



Center for Economic Analyses
PR cell phone: +389 (0)70 584-104
Email: ilina.ristoska@gmail.com or
vesna@cecite.com
www.cea.org.mk
www.lsg-data.org.mk

Центарот за економски анализи (ЦЕА) е "think-tank" на економисти кои ја делат заедничката визија за Република Македонија како нова растечка европска економија интегрирана во регионалниот и светскиот пазар.

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

СООПШТЕНИЕ ЗА ЈАВНОСТ

Задолжување на ЕЛС во Романија, Бугарија и Македонија

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

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

Заклучоците за Македонија беа:

1. Важно е централните власти во Македонија да разберат дека децентрализацијата е процес на кој ќе му требаат многу години да биде завршен. Тоа не е процес кој може да се заснова само на подготовка на закони, туку треба да биде управуван на еден конзистентен начин, со цел владата да има визија за тоа каква да биде улогата на ЕЛС. Воспоставената единица за мониторинг која ја следи работата на работната група за децентрализација досега се покажа само како еден "шалтер" за примање на жалби и проблеми, но со никаква воља да се направат промени и одлуки за создавање на аналитички способности и "бирокарска-политичка" сила. Мониторингот во моментов не се заснова на точни податоци и анализа, туку повеќе на шпекулации и претпоставки. Исто така, главната движечка сила на процесот остануваат донаторските проекти, а не домашната воља и интелектуална дебата.

2. Транзицијата треба да се движи од систем во кој финансискиот капацитет и сила се контролирани на централно ниво, каде финансискиот капацитет и сила се распоредени, а независноста на активностите на локално ниво се институционализирани.

3. Донаторите сакаат да имаат уникатни перспективи и интереси, што ја потврдува потребата за ефективна координација во рамките на донаторските програми, како и механизам кој се појавува за справување со потенцијална соработка и повремени конфликти.
4. Одредувањето на силните и слабите страни на фискалната децентрализација бара постојан мониторинг на процесот. Работната група за децентрализација ќе има потреба од силни аналитички способности, но исто така доволно “бирокуратска-политичка” сила, бидејќи нејзините заклучоци најверојатно понекогаш ќе бидат спротивни на желбите на министерствата, а во некои случаи и на ЗЕЛС. Мониторингот треба да се заснова на “цврсти” податоци и анализа, кои бараат собирање на подетални финансиски податоци од тие што се достапни од сегашниот систем, со цел да се разберат и анализираат локалните фискални услови.
5. Генерално, правната рамка во Македонија е доволна да обезбеди правила за успешна фискална децентрализација. Имајќи ја предвид сложеноста на процесот и опсегот на реформи, правната рамка може да се смета за добар почеток. Дали процесот ќе продолжи на правиот пат зависи од системот на мониторинг и како се идентификуваат проблемите, колку (брзо) се идентификуваат решенијата и дали е донесена правилната одлука. Друга важна димензија за успехот е учеството и задоволувањето на секоја страна (централни власти, локални власти, граѓани и донатори).
6. Понатаму, процесот треба да биде повеќе базиран на домашни услови отколку на донатори во поглед на иницијативи, а сопственоста на процесот треба да биде потврдена што е можно побргу, особено од страна на граѓаните. Досега граѓаните не беа доволно информирани и имаа ниско ниво на учество.
7. Моментната територијална поделба треба да се преиспита по однос на капацитетот на некои ЕЛС, а исто така треба да се разгледаат можни асиметрички решенија. Јасна поделба помеѓу урбани и рурални ЕЛС ќе биде од корист не само за индивидуалните ЕЛС (а на крај и нивните граѓани), туку ќе помогне и во идните регионални развојни стратегии преку намалување на регионалните неурамнотежености, како и обезбедување на помош во развојот на стратегиите во земјоделството.
8. Што се однесува до доделувањето на надлежностите, начелото на супсидијарност (подреденост) е генерално почитувано во досегашниот тек од процесот. Сепак, постои ризик дека системот на локални власти има слаб систем на финансирање, висок степен на заостанати обврски, ниско ниво на одговорност и зголемени економски и социјални неурамнотежености меѓу различните ЕЛС. За да се избегне ова, централните власти мора да го зајакнат аналитичкиот капацитет на Министерството за финансии и Министерството за локална самоуправа со цел да станат поефикасни во процесот на мониторинг и оценување. Примери на области на кои треба веднаш да се обрне внимание од страна на

овие аналитички единици се фискалната празнина во обезбедувањето на услуги од страна на ЕЛС и наоѓање на решенија за ревизија на меѓувладиниот трансфер систем.

9. Структурата на сопствените приходи и пренесувањето на надлежностите на ЕЛС за поставување на сопствени даночни стапки е чекор напред во градењето на веродостоен и ефикасен систем на ЕЛС (како и обезбедување на повеќе финансии за ЕЛС). Исто така, ЕЛС имаат потреба од поддршка во воспоставувањето на современа даночна администрација (зонирање, проценка на вредноста на имот, градење на бази на податоци, катастар и други информациски системи) и треба да изградат регуларни даночни системи и вештини за финансиски менаџмент.

10. Можно е воведување на систем на рамни даноци треба да се земе во предвид поради ефектот врз сиромашните слоеви од населението и програмите за социјална помош на ЕЛС. проблемот ќе биде да се воспостави соодветна даночна стапка, имајќи ги предвид малите плати и сиромаштијата, така што некои категории на луѓе да бидат изземени од данок.

11. Постои збунетост во дефинирањето на персоналниот данок како сопствен приход, додека според сите стандарди тој претставува “класичен” споделен приход, како и во трансферот на ДДВ кој претставува изедначувачки трансфер. Во рамките на анализата на фискалната дупка Министерството за финансии треба да го разгледа ревидирањето на персоналниот данок, а особено ДДВ трансферите. Формулацијата во ЗФЕЛС треба да биде прецизна, треба да се ревидира делот за хоризонтално изедначување, формулата за фискалниот капацитет треба да биде дадена во ЗФЕЛС, а формулата за изедначување треба да биде таква што ќе го извлекува најдоброто од достапните податоци од статистичкиот информативен систем.

12. Нејасниот статус на тнр. “фонд за воедначување”, но формално дефиниран како сопствен извор на приходи од ДДВ покажува дека јасната формулација на законите е од суштинско значење за спречување на идни недоразбирања и проблеми. Трансферите од ДДВ кои се дефинираат како сопствен приход ЕЛС во Македонија ги гледаат како такви, а не како фонд за изедначување. Централните власти имаат долга историја на отпор кон фондот за изедначување поради повеќе причини, вклучително и недостаток на разбирање на неговата улога, страв од политичка злоупотреба пред легализација на инструментот. На тој начин, ДДВ трансферот заврши со перверзна дефиниција како сопствен приход, но исто така надеж за обезбедување на изедначување (став од централните власти). Чекор напред би било изменувањето на ЗФЕЛС во Македонија, во кои јасно би се кажало дека ДДВ трансферот е фонд за изедначување или да се воведат друг инструмент за изедначување.

13. Во однос на финансискиот менаџмент, се чини дека е обезбедена правата рамка во однос на законите и подзаконските акти. Една од главните потреби е поискусен и обучен

кадар на ниво на ЕЛС, па така ЕЛС треба да вработуваат луѓе само врз основа на квалитет и заслуги. Исто така, можноста за задолжување треба да им биде достапна на ЕЛС, а централните власти треба да усвојат закон за неликвидност на ЕЛС, како и да воспостават посебна единица во рамките на министерството за финансии надлежна за позамјување на ЕЛС.

14. Советот мора да го одобри буџетот на локалната самоуправа, а со тоа и приоритетите за годишни инвестиции. Ова значи дека финансирањето на големи инвестиции е секогаш во конкуренција со други инвестиции кои можат да се јават пред советот на општината во дадена година. Секако, она што најчесто се случува кога локалната самоуправа не користи финансирање на долговите е дека тие завршуваат со одржување на особено широки, но плитки инвестициски програми, бидејќи советите на општините ги пренасочуваат (планираните) средства за големи, но скапи инвестиции од капацитети како што се фабрики за водоснабдување или канализација на други инвестиции како што се подобрување на патната инфраструктура, кои се поефтини и кои имаат побрз “политички ефект”. Спротивно на ова, одлуката да се создаде долг “ја заклучува” одлуката да се гради и плати за скапо но потребно парче јавна инфраструктура, и на тој начин служи на дисциплината на целиот процес на планирање на инвестиции преку принудување на локалната самоуправа повнимателно да го планираа трошењето на инвестициите.

15. Најважно во Македонија е што постои макроекономска стабилност, ниска стапка на инфлација, релативно високи каматни стапки, но со тренд на опаѓање. Од друга страна, процесот на децентрализација само што стартуваше и одбележува една година од започнувањето. Се очекува да се направи уште многу во областа на подобрување на стабилноста и предвидливоста на системот на фискална децентрализација, зајакнување на фискалната автономија и предвидливоста во планирањето и извршувањето на буџетот на ЕЛС, како и во проекциите на протокот на пари. Нема една замена за општинската кредитоспособност како суштински елемент на општинскиот пазар на кредити.

16. Во однос на макроекономската стабилност, централните власти би сакале да го намалат нивото на задолжување од страна на ЕЛС, со тоа што ЕЛС би сакале да го зголемат. Од друга страна, централните власти би сакале да ги избегнат зголемувањата на стапките на локалните даноци, а со тоа да го намалат нивото на инвестиции на локално ниво. Ова можеше да се случи во времето на централизирано управување во Македонија, кога голем дел од заостанатите обврски на ЕЛС беа направени од оваа причина. Во иднина, ако централните власти сакаат да го избегнат создавањето на такви заостанати обврски кај ЕЛС, треба или да се зголеми нивото на грантови и/или да се дозволи долгорочно задолжување за инвестиции.

17. ЕЛС повеќе би сакале грант отколку заем. На тој начин, постои одредена теорија на меѓусебно дејство дека преку воведување на лимит на заеми и дозволување на грантови и ниво на локални даноци како инструменти на централните власти за да се влијае на

однесувањето на ЕЛС и да се одржува макроекономската стабилност. Ова е понатамошна компликација која има типичен недостаток на целосно враќање на трошоците за комуналните услуги. цените кои се наплаќаат за јавните услуги како што се водоснабдувањето и канализација се често ниски, така што било каков обид да целосно покривање на трошоците за нови инвестиции преку зголемување на цените би било политички неприфатливо.

18. Друг факт е дека поради тоа што цените за јавни услуги во земјите во транзиција се толку ниски, потрошувачите често премногу ги конзумираат. Како резултат на ова, потрошувачката може значително да се намали ако цените се зголемат со цел да се покријат трошоците за нова инвестиција. Бидејќи скалата на намалување во потрошувачката може да биде тешка за предвидување, исто така е тешко да се предвиди колку приход ќе има на располагање услугата за враќање на заемот. Доверителите кои се заинтересирани за задолжување на општинските комуналните услуги се свесни за овие ризици. Тие исто така знаат дека советите на општините во Македонија се одговорни за одобрување на цените на комуналните услуги. Како резултат на ова, доверителите се најчесто колебливи да им позајмуваат директно на комуналните служби без најмалку три услови. Прво, јасен придонес на општината околу трошоците на инвестицијата, второ, твр. договор за цените, во кој општината ветува дека ќе ги зголеми цените во согласност со одреден распоред така што комуналната услуга ќе може да го исполно сервисирањето на долгот, и трето, општинска гаранција на цел или дел од заемот. Последното е со цел да се обезбеди општината да ги исполни првите две ветувања, и бидејќи средствата на комуналната услуга не можат да се искористат за обезбедување на кредитот.

19. Ограничувањето на ЕЛС во Македонија да ги држат своите депозити во трезор го спречува развојот на општината како клиент, и на банкарскиот сектор повеќе да се запознае со финансиските работи и потреби на општините. како резултат на ова ограничување, банките не ги гледаат општините како “потенцијални клиенти”, бидејќи тие се правно ограничени од вложувањето на нивните средства во банка. Оваа состојба резултира во недостаток на развој на однос банка-клиент, каде банкарите генерално се запознаваат со финансиските работи и потреби на нивните клиенти од ЕЛС. Во Романија имаше коментар кој постојано го повторуваа претставниците од банките поврзан со развојот на општинскиот пазар на капитал, а тоа е недостатокот од познавање на општините, нивните финансиски работи и воопшто нивната кредитоспособност. Ние препорачуваме да им се дозволи на ЕЛС во Македонија да отворат сметки во банките и да се постават разумни барања за инвестиции за такви сметки (владини хартии од вредност, само “најдобрите” банки).

20. Во однос на заемите може да се постави легитимно прашање. Дали банкарскиот систем во Македонија е доволно стабилен за да им дозволи вложувања на ЕЛС? Ова прашање треба да биде предмет на разговори помеѓу централните и локалните власти. Во истиот контекст, дали се ЕЛС доволно зрели да направат разлика меѓу безбедни и ризични банки,

бидејќи политиката е дел од банкарскиот сектор во Македонија. Во Македонија се чини дека банките не ја разбираат структурата на општинското финансирање или видовите на информации кои треба да се користат за оценка на кредитоспособноста на ЕЛС. Поради таквата несигурност, нормалната реакција на банката е да се обезбедат заеми за општините преку владини гаранции или да се бара значителен ликвиден залог, или ќе се наплати висока премија во однос на високи каматни стапки (како со нбрм, каде побарувањата на банката се “блокирани” во судовите до износ од 400 милиони евра, што е повеќе од 10% од бдп).

21. Би било интересно во Македонија една ЕЛС да оцени дали трошокот на заем од банката е повисок или понизок од обврзниците, т.е. да се спореди каматната стапка на банкарскиот заем со тој на обврзниците. Банките не се запознаени со финансирањето на ЕЛС, и земајќи ги во предвид непрофитабилните видови на услуги, инвестициските проекти во ЕЛС се генерално потребни, се јавува случај заемите од банката да чинат повеќе од издавање на обврзници. Од друга страна, во случај на обврзници, има дополнителни трошоци за ЕЛС во потребата да се обезбедат повеќе информации за потенцијални инвеститори, како трансакциски трошоци за регистрирање, обелоденување, регулатори и администрација. Обврзниците се сметаат за поскапи и помалку флексибилни отколку заемите од банките, но следејќи го романското искуство, може да се очекува дека каматните стапки на пазарот на капитал во Македонија да е помал од моментната олигополија во банкарскиот сектор и ова може да ги направи заемите да се поатрактивни од обврзниците. Македонија треба да ги воведо двата вида на инструменти за долгови без меѓусебна дискриминација. Конкуренцијата помеѓу банките и пазарот на обврзници може да помогне во одржувањето на трошоците на капитал на што пониско ниво за општинските позајмувачи.

22. Сепак, првата банка која влегува на полето на значително, но финансиски разумно ниво би имала предност при подоцнежна конкуренција за удел на пазарот. Следните области можат да бидат од посебен интерес за банките:

- Разјаснување на правните правила поврзани со општинското задолжување, користење на залог, правен регрес во случај на неплаќање итн, и спроведување на овие правила во реалното управување со општинските кредити.
- Анализа на способноста на општината да ги отплаќа заемите врз основа на нејзините финансиски пресметки, биланс и други информации, како и нејзино право за трансфери и делење на приходи од централно ниво.
- Намалување на ризикот преку користење на залог и други форми на обезбедување на локалните заеми.
- Реална оценка на капиталните потреби на заедницата и процес на давање на приоритет на инвестициите преку подготовка на план за локално капитално инвестирање и локален капитален буџет.

23. Постои напредок на полето на фискална децентрализација во Македонија, но сеуште претстои тешка работа и донесување на многу тешки одлуки.

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