participants on the conference “Decentralization in the Republic of Macedonia – Delayed or Forgotten”, organized by the Foundation Open Society Institute - Macedonia in April 2010, quoted studies and analyses, systemized positions of the Association of Local Self-Government Units (ZELS) and views of the document's authors.*

## SUMMARY

The fiscal decentralization implies provision of sufficient financial revenue for the local self-government units (hereinafter: LSGU) and competences for the municipalities to be able to make independent decisions on the use of these funds, for the purpose of efficient and effective performance of delegated competences.

The intention of the present policy brief is to answer whether under the current policies in the Republic of Macedonia sufficient funds are provided for the municipalities so that they can successfully perform their delegated competences. The short, but truthful, answer would be NO, the municipalities do not have sufficient funds to finance the competences transferred. Also, it is equally important to note that funds awarded to the municipalities are not allocated in an efficient or equitable manner.

On one side, there are not enough public funds to meet citizens' demand for better services. On the other hand, the money transfer from one level of government to another, or the allocation of funds per beneficiaries, inevitably raises political issues. Actually, the situation resembles the need to feed a big family with little food – the mother and her 85 children (84 municipalities and the City of Skopje). Although it is more than obvious that there is not enough food for all, the impression is that – for the time being – certain children are provided solid meals, while the mother is persistent in reserving the biggest and most tasteful treat – the desert – for herself. Many of the children remain without any meal or are underfed.

In the long run, more food needs to be secured. Unfortunately, there are no unique or magic solutions on how this can be done; moreover there are no quick and simple solutions to the problem. To start with, it is necessary for the food to be disbursed according to the needs and in an equitable manner.

If the fiscal decentralization in the Republic of Macedonia does not continue, one might risk decreased interest on behalf of local governments to implement the competences transferred, and the gradual re-instatement of the centralized governing system in the state.



## Fiscal centralization or decentralization?

Local self-government is one of the fundamental values in the constitutional order of the Republic of Macedonia. After the initial reform steps made as regards the local self-government (1995), the Ohrid Framework Agreement (2001) intensified the activities related to the decentralization process, while its true enforcement was initiated on 1 July 2005.

Decentralization is needed for the citizens and the democratization of the society where the citizens should actively participate in decision-making that affects their everyday life, for citizens to receive high quality and better services and for citizens to be the ones that would decide on their local needs and priorities. Furthermore, decentralization is also an important segment of Macedonia's accession in the EU (as the annual Progress Reports of the European Commission include assessment of progress made in terms of decentralization under the political criteria), as well as for the purpose of

implementing the commitments from the Ohrid Framework Agreement. Hence, decentralization is needed for the wellbeing of the citizens of the Republic of Macedonia, for the democratization of the society, for democratic, responsible, transparent and accountable governance, and finally, what is very important for the Republic of Macedonia as a multiethnic society, for the promotion and maintenance of stable interethnic relations.

The initial progress achieved with the decentralization process as a whole, and in that context with the fiscal decentralization, was accordingly acknowledged in the several studies and analyses<sup>1</sup> developed, which conclude that the established legal framework provides solid conditions for the continuation of developing the fiscal decentralization in the Republic of Macedonia. Nevertheless,

1 For example, Nicoletta Feruglio, Jorge Martinez-Vasquez, Andrey Timofeev (2008) Assessment of Fiscal Decentralization in the Republic of Macedonia, Andrew Young School of Policy Studies at Georgia State University

recent perceptions speak of the fact that the local government is losing the features of financial independence, and seems to be put in the function of governmental policies.

One cannot speak of independent local government when the basic condition thereof has not been secured, i.e., when there are **insufficient** finances to implement the **competences** stipulated by law. This is particularly prominent in the social sphere (culture, education, social and fire-fighting protection), where it is unclear which type of decentralization is pursued: the institutional (according to existing institutions) or functional (according to defined competences). Instead of stimulating implementation of these competences also in the poor and underdeveloped municipalities by securing additional financial means in different forms, such as earmarked grants and/or balancing formulas, these municipalities are deprived of any finances on the basis of the simple fact that they lacked such facilities and institutions! In other words – these children do not have their chair on the table and are therefore deprived of any food!

From the start of decentralization, in a period of only three years (2006 to 2008) the municipalities increased their revenue from own sources<sup>2</sup> by more than 50% (from 2.473 million to 3.777 million MKD). Individually, the biggest increase in revenue was noted in regard to revenue collected on the basis of property tax and property gift/inheritance tax, by more than 130% (from 119 million to 275 million MKD) and revenue from public lightening, by more than 160% (from 136 million to 361 mil-

lion MKD). Following are the municipal communal charges, which were increased by more than 100% (from 606 million to 1240 million MKD). Such data indicate that municipalities have the capacity, will and interest to work on improving their own financial capacities, which was also proved in practice by their relevant increase of revenue from own sources. Therefore, worrying is the fact that the Government and line ministries frequently interfere in the competences of the municipalities and the City of Skopje. Instead of pursuing true fiscal decentralization and providing sufficient funds by means of real and objective earmarked and block grants, including their regular disbursement, the Government and the ministries started (and continue) to purchase school chairs and desks, school and city buses, build sport halls, football and tennis playgrounds, reconstruct water-supply and sewage systems in the schools on behalf of the municipalities and the City of Skopje, although these fall under direct jurisdiction of the local self-government units. Such practices do not speak of the municipalities' autonomy and independence from the central government – which is a common feature of democratic systems – nor of the successful implementation of decentralization. On the contrary, this encourages politicization of local governments, implies their servitude and obedience to the central government, which ultimately leads to re-instatement of centralization, or at least to “centralized decentralization”.

The brief analyses below provide evidence in support of the previous statements.

The revenue of LSGU in the Republic of Macedonia as a share of GDP, in the period 2004 (prior to the start of decentralization) to 2008 is given in the Table below:

<sup>2</sup> The basic revenue includes the municipalities' own revenue, the share of VAT and personal income tax and revenue from the Fund (now the Agency) for Roads.

**Revenue of local governments in Macedonia as share of GDP and of total public revenue\***

	2004	2006	2007	2008
<b>GDP</b>	<b>265.257.000.000</b>	<b>310.932.000.000</b>	<b>353.786.000.000</b>	<b>398.640.000.000</b>
<b>Public revenue</b>	<b>88.176.000.000</b>	<b>104.044.000.000</b>	<b>119.609.000.000</b>	<b>136.412.000.000</b>
<b>Municipal revenue</b>	<b>4.439.616.175</b>	<b>6.235.763.929</b>	<b>9.430.093.107</b>	<b>18.266.061.329</b>
<b>Municipal revenue as share of public revenue</b>	<b>5,0%</b>	<b>6,0%</b>	<b>7,9%</b>	<b>13,4%</b>
<b>Municipal revenue as share of GDP</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,7%</b>	<b>4,6%</b>

Source: Ministry of Finance, \*including the transfers from central to local government

From the Table and concerning the municipal revenue as share of GDP the initial impression is that the revenue in the period 2004-2008 has significantly increased, and thus the conclusion is inferred that decentralization is successfully implemented, at least in terms of municipalities' financial capacity. Although the impression is such, that type of conclusion would be utterly wrong. Notably, from the end of 2007, this revenue also includes the transfers intended for salaries in education, which according to the calculations account for around 3%, for all municipalities. Accordingly, if these 3% are deducted, the municipal revenue expressed as share of GDP would be even smaller than the 2006 revenue. Therefore, the true conclusion would be that although there was improvement in terms of municipalities' fiscal capacity in 2005 and 2006, their actual fiscal positions after 2006 are not improved and even worsened. Hence, assessing decentralization only in terms of municipalities' fiscal capacity leads us to the conclusion that decentralization is

delayed, if not forgotten, and is on the same level as was four years ago.

It is interesting to compare this situation with other countries in Europe and the region, as given in the Table below:

<b>Municipal revenue as share of GDP</b>		
<b>Country</b>	<b>% of GDP</b>	<b>year</b>
<b>Countries where municipalities settle the salaries of the teaching staff</b>		
<b>Macedonia</b>	<b>4.6%</b>	<b>2008</b>
<b>Albania</b>	<b>5.8%</b>	<b>2006</b>
<b>Bulgaria</b>	<b>7.4%</b>	<b>2007</b>
<b>Hungary</b>	<b>12.3%</b>	<b>2007</b>
<b>Poland</b>	<b>15.3%</b>	<b>2006</b>

<b>Countries where municipalities DO NOT settle the salaries of the teaching staff</b>		
<b>Serbia</b>	<b>6.6%</b>	<b>2006</b>
<b>Croatia</b>	<b>5.8%</b>	<b>2006</b>
<b>Bosnia and Herzegovina - Federation</b>	<b>4.3%</b>	<b>2007</b>
<b>Bosnia and Herzegovina - Republic of Srpska</b>	<b>7.0%</b>	<b>2007</b>
<b>Estonia</b>	<b>8.5%</b>	<b>2007</b>
<b>Czech Republic</b>	<b>12.0%</b>	<b>2007</b>

*Source: Levitas (2009)*

The Table indicates that the revenue of Macedonian municipalities expressed as share of GDP remains extremely low compared to other countries in the region. Although in the case of the Republic of Macedonia, this revenue also includes the salary of the teaching staff as part of the municipal budget, it is still lower compared to all countries in the table, and even smaller compared to those countries whose municipal revenue does not include the salaries of the teaching staff. In other words, there are only three countries (Greece, Armenia, and Malta) in Europe and Eurasia where the municipal revenue, expressed as share of GDP is lower compared to Macedonia.

The lack of sufficient finances in the local governments, in addition to hindering high quality and full

performance of competences, can also result in lack of interest on behalf of local self-governments to implement such competences, which is more worrying and will ultimately result in complete termination of decentralization and forced return to the old and already abandoned centralized system. This is particularly expressed in the area of social services. For example, there are data indicating that a municipality receives an earmarked grant for education in the amount of 15 million MKD, while the heating costs for two months account for 13 million MKD. Thus, the funds allocated cannot cover even half of total heating costs. Similar is the situation with the capital grants for the mandatory student transportation. Notably, although the number of classes and students was increased with the introduction of mandatory secondary education, funds allocated for student transport are not proportionally increased, but on the contrary a trend of decreased block grants was noted, especially in the urban municipalities, where secondary schools are located.

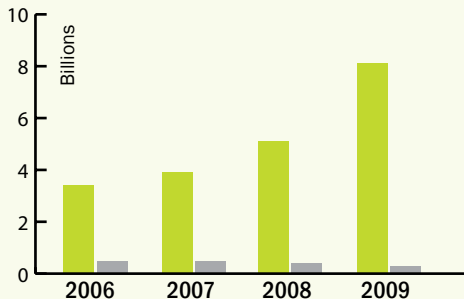
In addition to the amount of grants, problems appear in regard to their allocation. Many sectors lack precise methodology on capital grants allocation, and where such methodologies exist they underperform in terms of quality or are not applied adherently. Thus, it often happens that allocation of capital grants fails to address municipalities' needs and the impression is created that they are in the function of implementing government policies or are awarded to the municipalities where the ruling political party is the same with the ruling political party in the central government. This happens now, but was also a common practice in the past.



Particularly indicative is the allocation of capital grants in 2008, when only three municipalities<sup>3</sup> accounted for more than 75% of total capital grants disbursed to the municipalities. All other municipalities together accounted for less than 25%. Moreover, more than 50% (more than 440 million MKD) of total capital grants were disbursed to the richest municipality in the country (according to total revenue per capita), i.e., to the Municipality Centar, which is part of the City of Skopje. Accordingly, it turns out that the Government is a generous mother to some local governments and the evil step-mother to others. More worrying is the fact that in terms of fiscal decentralization we witness the growing reversion in the decision-making process, i.e., a particular type of centralization, not only in terms of fund allocation, but also in terms of setting priority needs on local level!?

Moreover, the situation as regards the earmarked grants allocated to municipalities for maintenance of local roads and streets from the Agency for Roads is tragic. Although for years now these funds are too small compared to the Agency's total expenditure, worrying is the fact that the capital investments for local roads are managed by the State Agency. In addition, the diagram below shows that although the total annual expenditure of the Agency for Roads in the period 2006-2009 was marked by a continuous increase, the capital grants transfers to the municipalities in the same period showed a continuous decline. In comparison, in 2009 the municipal transfers accounted for only 4.12% of Agency's total expenditure, while in 2006 this share accounted for around 15%.

Total annual expenditure of the Agency for Roads and annual transfers to LSGU



■ Total annual expenditure of the Agency for Roads for 2006-2008 and planned expenditure for 2009

■ Annual capital grants transfers from the Agency for Roads to LSGU for 2006 - 2008 and planned transfers for 2009

Source: URC Consulting (2009)

Main reasons behind the failed fiscal decentralization can be summarized as follows:

- municipalities lack funds to finance competences transferred to local level;
- funds allocated to the municipalities as earmarked or block grants are not disbursed in efficient and equitable manner; and
- central government is reluctant to waive its right (which is no longer incumbent) to decide about the

<sup>3</sup> Centar, Bitola and Prilep.

priorities and spending of funds and the possibility to use investments for political goals.

Certain authors and analysts<sup>4</sup> inferred the following basic conclusions on the basis of their thorough analysis of fiscal decentralization in the Republic of Macedonia:

1. Too little of the already small fiscal pie in Macedonia is disbursed to the municipalities;
2. Too much of the already small fiscal pie is disbursed to the City of Skopje, and a portion thereof is disbursed to the municipalities in the City of Skopje;
3. Too little from the already small fiscal pie is disbursed to the underdeveloped municipalities;
4. There is no coordination and harmonization between the Government, the line ministries and other state bodies in the allocation of capital grants;
5. Most of central state administration bodies finance capital investments in the municipalities for competences that have been fully transferred to local governments and for which the local governments are poorly consulted, if consulted at all (let alone the citizens);
6. Although the municipalities know their problems and needs, they are not included in the priority-setting process, development of procedures and criteria for allocation of capital grants, or the investment procedures starting from public procurement, supervision, monitoring, all the way to putting the investment into operation; and

<sup>4</sup> For example, Levitas (2009); Nicoletta Feruglio, Jorge Martinez-Vasquez, Andrey Timofeev (2008)

7. The procedures for LSGU access to the capital market are difficult and complex.

According to previous experience with fiscal decentralization, it seems that the conclusion that “stable, transparent, sustainable, objective and equitable funding for LSGU has not been created. Sufficient funds, both in terms of scope and structure, have not been secured and are not appropriate to finance the new competences of LSGU”<sup>5</sup> is true. Moreover, the experiences from 2005 onwards show that the earmarked character of funds transferred to LSGU does not provide sufficient space for local governments to lead appropriate local policy within their legal powers. Finally, capital grants for the municipalities, which are too small<sup>6</sup> compared to the state budget, are disbursed to the municipalities without clear application criteria, procedures and deadlines. This prevents allocation of funds on the basis of competition and where they are most needed and considered high priority, thereby opening the arena for the inevitable political influence in the allocation of capital grants.

<sup>5</sup> URC Consulting (2009), Current Situation with Distribution of Capital Grants for LSGU in the Republic of Macedonia (pg.30),USAID/Local Government Reform Project.

<sup>6</sup> In the period 2006-2008 they accounted for around 10%.

## Little food on the table, but some are always fed

In general, although the legislation that governs the current fiscal policies might not be perfect and can be improved, more worrying is the fact that the legislation is not enforced adherently. An example thereof is the non-operation of a very important Commission – the Commission for Monitoring the Development of the Financing System at the Ministry of Finance. Notably, the analyses<sup>7</sup> show that this Commission failed to perform its legal obligations, those being: to monitor the application of criteria for allocation of grants, to propose measures aimed to improve the grant-awarding system, to provide recommendations aimed to overcome identified shortcoming in the allocation of grants, to monitor the transparency of procedures and their adherent implementation in terms of grants allocation, to monitor the use of grants, while the Government of the Republic of Macedonia, although it is obliged by law, failed to inform the public on the reports and recommendations made in the light of improving the system.

Worrying is also the fact that the central government indirectly reduced the funds intended for municipalities and stemming from the so called “joint taxes” (VAT and personal income tax). Notably, the reduction of the personal income tax to 10% resulted in the decrease of transfers for municipalities, which remained to be set at 3% of the total amount. Second, the agreement reached between the trade union of education workers and the Government, the

salaries in primary and secondary education were increased, but the amount of the relevant grants, for most part, remained unchanged. Therefore, the municipalities were put in a situation where they spent most of their education grants for salaries, and had little funds to cover the remaining costs.<sup>8</sup>

Specifically, the application of current policies on fiscal decentralization brought to the surface many problems, which can be summarized as follows:

- » Municipalities in Macedonia are underfinanced, and their revenue represents a significantly smaller share of GDP compared to most countries in the region.
- » The existing allocation from the general grants (VAT) and from the Fund for Roads are inappropriate, and do not provide sufficient funds for the underdeveloped municipalities.
- » The City of Skopje, together with its municipalities, accounts for more than 50% of total local revenue and is relatively over-financed, although it accommodates 25% of the total population.
- » The existing finances and allocation of block grants is problematic, especially for those municipalities where there are no institutions in the field of culture and social protection.
- » Funds for capital grants intended for LSGU are too small and do not meet the needs. Moreover, they are not well stipulated, are fragmented and lack coordination and harmonization in the

<sup>7</sup> URC Consulting (2009), Current Situation with Distribution of Capital Grants for LSGU in the Republic of Macedonia (pg.30), USAID/Local Government Reform Project.

<sup>8</sup> For example, according to the calculations the Municipality of Gostivar in the course of 2010 will lack 74 million MKD only on this basis.

process of planning, programming and policy implementation.

- » In the period 2006-2009, although the Budget of the Republic of Macedonia was marked by an increase in funds, capital grants for LSGU as share of GDP were reduced.

### How to provide enough food on the table?

Main issues that need to be addressed as soon as possible are:

1. How to secure sufficient public finances that will meet the needs of all government levels? and
2. How to allocate them in a fair and transparent manner among all governments in the state - both horizontally and vertically?

Accordingly, the general recommendation is that the municipalities and the City of Skopje should understand that they have the possibility every year to negotiate and agree with the Government on the amount of total transfers from the next year's budget, and that the Government is obliged under the Law on Financing Local Self-Government Units to inform the Parliament on the agreements reached and on the issues where it failed to come to agreement with the municipalities.

Specifically, the following recommendations are made in regard to financing LSGU and aimed to secure continuation of fiscal decentralization that would enable provision of local public services,

which in compliance with EU rules<sup>9</sup> should be: universal, permanent, qualitative, accessible and take into account protection of beneficiaries:

- Changes need to be made to the financing system for municipalities and the work of the Commission on Monitoring the Fiscal Decentralization Process (established pursuant to the law) should be supported with appropriate human resources capable of undertaking relevant analyses and making available all relevant data and indicators;
- Capacity building in financial management to be provided for municipalities and the department on financing municipalities within the Ministry of Finance;
- The VAT share intended for the municipalities to be increased to 6%, and to 30% for the personal income tax;
- To increase block grants intended for primary and secondary education by 15-20%;
- Funds disbursement to be made in compliance with the determined fiscal capacity of local self-government units, i.e., the Ministry of Finance to assume a serious approach to measuring this capacity, which will provide relevant indicators for municipalities' fiscal capacity;
- To address the issue of matured municipal debts and to implement the commitment of the Government to secure interest-free loans for the municipalities;

<sup>9</sup> European Commission (2004) White Paper on services of general interest.

- To increase the financial basis of LSGU's own revenue by increasing the existing taxation competences or by transferring new taxation competences;<sup>10</sup>
- Capital investments in the area of municipal competences to be transferred to the municipalities so that the municipalities can independently: (1) take decisions on projects to be implemented with such funds; and (2) fully and independently manage them (from the tender process, supervision, control, payment to putting into operation);
- To increase the funds of capital grants intended for LSGU, to adopt clear procedure on allocation of capital grants, to secure their adherent application in practice, to provide full transparency in procedure implementation, to guarantee equal access and information for all LSGU, the central government and the public on awarded capital grants;
- Local self-government units, through ZELS, and by means of negotiations with the Government and the line ministries, every year to participate in determining the amount of capital funds from

the central budget intended for financing strategic priorities of the municipalities;

Consideration should be made that the implementation of the recommendations provided is neither easy nor simple, and cannot be solved in the short run, especially at times such as the current (and continuing) economic crisis, when the public budget pie cannot be sufficiently increased, i.e., to secure enough *quality* food for everybody on the table. Nevertheless, in order to continue the successful fiscal decentralization, it is necessary to start with the initial steps to implement some of the recommendations given. On the contrary, as it was given above, there is risk from decreased interest on behalf of the local governments to implement the competences they are entrusted with (due to the lack of sufficient financial means), and thereby having the state re-instate the central governance system. In other words, some children will be so hungry and will lose their strength to come to the table for the next meal.

<sup>10</sup> This is a good option since it primarily increases the political accountability of local officials who become more responsible in front of their constituency, not only in terms of public spending, but also public revenue collection. The following legislative and administrative interventions are possible: enactment of a law on legalization of illegal buildings, introduction of tax on second residence, re-allocation of portion of funds from the tax on financial transactions to the municipalities according to their fiscal capacity, re-allocating portion of funds collected from the concession fees on agricultural land, TV and cable TV concessions.

## Consulted and recommended literature

Levitas, Toni (2009) *Current Financial Conditions of the Municipalities in Macedonia: Possible Future Reforms*, USAID/Local Government Reform Project

Nicoletta Feruglio, Jorge Martinez-Vasquez, Andrey Timofeev (2008) *Assessment of Fiscal Decentralization in the Republic of Macedonia*, Andrew Young School of Policy Studies at Georgia State University

URC Consulting (2009) *Current Situation With Distribution of Capital Grants for LSGU in the Republic of Macedonia (pg.30)*, USAID/Local Government Reform Project

Association of Local Self-Government Units (2009) *Systemized Positions*, ZELS, June 2009

Stenograph notes (2010) Conference “*Decentralization in the Republic of Macedonia – Delayed or Forgotten*”, 23 April 2010, Skopje, organized by the Foundation Open Society Institute – Macedonia