



# ИЗВЕШТАЈ

Индикатори за фискална децентрализација за

Југоисточна Европа:  
**2006-2011**

NALAS



NALAS

NALAS

NALAS



**ЗЕЛС**

Заедница на единиците  
на локална самоуправа на  
Република Македонија (ЗЕЛС)



Мрежа на асоцијации на  
локални власти на  
Југоисточна европа  
(НАЛАС)





# ИЗВЕШТАЈ

Индикатори за фискална децентрализација

за Југоисточна Европа

# 2006-2011


Второ издание  
Ноември, 2012 г.



Заедница на единиците  
на локална самоуправа на  
Република Македонија (ЗЕЛС)



Мрежа на асоцијации  
на локални власти на  
Југоисточна Европа (НАЛАС)



Овој извештај е заеднички напор на НАЛАС Работната група за фискална децентрализација (РГ ФД)

**Автори:**

**Левитас Антони**, Меѓународен експерт за меѓувладини фискални односи, и

**Алкан Адил**, преставувајќи ја Унијата на општини на Мармара

**Комса Раду**, преставувајќи го Здружението на комуни на Романија

**Ќуибус Мариана**, Романска федерација на локални власти

**Ѓукиќ Жана**, преставувајќи ја Заедницата на општини на Црна Гора

**Елези Ширет**, преставувајќи ја Заедницата на единиците на локална самоуправа на Република Македонија

**Пејовиќ Душко**, преставувајќи го Сојузот на градови и општини на Република Српска

**Ковачевиќ Џенита**, преставувајќи го Сојузот на општини и градови на Федерацијата на Босна и Херцеговина

**Мартиновиќ Мирко**, преставувајќи ја Заедницата на општини на Република Хрватска

**Милуновиќ Вилма**, преставувајќи го Словенечкото здружение на општини

**Наиќ Дуња**, преставувајќи ја Постојаната конференција на градови и општини

**Николова Мариана**, преставувајќи го Националното здружение на општини на Република Бугарија

**Осадци Александру**, преставувајќи го Конгресот на локални власти на Молдавија

**Рунтиќ Дарио**, преставувајќи ја Заедницата на општини на Република Хрватска

**Садикај Осман**, преставувајќи ја Асоцијацијата на косовски општини

**Савов Емил**, преставувајќи го Националното здружение на општини на Република Бугарија

**Стефанку Адриан**, преставувајќи ја Романската федерација на локални власти

**Туни Василика**, преставувајќи ја Асоцијацијата на албански општини

**Со поддршка од:**

**НАЛАС Менаџерите на знаење**

**Јосифов Ѓорѓи**, поддршка на РГ ФД во 2010 и 2011 во областа на задолжување на локалната власт

**Зајази Келменд**, НАЛАС Извршен директор

**Илијева-Ацевска Наташа**, НАЛАС Програмски офицер

# ИЗВЕШТАЈОТ ВО КРАТКИ ЦРТИ:

**Д**ецентрализацијата во Југоисточна Европа е се уште работа во прогрес: Во ни една земја од регионот локалните владини приходи или расходи не го достигнуваат просекот за ЕУ, било како процент од БДП или од вкупните јавни приходи.

**Изминативе пет години имаше малку големи промени во финансиите и услужните одговорности на локалните власти во Југоисточна Европа.** Ова укажува дека политиките дизајнирани да ја трансферираат моќта и парите на локалните власти кои започнаа во доцните 1990ти ја загубија силата, и во некои места се запрени.

Дел од објаснувањето за ова губење на моментумот може да е структурно. Од една страна, **малата густина на население на локалните власти во повеќето од Југоисточна Европа го прави испорачувањето на јавните услуги на дисперзираните населби тешко и скапо.** Од друга страна, **непропорционалната концентрација на луѓе, богатство и моќ во главните градови на регионот го спречи развојот на ефективен систем за изедначување.** Исто така, **направи потешко да се доделат на локалните власти силни извори на сопствени приходи.**

**Низ повеќето од регионот, безусловните грантови играат релативно скромна улога во финансирањето на локалните власти.** Ова е значајно бидејќи преку безусловните грантови повеќето земји им обезбедуваат на посиромашните локални власти дополнителни приходи. Неискористеноста на безусловните грантови покренува важни прашања за изедначеноста на меѓувладините финансиски системи на регионот.

**Во поголем дел од регионот, локалните власти добиваат значителни суми на сопствени-приходи од квази-фискални инструменти наметнати врз трансакциите со недвижности, новите инвестиции и бизнис операциите.** Во голем број на места, централната власт настојува да ги ограничи овие практики со цел да ја подобри „бизнис оспособувачката средина“. Колку и да можеби се легитимни овие напори, тие ќе ја намалат веќе ограничената финансиска автономија на локалните власти доколку не се изнајдат начини да се заменат загубените приходи.

**Никаде во Југоисточна Европа данокот на имот не произведува приход еднаков на 1% од БДП, просек за ЕУ** и собирањето на данокот на имот треба да биде подобро секаде. Истовремено, нереално е да се очекува данокот на имот да дава нешто како приходите кои ги дава во Северна Америка или (делови на) Скандинавија (2-3% од БДП). Уште повеќе, постигнувањето на ЕУ нормите нема радикално да ја подобри фискалната автономија на локалните власти во регионот. Како резултат, напорите да се зголемат даночните моќи на локалните власти треба да вклучи да им се даде право да наметнат доплати на персоналниот данок на приход – како што веќе е направено во Црна Гора и Хрватска.

**Инвестициското трошење на локалните власти во голем број на земји во регионот е доста под просекот на ЕУ, и е се уште далеку подолу од просекот на осумте поранешни комунистички земји кои и се приклучија на ЕУ во 2004.** Ова е посебно загрижувачки со оглед на запоставената и неразвиена состојба на скапата животна и мрежна инфраструктура која локалните власти секаде се задолжени да ја одржуваат и на многу места да ја изградат по прв пат.

**Во поголем дел од регионот финансиската состојба на локалните власти се влоши во изминативе пет години и во многу 2011 се карактеризираше со понатамошно опаѓање како на приходите, така и на расходите.** На неколку места, трендот беше попозитивен. Сепак, овие различни финансиски траектории неможат едноставно да бидат објаснети со различниот начин на кој глобалната рецесија од 2008/09 ги погоди економиите во регионот: Додека ефектите на глобалната криза се далеку од униформни, политиките на централните власти кои се или како одговор на неа (кризата) или се погенерално во поглед на локалните власти исто така се разликуваат значајно низ регионот.

Во повеќе од Југоисточна Европа, на локалните власти не им се доделени значителни функции во социјалниот сектор. Сепак, во Романија, Бугарија, Молдавија, Македонија и Косово<sup>1</sup>, локалните власти се целосно одговорни за финансирање на пред-високото образование, вклучувајќи го и плаќањето на платите на наставниците. Во сите нив, а посебно во Бугарија и Македонија – постојат докази дека локалните власти и/или училиштата се финансирани помалце од потребното. Уште повеќе, „блок“ грантовите кои локалните власти ги добиваат за пред-високото образование во повеќето земји не функционираат како блок грантови, и во повеќето случаи остануваат строго наменски.

Општиот владин долг во Југоисточна Европа генерално е доста под лимитот воспоставен со Мастришкиот Договор. Ова е добра вест бидејќи значи дека во повеќето места задолжувањето на локалните власти може да биде значително проширено без да се загрозат мастришките лимити. **Никаде во регионот вкупниот неподмирен долг на локалните власти не преминува 3% од БДП или 8.5% од вкупниот јавен долг.** Постојат одредени докази дека локалните власти во Црна Гора, Романија и Србија се имаат свртено кон пазарот на долг за да надокнадат за губењето на приходи за време на глобалната рецесија.

**Локалните власти во Југоисточна Европа трошат поголема пропорција на нивниот приход на инвестиции отколку нивните еквиваленти во ЕУ и покрај тоа што добиваат значително пониски удели од вкупните јавни приходи.** Навистина, инвестирањето на локалните власти како процент од БДП е во многу, ако не и во сите земји во регионот повисоко во изминативе шест години од она во ЕУ. Ова се добри вести, и значат дека општините во Југоисточна Европа работат напорно за да надоместат за масивниот инфраструктурен дефицит кои тие го наследиле од минатото. Сепак, инвестициското трошење во некои места останува ниско, додека во други е водено од трошењето на неколку побогати јурисдикции (општини, комуни итн).

---

<sup>1</sup> „Ова ословување е без предрасуда за состојбата на статусот, и е во согласност со УНСБ 1244 и МСП мислење за прогласувањето на независноста на Косово.“

# ВОВЕД

Овој извештај е подготвен од Работната група за фискална децентрализација на Мрежа на асоцијации на локални власти на Југоисточна Европа (НАЛАС). Тој е второ издание на она што НАЛАС очекува да биде тековен напор да им се обезбеди на државните и локалните креатори на политики, истражувачи и заинтересирани надворешни набљудувачи, сигурни компаративни податоци за општинските финансии и меѓувладините фискални односи во Југоисточна Европа.

Првото издание на извештајот беше објавено во март 2011 и го покриваше периодот 2006-2010. Ова издание го проширува периодот на преглед низ 2011, и ги продлабочува одредени аспекти на анализата. Посебно, поопширна анализа беше направена за трошењето на локалните власти и за ефектите на глобалната рецесија – сега комплицирана со несигурноста околу иднината на Европската Унија – врз регионот.

Еднакво важно, значително подобрување беше направено во поглед на квалитетот на податоците. Податоците за практично сите членки се сега целосни за скоро сите години кои се предмет на прегледот и грешките содржани во првото издание се корегирани<sup>2</sup>. Сепак, извештајот, како и неговиот предмет на анализа, е се уште работа во прогрес и со тек на време НАЛАС се надева да го прошири и продлабочи како одговор на потребите како на неговите членки така и на заинтересираните набљудувачи.

<sup>2</sup> Најзначајна од овие грешки беше дека хрватските податоци за приходите и расходите на локалните власти не ги вклучуваа сите јурисдикции (општини, жупанији итн); дека податоците за инвестициското трошење на бугарските локални власти не вклучуваше трошење финансирано од ЕУ структурните фондови; и дека податоците за вкупното јавно трошење во Косово беше за централната власт и не за општата власт.

Посебно, ние очекуваме да го прошириме извештајот да вклучува анализа на расходите по функција, како и да ја испита хоризонталната изедначеност на меѓувладиниот финансиски систем на регионот. Навистина, важно е да се запамти кога се разгледуваат индикаторите содржани во извештајот дека ние се уште не сме способни да обезбедиме сигурни податоци за дистрибуцијата на приходите и расходите низ локалните власти со различна големина и тип. Ова е проблематично бидејќи, како што ние забележуваме, постои добра причина да се верува дека во многу членки на групата, приходите и (инвестициските) расходи се во голема мерка искривени кон неколку големи јурисдикции (општини, комуни итн), посебно главните градови.

Сепак, извештајот дава сигурна слика за структурата, функциите и финансирањето на локалните власти во Југоисточна Европа денес, како и преглед на тоа како меѓувладините финансиски односи еволуирале за време на економски турбулентниот период 2006-2011. Наше очекување е дека овој извештај ќе биде корисен за асоцијациите членки на НАЛАС, како и за пошироката политичка заедница преку обезбедување на сите засегнати, сигурни податоци за улогата на општинските власти во регионот, како и во споредба со нивните еквиваленти во ЕУ.

Извештајот е поделен во четири дела. Тој започнува со кратка дискусија за податоците и со некои методолошки прашања кои се поврзани со нивното користење и интерпретација. Тој потоа ги претставува основните информации за големината и структурата на општинските власти во Југоисточна Европа, како и неколку клучни макро-економски индикатори. Извештајот продолжува со истражување на составот на приходите и расходите на локалната власт и завршува со неколку обсервации за трендовите во изминатите шест години.

# 1 ПОДАТОЦИ, УСЛОВИ И МЕТОДОЛОШКИ ПРАШАЊА

Податоците користени во овој извештај се обезбедени од асоцијациите членки на НАЛАС како одговор на прашалник. Асоцијациите членки ги собраа податоците од нивните односни министерства за финансии, централни банки и статистички агенции. Податоците потоа беа проверени во поглед на конзистентноста и, каде беше можно, споредени со слични податоци од други извори вклучувајќи ги Еуростат, статистичката агенција на Европската Унија; дата базата за статистиките за владините финансии на ММФ, и дата базата на ОЕСР (Организација за економска соработка и развој) за даночните приходи според нивото на власт. Компаративни податоци за локалната власт во земјите членки на ЕУ беа извлечени од Еуростат и од серија на публикации објавени од DEXIA банката.<sup>3</sup>

Споредувањето на меѓувладиниот финансиски систем не е никогаш лесно. Најважната причина за ова е дека државите доделуваат различни одговорности во јавниот сектор и различни јавни приходи на различни нивоа на власт. Како резултат, што под-суверените власти прават и како тие плаќаат за тоа варира значително од земја до земја. За жал, овие разлики неможе лесно да се разграничат само со читање на релевантното законодавство. Делумно, ова е бидејќи регулаторните

Што под-суверените власти прават и како тие плаќаат за тоа варира значително од земја до земја.

режими кои управуваат со локалната власт се секогаш комплицирани и карактеристични. И делумно, ова е бидејќи стварната пракса често се разликува значајно од она што е специфицирано во закон. Исто така се уште има значајни варијации во сметководствените системи кои националните власти ги користат за да ги дефинираат и пријават приходите и расходите на јавниот сектор.

Земени заедно, овие проблеми значат дека често е тешко да се биде сигурен дека јабољките се споредуваат со јабољки и дека ленирите кои се користат за мерење на перформансот се базирани на иста метрика. Конечно, во многу места самите податоци се проблематични. Подоле, ние на кратко разгледуваме некои од овие прашања, додека другите ги оставаме за поголема дискусија во она што следи.

**Нивоа на власт:** Во овој извештај, ние сме примарно засегнати со најниското ниво на под-суверено владеење, значи демократски избраните општински и комунални власти. Во речиси цела Југоисточна Европа, демократски избраните локални власти сочинуваат најзначајно ниво на под-суверено владеење, посебно кога се мери во фискални термини.<sup>4</sup> Од практични причини, ние ги ословуваме и комуналните и општинските власти како општински власти или локални власти, иако овој термин го маскира фактот дека многу „општински власти“ се всушност села од неколку илјади души. Доколку не е наведено поинаку, сите податоци во извештајот се однесуваат на најниското ниво (1-во ниво) на демократски избрана власт.

<sup>3</sup> Финансии на локалната власт во петнаесет земји на Европска Унија, Dexia (Брисел-Париз, 1997). "L'Europe locale et regional: les Chiffres Cles 2009", Dexia/CEMR (Брисел-Париз, издание 2010-2011) ст. 1-19. „Поднационално јавно финасирање во Европската Унија“, Dexia, јули 2011 ст.1-15; „Поднационално јавно финасирање во Европската Унија“, Dexia, лето 2012 ст. 1-36

<sup>4</sup> Исклучок е Босна и Херцеговина

**Што општинските власти прават:** Низ Југоисточна Европа, општинските и локалните власти ја носат примарната одговорност за одржување и подобрување на локалната јавна инфраструктура, вклучувајќи ги локалните улици, патишта, мостови и паркови. Многу се исто така одговорни за школските згради. Големиот дел од нив го финансираат и менаџираат снабдувањето со вода и третманот на отпадни води, собирањето и отстранувањето на ѓубре, јавното осветлување, локалниот јавен транспорт и греењето на области. Најважно, од финансиска гледна точка, локалните власти мора да платат за трошоците за градење нова (мрежна) инфраструктура, инфраструктура која скоро секаде била запоставена и финансирана помалце од потребното со декади. Навистина, на многу места таа нема никогаш постоено.<sup>5</sup>

Најважно, од финансиска гледна точка, локалните власти мора да платат за трошоците за градење нова (мрежна) инфраструктура, инфраструктура која скоро секаде била запоставена и финансирана помалце од потребното со декади. Навистина, на многу места таа нема никогаш постоено.

Во некои места, сепак услугите како снабдување со вода и третман на отпадни води се обезбедени преку комерцијализирани ентитети кои се „надвор од буџетот“ и барем во теорија се издржуваат преку кориснички надоместоци и наплати. Во други, некои или сите овие услуги се обезбедени од внатрешни општински оделенија кои исто така прибираат кориснички надоместоци и наплати, но нивните приходи и расходи се сметаат за дел на општинскиот буџет. Во поголем дел од регионот, склучувањето на под-договори за јавни услуги со приватни провајдери е во неговиот зачеток, иако постојат исклучоци во областите на собирање на цврст отпад и локален јавен транспорт.

Со неколку важни исклучоци, повеќето општински власти не се одговорни за финансирањето или менаџирањето на услугите во социјалниот сектор. Важните исклучоци се однесуваат на местата каде локалните власти се одговорни за дел или целото пред-високо образование и/или за обезбедување на услуги од примарното здравство. Каде ова е случај е укажано во дискусијата што следи.

**Население:** Бројките за население користени во овој извештај се засновани на последните официјални пописи, или каде нема официјален попис, на бројките користени од релевантните статистички агенции. Во некои места (на пр. Албанија, Косово<sup>6</sup>) пописите неодамна беа спроведени, но нивните резултати се уште не се финализирани. Во други, тие се планирани во блиска иднина (на пр. БиХ).

Новите пописи низ Југоисточна Европа може да се очекува да произведат технички предизвици и политички тензии. Ова е бидејќи ќе постојат значајни разлики помеѓу бројките на население кои моментално се користат за распределба на меѓувладините грантови и трансфери и оние кои ќе резултираат од новите пописи.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Во повеќето земји од регионот, бројот на капацитети за третман на отпадни води и депонии способни да ги задоволат ЕУ нормите може да се бројат на една рака.

<sup>6</sup> „Ова ословување е без предрасуда за состојбата на статусот, и е во согласност со УНСБ 1244 и МСП мислење за прогласувањето на независноста на Косово.“

<sup>7</sup> На пример, пописот кој се уште треба да се финализира во Косово сугерира дека населението е 15-20% помалце од она што моментално се претпоставува и дека непропорционален дел од моменталното преценување е концентрирано во Приштина. Сличен феномен се чини дека е карактеристичен за Албанија и Тирана, каде резултатите од пописот остануваат да бидат финализирани.

Новите пописи низ Југоисточна Европа може да се очекува да произведат технички предизвици и политички тензии. Ова е бидејќи ќе постојат значајни разлики помеѓу бројките на население кои моментално се користат за распределба на меѓувладините грантови и трансфери и оние кои ќе резултираат од новите пописи.<sup>8</sup>

**БДП:** Бројките за БДП во овој извештај се оние пресметани од нивните односни министерства за финансии според производствениот метод. Тие беа конвертирани, каде беше неопходно, во евра со користење на просечниот годишен девизен курс за односната година. Табелите и графиконите кои ги споредуваат трендовите со тек на време низ членките на групата беа пресметани врз основа на вредностите на еврото користејќи го просечниот девизен курс обезбеден од релевантните централни банки. Во некои случаи, БДП и/или бројките за просечниот девизен курс беа ревидирани од објавувањето на првото издание на овој извештај. Сепак, ние не ги дискутираме овие ревизии освен ако тие значително не ја менуваат целокупната слика.

**Консолидирани јавни приходи на генералната власт:** За да ја споредиме улогата на локалните власти во јавниот сектор во нивните односни национални средини, ние ги користевме нивните приходи како удел од вкупните приходи на Генералната власт. Ние ги користевме приходите наместо расходите бидејќи податоците за првите имаат тенденција да бидат подостапни и посигурни. Под Генерална власт ние ги подразбираме вкупните приходи на националната власт и нејзините агенции, вклучувајќи ги приходите од вонбуџетски (социјално осигурување) фондови, како и приходите на поднационалните власти. Во пресметувањето на вкупните приходи на локалната власт, ние ги исклучивме приносите од задолжувањето, но ги вклучивме приходите од продажба на сопственост и пренесувањата од претходните години, и покрај фактот дека во идеалниот свет тие би биле пресметани одделно.

**Општи грантови:** Во повеќето од Југоисточна Европа локалните власти добиваат слободни за еднократна употреба општи грантови од нивните односни централни власти. Во некои места, големината на фондот на безусловните грантови е дефинирана како процент од одредени даночни приходи на централните власти. Во одредени случаи, ова води кон забуна за тоа дали овие приходи треба да се сметаат како заеднички даноци или општи грантови. Во степен во кој овие фондови се распределени на поднационалните власти според формула – наспроти да бидат распределени врз основа на нивото потекло – ние ги третираме како општи грантови.

**Условни и блок грантови:** Низ Југоисточна Европа, локалните власти добиваат грантови од властите од повисоко ниво кои можат да бидат потрошени само за прецизни намени. Во неколку случаи, овие грантови треба да се сметаат за блок грантови, што значи дека грантовите можат само да се потрошат на прецизни функции (на пр. образование) – но кои, барем во теорија- локалните власти се слободни да ги потрошат како тие сметаат дека е соодветно во таа функција. Сепак, во пракса, „блок“ функцијата на блок грантовите останува исклучително ограничена: онаму каде

„Блок“ функцијата на блок грантовите останува исклучително ограничена

<sup>8</sup> На пример, пописот кој се уште треба да се финализира во Косово сугерира дека населението е 15-20% помалце од она што моментално се претпоставува и дека непропорционален дел од моменталното преценување е концентрирано во Приштина. Сличен феномен се чини дека е карактеристичен за Албанија и Тирана, каде резултатите од пописот остануваат да бидат финализирани.

локалните власти добиваат грантови за функциите од социјалниот сектор, нивната способност слободно да ги трошат овие фондови во рамки на овие функции останува сериозно ограничена од властите од повисоко ниво.

**Заеднички даноци:** Во поголем дел од регионот, локалните власти се правно овластени на дел од одредени даноци генерирани во нивната јурисдикција, но чија што база, стапка и собирање се контролирани од властите од повисоко ниво. Најважниот данок кој е делен со локалните власти во Југоисточна Европа е персоналниот данок на доход (ПДД). Данокот за трансфер на сопственост, данокот наметнат на продажната цена на недвижност, е исто така често делен (целосно или делумно) со локалните власти. Во неколку места, повторливиот данок на сопственост е исто така делен со локалните власти, иако во поголем дел тоа е сопствен приход на локалната власт.

Најважниот данок кој е делен со локалните власти во Југоисточна Европа е персоналниот данок на доход (ПДД)

**Приходи од сопствени извори:** Низ светот податоците за приходите од сопствени средства на локалните власти се сиромашни бидејќи земјите најчесто не прават добра работа при собирањето на овие информации и бидејќи ги класифицираат на различен и неконзистентен начин. Ова е посебно точно во Југоисточна Европа.

Во теорија, локалните приходи од сопствени извори се состојат од приходи од продажба или изнајмување на општинската сопственост; приходот од казни, пенали, и камати; кориснички надоместоци и наплати; дозволи и лиценци; и локални даноци. Сепак, во пракса, линијата помеѓу кориснички надоместоци и наплати; дозволи и лиценци; и локални даноци често е матна. Во многу места, локалните кориснички надоместоци и даноци – иако собрани од локалните власти – се целосно определени од властите од повисоко ниво и стварно треба да бидат сметани за заеднички приходи.

Во други, *de facto*, иако не неопходно *de jure* регулативата на локалните надоместоци и наплати е слаба, дозволувајќи им на локалните власти да ги користат локалните надоместоци, наплати, дозволи и лиценци како (слабо регулирани) квази-даноци. Во голем број на места, овие практики се оспорени од властите од повисоко ниво како дел од поголемиот напор да се подобри средината поволна за бизнис. Овие напори може да водат кон значителен намалување на општинските приходи од сопствени извори во текот на наредните години.

Во неколку места, властите од повисоко ниво воспоставуваат и собираат данок за пренос на сопственост, но овој данок (неточно) се смета за приход од сопствен извор бидејќи 100% од неговите приноси се враќаат на локалните власти врз основа на потекло. Конечно, на локалните власти во Црна Гора и Хрватска им е дозволено да наметнат локални доплати на персоналниот данок на доход. Приходите од овие доплати треба да се сметаат како сопствени приходи. Сепак, за жал, само Црна Гора го прави тоа, додека во Хрватска – каде доплатите се позначаен приход – тоа е пријавено со приходот кој локалните власти го добиваат од поголемиот систем за поделба на ПДД.

# 2 ОПШТ ПРЕГЛЕД НА ЛОКАЛНИТЕ ВЛАСТИ ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

## Број и тип на под-суверени нивоа на владеење

Табелата 1 подоле ги претставува бројот и типот на под-суверени власти каде што членовите на НАЛАС делуваат. Босна и Херцеговина (БиХ) има три нивоа на власт: 1) два ентитета, Република Српска (РС на БиХ) и Федерацијата на Босна и Херцеговина (ФБиХ на БиХ) како и Дистриктот Брчко; 2) кантони во ФБиХ (на БиХ); и 3) општини како во ФБиХ така и во РС. Во ФБиХ (на БиХ), кантоните се одговорни за многу јавни услуги, и владата на ентитетот е релативно мала.

Во овој извештај, приходите и расходите на властите на кантонално ниво не се вклучени во бројките за приходите за локалните власти било за БиХ или за Федерацијата. Тие се сепак вклучени во бројките за вкупните јавни приходи и расходи во БиХ и Федерацијата. Бидејќи НАЛАС има членки од двата ентитета, податоците за Босна и Херцеговина се анализирани посебно за секој ентитет. Овој пристап им обезбедува на двете НАЛАС членки вредни информации за нивните аналитички и лобирачки цели.

ТАБЕЛА 1

	НАЛАС ЧЛЕНКА	НИВОА НА ПОД-СУВЕРЕНИ ВЛАСТИ	ВИДОВИ НА ПОД-СУВЕРЕНИ ВЛАСТИ	# НА НИВОА
АЛБАНИЈА	ААМ	2	Околии; Општини/Комуни	373
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА		3	Ентитети; Кантони; Општини	143
ФБИХ	СОГФБИХ	2	Кантони; Општини; (Месни заедници)	80
РС	АЛВРС	1	Општини (Месни заедници)	63
БУГАРИЈА	НАМБР	1	Општини/Комуни	264
ХРВАТСКА	УОРХ	2	Околии; Општини/Комуни	556
КОСОВО	АКМ	1	Општини	38
МАКЕДОНИЈА	ЗЕЛС	1	Општини (Месни заедници)	85
МОЛДАВИЈА	КАЛМ	2	Рајонс/Региони; Општини/Комуни	898
ЦРНА ГОРА	УММО	1	Општини	21
РОМАНИЈА	ФАЛР, АКоР	2	Околии; Општини/Комуни	3181
СРБИЈА	СТЦМ	2	Автономни провинции; Општини (Месни заедници)	145
СЛОВЕНИЈА	СОГ	1	Општини	211
ТУРЦИЈА	УММа	4	Специјална провинциска администрација; Метрополитенски општини; Дистрикт општини; Комуни	2854

Албанија и Хрватска имаат околиски нивоа на власт (Чарче; Жупании). Во Албанија, улогата на чарче е исклучително ограничена. Во Хрватска, жупаниите се донекаде по важни, но се уште играат многу органичена улога во испорака на јавните услуги. Молдавија има две нивоа на под-суверена власт: рајонс/региони и комуни/општини. Претседателите на рајоните се назначени од националната власт, и вршат значајна контрола над буџетите на (демократски избраните) општини и градоначалници. Моќта на претседателите на рајоните ја замаглува разликата помеѓу првото и второто нивно на власт во Молдавија, како и разликата помеѓу локалната самоуправа и територијалните ограноци на националната власт. Во овој извештај, финансиските податоци за локалните власти во Албанија, Хрватска и Молдавија ги вклучуваат приходите и расходите на второто ниво на локални власти. Србија има две нивоа на под-суверена власт, автономни провинции и општини. Финансиските податоци во извештајот сепак се само за општините.

Според закон, Романија има две нивоа на под-суверена власт, реони и комуни од една страна и градови и јудети и големи градови од друга страна. Второто ниво игра поважна улога во испорака на јавните услуги отколку неговите еквиваленти во Албанија и Хрватска. Сепак, поважно ниво на под-национална власт како во финансиска така и во смисла на јавни услуги остануваат општините, големите градови и комуните.

Турска има четири нивоа на под-суверена власт. Три од нив – комуни, дистрикт општини и метрополитенски општини – може да се сметаат за прво ниво на локална власт. Сепак, постојат позначајни разлики во нивните права и одговорности. Турција исто така има 81 демократски избрана Специјална провинциска администрација, која постои паралелно со територијалните ограноци на националната власт<sup>9</sup> на регионално ниво и кои испорачуваат некои јавни услуги, посебно во руралните области. Како и за Албанија, Хрватска и Молдавија, податоците во извештајот за Романија и Турција ги вклучуваат приходите и расходите за овие втори нивоа на локална власт.<sup>10</sup>

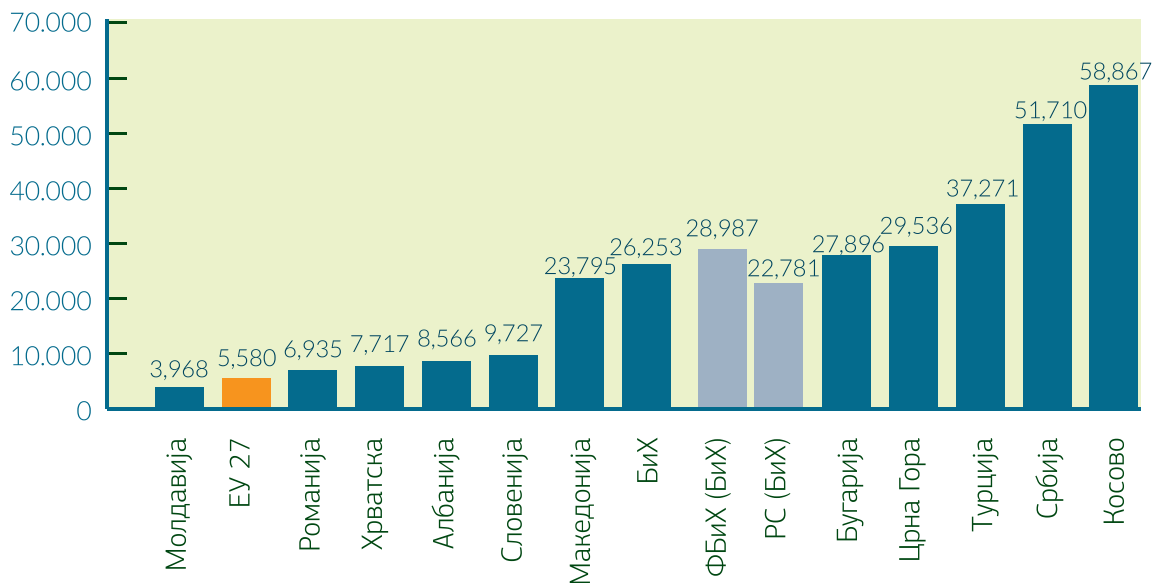
Како што може да се види од Графиконот 1, постојат значителни варијации во просечната големина на првото ниво на локални власти низ Југоисточна Европа.

<sup>9</sup> Молдавија исто така има автономна провинција - Гаугазиа

<sup>10</sup> Во времето кога овој извешта беше пишуван, Турција ја разгледуваше можноста за значајно зголемување на метрополитенските општини

Графикон 1

## Просечно население на првото ниво на локална власт



Молдавија има најфрагментиран систем на првото ниво на локални власти со просечно население од помалку од 4000 жители. Општинските власти во Романија, Хрватска, Албанија и Словенија се исто така релативно мали, во просек со помалку од 10,000 жители. Малата големина на првото ниво на локални власти во овие места претставува пречка за децентрализацијата бидејќи малите јурисдикции често имаат слаби даночни бази и им недостига човечки капитал неопходен за да разумно ги поддржи големите јавни услуги. Сепак, она што е необично за графиконот е релативно големата големина на локалните власти во регионот споредено со тие од ЕУ. Навистина, Македонија, БиХ, Бугарија, Црна Гора, Турција, Србија и Косово имаат општински власти со просечно население поголемо од 20,000 жители додека во ЕУ само 9 (од 27) земји (вклучувајќи ја и Бугарија) имаат општински власти кои се слично големи (Данска 56,345; Грција – од 2010 – 34,650; Ирска, 39,190; Литванија, 55,655; Холандија, 38,435; Португалија, 34,520; Шведска, 32,210; ОК, 152,200).<sup>11</sup>

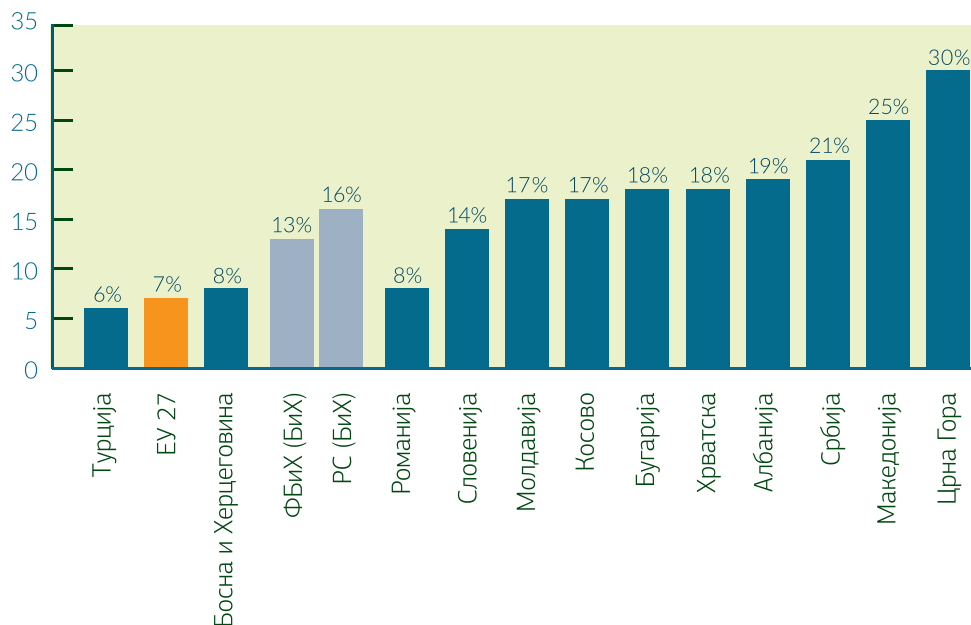
Една причина за релативно големата големина на општинските власти во Југоисточна Европа е високиот процент на луѓе кој живеат во главните градови. Како што може да се види подолу од графиконот 2, повеќето членови на групата имаат значително повисока пропорција на нивното население кое живее во нивните главни градови отколку што е тоа просек во ЕУ. Навистина, во ЕУ само 7 земји имаат главни градови чии што жители претставуваат повеќе од 15% од нивното вкупно население (Виена, 21%; Софија, 17%; Никозија, 22%; Талин, 34%; Будимпешта, 17%, Рига, 32%; и Вилнус, 17%)

<sup>11</sup> Dexia 2009

## Дистрибуција на население и густина

Графикон 2

Процент на население кое живее во главниот град



Релативно големата големина на главните градови во Југоисточна Европа значи дека даночната база има тенденци да биде искривена кон една голема урбана област. Ова може да создаде технички и политички пречки за децентрализацијата. Технички, може да биде тешко да им се доделат на локалните власти робустни сопствени приходи или да се создаде добар механизам за изедначување кога толку многу од економијата е концентрирана околу еден голем метрополитенски центар. Политички, може да ја направи примената на мерките за изедначување тешка бидејќи тие често создаваат конфликт помеѓу главниот град и сите други јурисдикции.

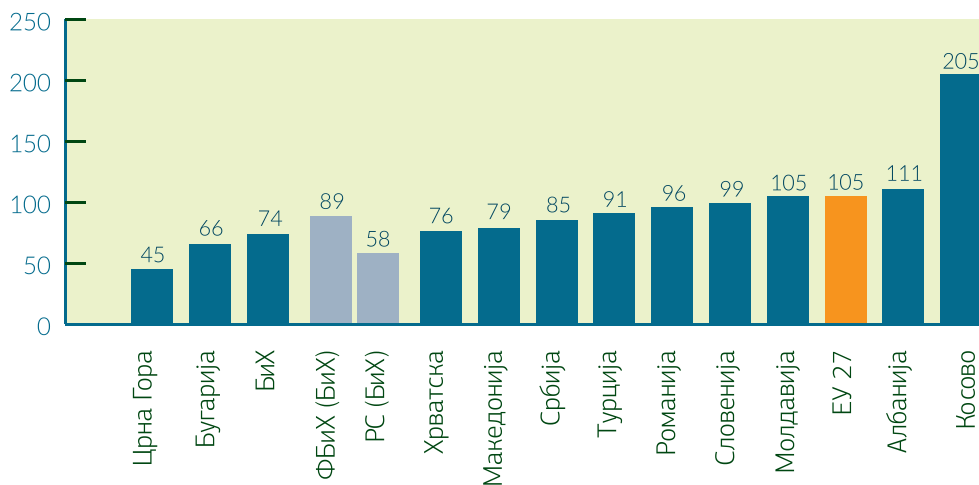
Графиконот 3 покажува просечната густина на население на првото ниво на локална власт во регионот, додека графиконот 4 ја покажува нивната просечна област во квадратни километри. Со исклучок на Косово (чија густина на население е иста со онаа на Италија), сите членки на групата имаат густина на население под просекот на ЕУ. Истовремено, просечната област на локалните власти е значително поголема отколку во ЕУ. Затоа, општинските власти во Југоисточна Европа имаат, во просек, поголемо население (Графикон 1) и поголеми области отколку нивните

Релативно големата големина на главните градови во југоисточна Европа значи дека даночната база има тенденци да биде искривена кон една голема урбана област. Ова може да создаде технички и политички пречки за децентрализацијата.

европски еквиваленти, но пониска густина на население. Ниската густина на население значи дека општините треба да обезбедат јавни услуги на население кое е дисперзирано низ пошироки области.<sup>12</sup> Ова исто така може да ја комплицира децентрализацијата бидејќи испорачувањето на јавни услуги на дисперзирано население е потешко и поскапо отколку нивното испорачување на население кое живее во концентрирани населби.

Графикон 3

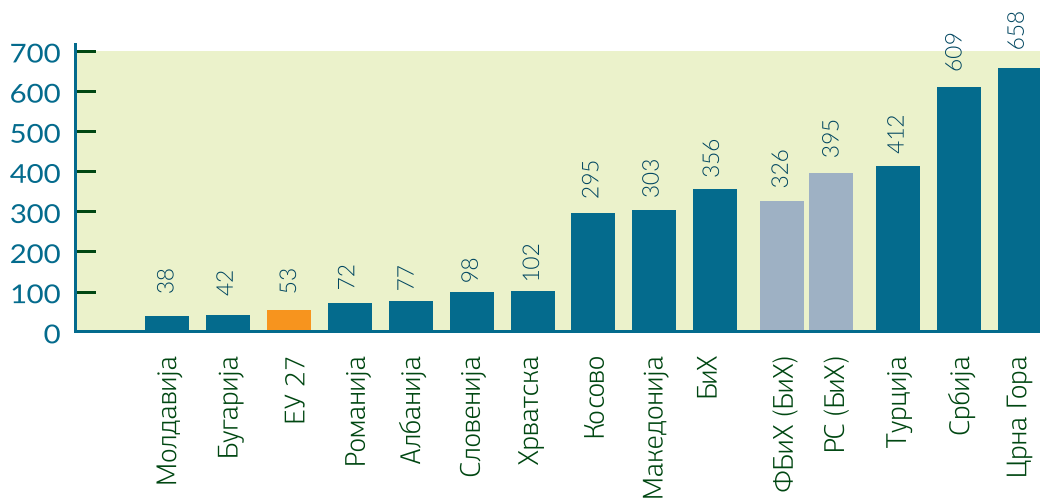
## Густина на население по кт



<sup>12</sup> Можно е да се има високо концентрирани населби во рамки на јурисдикцијата (општина, комуна итн) кои имаат големи територии и затоа ниска густина на население. Сепак, ова, генерално не е случај

Графикон 4

Просечна област на првото ниво на локална власт во km<sup>2</sup>



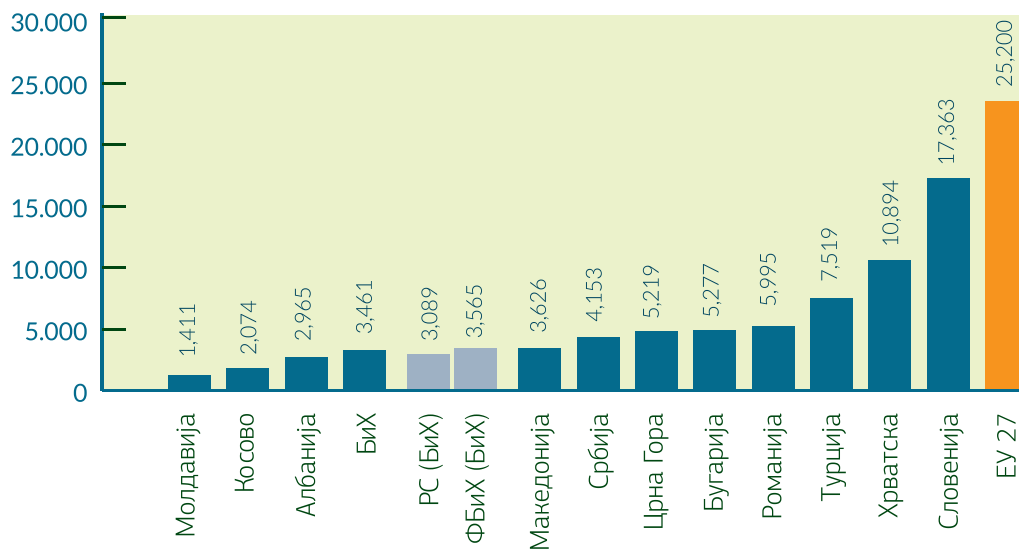
## Динамика на бруто домашниот производ

Графиконот 5 го покажува БДП по глава на жител за сите членки на групата за 2010. Како што може да се види од графиконот, постојат многу значајни варијации во релативното богатство на членките на групата. Словенија е далеку најбогата, со БДП по глава на жител од 17,363 евра. Следена е од Хрватска (10,894), Турција (7,519) и Романија (5,995). Молдавија е најсиромашна од групата со БДП по глава на жител под 1500 евра. Следена е од Косово чиј БДП по глава на жител само што ја надмина границата од 2000 евра оваа година. Сите други членови на групата имаат БДП по глава на жител помеѓу 3000 и 5300 евра.

Постојат многу значајни варијации во релативното богатство на членките на групата. Словенија е далеку најбогата, со БДП по глава на жител од 17,363 евра. Следена е од Хрватска (10,894), Турција (7,519) и Романија (5,995). Молдавија е најсиромашна од групата со БДП по глава на жител под 1500 евра. Следена е од Косово чиј БДП по глава на жител само што ја надмина границата од 2000 евра оваа година. Сите други членови на групата имаат БДП по глава на жител помеѓу 3000 и 5300 евра. БДП по жител во ЕУ беше 25,200 евра.

Графикон 5

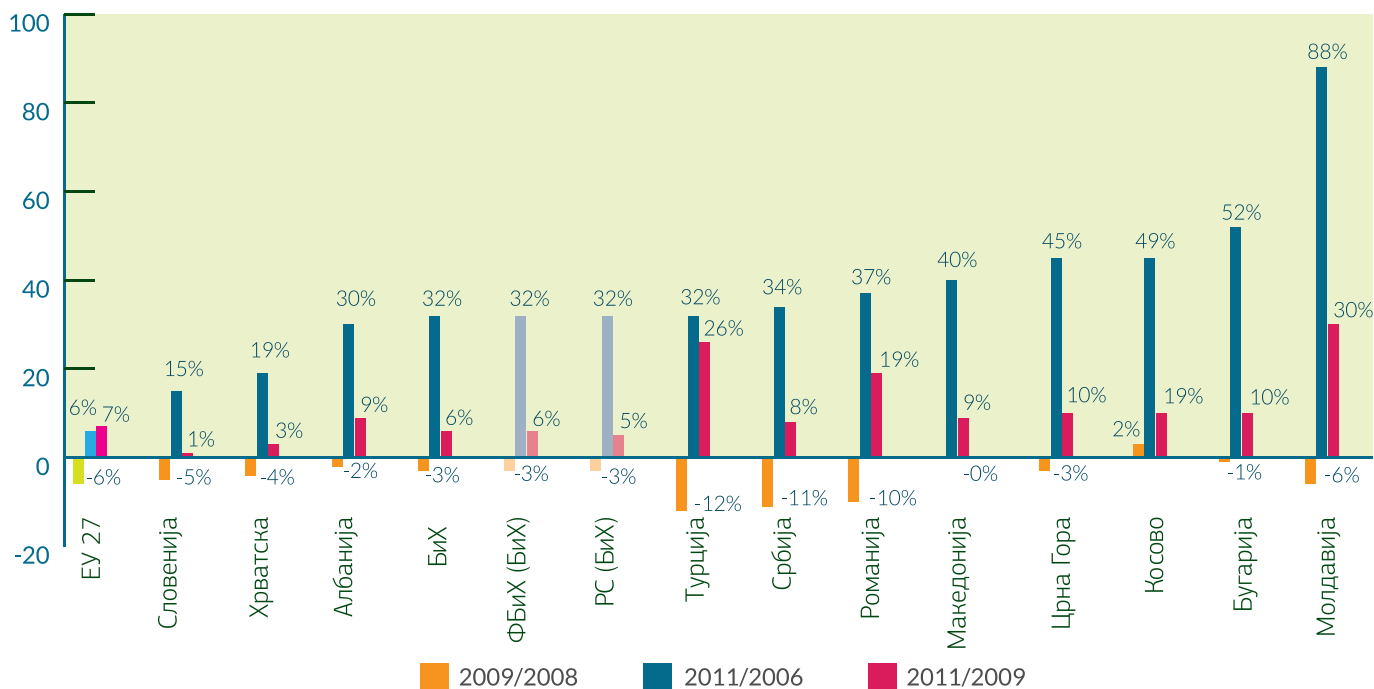
## БДП по глава на жител во евра за 2011



Графиконот 6, го покажува растот на БДП по глава на жител (во евра) помеѓу 2006 и 2011, ефектите на 2009 глобалната рецесија и релативната сила на опоравувањето од 2009. Растот на БДП беше најбрз во Молдавија. Но овој пораст се случи на многу ниска база. Бугарија, Косово, Црна Гора и Македонија имаат пораст од 40% или повеќе за последниве шест години, посебно бидејќи тие искусија релативно блага криза во 2009, и делумно бидејќи растот од тогаш беше релативно силен. Во меѓувреме, Албанија, Босна и Херцеговина, Турција, Србија и Романија сите забележаа пораст помеѓу 30 и 40% во последниве шест години. Конечно, стапките на раст на Словенија и Хрватска беа доста под пола од оние на остатокот од групата, но повеќе од пола од оние на ЕУ како целина.

Графикон 6

Раст на БДП по глава на жител 2006-2011;  
2009 рецесија; и опоравување



Како што може да се види од графиконот, рецесијата во 2009 имаше многу различни ефекти на економиите на различните членки на групата. Косово, Македонија и Бугарија најмалку ја почувствуваа кризата. Навистина, Косово всушност имаше раст во 2009. Но Хрватска и Словенија искусија намалувања поголеми од 3% и економиите на Турција, Србија и Романија се смалија за 10% или повеќе. Сепак, турската, романската и молдавската економија енергично се повратија во 2010 и 2011 додека економиите на Словенија и Хрватска се опоравија најспоро, проширувајќи се со стапка доста под онаа на ЕУ. На кратко, додека постојат одредени докази за да се каже дека многу од земјите од регионот се чини дека беа поштедени од целосниот ефект на кризата токму поради нивниот недостаток на интегрираност во светската економија, нивните различни траектории како пред така и потоа, го подвлекуваат фактот дека во економски термини ние имаме работа со доста хетерогена група.

## Основни индикатори на фискалната децентрализација

**У**делот на локалните јавни приходи (или расходи) во БДП на земјата е единствен индикатор која кажува најмногу за фискалната децентрализација бидејќи тој ја изразува големината на секторот на локална власт во однос на целокупната економска активност на земјата. Втор најзначаен индикатор за фискална децентрализација е уделот на локалните јавни приходи (или расходи) во консолидираните јавни приходи (или трошоци) на Гералната власт. Овој индикатор ни кажува колку голема улога локалната власт игра во целокупната владеачка структура на земјата.

За да се стават овие индикатори во компаративна перспектива ние исто така треба да знеме колку е голем вкупниот јавен сектор во однос на БДП, како и нешто за јавните услуги за кои се одговорни локалните власти. Ако големината на вкупниот јавен сектор во земјата е мал, малку е веројатно дека приходите на локалните власти ќе преставуваат значителен удел во БДП. Сепак, тие може да претставуваат значителен дел од вкупните јавни приходи. Оваквата ситуација ќе сугерира дека сите нивоа на власт имаат проблеми со собирањето на даноци, но дека националната власт ги третира локалните власти релативно фер. Спротивно на тоа, ситуацијата во која јавниот сектор е голем, но приходите на локалните власт се ниски како во однос на БДП и така и во однос на вкупните јавни приходи, ќе сугерира дека локалните власти не се земени сериозно од властите од повисоко ниво како партнери во испорака на јавните услуги.

Да се направи разумна компаративна проценка за статусот на локалните власти во Југоисточна Европа, ние исто така треба да разбереме кои јавни услуги тие правно се обврзани да ги испорачуваат. Сепак, да се направи целосен инвентар на овие функции е тешко. Делумно ова е бидејќи правните режими кои управуваат со локалните власти низ регионот се различни и сложени. Делумно ова е бидејќи во праксата одговорностите за услугите може да се разликуваат значајно од она што е утврдено со закон. И делумно ова е бидејќи многу локални власти може да немаат приходи за да ги обезбедат услугите за кои тие се одговорни.

Сепак, кога се разгледуваат приходите (или расходите) на локалните власти во однос на БДП, или во однос на големината на вкупниот јавен сектор, некои одговорности за услугите се толку големи да тие стануваат „менувачи на играта“ ако тие се доделени на локалните власти. Тука ние ги имаме на ум услугите од социјалниот сектор како здравство, образование и социјална заштита. Од посебна важност во овој поглед е дали локалните власти се одговорни да ги плаќаат платите на наставниците. Ова е од причина што платите на наставниците од основното и средното образование типично сочинуваат еден од најголемите јавни расходи на земјата, изнесувајќи 3-5% од БДП.

Табелата 2 преставува преглед на функциите од социјалниот сектор кои се доделени на локалните власти во регионот. Како што може да се види од табелата, Романија, Косово, Македонија, Бугарија и Молдавија се целосно одговорни за сите трошоци на пред-високото образование, вклучувајќи ги трошоците за наставничките плати. Во Косово локалните власти исто така ги одржуваат клиниките за примарно здравство и ги плаќаат платите на докторите и сестрите кои работат во нив. Во меѓувреме во Романија, локалните власти се одговорни за трошоците, кои не се поврзани со платите, на примарната и секундарната здравствена заштита. Со сите права, локалните власти на кои им се доделени овие функции од социјалниот сектор треба да имаат поголеми приходи и како удел од БДП и и како удел од вкупните јавни приходи, во однос на другите членови на групата.

ТАБЕЛА 2

### Функции од социјалниот сектор на првото ниво на локална власт

	ПРЕДШКОЛСКИ		ОСНОВНИ УЧИЛИШТА		СРЕДНИ УЧИЛИШТА		ПРИМАРНО ЗДРАВСТВО		СЕКУНДАРНО ЗДРАВСТВО	
	Згради	Плати	Згради	Плати	Згради	Плати	Згради	Плати	Згради	Плати
КОСОВО	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х		
РОМАНИЈА	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х		Х	
МАКЕДОНИЈА	Х	Х	Х	Х	Х	Х				
БУГАРИЈА	Х	Х	Х	Х	Х	Х				
МОЛДАВИЈА	Х	Х	Х	Х	Х	Х				
СРБИЈА	Х	Х	Х		Х		Х			
СЛОВЕНИЈА	Х	Х	Х				Х			
ХРВАТСКА	Х	Х								
АЛБАНИЈА	Х		Х		Х		Х			
ФБИХ(БИХ)	Х		Х							
РС (БИХ)					Х		Х			
ЦРНА ГОРА										
ТУРЦИЈА										

На другиот крај на спектрумот, локалните власти во Албанија, ФБИХ (на БиХ), РС (на БиХ), Црна Гора и Турција не ги плаќаат трошоците поврзани со платите на ниеден од вработените во социјалниот сектор. Навистина, во Црна Гора и Турција тие немаат надлежности во здравството и образованието. Затоа со сите права, приходите на локалните власти и како удел од БДП и како удел од вкупните јавни приходи треба да бидат тука пониски од другите места.

## Приходи на локалните власти во Југоисточна Европа

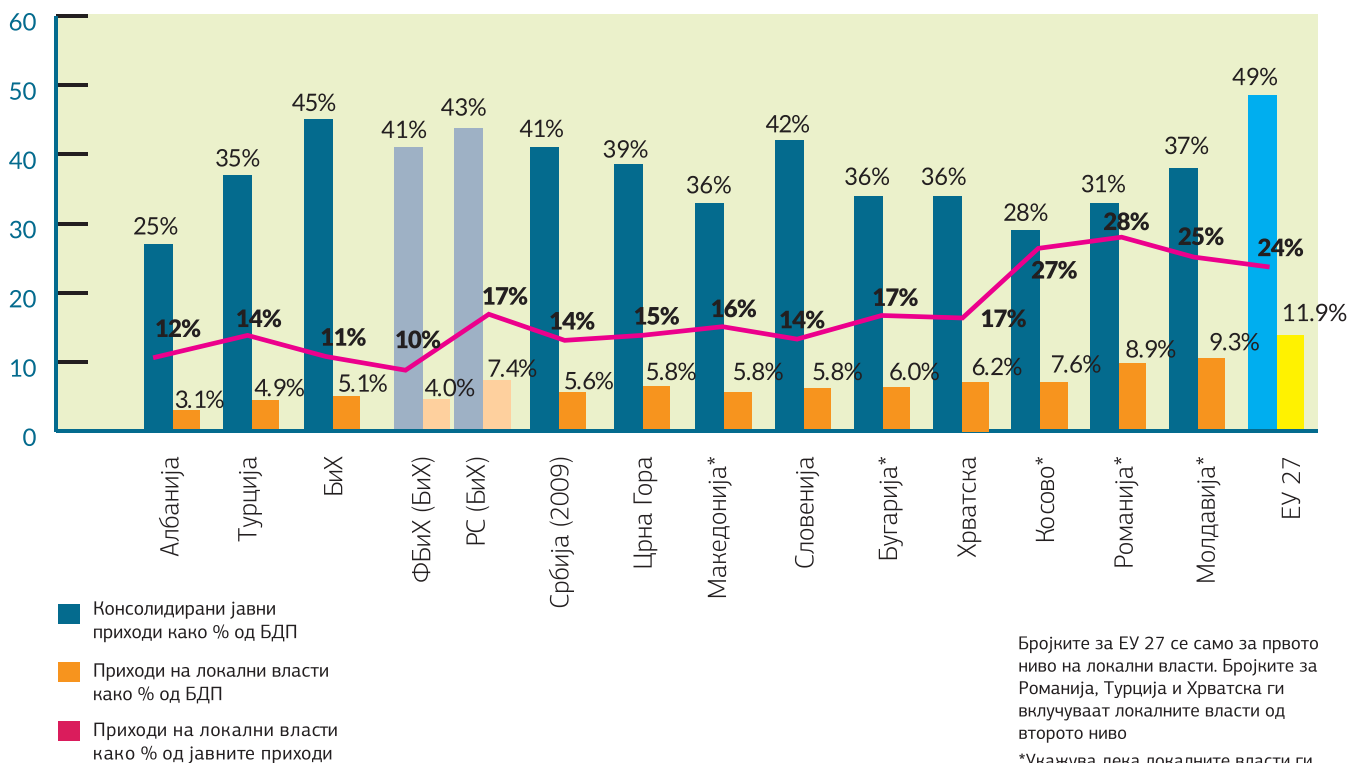
Со овие услови на ум, сега може да се свртиме кон графиконот 7, кој ги покажува приходите на локалните власти и како удел од БДП и како удел од вкупните јавни приходи за сите членки на групата, и како просек за ЕУ. Тука треба да се забележи дека бројките за ЕУ се само за првото ниво на локална власт, додека бројките за Романија, Турција, Молдавија и Хрватска ги вклучуваат властите од второ ниво. Најважната работа која може да се види од графиконот е дека во просек локалните власти во ЕУ играат многу позначајна улога во нивните односни јавни сектори отколку што тоа е случај со локалните власти во НАЛАС групата. Навистина, фер е да се каже дека во повеќето од Југоисточна Европа децентрализацијата е се уште работа во прогрес.

Во повеќето од Југоисточна Европа децентрализацијата е се уште работа во прогрес.

Исто така, треба да биде јасно дека големината на јавниот сектор како процент од БДП во практично сите членки на групата е значително под просекот на ЕУ. Навистина, во голем број на места вкупните јавни приходи претставуваат помалку од 35% од БДП, сугерирајќи како слаба економија, така и слабо собирање на даноци. Овде, приходите на локалните власти како процент од БДП е веројатно да бидат пониски отколку што некој очекува едноставно бидејќи целиот јавен сектор има потешкотии во собирањето на даноците потребни за плаќање на јавните услуги.

Графа 7

## Приходите на локални власти како удел од БДП и вкупните јавни приходи за 2011



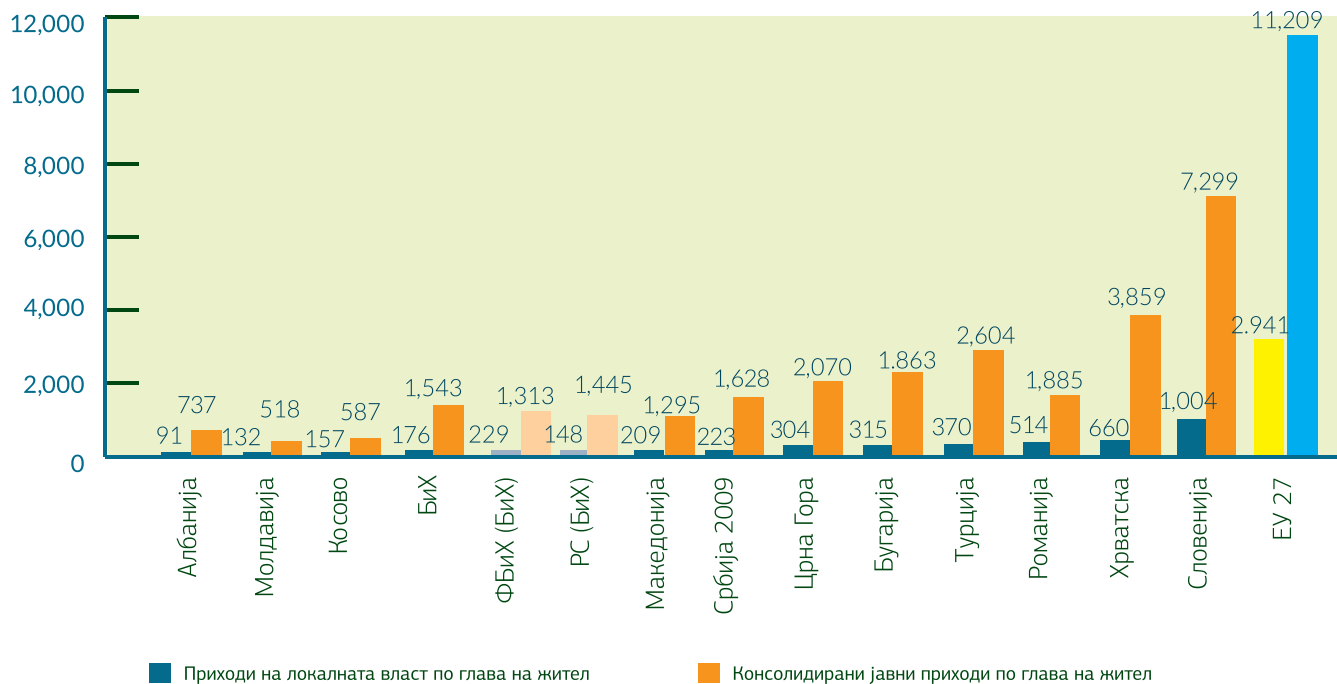
Дури поизненадувачки е дека Македонија, Бугарија, Косово, Романија и Молдавија не изгледаат радикално поразлични од другите членови на групата и покрај фактот дека нивните локални власти го плаќаат целиот трошок на пред-високото образование. Уште повеќе, во Косово и Романија тие исто така плаќаат за повеќе од трошоците на здравствениот систем. Македонија и Бугарија се посебно изненадувачки во овој поглед: вкупните приходи на локалната власт се 5.8% и 6.0% од БДП, нивоа слични на многумина други од групата и покрај фактот што околу половина од овие удели оди на платите на наставниците. Како резултат, се чини дека во Македонија и Бугарија локалните власти и/или пред-високото образование се сериозно помалце финансирани. Обратно, локалните власти во РС (на БиХ) се чини дека добиваат релативно висок удел од БДП (7.4%) кога ќе се земе во предвид фактот дека тие практично не се одговорни за ниедна функција од социјалниот сектор.

Како што може да се види од графиконот, сите членови на групата имаат јавни сектори кои се значително помали од просекот за ЕУ како целина, и дека во многу вкупните јавни приходи се доста под 40% од БДП. Ова укажува дека собирањето на даноци е слабо низ регионот. Но покрај оваа општа слабост, некои централни власти ги третираат нивните локални власти подобро од другите. На пример, големината на вкупните јавни сектори во Македонија, Бугарија, Косово, Романија и Молдавија се слични и во сите локалните власти се одговорни да ги плаќаат наставничките плати. Сепак, локалните власти во Романија, Косово и Молдавија добиваат нешто под 30% од вкупниот јавен приход (поблиску до ЕУ нормите), додека Бугарија и Македонија добиваат доста под 20%. Ова укажува дека централните власти на Романија, Молдавија и Косово се трудат повеќе од нивните еквиваленти во Бугарија и Македонија да им обезбедат на општините приходи кои им се потребни за да ги поддржат функциите кои им се доделени.

Друг изненадувачки резултат е релативниот мал удел од БДП и вкупните јавни приходи кои локалните власти во трите најбогати земји во групата – Словенија, Хрватска и Турција – ги примаат. Овде децентрализацијата нема стигнато многу далеку и покрај релативното богатство на овие земји.

Графиконот 8 ги покажува приходите по глава на жител на консолидираниот јавен сектор и локалните власти во евра во 2010. Графиконот е корисен потсетник за тоа колку многу ресурсите достапни на јавниот сектор се разликуваат како во рамки на групата и така и споредбено со земјите на Европската Унија.

Графикон 8 Консолидирани јавни приходи и приходи на локална власт по глава на жител во евра во 2011



Навистина, впечатливо е дека локалните власти во Молдавија, Косово и Македонија – трите најсиромашни во групата – не само што плаќаат за основните услуги со приход по глава на жител од помалку од 200 евра туку ги плаќаат и платите на наставниците. Така ако децентрализацијата нема стигнато многу далеку помеѓу релативно богатите, таа е имплементирана најдалеку од страна на најсиромашните. Ова укажува дека барем во одредени случаи, децентрализацијата е водена помалку од желбата да се оспособат локалните власти да испорачуваат јавни услуги со разумен квалитет, а повеќе од желбата на централните власти да се ослободат себеси од одговорноста да разумно ги финансираат.

Графиконот е исто така корисна кога се чита во комбинација со графиконот 7. На пример, бугарските локални власти имаат приходи по глава на жител слични на оние на нивните црногорски еквиваленти. Но тие ги плаќаат платите на наставниците додека црногорците не го прават тоа. Во меѓувреме, општините во РС (БиХ) имаат значително повисок

Ако децентрализацијата нема стигнато многу далеку помеѓу релативно богатите, таа е имплементирана најдалеку од страна на најсиромашните. Ова укажува дека барем во одредени случаи, децентрализацијата е водена помалку од желбата да се оспособат локалните власти да испорачуваат јавни услуги со разумен квалитет, а повеќе од желбата на централните власти да се ослободат себеси од одговорноста да разумно ги финансираат.

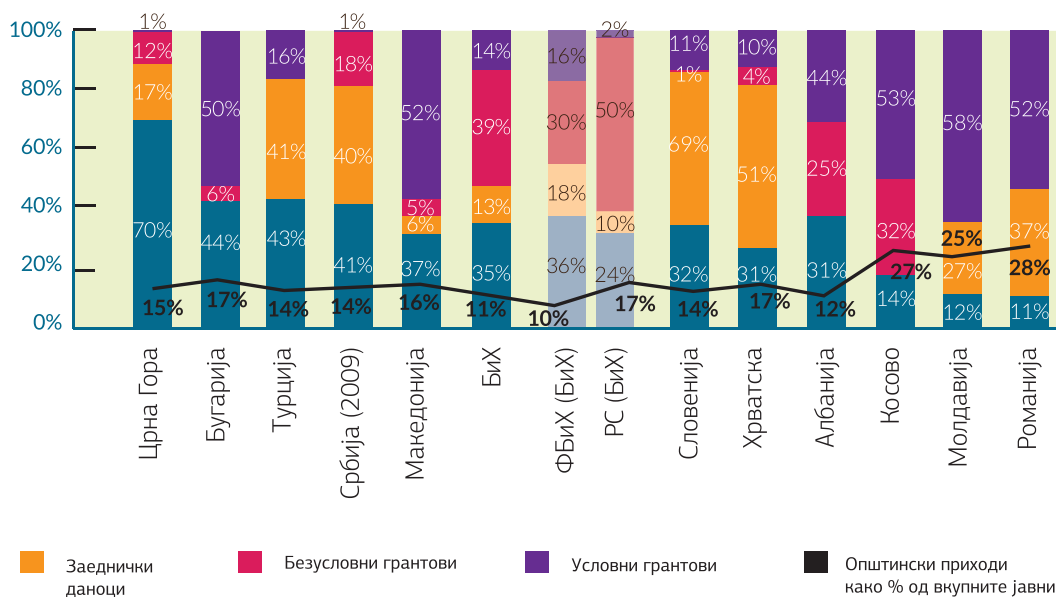
приход по глава на жител од нивните еквиваленти во ФБиХ (БиХ) и покрај фактот дека двете локални власти се одговорни за исти функции и вкупниот јавен приход по глава на жител во ФБиХ (БиХ) е повисок од РС (БиХ).

## Основен состав на приходите на локалните власти

Графиконот 9 го покажува основниот состав на приходите на локалните власти за членовите на групата во 2011. За жал, тешко е да се добијат споредливи информации за ЕУ земјите како целина. Една од причините за ова е дека податоците често ги претставуваат заедничките даноци како сопствени приходи или грантови. Сепак, понекогаш спротивното е точно и сопствените приходи од локалните доплати на ПДД се претставени како заеднички даноци. Всушност, двата проблема – како и другите – создаваат проблеми за интерпретација на податоците за регионот.

Графикон 9

Состав на приходите на локалните власти во 2011



На пример, во Турција голем број на заеднички даноци се обединети и вратени на локалните власти делумно врз база на потекло, и делумно како безусловни грантови кои се алоцирани врз основа на формула. Но неможе да се утврди врз основа на податоците колку од заедничките даноци се навистина грантови. Слично, системот за изедначување во Словенија ги дава дополнителните зголемувања на ПДД на посиромашните јурисдикции (општини и сл.). Приходите од

овие дополнителни зголемувања на ПДД функционираат како изедначувачки „грантови“, но повторно не можат да бидат разликувани од заедничките даноци. Обратно, во Хрватска, на локалните власти им е дозволено да наметнат локални доплати на ПДД. Овие приходи треба да се сметаат како сопствени приходи а не - како што е покажано во графиконот – како заеднички даноци. Конечно, како што дискутираме претходно, многу од приходите кои типично се сметаат како сопствени приходи се всушност надоместоци и наплати воспоставени од властите на повисоко ниво (и понекогаш собирани од нив) но чии приноси одат целосно за локалните власти и затоа се сметаат (неправилно) како сопствени приходи на локалната власт.

## Финансиска независност на локалните власти

Сепак, графиконот обезбедува некои основни информации за тоа колку финансиска независност имаат локалните власти. На пример, во Бугарија, Косово, Македонија, Молдавија и Романија финансиската автономија на локалните власти е ограничена бидејќи тие добиваат повеќе од 50% од нивните приходи од условни грантови. Ова може да биде објаснето со фактот дека овие општини се одговорни за испорачување на услуги од социјалниот сектор и нивните централни власти сакаат да осигураат дека парите наменети за образование всушност се потрошени за тоа. Сепак, во Албанија ситуацијата е попроблематична. Овде, локалните власти добиваат скоро 45% од нивните приходи во условни грантови, и покрај фактот дека тие не обезбедуваат услуги во социјалниот сектор.

Обратно, локалните власти во Црна Гора практично не добиваат условни грантови од централната власт и имаат многу високо ниво на сопствени приходи. Всушност, уделот на сопствените приходи во Црна Гора е околу двојно од она како просекот за земјите на ЕУ би изгледал доколку имавме сигурни податоци. Ова е можно во Црна Гора бидејќи локалните власти собираат многу значајни сопствени приходи од продажба и изнајмување на сопственост и од надоместоци за развој на земјиште. Како и во Хрватска, тие исто така имаат право да наметнат локална доплата на ПДД. Сепак, за разлика од Хрватска, приходот од овој извор (точно) се смета не за заеднички данок туку за сопствен приход.

Погенерално, интересно е да се забележи дека само **Албанија, Косово и Бугарија не го користат делењето на ПДД, додека Македонија многу органично го користи. Ова е изненадувачки со оглед на тоа дека делењето на ПДД врз основа на потенцијалот не само што е популарно во регионот, туку има формирано критичен столб на меѓувладините финансиски системи на практично сите пост-комунистички земји кои се приклучија на ЕУ во 2004.** Можеби поважно, локалните власти на Турција, Словенија, Хрватска, Молдавија и Романија не добиваат приход од безусловните грантови, додека во Македонија, Црна Гора и Бугарија тие изнесуваат помалце од 10% од вкупните приходи. Нискиот удел на безусловните грантови во вкупните приходи ги покренува прашањата за еднаквоста на овие меѓувладини финансиски системи бидејќи

Нискиот удел на безусловните грантови во вкупните приходи ги покренува прашањата за еднаквоста на овие меѓувладини финансиски системи бидејќи генерално преку безусловните грантови централните власти обезбедуваат дополнителни приходи на посиромашните јурисдикции.

генерално преку безусловните грантови централните власти обезбедуваат дополнителни приходи на посиромашните јурисдикции. Сепак, безусловните грантови може да се распределат на многу начини и нивното едноставно постоење во систем не треба да се земе дека значи дека тие се користат да се редистрибуира националниот доход. Уште повеќе, и како што веќе споменавме, Турција и Словенија прават барем некое изедначување преку други механизми.

Табелата 3 ги поедноставува информациите претставени во графиконот 9 со прикажување на уделот на приходите од сопствени извори во вкупните приходи за членовите на групата кои ги плаќаат платите на наставниците и оние кои не го прават тоа.

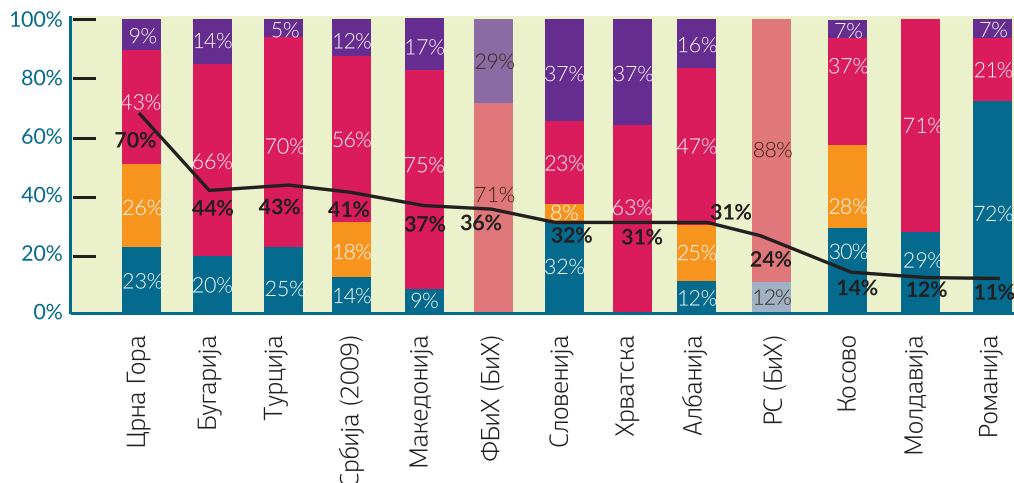
**ТАБЕЛА 3** Сооднос на приходите од сопствени приходи со вкупните приходи (2011)

ГИ ПЛАЌА ПЛАТИТЕ НА НАСТАВНИЦИТЕ	Бугарија	Македонија	Молдавија	Косово	Романија					
		0.43	0.31	0.10	0.18	0.10				
НЕ ГИ ПЛАЌА ПЛАТИТЕ НА НАСТАВНИЦИТЕ	Црна Гора	Турција	Србија	БиХ	ФБиХ	РС	Албанија	Словенија	Хрватска	
	0.79	0.43	0.41	0.35	0.37	0.31	0.37	0.34	0.27	

Графиконот 10 подоле го претставува составот на сопствените приходи, како и нивниот удел во вкупните приходи за локалните власти низ регионот. За жал, начинот на кој се пресметуваат приходите од сопствени приходи се разликуваат радикално од земја до земја – вклучувајќи во рамките на ЕУ. Во некои случаи, известувањето е доста детално и содржи многу повеќе категории од оние кои се преставени во графиконот. Во други, две или три категории се користат и е тешко да се каже што овие категории стварно содржат. На пример, во Македонија, ФБиХ (на БиХ) и РС (на БиХ), локалните власти добиваат значителни приходи од надоместоците за развој на земјиште, надоместоците за користење на земјиште и дозволите за градење, но тие сите се евидентирани како комунални надоместоци. Слично, приходите од продажба и изнајмување на општинска сопственост често се преставени како комунални надоместоци.

Графикон 10

## Состав на сопствените приходи 2011



■ Даноци на имот

■ Комунални такси, Други Такси, Друго

■ Такси за изградба на земјиште/Такси на влијание

■ Приходи од основни средства

■ Учество на сопствените приходи во вкупните приходи

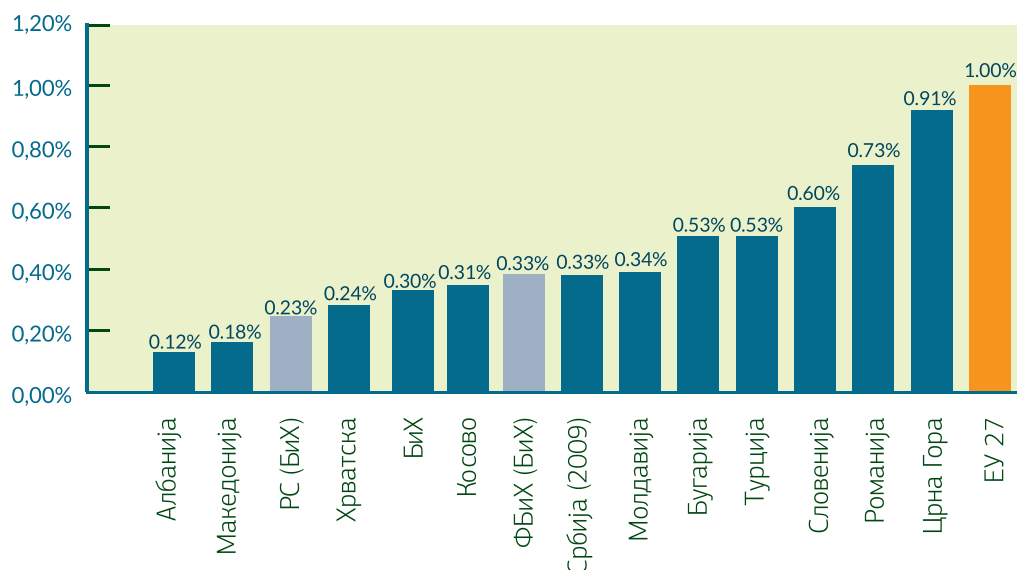
Поради овие потешкотии тешко е да се дојде до било каков генерален заклучок за составот на сопствените приходи во групата или за односот помеѓу составот на сопствените приходи и нивниот удел во вкупните приходи на локалната власт. Она што може да се каже е дека во повеќе места податоците за сопствените приходи се сиромашни и дека се чини дека не постои силна врска помеѓу составот на сопствените приходи и нивниот удел во вкупните приходи на локалната власт. Или да се постави работата на друг начин, не постои очигледна врска помеѓу составот на сопствените приходи и финансиската автономија на локалните власти. Сепак, вредно е да се додаде дека низ регионот приходите од сопствени извори се диспропорционално концентрирани во главните градови и вообичаено врзани многу јако – преку надоместоци за развој на земјиште, дозволи за градба и данок за пренос на сопственост – со пазарот на недвижности.

Графиконот 11 ги прикажува приходите од данок на сопственост како процент на БДП во 2011 за сите членови на групата како и просекот за ЕУ. Како што може да се види од графиконот, само Романија и Црна Гора се приближуваат до просекот на ЕУ од 1% од БДП. Ова е ниско кога се споредува со Северна Америка, Австралија, Франција и некои од нордиските земји каде што данокот на имот изнесува помеѓу 2 и 3% од БДП.

Приходите од сопствени извори се диспропорционално концентрирани во главните градови и вообичаено врзани многу јако – преку надоместоци за развој на земјиште, дозволи за градба и данок за пренос на сопственост – со пазарот на недвижности.

Графикон 11

## Даноци на имот како % од БДП (2011)



Исто така, треба да се забележи дека во многу земји на ЕУ – како и во некои членки на групата – приносот од повторливиот данок на имот се евидентира со приносот од данокот за пренос на сопственост. Овој данок е наметнат на продажната цена на земјиште и градби, и вообичаено мора да биде платен пред купувачот да може да добие официјален доказ за сопственоста за земјиштето кое го има купено. Затоа, придржувањето има тенденција да биде високо и во многу места приносот од овој данок е поголем отколку од повторливиот данок на имот. Ова покрај фактот дека данокот за трансфер на сопственост е наметнат само за сопственоста која била продадена во текот на годината. На пример, во Црна Гора – член на групата чиј данок на имот дава најмногу како процент од БДП и каде двата данока се евидентираат оделно – приходот од данокот на пренос го има надминато приходот од данокот на сопственост во две од последните шест години.

Со оглед на очигледните тешкотии низ поголемиот дел од ЕУ (и пошироко) во правењето на ad valorem данокот на имот силен извор на приходи на локалните власти, најверојатно е фер да се каже дека е нереално да се очекува данокот да обезбеди основа за финансиска независност на локалните власти во Југоисточна Европа. Сепак, постои простор да се подобри приходот од данокот низ регионот.

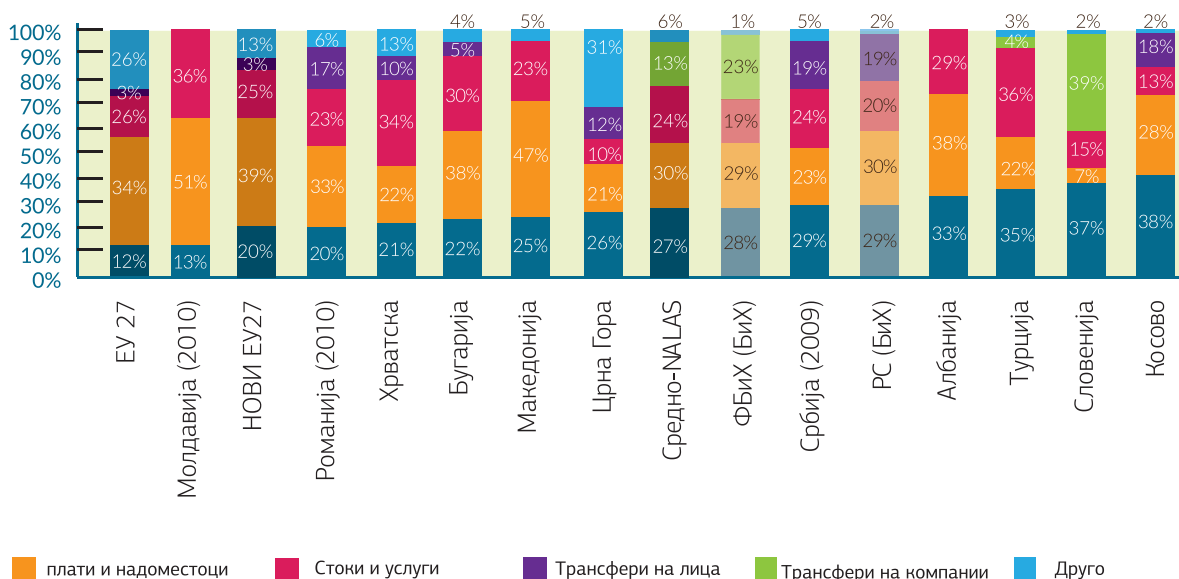
## Расходи на локалната власт

Графиконот 12 го покажува составот на расходите на локалната власт според економскиот тип за сите членови на групата, како и просекот за групата како целина (ЈИЕ); просекот за ЕУ (ЕУ 27); и просекот за седум пост-комунистички земји кои и се приклучија на ЕУ во 2004 (Нови ЕУ7)<sup>13</sup>

Податоците треба да бидат третираани со претпазливост бидејќи постојат значајни разлики во начинот на кој расходите се прикажуваат низ земјите како и проблемите со извлекување на целосно споредливи податоци од ЕуроСтат. На пример, во регионот некои места ги третираат капиталните трансфери на јавните комунални претпријатија како инвестициски трошоци додека другите ги бележат како субвенции за правните ентитети. Во меѓувреме, во ЕУ капиталните трансфери не се сметаат за субвенции и во графиконот подолу се вклучени во категоријата „Друго“, додека категоријата субвенции вклучува само операциони трансфери на јавните комунални претпријатија. Погенерално, и повторно во регионот, изгледа дека има тенденција да се преувеличува инвестициското трошење со тоа што многу рутински поправки како и купување на целата нова опрема (на пр. компјутери) се смета за инвестиција. Во некои места исто така се чини дека има тенденција на трошење на платите со тоа што се евидентираат како купување на добра и услуги.

Графикон 12

### Состав на расходите на локалните власти



<sup>13</sup> Чешка, Естонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Полска и Словачка

За РС (БиХ) трансферите на индивидуите и на фирмите не се оделени. За Србија, инвестициите вклучуваат капитални субвенции на јавните компании и „месните заедници“, за Црна Гора „Друго“ вклучува значителни суми на исплата на сервисирање на долг, за ЕУ 27 и Нови ЕУ7 трансфери вклучуваат само оперативни субвенции за јавните комунални претпријатија

Сепак, највпечатлива карактеристика на графиконот е дека инвестициското трошење на локалните власти во повеќето од Југоисточна Европа е значително повисоко од она на нивните еквиваленти во ЕУ и дури од она на седумте пост-комунистички земји кои се приклучија на ЕУ во 2004. Навистина, разликите во просечните инвестициски стапки за трите групи (ЈИЕ, ЕУ27, и ЕУ7) се зачудувачки конзистентни во изминативе пет години. Ова е изворендно и укажува дека локалните власти во Југоисточна Европа, како и оние во седумте земји кои се приклучија на ЕУ во 2004, играат извонредна игра на достигнување и трошење колку што можат на инвестиции за да ја модернизираат инфраструктурата која е запустена или непостоечка и која тие ја имаат наследено од минатото. Или да ја поставиме работата поинаку: Локалните власти во Југоисточна Европа работат понапорно отколку нивните еквиваленти во повеќето од ЕУ за да изградат нова инфраструктура бидејќи тие трошат поголема пропорција од нивните приходи на инвестиции, и покрај тоа што добиваат значително помал удел од јавните приходи – мерено било како процент од БДП или од вкупните јавни приходи (Графикон7).

Локалните власти во Југоисточна Европа работат понапорно отколку нивните еквиваленти во повеќето од ЕУ за да изградат нова инфраструктура бидејќи тие трошат поголема пропорција од нивните приходи на инвестиции, и покрај тоа што добиваат значително помал удел од јавните приходи – мерено било како процент од БДП или од вкупните јавни приходи (Графикон 7).

Низ цел свет, локалните власти се соочуваат со зголемен притисок за обезбедување на дополнителни јавни услуги и нова инфраструктура заедно со ограничените финансиски ресурси за да ги покријат овие потреби. Инвестициските одлуки во инфраструктурата бараат големи суми на финансиски средства и се дешки по дефиниција. Затоа на локалните власти треба да им биде дозволено да користат флексибилен состав на средствата и методи за да ги следат инвестициските потреби на заедницата. Покрај основната институционална рамка на финансиска децентрализација, дизајнот на ефикасен финансиски менаџмент за инвестициите на локалната власт треба да воведат нови и флексибилни концепти за менаџмент на капиталните расходи. Во обезбедувањето на средствата за финансирање на јавната инфраструктура во однос на ресурсите на располагање, три различни форми на финансирање кои обично се користат се тековните буџетски приходи, должничко финансирање (се состои од покривање на финансиски средства за инфраструктура по прашање на хартии од вредност или подигање на заем на пазарот на капитал) и јавно-приватно партнерство (договорна соработка или дури и приватизација, вклучувајќи средства од приватниот сектор во обезбедување на јавната инфраструктура).

Земајќи ги во предвид малите суми на инвестициски расходи на локалната власт во повеќето од земјите на ЦИЕ, падот на инвестициите на локалната власт после 2009 поради финансиската и економската криза и состојбата на постоечката инфраструктура, ние може да детектираме огромна потреба за проширување на достапните инвестициски фондови на локално ниво. Во земјите во транзиција локалните власти се соочуваат со дополнителни проблеми на неразвиена инфраструктура заедно со голем притисок за реновирање од една страна и барање да се осигура усогласеност со нормите на ЕУ од друга страна. Од друга страна тие се соочени со финансиски можности на низок буџет за финансирање на капитални јавни инвестиции и со неразвиен пазар на капитал.

Знаејќи дека локалните власти се главен носител на грижата за обезбедување на локална јавна инфраструктура, ние може да ја разбереме важноста на локалниот капацитет за јавни инвестиции за развој на целата заедница и неговото долгорочно економско здравје и социјална кохезија. Одлуките за обезбедување на инфраструктура се помеѓу најважните кои локалните власти може да ги донесат. Овие одлуки резултираат со добри транспортни објекти, улици и јавни паркови, училишта и детски градинки, објекти за вода и отпадни води, отстранување на отпад, спортски сали и рекреативни области, библиотеки и градски сали, противпожарна заштита, здравствени амбуланти, обезбедување на социјална заштита на постари лица и други јавни објекти. Овие одлуки се многу важни во последниве години и ќе бидат од посебно значење во идниот развој.

Кога се прави споредба помеѓу членовите на групата, прво нешто што треба да се забележи е дека уделот на инвестициско трошење е најниско, а уделот на трошење на плата е највисоко во Бугарија, Македонија, Молдавија и Романија. Ова е разбирливо бидејќи овие четири (со Косово) се одговорни за плаќање на платите на сите пред-универзитетски наставници. Исто како нив, косовските општински власти трошат многу висок процент на нивните буџети на плати. Но за разлика од нив, косовските општини имаат висока инвестициска стапка. Зошто ова е случај не е совршено јасно. Но дел од објаснувањето сигурно се наоѓа во компаративната сила на косовскиот меѓувладин финансиски систем (види графикон 7).

Спротивно, треба да се забележи дека во последните неколку години преку 40% од сите локални владини институции во Бугарија се финансирани од структурните фондови на ЕУ. Овие фондови се исто така значајни во Романија и Словенија. Навистина, без овие фондови инвестициското трошење во сите три земји ќе биде значително пониско. Но, проблемот е подлабок во Бугарија. Тоа е затоа што уделот од вкупните јавни приходи кои локалните власти во Бугарија ги добиваат (со оглед на нивните одговорности во социјалниот сектор) е низок во однос на БДП (види графикон 7). **Како такви, се чини дека фондовите на ЕУ во некоја смисла им дозволуваат на бугарските креатори на политики да го избегнат занимавањето со погенералните слабости на меѓувладиниот финансиски систем на земјата.** Во меѓувреме, особено е забележително дека македонските локални власти инвестираат онолку колку се чини дека им е дадено, тие се лошо третирани од страна на националната влада (повторно графикон 7). Конечно, комбинацијата на исклучително низок удел на инвестициско трошење комбиниран со исклучително висок удел на трошење на плати треба да биде од особена грижа како за националните така и за локалните креатори на политики во Молдавија.

Релативно ниското ниво на инвестициско трошење на хрватските локални власти е изненадувачко. Но, ова се чини дека е привремен нус-производ на рецесијата и бавното закрепнување бидејќи пред кризата инвестициите изнесува повеќе од 30% од сите локални владини трошоци во Хрватска. Понатаму, хрватскиот меѓувладин финансиски систем се чини дека е еден од послините во регионот. Сепак, тука повторно викаме „се чини“ бидејќи без да бидеме во можност да ја анализираме дистрибуцијата на приходите и расходите низ локалните власти, тешко е да се каже колку многу од високата стапка отпаѓа на инвестициско трошење на Загреб и на неколку други големи градови. Со други зборови, додека стапката на инвестиции во регионот е генерално висока, она што не го знаеме е колку овие стапки се водени од неколку побогати јурисдикции и од (веројатната) нерамнотежата во меѓувладините финансиски системи на регионот.

Со други зборови, додека стапката на инвестиции во регионот е генерално висока, она што не го знаеме е колку овие стапки се водени од неколку побогати јурисдикции и од (веројатната) нерамнотежата во меѓувладините финансиски системи на регионот.

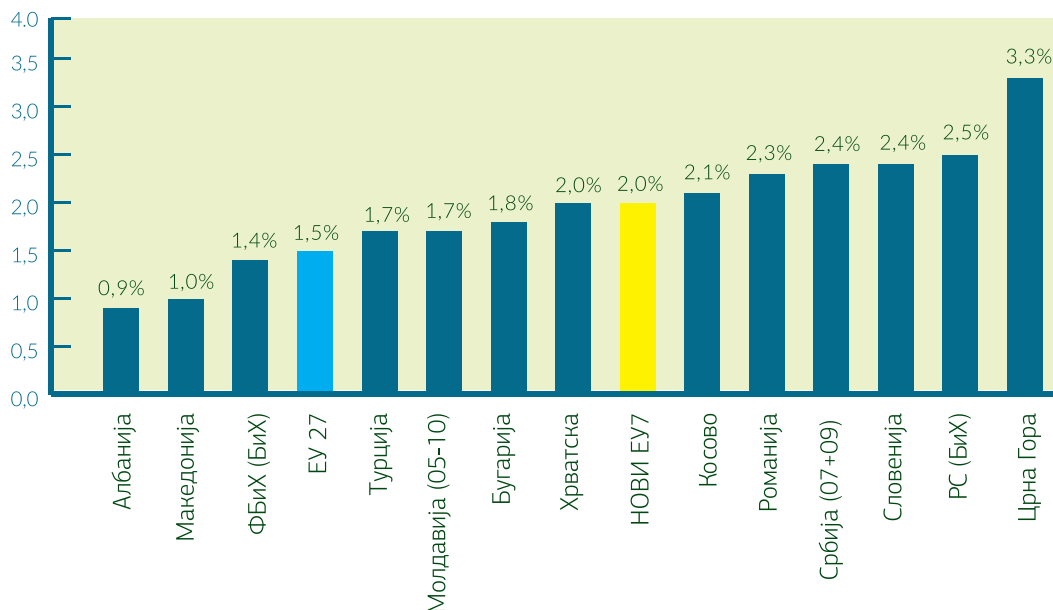
регионот. Во меѓувреме, инвестициското трошење на локалната власт на Црна Гора има опаднато уште подрастично од Хрватска и слична работа може да се каже за Словенија.

Графиконите 13 и 14 подоле дополнително ја расветлуваат ситуацијата. Графиконот 13 го претставува просечното учество на инвестициите на локалните власти како процент од БДП за сите членки на групата за изминативе шест години; за 15 членки на ЕУ пред проширувањето во 2004; и за седумте пост-комунистички кои и се приклучија на унијата таа година. Графиконот 14 ги претставува просечните општински инвестициски нивоа во евра по глава на жител за истиот период и за истите групи како графиконот 13. За двата графикона, просекот за Србија е базиран само на податоците за 2007 и 2009, додека просекот за Молдавија е базиран на периодот 2005-2010, а не на 2006-2011.

Прво нешто што треба да се забележи од овие графикони е дека високиот удел на вкупното општинско трошење на инвестиции не неопходно се претвора во висок удел на општинско инвестирање како удел од БДП или во високи нивоа на трошење по глава на жител мерени во евра. Локалните власти во Албанија, на пример, посветуваат повеќе од 30% од нивните трошоци на инвестиции (финансирани во голем дел од условни грантови – види графикон 9). И покрај оваа висока стапка на инвестициско трошење, Абанија има најниско ниво на општински инвестиции како процент од БДП и – помалку изненадувачки – едно од најниските нивоа на трошење по глава на жител во евра. Спротивно, Молдавија има ниска стапка на општинско инвестирање и најниско трошење по глава на жител во евра, но сепак го надминува просекот за 15те „оригинални“ членки на ЕУ во поглед на инвестирањето на локалната власт како удел од БДП.

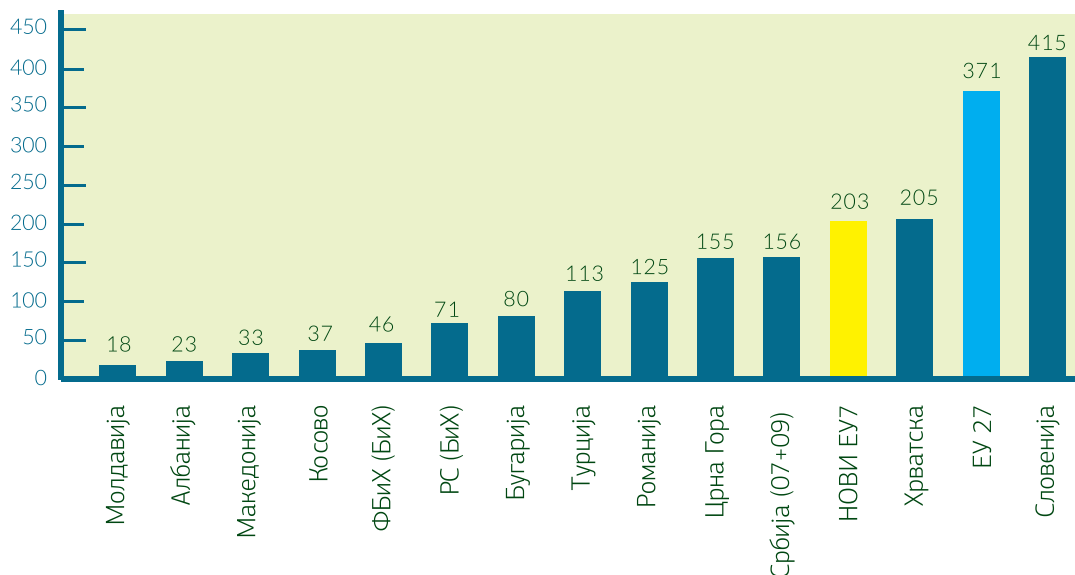
Графикон 13

Инвестиции на локалната власт како удел од БДП (просек 2006-2011)



Графикон 14

## Локални владини инвестиции по глава на жител во евра (просек 2006-2011)



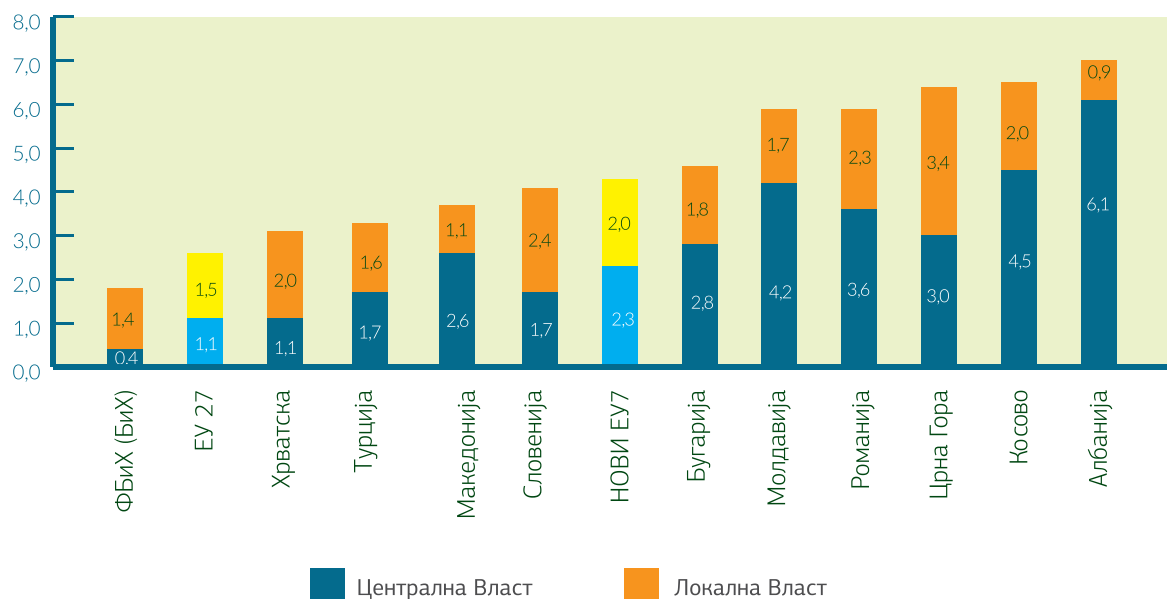
Откога ова беше кажано, втора работа која треба да се забележи е дека генерално повисоките стапки на општинско инвестирање кои ги видовме во регионот (нако и за ЕУ7) (графикон 14) се придружени со повисоко ниво на општински инвестиции како удел од БДП кога се споредуваат со просекот за ЕУ. Навистина, локалните владини инвестиции како удел од БДП го надминаа не само просекот за ЕУ27 туку и на ЕУ7 во Црна Гора, РС (на БиХ), Словенија, Романија и Косово. Уште повеќе, локалните владини инвестиции по глава на жител во Словачка се повисоки од просекот за ЕУ за изминативе шест години, додека Хрватска постигна нивоа на трошење по глава на жител еднакви на тие во ЕУ7. Ова се импресивни достигнувања кои со среќа ќе бидат одржани во следната деценија.

Во исто време, неопходно е да се признае дека ситуацијата на други места во регионот не е толку среќна. Инвестициското трошење на локалните власти како процент од БДП е екстремно ниско во Албанија и Македонија каде е доста под просекот за ЕУ. Ова треба да биде голема грижа за креаторите на политики во овие земји. Слично, иако сликата е подобра во ФБиХ, Бугарија, Турција и Молдавија, локалните владини инвестиции како удел од БДП остануваат пониски од просекот за ЕУ7 и затоа под она што некој може разумно да се надева да види со оглед на играта за приближување која локалните власти во Југоисточна Европа мора да ја играат.

Конечно вреди накратко да се разгледа составот на јавните инвестиции според ниво на власт. Ова е прикажано подолу во графиконот 15 кој ги прикажува вкупните јавни инвестиции како удел од БДП, како и за колку од тие инвестиции секое ниво на власт е одговорно. Како и во претходните графикони, бројките се просек за годините 2006-2011.<sup>14</sup>

Графикон 15

Јавни инвестиции како процент од БДП според ниво на власт (просек 2006-2011)



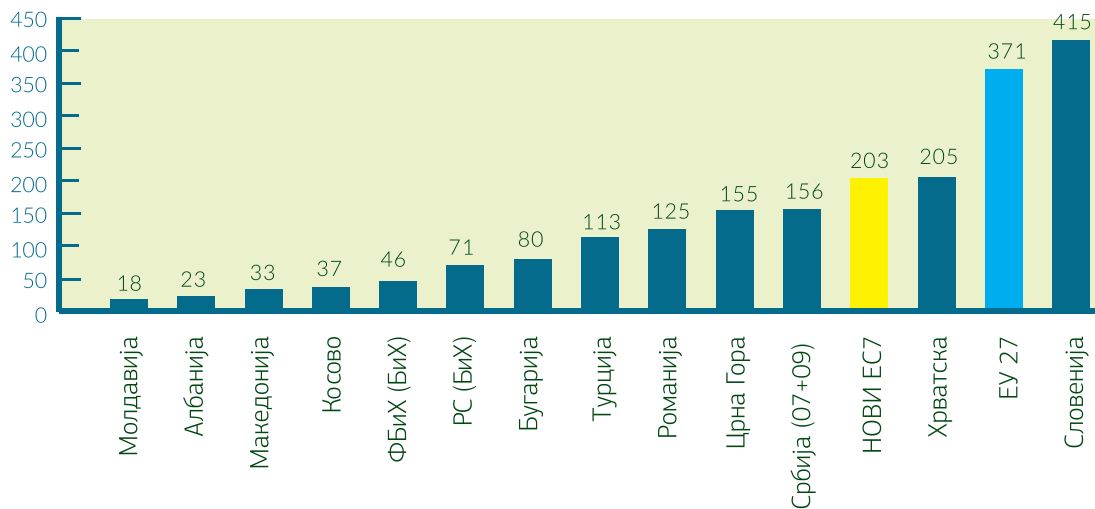
Како што може да се види од графиконот, нивоата на вкупни јавни инвестиции и нивниот состав се разликуваат значајно како во регионот, така и помеѓу регионот и нашите две групи на ЕУ членки. Навистина, постојат толку многу разлики што е тешко да се извлече било каков цврст заклучок за шеми или трендови. Една работа која се чини јасна е дека потребата за инвестиции во јавниот сектор – барем како процент од БДП – се чини дека е значително помала во оригиналните 15 членки на ЕУ, и дека инвестирањето во јавниот сектор има тенденција да опаѓа како што економиите созреваат. Исто така, се чини дека постои тенденција уделот на инвестициско трошење на локалните власти да расте во однос на вкупното јавно трошење како што земјите стануваат побогати. Исто така, се чини дека постои одреден спротивен однос помеѓу вкупните јавни инвестиции и способноста на властите да собираат даноци, иако ова е варојатно еден од начините да се каже дека потребата за инвестиции во јавниот сектор како целина паѓа како што економиите созреваат.

<sup>14</sup> Малите разлики помеѓу графите во поглед на локалното владино инвестирање како процент од БДП се резултат на разликите во изворите на податоци за вкупните јавни инвестиции

## Задолжување на локалната власт

Во повеќето од Југоисточна Европа, задолжувањето на локалната власт е се уште многу нов феномен. Ова може да се види од графиконот 16 подолу. Графата ги претставува податоците за вкупниот неподмирен долг на локалните власти по глава на жител во евра за сите членки на групата за кои имаме веродостојни податоци, како и за ЕУ како целина.<sup>15</sup> Локалните власти низ Југоисточна Европа не беа имуни на предизвиците на економската средина и нестабилните услови на кредитниот пазар. Тежината на економската криза ги преоптовари финансиите на локалните власти влијаејќи на нивните буџетски перформанси. Некои локални власти исто така беа погодени од ликвидниот стрес и се соочуваат со повисоки трошоци на финансирање. Другите се имаат соочено со тоа да нивниот пристап до пазарот е ограничен од страна на политиката на централната власт. Од друга страна, побарувачката за комерцијален кредит е ограничена од пристапот до различни извори на очигледно поефтино финансирање, вклучувајќи меки заеми и грантови од државни агенции и меѓународни програми за помош и амортизирачки хартии од вредност ги неутрализираат ефектите на негативната кредитна состојба на пазарот.

Графикон 16 Неподмирен долг на локалните власти по глава на жител во евра



<sup>15</sup> Косово, ФБиХ на БиХ и БиХ се изклучени поради недостаток на податоци. Но додека постои одредено задолжување на локалните власти во ФБиХ, сумата во Косово е занемарлива.

Како што може да се види од графиконот 16, неподмирениот долг по глава на жител на локалните власти во ЕУ е блиску до пет пати повеќе отколку оној во Словенија<sup>16</sup>, земјата со највисоко ниво на неподмирениот долг во групата. Во меѓувреме, на другиот крај од спектрумот, задолжувањето на локалните власти во Молдавија, Албанија и Македонија е очигледно во зачеток додека на другите места во регионот останува неразвиено.

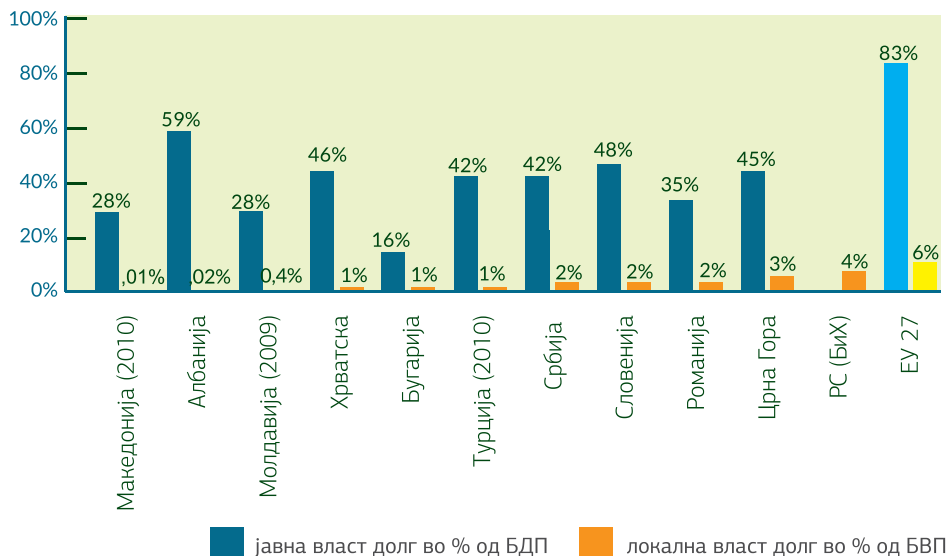
Графикон 17 подоле додава суштински детали на оваа слика. Таа ги покажува износите на долгот на јавниот сектор – и на локалните власти и на општата власт – како процент од БДП. Долгот на општа власт во поголемиот дел од регионот е далеку под просекот на ЕУ.

И просекот за ЕУ сега е значително повисок од лимитот од 60% од БДП поставени од страна на Договорот од Мастрихт од 1992 година. Некој од овој „вишок“ долг е генериран од задолжувањето на националните влади за да ги поправат нивните финансиски системи и/или да ги стимулираат нивните економии после кризата во 2008. Но и пред 2008, задолжувањето на општата власт во ЕУ – во просек – го надминувала мастрихтиот лимит

Релативно ниското ниво на долг на општата власт во Југоисточна Европа е, барем во теорија, добра вест за локалните власти во регионот бидејќи тоа значи дека задолжувањето на локалната власт може да биде проширено многу драматично без да се турка долгот на општата власт многу поблиску до, или преку мастрихтите норми. Постои меѓутоа еден важен исклучок: Албанија

Графикон 17

Долг на општата власт и на локалната власт како % од БДП



<sup>16</sup> Податоците не ги вклучуваат неплатените обврски на приватните изведувачи или на други владини агенции. Во Турција, оваквите податоци се достапни, и неплатените обврски се значајни, изедначувајќи се 3-4 пати повеќе од износот на официјалниот комерцијален долг. За жал, веродостојни податоци за неплатените обврски се недостапни за другите земји, но ова е значајно во Македонија и може да е проблем во Молдавија, Србија и другите членови на групата.

Во 2011 година, јавниот долг на Романија изнесува само 37% од БДП. Сепак, задолжувањето на локалната власт, се има дуплирано од 1.2% од БДП во 2006 на 2.4% од БДП во 2011. Како резултат, вкупниот неподмирени долг на локалната власт се зголеми на 27% од приходите на локалните власти во 2011 и се зголеми во номинални термини од 12.9 милијарди леи во 2010 (26% од сопствените приходи) на 13.8 милијарди леи во 2011. Локалните власти во Романија, сепак, се изложени на одредени странски валутни ризици со оглед на тоа дека 40% од нивниот долг е деноминиран во евра (2011).<sup>17</sup>

Вкупниот неподмирени долг на локалните власти во Словенија и Бугарија е во нагорен тренд во изминатите неколку години. Во Словенија, достигна податливи 29% од вкупните приходи на локалните власти кон крајот на 2010 година од 15% во 2007, додека во Бугарија локалниот долг порасна на се уште умерени 18.6% во 2010 од 8.8% од вкупните приходи во 2007. Иако со побавно темпо, понатамошно зголемување се случи во двете земји во 2011 година со вкупен неподмирени долг блиску до 33% и 21% од вкупниот приход на локалните власти.

Во 2011, прилагодувањето на капиталната страна на буџетите на локалните власти одиграа главна улога во одржување на доброто финансиско работење на словенечките и бугарските локални власти бидејќи и двете ги имаат намалено инвестициите како што приходите паднале. Во Словенија, капиталното трошење се намали на 37% од вкупните трошоци, надолу од 43% за периодот 2006-2010. Во Бугарија, инвестициите се имаат намалено на 22% од вкупното трошење во 2011, надолу од 28% во 2010. Ова укажува на висока флексибилност на капиталните трошоци, бидејќи некои проекти може да бидат одложени или напуштени ако тоа е потребно.

Долгот на локалните власти е релативно стабилен во Хрватска и од 2008 е застанат на околу 10% од приходите на локалните власти. Ниското ниво на задолжување го одразува рестриктивниот пристап на централната власт кон локалниот долг. Сепак, вредно е да се спомене дека низ 2010 долгот на локалната власт постепено се зголемил во апсолутна смисла. Во 2011, сепак, падна за 8,8% бидејќи локалните власти го имаат намалено задолжувањето и капиталното трошење како одговор на пониските приходи. Навистина, капиталните трошоци се имаат намалено за 11 процентни поени за да стигнат до рекордно ниско ниво од 21% од вкупните трошоци на крајот на 2011.

Растот на долгот на локалната власт во Словенија, Бугарија, Романија и Хрватска се зголеми поради притисокот да се исполнат стандардите на ЕУ за инфраструктура на животната средина по нивниот влез во ЕУ (Хрватска ќе се приклучи во јануари 2013).<sup>18</sup> Сепак, буџетскиот притисок и потенцијалното исцрпување на резервите на готовина комбинирани со

<sup>17</sup> Вредно е да се додаде дека постои значителен ризик поврзан со девизниот курс кој е поврзан со долгот на локалните власти во другите земји. Во Србија, на пример, практично целиот долг на локалната власт е во евра и добар случај може да се направи ако ризикот на девизниот курс е потценет како на национално така и на локално ниво.

<sup>18</sup> Голем дел од помошта на ЕУ за новите земји-членки доаѓа во форма на грант пари за изградба на нова јавната инфраструктура, особено објекти за третман на отпадни води и депонии. Овие грантови, сепак, треба да се ко-финансирани од крајните корисници. Локалните власти во новите земји членки на ЕУ го користат долгот за да се исполнат овие барања за ко-финансирање. Исто така, треба да се забележи дека ЕУ парите од грантови се само ослободен откако крајниот корисник има платено за проектот пари за грантот наменети за поддршка. Ова значи дека на локалните власти им треба премостувачки заеми за да ефективно ги искористат ЕУ фондовите. Овој проблем водеше кон развој на специјални програми или специјални правила во голем број на земји членки. Во Полска, на пример, долговите направени за финансирање на проекти финансирани од ЕУ е иземен од ограничувањата за локален долг, додека во Бугарија Асоцијацијата на Локални Власти и Националната власт работела заедно за да се создаде инструмент за премостувачко финансирање наречено ФЛАГ.

барањето да се ко-финансираат инвестициските проекти поддржани од ЕУ веројатно ќе го направат предизвик одењето напред. Актуелната потреба за значителни намалувања на буџетот на грбот на материјалното опаѓање на приходите ќе ја тестира способноста на локалните власти да одговори адекватно на негативните економски и финансиски услови.

Во Црна Гора, неподмирениот долг се зголеми значително помеѓу 2008 и 2011, од 28 милиони на 98.5 милиони евра. Мерен во однос на вкупните приходи на локалните власти, долгот се има зголемено од 8% на 52% за време на истиот период. До 2008 година, локалните власти плаќаа за огромното мнозинство на нивните инвестиции со капиталните приходи и донаторски средства. Користењето на долгот и нагло зголемување на залихата на долг се должи на влошување на капацитетот за самофинансирање на локалните власти и на пониските парични резерви. Сепак, локалните власти остануваат во рамките на националните лимити за позајмување, според кои плаќањата поврзани со сервисирање на долгот не треба да надминат 10% од оперативниот приход во преходната година. Вредно е да се забележи дека помеѓу 2010 и 2011 – и како што приходите паѓаа – локалните власти во Црна Гора го намалија капиталното трошење од 83 милиони евра на 51 милион евра (намалување од 166 милиони во 2008). Ова го покажува капацитетот на локалните власти да ги прилагодат своите буџети во случај на економска криза.

Српскиот општински долг има постепено пораснато изминативе неколку години достигнувајќи 42% од вкупните приходи на општинската власт на крајот на 2011, зголемување од 31% колку што бил во 2008. Ова зголемување е делумно резултат на првата општинска обврзница издадена во земјата. Обврзниците беа издадени од Градот Нови Сад во три транши за вкупно 35 милиони евра. Првата транша беше продадена во октомври 2011 година за 15 милиони евра и означи значаен чекор напред во развојот на кредитниот пазар на земјите. Откупот на обврзници е раширен низ 10 години, со две години грејс период.<sup>19</sup> Според предвидувањата за 2012 капиталното трошење на српските општини ќе остане на нивното ниво од 2011 од 23% од вкупните трошоци. Долгот на локалната власт исто така се очекува да падне на 37% од вкупните приходи во 2013.

Општинскиот долг во Македонија е се уште незначителен одразувајќи ги (i) неодамна отстранета забрана за општинските задолжувања (2008), (ii) потпирањето на локалните власти на финансирањето од централната власт, и (iii) новите можности за финансирање за капитални инвестиции (продажба / закуп на градежно земјиште).

Иако вкупниот неподмирениот долг на локалните власти во Македонија се зголеми значително од 36 милиони денари во 2010 на 467 милиони денари на крајот на 2011, тој се уште претставува само 2% од приходите на локалните власти. Значителни 73% од локалниот долг дојдоа од првата програма за позајмување (on-lending) на Проектот за Подобрување на Општинските Услуги (ППОУ I), кој ги поддржа општинските инвестиции со потенцијал за генерирање на приходи и економичност. Соодносот помеѓу долгот во однос на приходот на општинскиот сектор се очекува постепено да се зголемува во наредните 2-3 години со оглед на новиот договор за заем (ППОУ II) потпишан помеѓу владата на Македонија и Светската Банка, кој ќе обезбеди дополнителни 37.2 милиони за зголемување на капиталните инвестиции на локално ниво. И двете програми имаат за цел да ја стимулираат македонската локална економија преку обезбедување на средства кои ги оспособуваат општините да превземат амбициозни инвестиции како гасовод, клучен за нивниот економски развој. Кога

<sup>19</sup> Прашањето беше олеснето од страна на УСАИД кој обезбеди гаранции за третата транша од 6 милиони евра преку неговиот Агенција за Развојни Кредити.

се бројат новите можности за финансирање за македонските општини, залихата на долг во однос на вкупните приходи се очекува да се згомени на околу 17%.

Како што може да се види од графиконот 17, Албанија е во опасност од надминување на мастришките лимити за вкупниот јавен долг од 60% од БДП. Како резултат на тоа, земјата е под голем надворешен притисок да се ограничи јавното задолжување. Во исто време, задолжувањето на локалната власт треба тек допрва навистина да започне и локалните власти не се одговорни за проблемите на Албанија со Мастрихт. Сепак, националната влада се плаши дека секое зголемување на долгот на локалната власт би можело да ја турне земјата преку линијата и затоа ефективно ги има блокирано општините да не се задолжуваат.

Уште полошо, не е јасно како овој проблем треба да се адресира. Очигледен одговор е националната влада да ги намали своите обврски и на тој начин да создаде простор за локално задолжување. За жал, сепак искуството од другите земји покажува дека ретко националните влади го ограничуваат своето задолжување со цел да го олеснат истото за локалните власти. Навистина, голем дел од сегашната дискусија во Албаније не е за прекумерниот долг на националната власт туку за сите причини зошто задолжувањето на локалните власти е предвремено и опасно.

Помеѓу 2009 и 2011 капиталните трошоци преставуваа значаен дел од вкупните трошоци на локалните власти во Албанија – 37% годишен просек – одразувајќи ја потребата за наградба на главните инфраструктури. Соодносот помеѓу кумулативниот долг и вкупните приходи на локалните власти на Албанија се очекува постепено да расте одејќи напред со оглед на новодонесената регулатива за задолжување на локалните власти, давајќи им на властите повеќе простор за прашања поврзани со дотот.

ТАБЕЛА 4

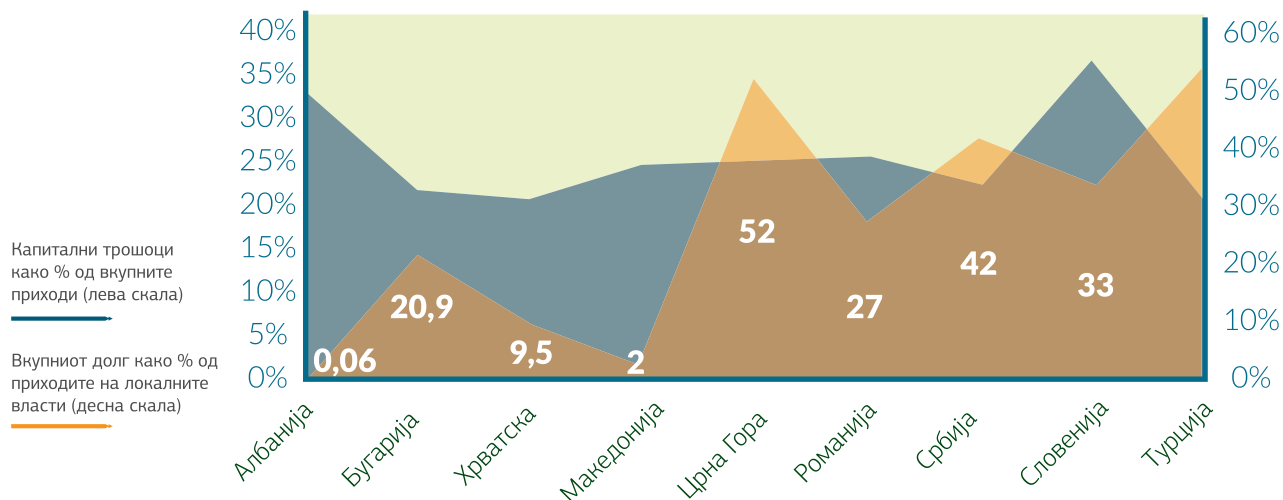
Неподмирен  
долг како  
% од  
приходите  
на локалните  
власти

	2007	2008	2009	2010	2011
АЛБАНИЈА	-	-	-	0.3	0.6
БУГАРИЈА	8.8	8.2	12.8	18.6	20.9
ХРВАТСКА	7	7.5	8.9	10	9.5
МАКЕДОНИЈА	-	-	-	0.1	2
ЦРНА ГОРА*	7	8.5	29.4	44	52.3
РОМАНИЈА	19.3	21.1	25.1	26	26.8
СРБИЈА	33.8	30.7	37.8	37.4	42
СЛОВЕНИЈА	15	18.9	25.7	28.7	33.2
ТУРЦИЈА*	CALM	79.6	82.1	N/A	53.8

\* вклучувајќи неплатени обврски

Графикон 18

## Неподмирен долг и капитално трошење во 2011



Буџетските перформанси на локалните власти беа предизвикувачки изминативе неколку години, со некои ентитети забележувајќи последователни дефицити. Ова беше главно водено од обидите да се продолжат високите нивоа на капитални трошења, со малку или без намалување на оперативните расходи. Но, кога се гледа низ регионот, она што е впечатливо е дека повеќето локални власти се чини дека имаат одговорено на рецесијата со ограничување на оперативните трошоци и со намалување на инвестициите, демонстрирајќи ја флексибилноста неопходна да се прилагоди на тешката средина. Понатаму, повеќето успеаа да се вратат на балансиран буџет и на тој начин имаат спречено големи дислокации во локалните јавни финансии. Со цел да се остане отпорен на надворешните околности во наредниот период тие ќе треба да продолжат да бидат волни и способни да претпазливо го менаџираат капиталното трошење и да одржат соодветни оперативни салда на начин консистентен со послабите приливи на приходи.

Ниту една група на локалните власти во Југоисточна Европа не се задолжува на нивоа слични на нивните еквиваленти во ЕУ (Графикон 16): Само во Црна Гора, Романија и Словенија локалната власт се задолжува со блиску или над 2% од БДП, додека во повеќето други места останува далеку под овие веќе скудни нивоа. Уште повеќе, во многу земји непропорционален износ од вкупниот долг на локалната власт е долг направен од главните градови. На пример, во Србија близу половина од 580 милиони евра вкупен долг на локалната власт доаѓа од Белград.

Како такво, треба да биде јасно дека задолжувањето на локалната власт во регионот останува исклучително неразвиено и дека еден од главните предизвици во наредниот период ќе биде да се изнајде како да се прошири претпазливо. Во повеќето места тоа ќе бара некоја комбинација од најмалку две широки видови на политички интервенции.

**Прво, во многу (ако не и во сите) места целокупната адекватност и предвидливост на приходите на локалните власти треба да се зголеми ако се сака општините да имаат ресурси според кои претпазливо ќе направат долг.** Ова ќе бара локалните власти да направат подобра работа при собирањето на сопствените приходи, особено во однос на одредувањето на повисоки надоместоци и наплати, а потоа да ги принудат нивните јавни претпријатија да ги соберат. Но, исто така ќе бара централните власти да ја подобрат силината на нивните меѓувладини трансфер системи и да ги зацврстат овие системи во правилата кои им даваат како на позајмувачите така и на оние кои даваат на заем доверба дека изворите на приходи нема да се променат драматично од година во година. Уште повеќе, во многу места, системите за изедначување ќе треба да бидат зајакнати ако се сака второто и третото ниво на општини да бидат во состојба претпазливо да го користат долгот, и ако задолжувањето на локалните власти се пренесе преку неговата сегашна концентрација во главните градови.

**Второ, и подеднакво важно, локалните власти ќе треба радикално да ја подобрат нивната способност да подготвуваат, планираат, одредуваат трошоци за сложени, повеќе годишни инвестициски проекти – посебно во секторите вода и цврст отпад.** Без темелна подготовка и одредување на трошоците за ваквите проекти е невозможно добро да се употреби капиталот од долг, дури и ако доверителите се подготвени да дадат на заем. Овој вид на планирање, сепак, бара и време и пари, и за жал многу локални власти во регионот не се подготвени да посветат ни едно во процесот на планирање.

Делумно, ова е бидејќи многу локални власти остануваат неволни да платат за нематеријална експертиза која е предуслов за планирање на изградба на добра физичка инфраструктура. Делумно, ова е бидејќи додека регионот е богат со инженери, вештините за финансиско планирање потешко се среќеваат и врските помеѓу двете се слаби. И делумно, ова е бидејќи изборните циклуси се пократки од она што се бара за да се испланира и изгради нова еколошка инфраструктура. Како резултат, оскудните инвестициски фондови имаат тенденција да бидат потрошени на плати-како-што-градиш патни проекти, а не на финансирани по основ на долг, плати-како-што-користиш еколошки објекти како пречистителни станици за вода бидејќи планирањето на патишта е поедноставно; изградбата може да се одложи ако парите ги снема; и бидејќи придобивките има поголема веројатност да бидат видливи за гласачите пред следите избори.

Продлабочувањето на планирачките вештини на локалните власти и правењето на меѓувладините финасиски системи поцврсти и попредвидливи нема да биде лесно. Но тоа може да биде направено ако

Оскудните инвестициски фондови имаат тенденција да бидат потрошени на плати-како-што-градиш патни проекти, а не на финансирани по основ на долг, плати-како-што-користиш еколошки објекти како пречистителни станици за вода бидејќи планирањето на патишта е поедноставно; изградбата може да се одложи ако парите ги снема; и бидејќи придобивките има поголема веројатност да бидат видливи за гласачите пред следите избори.

креаторите на политики од централната власт работат конструктивно со здруженијата на локалните власти, домашните и мултилатералните кредитори и организациите за развој, и агенциите на ЕУ заинтересирани за промоција на ефективна апсорпција на парите од грантови. Впрочем, не постои недостаток на добри модели за подобра подготовка на проекти; за подобрување на општинскиот бонитет; или за зајакнување системите за трансфер. Сепак, она што генерално недостасува, е признавање помеѓу националните креатори на политики дека општинските власти играат апсолутно фундаментална улога во модернизирање на регионалната јавна инфраструктура и дека без јаки општински власти оваа структура не ќе се изгради.

Табелата 5 подоле претставува груба проценка на потенцијалните придобивки од подоброто развивање и координација на политиката. Таа го покажува износот на новите инвестиции кои ќе бидат направени доколку задолжувањето на локалната власт е зголемено во регионот на 4% од БДП. Ова е очигледно амбициозна цел, посебно во сегашниот период на фискално ограничување. Навистина, таа е најверојатно нереалистична. Но ако таа биде постигната денес, тоа ќе произведе повеќе 23 милијарди евра во нова инфраструктура.

**Неподмирен долг на локалната власт денес и на 4% од БДП** **ТАБЕЛА 5**

	СЕГАШЕН % ОД БДП	НЕПОДМИРЕН ДОЛГ (МИЛИОНИ ЕВРА)	СИМУЛИРАН НА 4% ОД БДП	НЕПОДМИРЕН ДОЛГ (МИЛИОНИ ЕВРА)	ЗГОЛЕМУВАЊЕ ВО ИНВЕСТИЦИИ
МАКЕДОНИЈА (2010)	0.01%	59	4%	293	235
АЛБАНИЈА	0.02%	1.5	4%	375	373
МОЛДАВИЈА (2009)	0.04%	16	4%	201	185
ХРВАТСКА	0.06%	269	4%	1.870	1.600
БУГАРИЈА	1.2%	480	4%	1.537	1.057
ТУРЦИЈА (2010)	1.2%	6.643	4%	22.173	15.530
СРБИЈА	1.6%	582	4%	1.246	664
СЛОВЕНИЈА	1.9%	685	4%	1.426	741
РОМАНИЈА	2.4%	3.200	4%	5.458	2.258
ЦРНА ГОРА	3.0%	96	4%	131	35
РС (БИХ)	3.9%	174	4%	177	3
ПРОСЕК/ВКУПНО	1.48%	12.031	4%	34.886	22.855

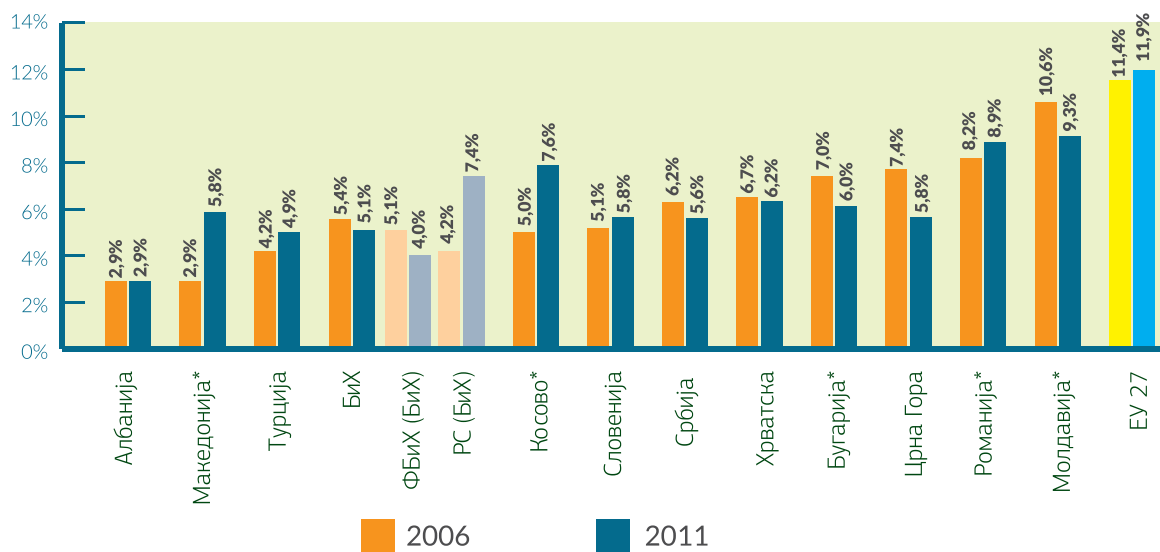
# 3 ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА 2006-2011

Во овој дел претставуваме избрани индикатори за Југоисточна Европа за периодот 2006-2010. Графиконот 18 ги покажува приходите на локалните власти како процент од БДП во 2006 и 2011. Како што може да се види од графиконот, финансиската состојба на локалните власти во Хрватска, ФБиХ (БиХ), Србија, Бугарија, Црна Гора, Молдавија секаде има ослабнато во текот на последната половина од декадата. Најзначајните намалувања се имаат случено во Црна Гора, Бугарија и ФБиХ. Во Црна Гора, каде што локалните власти се потпираат генерално исклучително силно на сопствените приходи и посебно на приходите поврзани со пазарот на недвижности, падот се должи на колапсот на бумот на пазарот на недвижности кој ги карактеризираше средните години од декадата. Ситуацијата во Бугарија и БиХ е помалку јасна, но што и да го води падот, креаторите на политики и во двете места треба да бидат загрижени, особено во БиХ кои го немаат луксузот на користење на структурните фондови на ЕУ за да компензираат за слабостите на меѓувладиниот финансиски систем. Во меѓувреме, приходите на албанските локални власти остануваат на истото (ниско) ниво како што беа во 2006.

Спротивно на тоа, приходите на локалната власт како процент од БДП се зголемија скромно во Турција, Словенија и Романија. Тука немало големи промени во одговорностите за расходите. Приходите на локалната власт се имаат зголемено многу подрастично во РС (на БиХ), Македонија и Косово. Во Косово ова беше водено од зголемувањето на условните грантови кои локалните власти ги добиваат за наставничките плати и за платите на работниците од примарната здравствена заштита. Во РС (на БиХ) растот е воден од промените во трансфер системот воведени во 2007. Сепак, овде на постои значително зголемување на одговорностите за расходите на локалните власти и локалните власти не ги плаќаат наставничките плати. Ова е во спротивност со Македонија каде локалната власт започна да влегува во таканаречената втора фаза на децентрализација во 2007, и постепено ја превзема одговорноста за пред-високото образование. Овие нови одговорности се финансирани речиси целосно од строго регулираните „блок грантови“ кои се во суштина наменети за наставнички плати.

Графикон 19

Промена во уделот на приходите на локалните власти како процент од БДП (2006-2011)



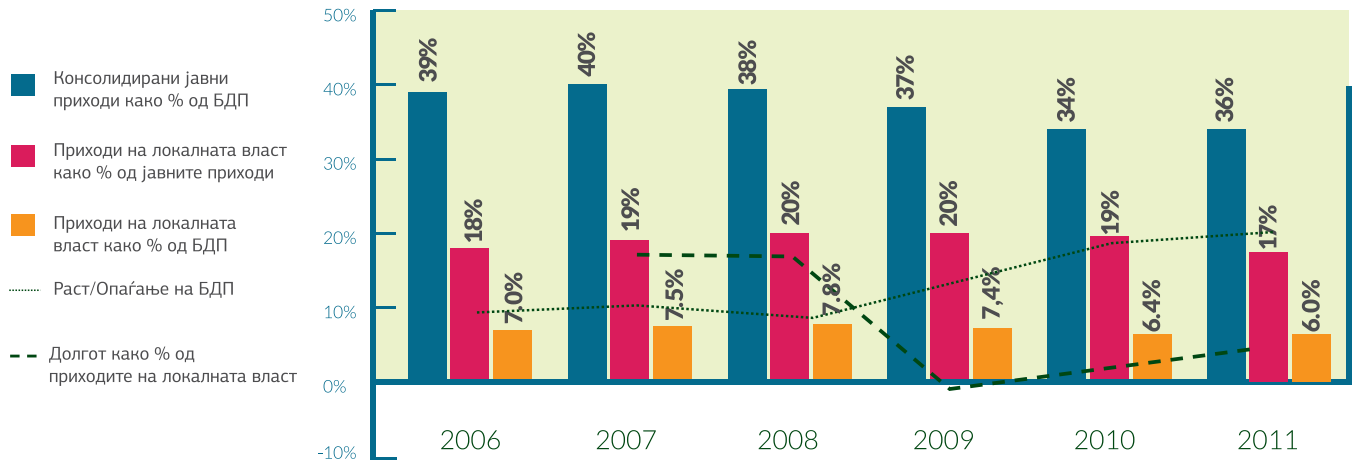
За Македонија и Косово 2007 е користена како базна година, а не 2006

## Трендови за локалните власти кои ги плаќаат наставничките плати

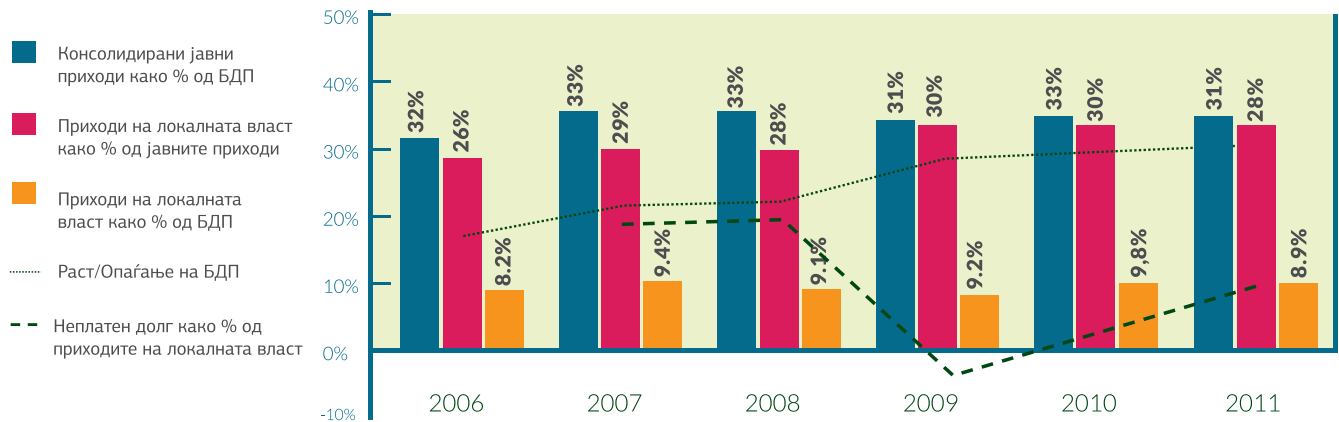
Следниот сет на графикони ги разгледува трендовите со тек на време во петте членови на групата во кои локалните власти ги плаќаат наставничките плати (Бугарија, Романија, Македонија, Косово и Молдавија). Тука, ние ги претставуваме приходите на консолидираната генерална власт како процент од БДП; приходите на локалните власти како процент од БДП и од вкупните јавни приходи; растот или падот на БДП во евра; и каде е можно, неподмирениот долг на локалната власт како процент од (годишните) приходи на локалната власт. За членовите на оваа група, следниве трендови вреди да се забележат:

- ▶ Сите членови на групата имаат јавни сектори кои преставуваат генерално сличен удел од БДП (30-40% од БДП), и во сите локалните власти вршат слични функции. Делот од јавните приходи кој оди за локалните власти сепак значително се разликува: Во Бугарија и Македонија локалните власти добиваат помалку од 20% од сите јавни приходи, додека во Косово, Романија и Молдавија е помеѓу 25 и 30%.
- ▶ Помеѓу 2006 и 2010, Македонија беше подложена на повеќе структурни промени. Приходите на локалните власти се зголемија од 2.2% на 5.8% од БДП како што локалните власти постепено ја превземаа одговорноста за финансирање на пред-високото образование и други функции.
- ▶ Со оглед на фактот што локалните власти во Македонија и Бугарија ги плаќаат наставничките плати и во исто време имаат приходи еднакви на помалку од 7% од БДП и 20% од вкупните јавни расходи, се чини дека локалните власти и/или пред-високот образование се недоволно финансирани.
- ▶ Од групата, глобалната економска криза од 2009 најтешко ја погоди Романија. Сепак, националната влада се чини дека се обиде да ги заштити локалните власти од кризата бидејќи ниту приходите на локалните власти како удел од БДП или како удел од јавните приходи се имаат намалено.
- ▶ Во Косово и Македонија светската економска криза не доведе до пад на БДП, иако тој престана да расте. Во двете земји приходите на локалните власти како удел од БДП и од вкупните јавни приходи се зголемиле помеѓу 2009 и 2011 без било какви нови поголеми промени во одговорностите за расходите.
- ▶ Во Бугарија, БДП се намали, но значително помалку отколку во Романија. Сепак, во двете земји приходите на локалните власти се имаат намалено помеѓу 2009 и 2011, иако намалувањето во Романија беше одложено до минатата година и се чини дека е придружено со благо зголемување на задолжувањето на локалните власти.
- ▶ Задолжувањето на локалната власт тек допрва треба да започне во Косово и само што е започнато во Македонија. Во Бугарија останува скромно. Во Романија, вкупниот неподмирен долг е сега еднаков на околу 28% од годишните приходи на локалните власти и се чини дека се има зголемено по глобалната рецесија.

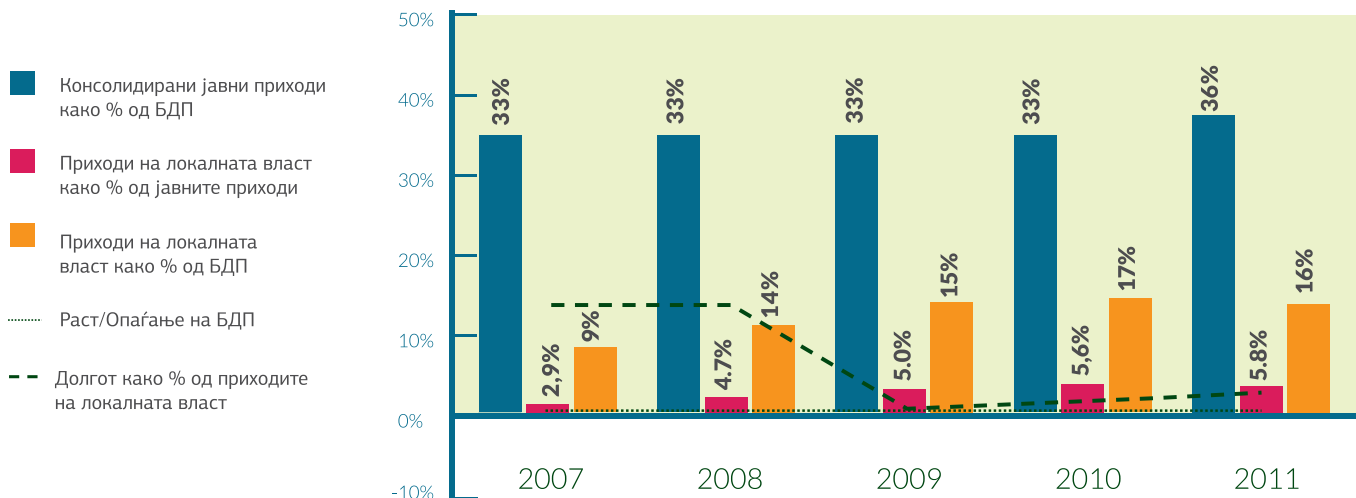
## Бугарија



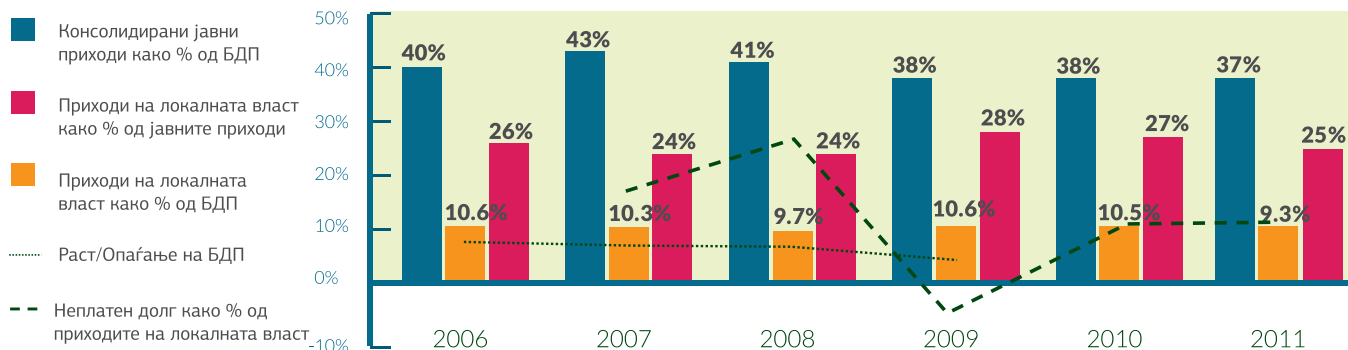
## Романија



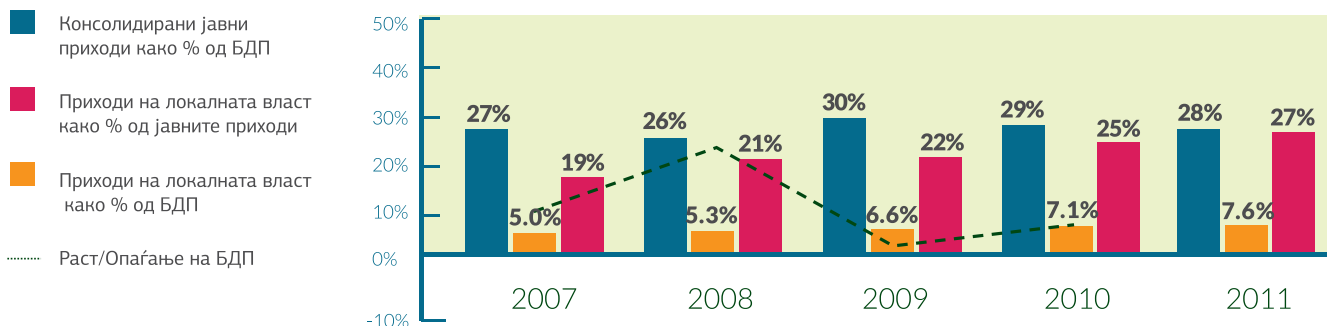
## Македонија



## Молдавија



## Косово



## Трендови за локалните власти кои неги плаќаат наставничките плати или трошоците за примарна здравствена заштита

Следниот сет на графикони ги разгледува локалните власти во Црна Гора, Словенија, РС (на БиХ), ФБиХ (на БиХ), Турција, Србија и Хрватска. Овдека општините не ги плаќаат платите на наставниците од основното и средното образование, ниту пак обезбедуваат услуги во примарната здравствена заштита. Сепак, словенските, хрватските и српските локални власти ги плаќаат платите на наставниците од предшколското образование.

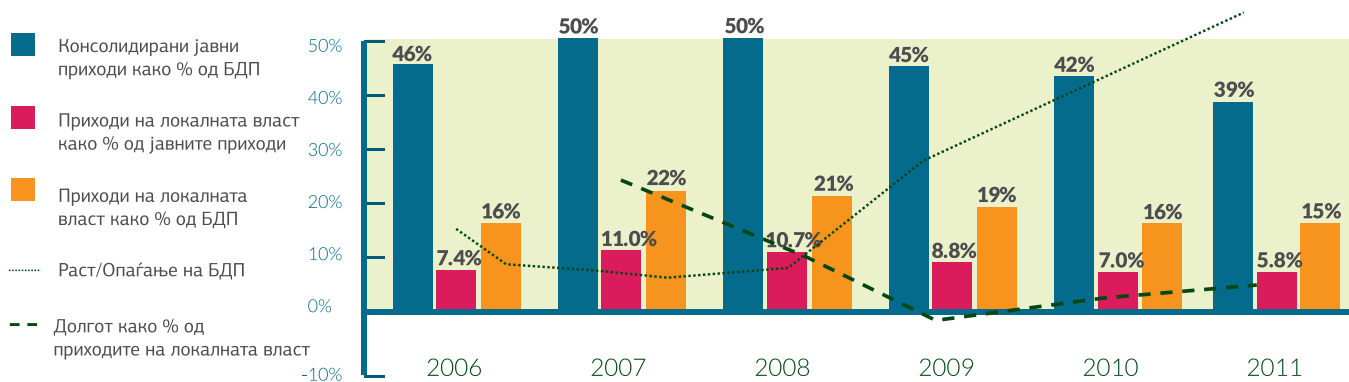
Следниве трендови вреди да се забележат:

- ▶ Во Црна Гора, приходите на локалната власт достигнаа над 10% од БДП во 2007 година и 2008 година, и оттогаш паднаа на под 6%. Зенитот беше воден од бумот на недвижности, а падот беше предизвикан од смалување како на пазарот на недвижности, така и на вкупните јавни приходи. Локалните власти се чини дека имаат одговорено на намалувањето со зголемување на задолжувањето и црногорските локални власти активно го користат пазарот на капитал, иако како и на други места најверојатно постојат значајни разлики во оваа употреба од страна на побогатите и посиромашните општини.
- ▶ Во Словенија, приходите на локалните власти како удел од БДП и од вкупните јавни приходи се зголемиле значително во 2009 и 2010 и покрај остриот пад на БДП. Ова сугерира дека националната власт се обидела да ги заштити локалните власти од влијанието на кризата и/или приливот на фондови од ЕУ помогна да се заштитат локалните власти од поопштата криза. Сепак, во 2011 приходите на локалните власти имаат благо паднато. Задолжувањето на локалните власти остана зачудувачки стабилно во текот на периодот и неподмирениот долг изнесува нешто под 50% од годишните приходи.

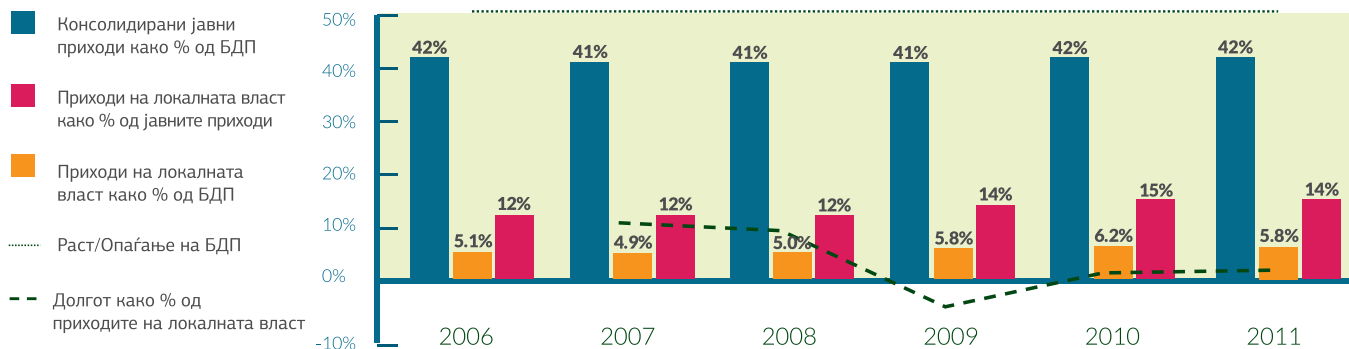
- ▶ Состојбата на локалните власти во ФБиХ (на БиХ) се подобри помеѓу 2006 и 2008 со усвојување нов систем за споделување на приходи. Од тогаш има сериозна ерозија на нивната финансиска состојба и покрај релативно скромното влијание на економската криза врз субјектите во економијата. Локалните власти започнаа да се задолжуваат во ФБиХ но владите на ентитетите не го следат активно, и агрегирани податоци за заостанатиот долг се недостапни.
- ▶ Спротивно на трендот во БиХ (на БиХ), финансиската состојба на локалната власт во РС (на БиХ) се подобрува постојано во изминативе шест години. Навистина, приходите на локалните власти како процент од БДП се сега над 7% и се веројатно највисоки во регионот со оглед на фактот дека општините на РС (на БиХ) не се одговорни за функции во социјалниот сектор. Исто така, се чини дека постои разумно активен пазар на капитал на локалната власт и вкупниот неподмирениот долг на локалната власт е сега еднаков на нешто над 50% од годишните приходи.
- ▶ Во Турција, приходите на локалните власти како удел од БДП и од вкупните јавни приходи се зголемуваа постепено за време на целиот период, вклучително и во текот на острата економска криза од 2009. Сепак, приходите на локалната власт остануваат на ниско ниво за голема земја која има десетина општини со повеќе од милион луѓе и која забрзано се урбанизира. Неподмирениот банкарски долг сега е еднаков на околу 30% од приходите на локалните власти. Сепак, ако сите неподмирени обврски се земат во предвид, бројката е блиску до 80% од задолжувањето на локалната власт.
- ▶ Во Хрватска, приходите на локалните власти како удел од БДП и од вкупните јавни приходи го достигнаа нивниот врв во 2008 (7.3% и 19% соодветно). Од 2008 и двата се имаат намалено и се сега на 6.2% и 17%. Сепак, приходите на локалните власти се имаат намалено помалку отколку вкупниот јавен сектор. Ова укажува на тоа дека националната власт има направено барем некои напори да ги заштити. Неподмирениот општински долг е низок, околу 16% од годишните приходи и локалните власти се чини дека го користат долгот помалце отколку повеќето од нивните соседи.
- ▶ Во Албанија, приходите на локалните власти се многу ниски и како удел од БДП и како удел од вкупните јавни приходи. Делумно, ова е поради големината на јавниот сектор во однос на БДП и поради тешкотиите кои сите нивоа на власт ги имаат при наплата на даноците. Делумно, сепак се чини дека е директен резултат на владината политика и општото свртување од двигателите на децентрализацијата кои ја обележаа првата половина на минатата деценија. Иако задолжувањето на локалната власт започна во Албанија, тоа останува во зачеток.
- ▶ Ситуацијата на српската локална власт во моментов е нејасна. Пред 2009, приходите на локалните власти како процент од БДП и од вкупните јавни приходи беа на разумно здрави нивоа (6.5% и 15% соодветно) со оглед на тоа дека српските локални власти не ги плаќаат платите на наставниците во основното и средното образование. (Сепак, тие ги плаќаат платите на предшколските наставници и овие трошоци се значајни бидејќи предшколското присуство во Србија е високо). Во 2009, националната влада ги намали трансферите на локалните власти како одговор на кризата. Потоа во 2011, во периодот до новите национални избори, законот за локални финансии беше брзо сменет со цел да им обезбеди на општините нови пари. Податоци за периодот после 2009 е тешко

да се најдат и е нејасно што промените во законот всушност направиле за финансиите на локалните власти. И покрај нестабилноста на севкупниот меѓувладин финансиски систем, поголемите локални власти, и посебно Белград започнаа агресивно да позајмуваат за инвестициски цели.

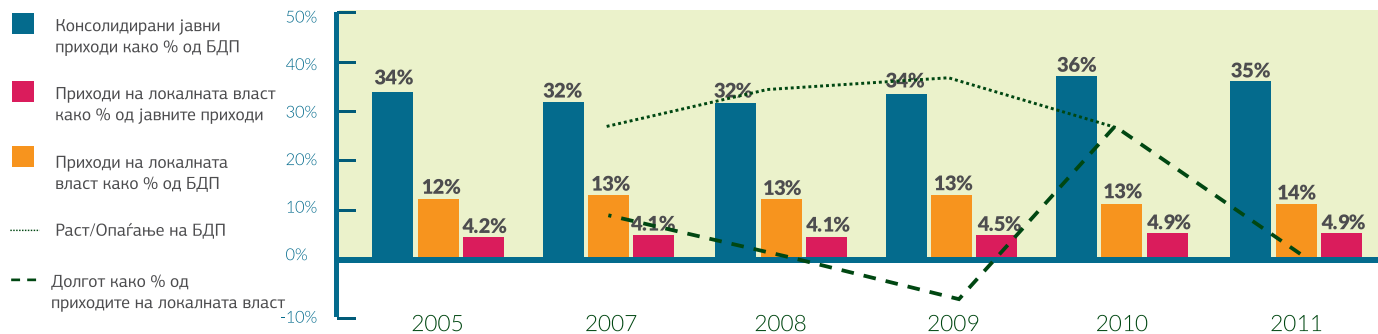
### Црна Гора



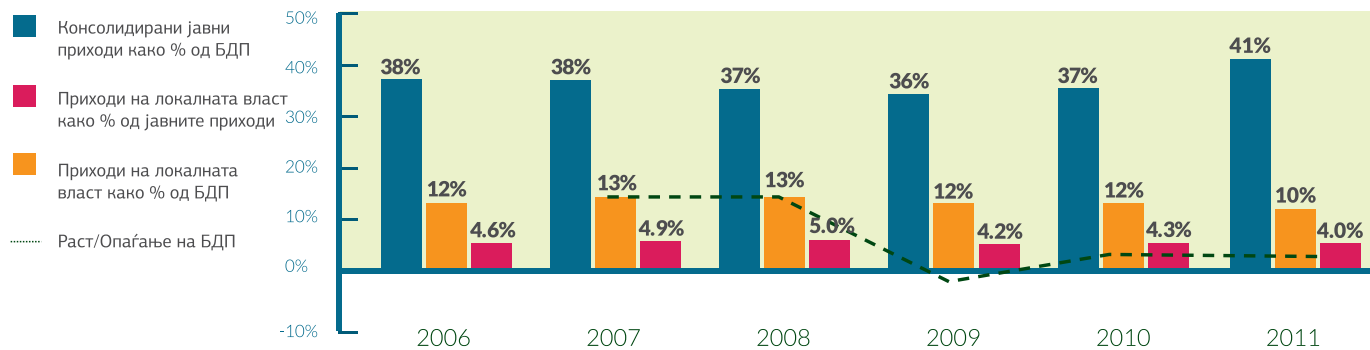
### Словенија



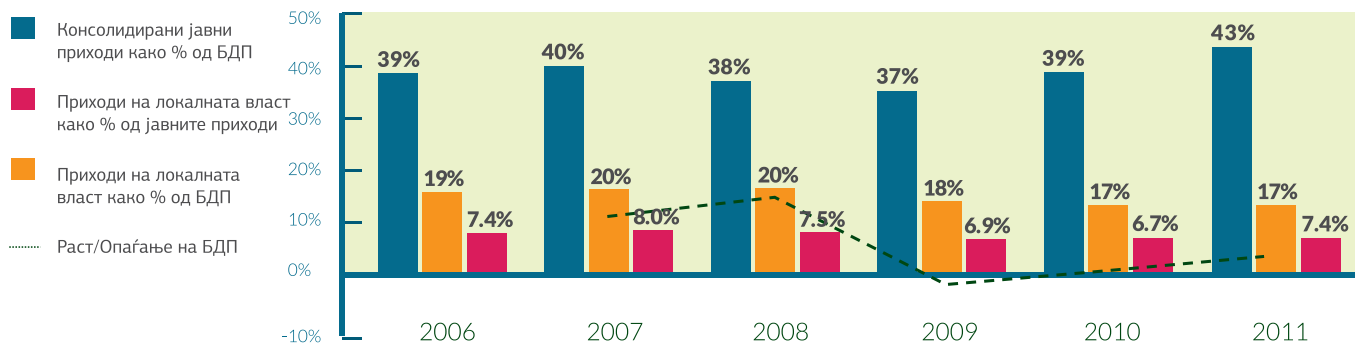
## Турција



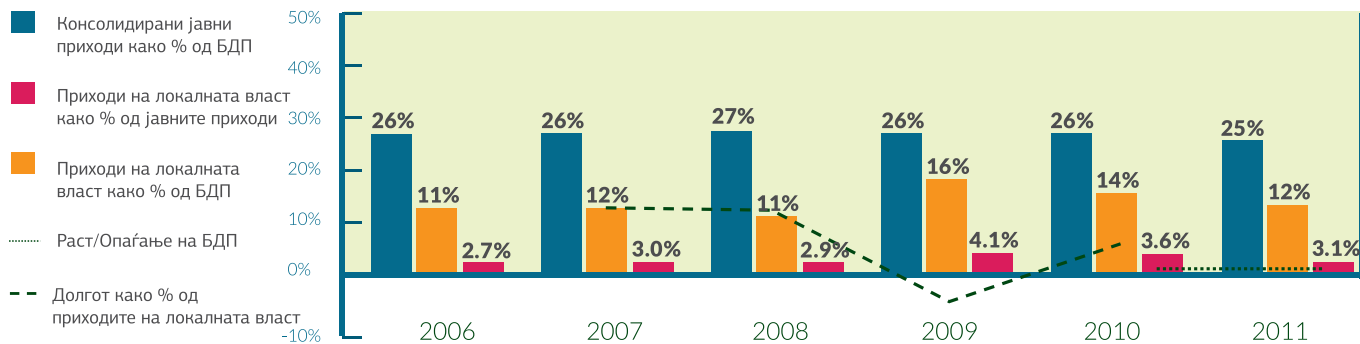
## Федерација Босна и Херцеговина (БиХ)



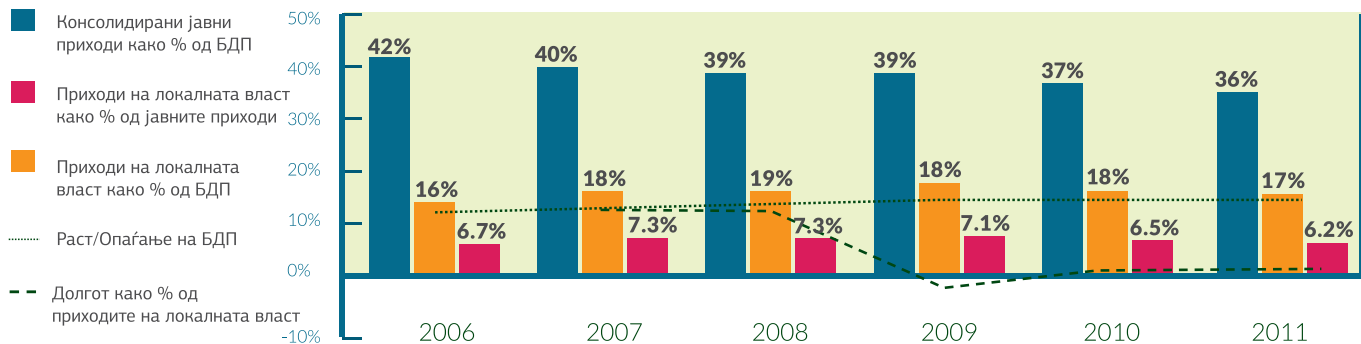
## Република Српска (БиХ)



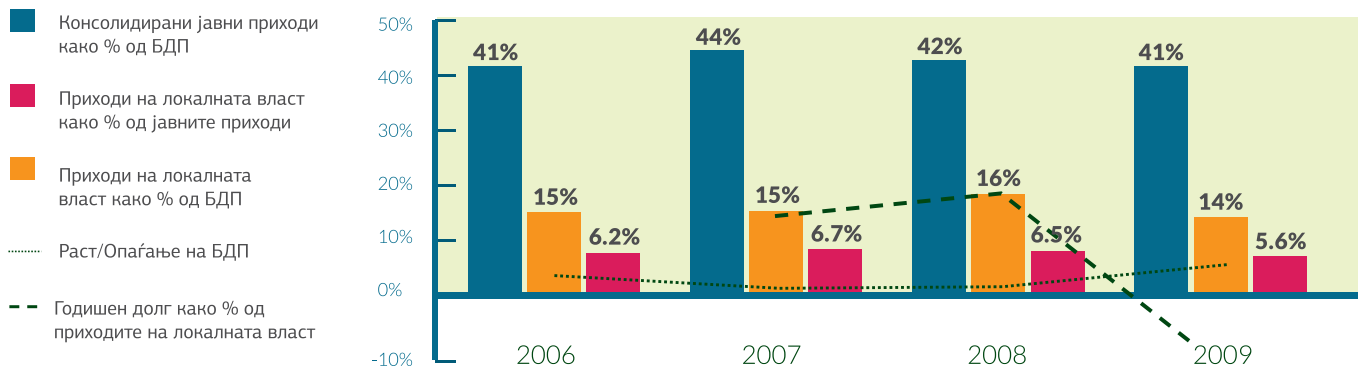
## Албанија



## Хрватска



## Србија



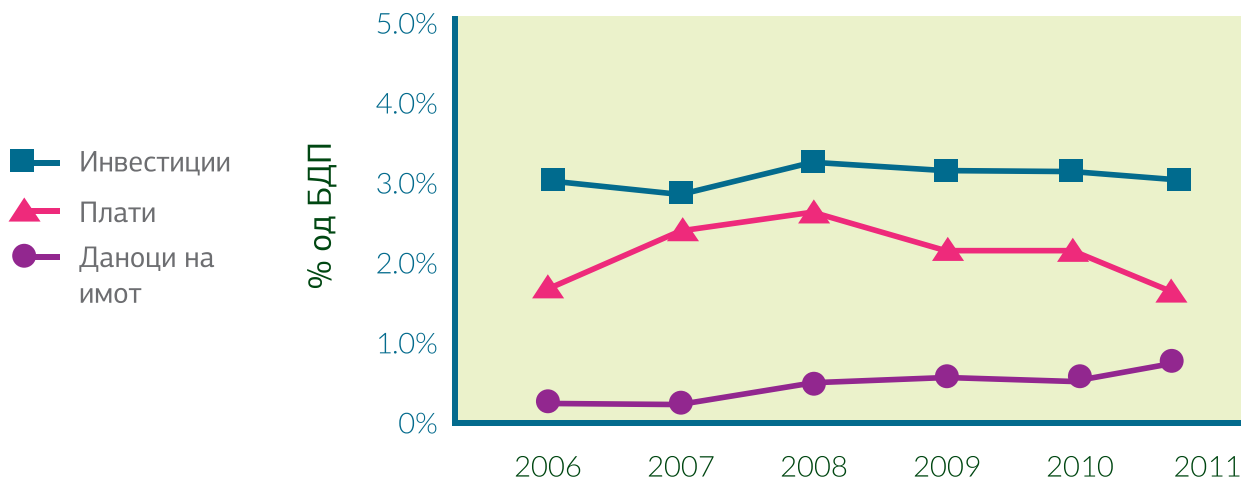
## Трендови за локалните владини инвестиции, плати и данок на имот како процент од БДП

Следниот сет на графикони ги претставува локалните владини инвестиции, плати и данок на имот како процент од БДП. Повторно започнуваме со пете члена на групата кои се целосно одговорни за пре-високото образование. Овдека, следниве трендови се вредни да се забележат.

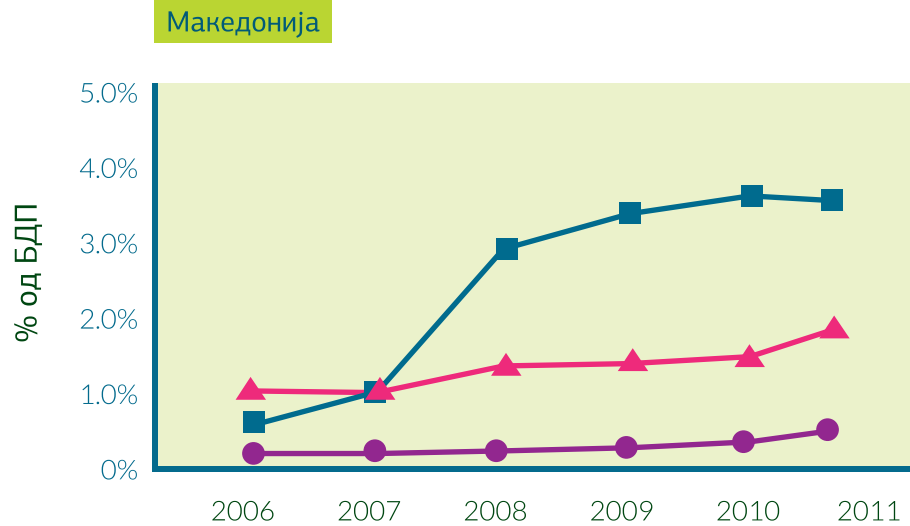
- ▶ Во сите членки на групата со исклучок на Молдавија и Косово, платите се помеѓу 2.5 и 3.5% од БДП. Со оглед на тоа дека платите на наставниците за пред-високото образование типично изнесуваат 2.5 – 3.0% од БДП, постои причина да се верува дека образованието во Македонија, Бугарија и Романија е особено финансирано помалце од потребното. Ова не значи дека ситуацијата со образованието е добра во Молдавија или Косово. Само дека наставниците се чини дека примаат поголем дел од БДП отколку нивните колеги на друго место.
- ▶ Во Македонија, брзиот пораст на платите како процент од БДП го одразува проширувањето на процесот на децентрализација на сите локални власти помеѓу 2006-2009. Од тогаш, порастот на платите се стабилизира и инвестициите почнаа да се зголемуваат иако од исклучително ниски нивоа. Почетните добивки во собирање на данокот на имот не продолжија.
- ▶ Во Молдавија, платите на локалните власти се зголемија на блиску 5% од БДП. Високото учество на платите во буџетите на локалните власти делумно може да биде резултат на релативно високите плати на наставниците и/или превработеноста во секторот. Делумно, тоа исто така ги одразува административните трошоци за одржување на голем број на многу мали локални власти.
- ▶ Во Бугарија, локалните владини инвестиции како процент од БДП се намалија во 2011 и покрај зголемувањето на структурните фондови на ЕУ. Платите, исто така, се намалија, додека собирањето на данок на имот се зголеми. Сето ова укажува на тоа дека локалните власти во Бугарија се под доста голем финансиски стрес.
- ▶ Во Црна Гора, трошењето на локалните владини инвестиции го достигна својот врв во 2008 на над 5% од БДП. Оттогаш се урна на 2% од БДП. Трошоците за плати исто така се имаат намалено неодамна, додека собирањето на данок на имот продолжува да расне и е сега блиску до просекот во ЕУ. Како и во Бугарија, оваа комбинација на трендови укажува дека црногорските локални власти се под висок степен на финансиски стрес.
- ▶ Локалните власти и инвестиции се зголемија прилично остро во Косово во текот последните неколку години. Собирањето на данок на имот сепак се намалил малку.
- ▶ Во Словенија, локалните владини инвестиции паднаа од високи 3% од БДП во 2010 на 2% во 2011. Собирањето на данокот на имот не се има подобро, но останува релативно високо за регионот. Од причини кои е тешко да се објаснат, трошењето на плати е многу ниско.

- ▶ Од 2009 инвестициското трошење во Хрватска опадна од над 2% од БДП на нешто над 1%. Трошоците за плати останаа релативно ниски и стабилни, додека собирањето на данок на имот останува многу ниско за релативно богата земја со многу премиум квалитетни неживности. Тука треба да се запомни дека данокот на имот се уште не е децентрализиран на локалните власти.
- ▶ Во ФБиХ на БиХ, инвестициското трошење паднаа на 1% од БДП додека трошењето на плати остана на исто ниво од 1% за целиот период. Во меѓувреме, собирањето на данокот на имот се има намалено маргинално од веќе ниските нивоа.
- ▶ Во РС на ФБиХ, инвестициското трошење надмина 3% од БДП во 2008. Сепак, тие се имаат намалено на нешто под 2% од тогаш. Во меѓувреме, платите останаа исти на 2% од БДП од 2009. Собирањето на данок на имот се има намалено малку.
- ▶ Во Албанија, инвестициското трошење достигна врв на нешто над 1% од БДП во 2009 и оттогаш бележи пад. Трошењето на плати е ниско, на помалце од 1% од БДП и собирањето на данок на имот се има намалено малку во текот на последните неколку години.
- ▶ Во Турција, инвестициското трошење на локалните власти се има намалено малце од околу 2% од БДП во 2008 на 1.7% денес. Платите се ниски и стабилни на 1% од БДП. Собирањето на данокот на имот е ниско и стабилно.

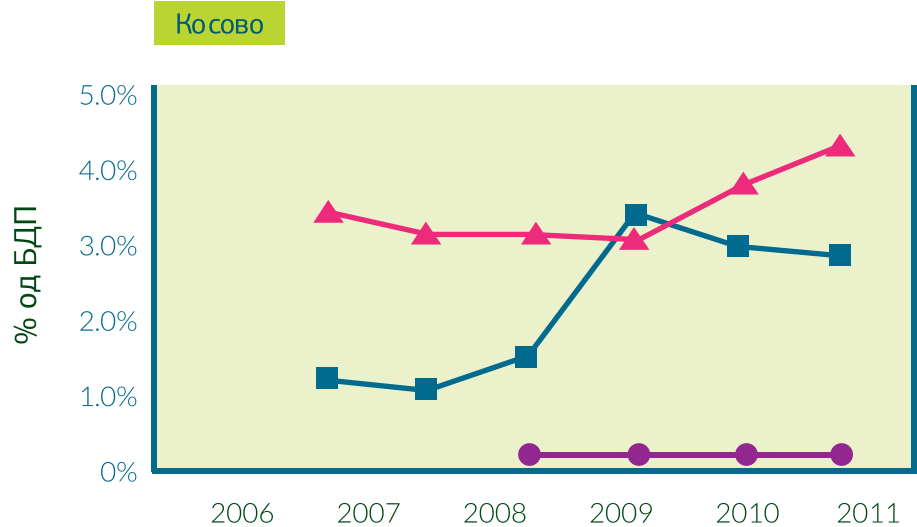
### Бугарија



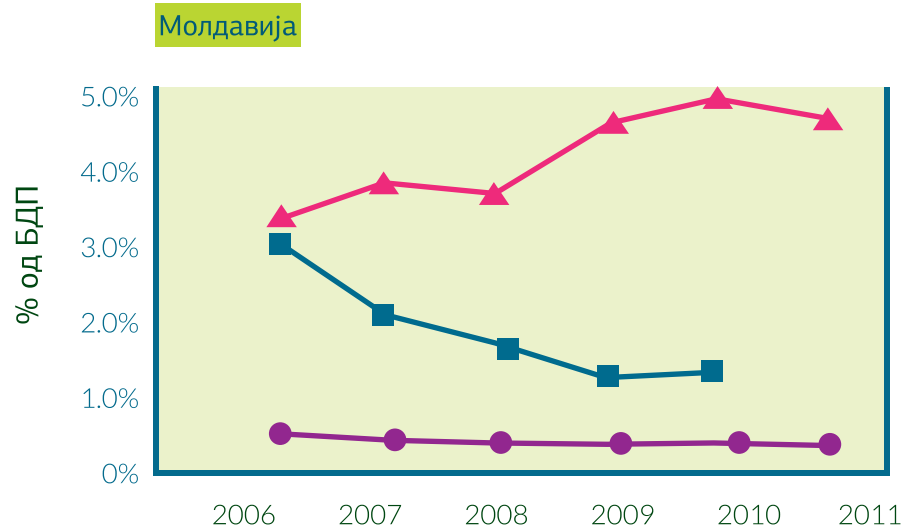
- Инвестиции
- ▲ Плати
- Даноци на имот



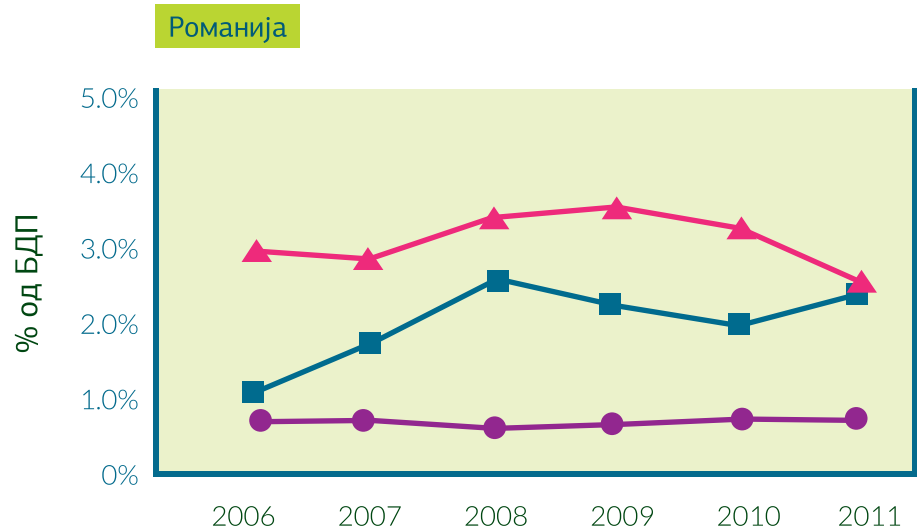
- Инвестиции
- ▲ Плати
- Даноци на имот



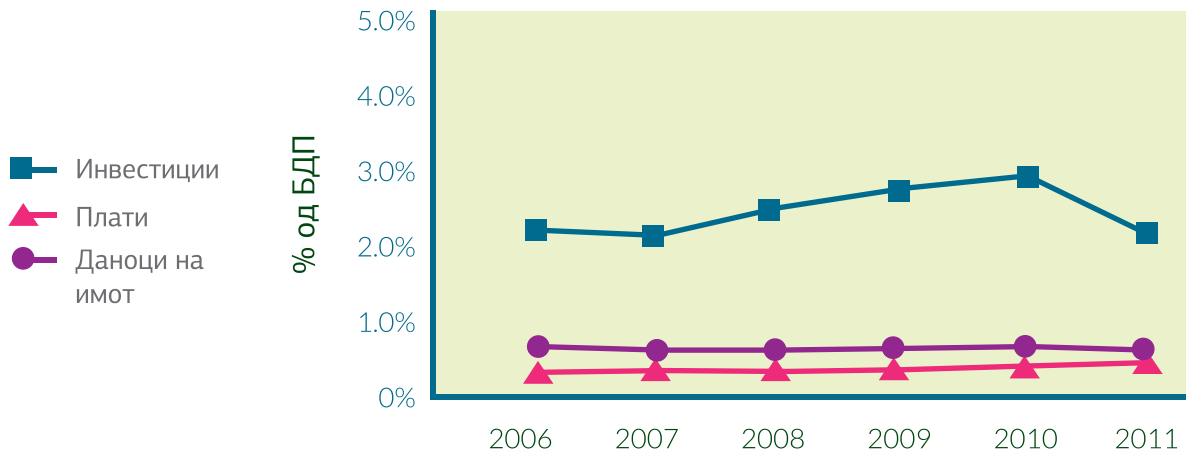
■ Инвестиции  
▲ Плати  
● Даноци на имот



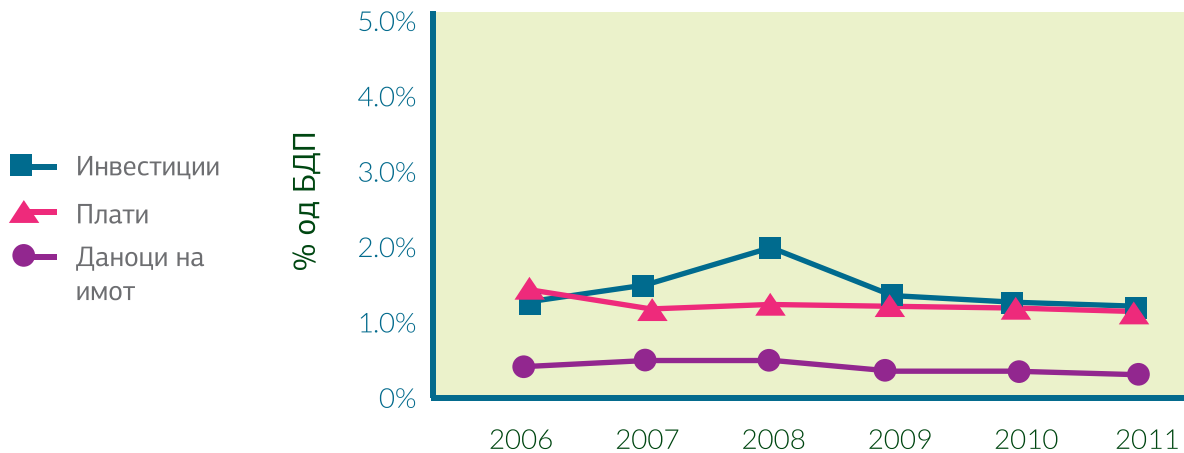
■ Инвестиции  
▲ Плати  
● Даноци на имот



### Словенија



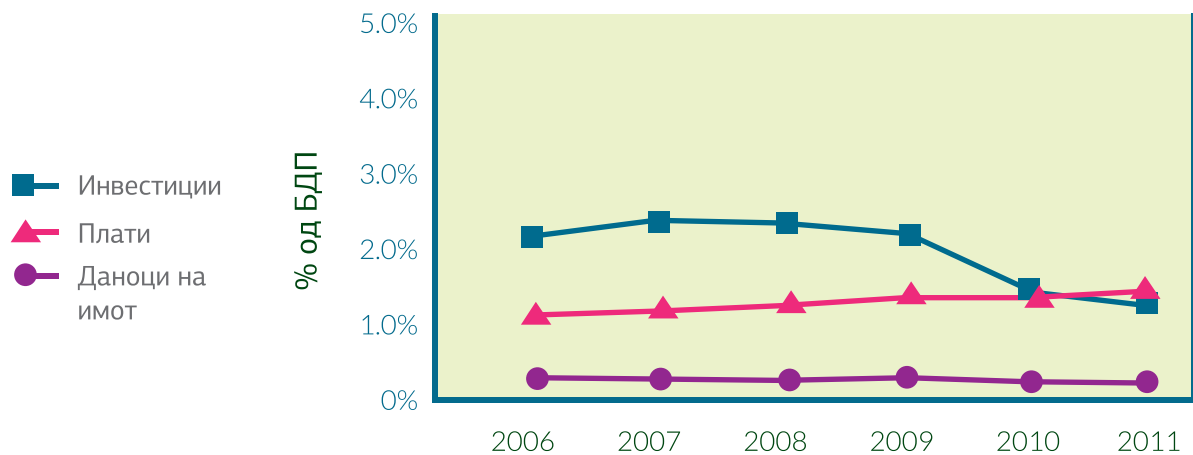
### Федерација Босна и Херцеговина (БиХ)



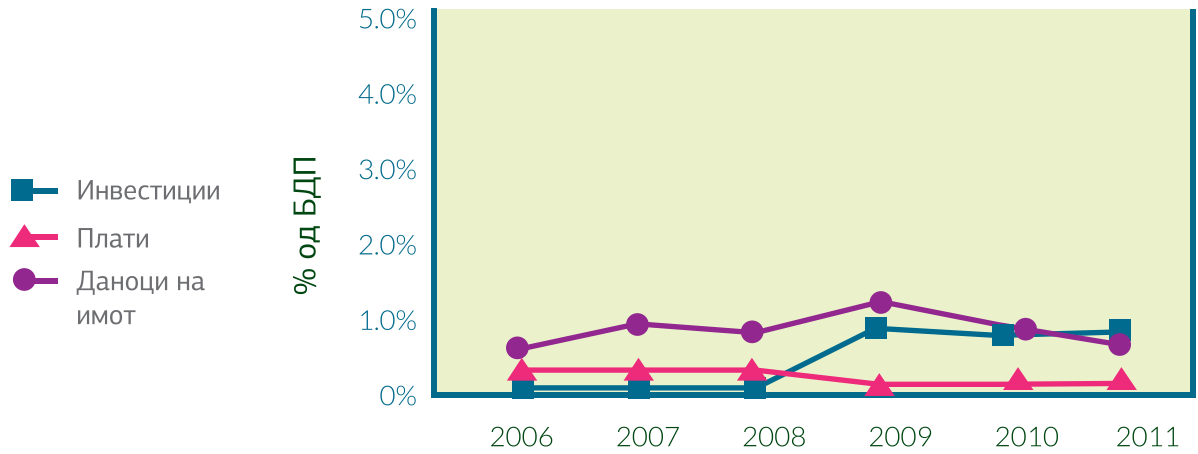
## Република Српска



## Хрватска



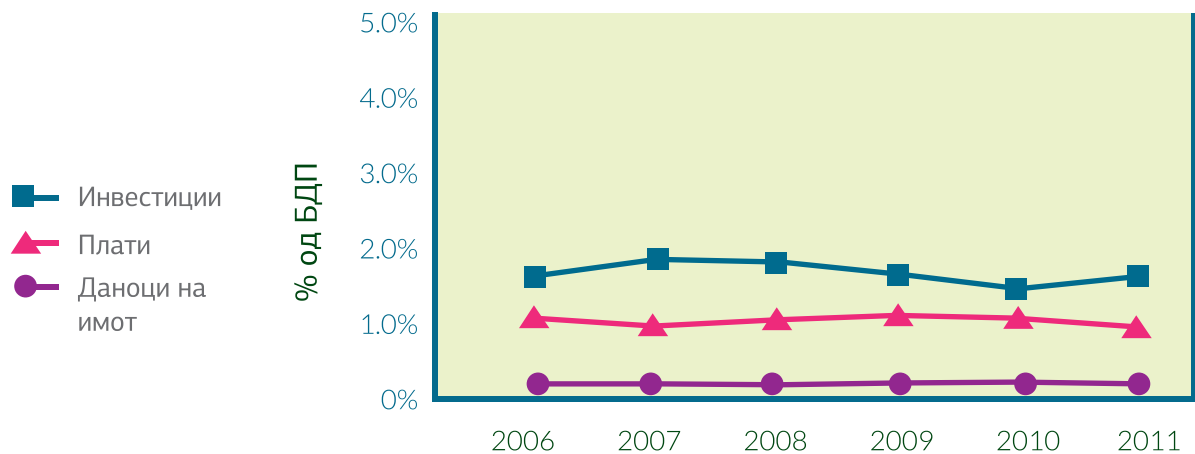
### Албанија



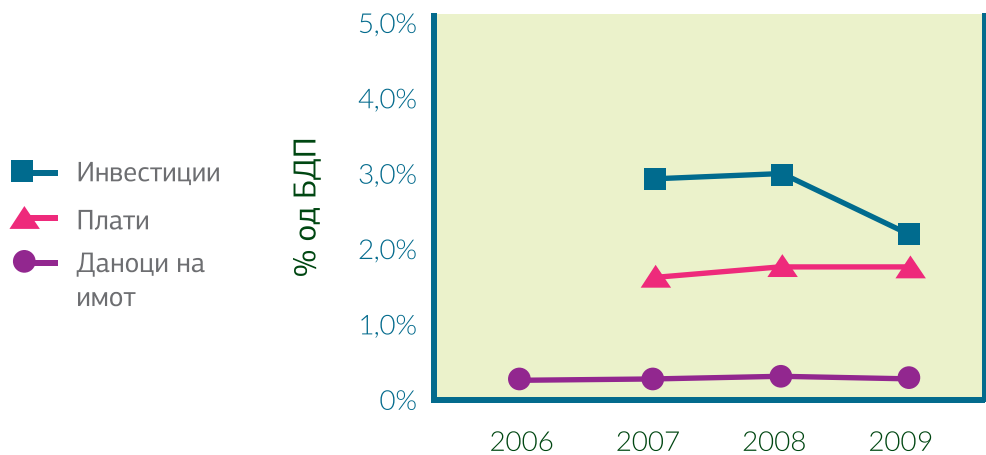
### Црна Гора



## Турција



## Србија

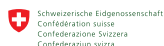


## ПАРТНЕРСКИ ОРГАНИЗАЦИИ

Организациите, институциите и компаниите кои дадоа значителна поддршка на НАЛАС и неговите асоцијации членки се признаени како НАЛАС партнери. Нивната поддршка може да вклучува, но не е ограничена на лобирање за НАЛАС и неговите членки, експертска поддршка и финансиска поддршка. Дополнително, НАЛАС се покажа како вреден посед за многу од овие партнери, преку обезбедување на регионално искуство, насоки или координација на активности спроведено во земјите членки.



Институт на Светска Банка  
Интернет: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



Швајцарска агенција за развој и соработка  
Интернет: [www.sdc.admin.ch](http://www.sdc.admin.ch)



Германско здружение за  
меѓународна соработка (GIZ) GmbH: [www.gtz.de](http://www.gtz.de)



Федерално министерство за економска соработка и развој (BMZ)  
Интернет: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)



Совет на Европа  
Конгрес на локални и регионални власти на Советот на Европа, Стразбург  
Тел: +33 388413018, Факс: + 33 388413747 / 27 51  
Интернет: [www.coe.int/congress](http://www.coe.int/congress)

CIP – Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

352.073.52(4-12)„2011“

FISCAL decentralization indicators for South-East Europe 2011. –  
Skopje: Network of Associations of Local Authorities of South-East  
Europe - NALAS, 2012. – 60 стр. : граф.прикази ; 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4680-01-7

а) Локална самоуправа – Финансирање –  
Југоисточна Европа – 2011  
COBISS.MK-ID 92432650