



Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје
Економски факултет – Скопје



**ЕКОНОМСКО-ФИНАНСИСКИ ЕФЕКТИ НА
ЛОКАЛНИТЕ ФИНАНСИИ**

**КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА МАКЕДОНИЈА И
ЗЕМЈИТЕ ОД ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА**

Научна монографија

Монографијата е изготвена во рамките на научно-истражувачкиот проект:

**„Економско-финансиски ефекти на локалните финансии:
Компаративна анализа на Македонија и земјите од Југоисточна Европа”**

Проектот е финансиран со средства од Конкурсот за финансирање на научноистражувачки проекти на единиците на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје за 2017/2018 година, доделени со одлука на Универзитетскиот сенат бр. 02-417/55 од 26.3.2018 година.

Носител на проектот: Економски факултет – Скопје, при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Учесници во проектот: Доц. д-р Сузана Макрешанска Младеновска (раководител), Проф. д-р Горан Петревски, Проф. д-р Ѓорѓи Гоцков, Проф. д-р Владимир Филиповски, Проф. д-р Елена Наумовска, Проф. д-р Кирил Јовановски

© 2019 Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Економски факултет

CIP - Каталогизација во публикација Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352:336.14(497.7:4-12)(082)

ЕКОНОМСКО-финансиските ефекти на локалните финансии : компаративна анализа на Македонија и земјите од Југоисточна Европа : научна монографија / [уредник Сузана Макрешанска Младеновска]. - Скопје : Економски факултет, 2019. - 141 стр. : табели ; 25 см

Библиографија: стр. [136-141]

ISBN 978-608-212-065-2

а) Локални финансии - Економско-финансиски ефекти - Македонија – Југоисточна Европа – Зборници
COBISS.MK-ID 111249674

ПРЕДГОВОР

Фискалната децентрализација веќе подолго време останува во фокусот на јавната политика во повеќето земји. Интензивниот процес на децентрализација ширум светот, особено во земјите во развој, го рефлектира стремежот политиката на буџетските приходи и расходи да се раководи во поголем степен според потребите и преференциите на граѓаните. Истовремено, децентрализацијата предизвикува силни позитивни или негативни макроекономски импликации во земјите, во зависност од начинот на кој се дизајнира и имплементира целиот процес.

Основниот предмет на истражување на овој проект е процесот на фискалната децентрализација и макроекономски импликации на локалните финансии во рамките на компаративната анализа меѓу Македонија и земјите од Југоисточна Европа. Иако импликациите на локалните финансии се во голема мера анализирани во развиените земји, ова е недоволно истражено научно подрачје во однос на поранешните транзициони економии и земјите од Југоисточна Европа, а тоа особено се однесува на Македонија. Во рамките на овој проект е направено мерење на обемот на фискалната децентрализација во Македонија и во земјите од Југоисточна Европа со примена на разни квантитативни и квалитативни индикатори; и емпириски се тестирани ефектите од локалните финансии врз големината и ефикасноста на јавниот сектор, врз фискалните перформанси (буџетските дефицити и јавните долгови) како и врз степенот на доходната (не)еднаквост во земјите. Емпириското истражување е направено на случајот на Македонија и земјите од Југоисточна Европа. Конкретно, со примена на панел – регресиони модели, на примерок составен од единаесет земји од Југоисточна Европа за временскиот период од 1996 до 2016 година, тестирана е врквата помеѓу локалните финансии и големината на јавниот сектор, фискалните перформанси и доходната нееднаквост.

Овој проект има големо научно и практично значење затоа што се работи за прва емпириска анализа на ефектите на локалните финансии во Македонија и во земјите од Југоисточна Европа. Истражувањето генерира резултати кои се од интерес за академската заедница, но истовремено наодите од емпириското истражување на економските и финансиските ефекти на локалните финансии се од огромно практично значење и за натамошното дизајнирање на процесот на фискалната децентрализација во Македонија.

Авторите

СОДРЖИНА

ТЕОРЕТСКИ КОНЦЕПТИ НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

1.1.	Дефинирање на децентрализацијата.....	1
1.2.	Предности и недостатоци на децентрализацијата.....	3
1.3.	Распределба на јавни функции на повеќе нивоа на власт	5
1.3.1.	Основни принципи во распределбата на јавните функции.....	6
1.3.2.	Распределба на јавни функции според Европската повелба за локална самоуправа	8
1.4.	Распределба на јавни приходи на повеќе нивоа на власт	10
1.4.1.	Основни принципи во распределбата на приходните извори помеѓу различните нивоа на власт	10
1.4.2.	Распределба на јавни приходи според Европската повелба за локална самоуправа	12
1.5.	Систем и политика на фискални трансфери	14
1.5.1	Вертикално фискално израмнување.....	15
1.5.2	Хоризонтално фискално израмнување	18
1.6.	Основни методолошки аспекти во дизајнирањето на системот на фискални трансфери.....	21
1.6.1	Определување на големината на фискалните трансфери.....	21
1.6.2	Методи на распределба на фискалните трансфери.....	22
1.6.3	Проценување на фискалните капацитети	22
1.6.4	Проценување на фискалниот напор	23
1.6.5	Проценување на фискалните потреби.....	24
МЕРЕЊЕ НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА		27
2.1.	Расположливи бази на податоци за фискалната децентрализација	27
2.1.1	Меѓународен монетарен фонд	27
2.1.2	Светска банка	28
2.1.3	ОЕЦД.....	29
2.2.	Индикатори за мерење на фискалната децентрализација.....	29
2.2.1.	Децентрализација на јавните расходи.....	30
2.2.2.	Децентрализација на јавните приходи	31
2.2.3.	Фискални трансфери.....	31
2.2.4.	Вертикален фискален дебаланс	31
2.2.5.	Автономија на локалните власти.....	32
2.2.6.	Комбинирани индекси	32
2.3.	Слабости на квантитативното мерење на децентрализацијата	33
2.4.	Нефискални индикатори на фискалната децентрализација	35

2.4.1	Територијална фрагментација.....	35
2.4.2	Број на вработени во локалната администрација.....	36
ПРЕГЛЕД НА ЛОКАЛНИТЕ ФИНАНСИИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЦЕНТРАЛНА И ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА.....		37
3.1.	Децентрализација на јавните расходи	37
3.2.	Децентрализација на јавните расходи по одделни функции	38
3.3.	Децентрализација на јавните приходи.....	40
3.4.	Структура на приходите на локалните власти.....	41
3.5.	Вертикален фискален дебаланс	43
3.6.	Буџетски дефицити на локалните власти и ниво на задолженост	45
ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И ГОЛЕМИНАТА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР		49
4.1.	Врската помеѓу фискалната децентрализација и големината на јавниот сектор – теоретски концепти.....	49
4.2.	Преглед на емпириската литература	53
4.3.	Фискалната децентрализација и големината на јавниот сектор во ЦИЕ – емпириско истражување	59
4.3.1.	Спецификација на емпирискиот модел, варијабли и методологија.....	60
4.3.2.	Резултати и дискусија.....	64
4.3.3.	Заклучоци.....	69
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА И ФИСКАЛНИТЕ ПЕРФОРМАНСИ.....		71
5.1.	Врската помеѓу децентрализацијата и фискалните перформанси – теоретски концепти	71
5.2.	Преглед на емпириската литература	73
5.3.	Децентрализацијата и фискалните перформанси во европските земји – емпириско истражување	75
5.3.1.	Спецификација на емпирискиот модел, варијабли и методологија.....	75
5.3.2.	Резултати и дискусија.....	78
5.3.3.	Заклучоци.....	80
ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И ДОХОДНАТА НЕЕДНАКВОСТ		81
6.1.	Врската помеѓу фискалната децентрализација и доходната нееднаквост – теоретски концепти	81
6.2.	Преглед на емпириската литература	82
6.3.	Децентрализацијата и доходната нееднаквост во европските земји – емпириско истражување	84
6.3.1.	Спецификација на емпирискиот модел, варијабли и методологија.....	88
6.3.2.	Резултати и дискусија.....	90
6.3.3.	Заклучоци.....	94

ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И СИСТЕМОТ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО МАКЕДОНИЈА	95
7.1. Историски преглед	95
7.2. Денешниот систем на локална самоуправа во Македонија.....	96
7.2.1. Територија и население	97
7.3. Фазен пристап во процесот на фискална децентрализација.....	97
7.4. Распределба на надлежностите од централната власт на единиците на локална самоуправа.....	98
7.5. Распределба на приходните извори од централната власт на единиците на локалната самоуправа	100
7.5.1. Сопствени извори на приходи на локалните власти.....	100
7.5.2. Данокот на личен доход како заеднички данок	102
7.5.3. Дотации од централниот буџет и од буџетите на фондовите ..	103
7.5.4. Задолжување.....	106
КВАНТИТАТИВНА АНАЛИЗА НА ЛОКАЛНИТЕ ФИНАНСИИ ВО МАКЕДОНИЈА	107
8.1. Анализа на локалните приходи: динамика и структура	108
8.1.1. Анализа на приходите според економска класификација	108
8.1.2. Анализа на приходите по сметки	110
8.1.3. Анализа на приходите според типот на општина	112
8.1.4. Анализа на приходите по оделни општини.....	113
8.2. Анализа на локалните расходи: динамика и структура	114
8.2.1. Анализа на расходите по сметки и тип на општина	114
8.2.2. Анализа на расходите по вид на расход.....	116
8.2.3. Анализа на расходите по поделни општини.....	117
8.2.4. Анализа на расходите по надлежности.....	118
ОЦЕНКА НА ДОСЕГАШНИТЕ ОСТВАРУВАЊА ВО ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И ПРЕПОРАКИ	121
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	123

ТЕОРЕТСКИ КОНЦЕПТИ НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Во изминативе две до три децении, концептот на децентрализација беше промовиран на голема врата во речиси сите земји ширум светот. По примерот на развиените земји, земјите во развој почнаа постепено да го напуштаат концептот на централизирано политичко одлучување за сметка на зајакнување на улогата на пониските нивоа на власт: регионалните и локалните власти. Развиените земји ја промовираа децентрализацијата, како ефикасно средство за реорганизација на власта, со цел поефикасно обезбедување на јавните добра и услуги за своите граѓани, со најмали можни трошоци. Земјите во развој ја прифатија децентрализацијата, како решение за избегнување на неефикасноста на владите и вкупниот јавен сектор, за надминување на макроекономската нестабилност и во крајна линија, забрзување на економскиот раст. Во постсоцијалистичките земји од Централна и Источна Европа (ЦИЕ), децентрализацијата беше составен дел од пошироките реформи на патот кон изградба на демократско општество и пазарна економија (Ebel и Yilmaz 2002).

1.1. Дефинирање на децентрализацијата

Децентрализацијата подразбира уредување на власта во една земја на повеќе нивоа (централно, регионално/државно и локално ниво на власт) со различен степен на автономност во процесот на политичко одлучување. Наспроти децентрализацијата, концептот на централизација подразбира уредување на власта на едно ниво и концентрација на целата моќ на политичко и финансиско одлучување кај централната власт. Сепак, во теоријата за фискален федерализам, авторите не се целосно согласни околу прашањето, што конкретно се подразбира под поимот на децентрализација. Во продолжение изнесуваме неколку различни поимања и ставови во однос на децентрализацијата од страна на неколку значајни автори од областа.

Според Musgrave (1959), фискалниот федерализам се занимава со проучување на фискалните односи помеѓу различните нивоа на власт, низ призмата на трите основни функции на јавните финансии: економска стабилизација, алокативна ефикасност и редистрибуцијата на доходот. Конкретно, основниот предизвик на процесот на децентрализација е прашањето, како оптимално да се алоцираат ресурсите помеѓу различните нивоа на власт, во функција на постигнување на максимална општествена благосостојба. Притоа, треба да се напомене дека поимот фискален федерализам односно уредувањето на фискалните односи помеѓу различните нивоа на власт, не мора да подразбира истовремено постоење и на федерално уредување на политичкиот систем, односно концептот на фискалниот федерализам се однесува и на унитарните земји.

Според Oates (1972), федерализмот претставува најоптимална форма на организација на јавниот сектор, од аспект на алокацијата, стабилизацијата и редистрибуцијата. Oates (1972) разликува два екстремни системи: (1) целосна централизација или унитарна власт, кога во отсуство на други нивоа на власт, централната власт е целосно одговорна за трите економски функции: стабилизација, алокација и дистрибуција; и (2) целосна децентрализација, сосема спротивен концепт на централизацијата, кога сите економски функции на јавниот сектор се извршуваат од страна на малите локални единици на власта. Унитарната власт има компаративна предност во извршување на стабилизацијата и редистрибутивната функција, додека децентрализираната власт има компаративна предност во задоволувањето на хетерогените преференции на граѓаните за јавни добра и услуги. Според Oates (1972), федерализмот ги комбинира предностите на екстремната централизација и екстремната децентрализација, односно секое ниво на власт е одговорно за оние функции, кои ги извршува најдобро, наместо едно ниво на власт да ги врши сите функции.

Prud'homme (1995) прави разлика меѓу три форми на децентрализација: просторна децентрализација, пазарна децентрализација и административна децентрализација. Просторната децентрализација подразбира дисперзирање на урбаното население надвор од границите на големите градови; пазарната децентрализација се дефинира како создавање услови за добрата и услугите да се обезбедуваат преку пазарниот механизам; додека административната децентрализација се дефинира како пренесување на одговорноста за планирање, управување и собирање и алокација на финансиските средства од централната власт и државните институции на пониските нивоа на власт, односно на децентрализираните единици на државните институции.

Според Treisman (2002), постојат шест различни концепти на децентрализација: (1) вертикална децентрализација, која го означува бројот на нивоа на кои е уредена политичката власт, односно администрацијата во една земја; (2) децентрализација во донесувањето одлуки, која означува колкав степен на автономија имаат субцентралните нивоа на власт во донесувањето одлуки; (3) децентрализацијата во назначувањето, се однесува на прашањето дали назначувањето на носителите на функциите на субцентралните нивоа на власт, се врши од страна на централното или субцентралните нивоа на власт; (4) изборна децентрализација, се однесува на начинот на кој се избираат субцентралните власти, по пат на демократски избори од страна на граѓаните или по пат на назначување од повисоките нивоа на власт; (5) фискалната децентрализација, се однесува на начинот на кој се распределуваат јавните приходи и расходи помеѓу одделните нивоа на власт; (6) кадровската децентрализација, го покажува бројот на вработени во јавната администрација на субцентралните нивоа на власт, во однос на централното ниво на власт.

Schneider (2003) ја дефинира децентрализацијата како одземање на политичка моќ и ресурси од централната власт и нивно пренасочување кон субцентралните нивоа на власт. Тој разликува три основни форми на децентрализација: политичка, административна и фискална децентрализација. Политичката децентрализација ја поврзува со постоењето на демократски

избори, на кои граѓаните ги бираат претставниците на субцентралните власти; административната децентрализација ја дефинира како автономност на субцентралните власти во финансирањето од сопствени приходни извори; додека фискалната децентрализација ја поврзува со релативното фискално значење на субцентралните власти во однос на централната власт.

1.2. Предности и недостатоци на децентрализацијата

Процесот на децентрализација беше особено актуелизиран во 1980-те и 1990-те години од минатиот век, пред сè, како резултат на пројавените слабости во функционирањето на централните власти. Притоа, во досегашната литература за фискална децентрализација, можат да се издвојат многу аргументи, кои го оправдуваат трендот на децентрализацијата во земјите ширум светот, во изминативе две до три децении (Ebel и Yilmaz 2002).

Зајакнување на демократскиот капацитет на општеството. Децентрализацијата и локалните власти ја попречуваат концентрацијата на политичката моќ во центарот. Имено, децентрализацијата подразбира постоење на различни политички опции и владеење на различни политички партии во локалните единици, со што се зајакнува демократскиот капацитет во општеството.

Поголема партиципација на граѓаните во власта. Децентрализацијата ја приближува власта до граѓаните и им овозможува поактивно да партиципираат во донесувањето на политички одлуки околу прашањата, кои ги засегаат во секојдневниот живот (образованието, здравството, културата, урбанистичкото планирање, и сл).

Поголема алокациска ефикасност на ресурсите. Локалните власти како поблиски до граѓаните се во можност попрецизно да ги препознаат нивните специфични потреби и преференции за јавни добра и услуги. Оттаму, обезбедувањето на јавните добра и услуги од страна на локалните власти, ќе доведе до поголема алокациска ефикасност на ресурсите и подобар квалитет на услугите за граѓаните, отколку кога оваа функција би била препуштена на централната власт.

Поефикасно обезбедување на јавните приходи. Граѓаните со помалку отпор ќе ги плаќаат јавните давачки, доколку јавните добра и услуги повеќе корелираат со нивните специфични потреби. Од друга страна, локалните власти, во одредени случаи, имаат и техничка предност во контролата и наплатата на јавните приходи (на пример, кај даноците на имот) во однос на централната власт.

Поголема одговорност на власта пред граѓаните. Заради близината на граѓаните со локалните власти, тие (гласачите) имаат подобар увид во работењето на политичарите, заради што тие се принудени да ги извршуваат јавните функции потранспарентно и поодговорно.

Наспроти сите аргументи за децентрализација, во теоријата за фискален федерализам се среќаваат и аргументи, зошто системот треба да биде

централизиран или зошто во најмала рака, децентрализацијата треба да биде ограничена.

Загрозување на националната макроекономска политика. Осамостојувањето и зајакнувањето на локалните единици, може да доведе до зајакнување на „локализмот“ и поголемо фаворизирање на локалните интереси наспроти националниот интерес. Во овој контекст, како еден од поиздржаните аргументи против децентрализацијата, може да се наведе потребата да се создаде единствен национален модел во водењето на политиката, и тоа како во однос на постигнување на макроекономските стабилизациони цели, така и во однос на дизајнирањето на единствени национални стандарди во образованието, здравството, итн. Приврзаниците на централизацијата наведуваат дека со децентрализацијата, фискалната политика станува заедничка одговорност на централната и локалните власти. Оттаму, остварувањето на националните макроекономски цели и интереси, може да биде отежнато како резултат на финансиските и фискалните одлуки на локалните власти, донесени независно во однос на одлуките на централната власт.

Зголемување на трошоците на управување со системот. Приврзаниците на централизацијата сметаат дека децентрализацијата и формирањето на повеќе нивоа на власт го усложнува административниот систем и ги зголемува трошоците за управување. Исто така, друг аргумент кој се наведува против децентрализацијата е проблемот да се обезбедат доволно квалитетни кадри на сите нивоа и во сите децентрализирани единици за вршењето на функциите, што во крајна линија би значело и понизок квалитет на услугите за граѓаните.

Овие аргументи, иако истакнуваат одредени потенцијални опасности од процесот на децентрализација, сепак суштински не ја оправдуваат централизацијата како подобар алтернативен концепт. Наспроти тоа, тие само ја истакнуваат потребата да се пристапи повнимателно во дизајнирањето на децентрализацијата и исполнувањето на основните предуслови за нејзино успешно ефектуирање.

Во многу земји во развој, во текот на реформскиот процес на децентрализација на власта, теоретските користи и придобивки кои се очекуваа од концептот на децентрализацијата, особено на почетокот, останаа нереализирани (Prud'Homme 1995). Тоа покажа дека постојат одредени институционални и економски предуслови, кои треба да бидат исполнети за процесот на децентрализација да биде ефикасен и успешно спроведен во земјите. Во овој контекст, во општеството мора да биде изграден и развиен демократски капацитет и локалните власти да бидат избрани на демократски избори и да имаат легитимитет од граѓаните. Во земјите во кои градоначалниците и членовите на советот на единиците на локалните власти, не се избрани во процес на демократски избори, туку се назначени од централната власт, локалните власти се помалку одговорни кон граѓаните. Понатаму, потребно е локалните власти да располагаат со одреден степен на фискална автономија во однос на централната власт. Имено, ако локалните власти во своето финансирање во најголем дел се потпираат и зависат од

финансиските средства од централната власт, тие стануваат целосно зависни во своето функционирање од неа и нивната моќ за политичко одлучување ќе биде значително маргинализирана. Покрај автономијата во финансирањето, локалните власти треба да располагаат и со соодветен стручен кадар и технички капацитет за извршување на функциите во нивна надлежност.

Врз основа на сето изложено за децентрализацијата, можеме да заклучиме дека таа не претставува категорично добар ниту лош концепт. Преку добро дизајниран процес, децентрализацијата може да го подобри функционирањето на власта и да ја зголеми ефикасноста во обезбедувањето на јавните добра и услуги, преку доближување на процесот на политичко одлучување до граѓаните. Но, од друга страна, дизајнирањето на процесот на децентрализација е многу комплексно прашање, кое подразбира вклучување и координирање на политички, фискални и административни политики и институции, кои како поединечно, така и интерактивно влијаат врз вкупниот резултат од децентрализацијата. Доколку децентрализацијата не е добро дизајнирана или се спроведува во неесодветни услови, може да има краен негативен наместо позитивен ефект (Litvack и други 1998).

1.3. Распределба на јавни функции на повеќе нивоа на власт

Во процесот на фискалната децентрализација, можеби најзначајниот предизвик со кој се соочува секоја земја е распределбата на функциите помеѓу одделните нивоа на власт. Јасната и недвосмислена распределба на јавните функции помеѓу централната и локалните власти е значајна, затоа што од неа директно зависи обемот и структурата на јавните расходи на секое ниво на власт, како и распределбата на приходите, потребни за нивно финансирање.

Една од основните претпоставки за успешно спроведена фискална децентрализација е почитувањето на принципот, според кој финансиите треба да се соодветни на функциите или „*Finance should follow function*“ (Bahl 1999). Во овој контекст, издржана фискалната децентрализација подразбира недвосмислена и прецизна распределба на јавните функции помеѓу одделните нивоа на власт и соодветна распределба на приходните извори, на начин што ќе обезбеди доволно средства за финансирање на функциите на секое ниво на власт.

Не постои универзален модел за распределба на јавните функции и секоја вертикална распределба на функциите помеѓу централната и локалните власти е релативна и се менува согласно специфичните услови во секоја земја. Во светот денес, не постојат две држави во кои постои идентична распределба на јавните функции помеѓу централната и локалните власти, дури и во рамките на една иста држава, распределбата на функциите се менува во текот на времето. Иако универзален модел за распределба на функциите не постои, без разлика дали станува збор за федеративна или унитарна држава, централната власт има примарна улога во вертикалната распределба на функциите. Во таа смисла, централната власт во сите земји има ексклузивитет во спроведувањето на монетарната политика и одржувањето на финансиска стабилност, во

позиционирањето на надворешната политика, во националната одбрана и заштитата на државниот суверенитет, гарантирањето на правниот поредок и заштитата на човековите права и слободи, и сл. Од друга страна, на локалните власти, најчесто им се препуштени функциите во областа на: социјалната заштита, здравството, образованието, културата и спортот, комуналните услуги, и други функции од локален карактер (McLure и Martinez-Vazquez 2000).

1.3.1. Основни принципи во распределбата на јавните функции

Како што беше претходно споменато, не постои единствен модел на распределба на функциите, кој може да се наметне како оптимално решение во сите земји. Сепак во теоријата за фискалниот федерализам се развиени неколку основни принципи, кои би требало да се имаат предвид при распределбата на јавните функции во одделните земји.

Територијална ограниченост на користите. Одредени јавни добра имаат корисност на целата територија на земјата, како што се: националната одбрана, безбедноста, националната патна инфраструктура, и сл. За разлика од нив, други јавни добра, како што се: противпожарната заштита, брзата помош, уличното осветлување, комуналните дејности и др., имаат територијална ограниченост на корисноста на дадено потесно територијално подрачје. Јавните добра, кои имаат ограничена корисност за граѓаните на дадено подрачје, треба да бидат обезбедувани од локалните власти, додека јавните добра кои имаат подеднаква корисност за сите граѓани на целата територија на земјата, треба да бидат обезбедувани од страна на централната власт. Ова, т.н. територијално ограничување на инцидентата на корисноста на јавните добра, наложува функциите да бидат доделени на она ниво на власт, чија јурисдикција се совпаѓа најблиску со територијата, на која граѓаните ги чувствуваат користите од остварувањето на функциите. Во тој контекст, централната власт ќе биде одговорна, на пример, за националната одбрана, додека комуналните услуги ќе им бидат отстапени за извршување на локалните власти (Oates 1993).

Економија на обем. Во распределбата на функциите, би требало да се почитуваат и критериумите за ефикасност и економичност во извршувањето на функциите, односно функциите треба да се остваруваат од страна на она ниво на власт, кое би можело да ги извршува со најниски можни трошоци и најголема заштеда на финансиски средства.

Соодветен фискален капацитет. Во согласност со претходниот критериум за ефикасност во извршувањето на функциите, тие би требало да се доделуваат на оние нивоа на власт, кои имаат доволен фискален капацитет да ги финансираат функциите. Со други зборови, распределбата на функциите не смее да доведе до преголемо и неприфатливо ниво на фискално оптоварување или до нееднакво фискално оптоварување на граѓаните во различни делови од земјата за исто ниво на квалитет на јавни добра и услуги.

Табела 1.1: Предности, претпоставки и недостатоци на децентрализацијата

Предности	Претпоставки	Недостатоци
<ul style="list-style-type: none"> • Придонесува за надминување на тесните грла, кои често се јавуваат во процесот на одлучување, кога централната власт е единствената власт вклучена во планирањето и испорака на значајни економски и социјални функции; • Ги скратува комплексните бирократски постапки и ги доближува политичарите и власта до локалните услови и потреби на граѓаните; • Им овозможува на властите да ги испорачуваат јавните добра и услуги на поширока територија, односно во поголем број локални заедници; • Придонесува за поголема застапеност на различните политички, етнички, религиски и културно групи во процесот на политичкото одлучување; • Ги ослободува функционерите на централната власт од рутинските задачи и им овозможува да се фокусираат на политиката; • Може да доведе до воведување на подобри и иновативни програми преку овозможување на „локално експериментирање“. 	<ul style="list-style-type: none"> • Да биде воспоставена релација помеѓу локалните приходи и расходи, односно, да се поистоветат субјектите носител на фискалниот авторитет и локалното финансирање со субјектите, одговорни за испорака на добрата и услугите кон граѓаните и другите локални функции. На овој начин, политичарите и власта генерално, стануваат поодговорни пред граѓаните во однос на нивните ветувања и постапки; • Граѓаните од локалните заедници мора да бидат свесни и запознаени со реалните трошоци на чинење на локалните добра и услуги, со цел поефикасно да донесуваат одлуки; • Треба да биде воспоставен механизам со кој граѓаните ќе можат да ги изразат своите преференции за локални добра и услуги, и тоа на начин кој ќе биде обврзувачки за политичарите, со цел да се поттикнат граѓаните за поголемо вклучувањето во процесот на политичко одлучување; • Треба да постои транспарентност во работењето на локалната администрација и систем на јавно известување, за граѓаните да можат да имаат ефикасен мониторинг врз работата на политичарите, што ги прави вторично поодговорни за своите постапки. 	<ul style="list-style-type: none"> • Може да доведе до загуба на придобивките од економиите на обем и контролата на централната власт врз ограничените финансиски ресурси; • Послабата кадровска и техничка екипираност на локалните власти може да доведе до влошување на квалитетот на јавните добра и услуги за граѓаните; • Пренесувањето на административните надлежности на локално ниво може да се изврши без соодветно пренесување на финансиски ресурси, што може да ја отежнува квалитетната испораката на јавните добра и услуги на целата територија на земјата; • Децентрализацијата може да ја направи покомплексна координацијата на националните политики и да доведе до наметнување на интересот на одредени локални групи пред националниот интерес.

Политичка одговорност. Колку што е власта поблиска до граѓаните, толку полесно граѓаните ќе можат активно да партиципаат во политичкото одлучување за процесите кои ги засегаат, ќе можат поуспешно да ја оценуваат оправданоста на трошењето на буџетските средства, со што се зголемува и контролата врз власта и политичката одговорност на власта спрема граѓаните.

Кадровски и технички капацитет. Јавните функции треба да се доделуваат на оние власти, кои располагаат со потребниот технички и кадровски капацитет да ги извршуваат и управуваат со истите, секако при дадено разумно ниво на трошоци за граѓаните.

На претходната страна е прикажана табела за распределба на јавните функции помеѓу трите нивоа на власт: централна (федерална), регионална (државна) и локална власт. Притоа се прави разлика помеѓу делегирањето на одговорноста за политиката, стандардите и надзорот, наспроти одговорноста за извршување и администрирање на јавните функции. Според табелата, централната власт вообичаено е одговорна за функциите кои имаат национална корист и трошоци, како и за функциите кои предизвикуваат редистрибутивни и екстерни ефекти на прелевање, додека локалните власти првенствено се одговорни за јавните функции со локални користи.

1.3.2. Распределба на јавни функции според Европската повелба за локална самоуправа

Европската повелба за локална самоуправа е прв мултилатерален, правен инструмент, со кој се дефинираат принципите на локалната самоуправа, во рамките на Советот на Европа. Повелбата ја промовира локалната самоуправа во еден од основните столбови, врз кои се темелат европските демократски вредности. Таа е заснована на основните принципи на Советот на Европа, за јакнење на демократската свест и гарантирање на човековите права во најширока смисла на зборот.

Европската повелба за локална самоуправа беше донесена заради надминување на недостатокот од заеднички европски стандарди за мерење и заштита на правата на локалните самоуправи. Во овој контекст, таа претставува значаен документ, кој ја промовира локалната и регионална автономија, како еден од основните предуслови за постигнување вистинска демократија во едно општество. Во врска со прашањето за распределба на функциите помеѓу различните нивоа на власт, во повелбата се дадени неколку основни принципи и препораки без конкретно да дефинира, кои функции треба да ги врши секое одделно ниво на власт. Со тоа се овозможува функциите на локалните власти да се разликуваат од една до друга земја, како и да се менуваат во текот на времето. Препораките за распределба на јавните функции помеѓу различните нивоа на власт, се однесуваат на следново: јасно и прецизно разграничување на централните и локалните функции во секоја земја, законско регулирање на распределбата на функциите, наместо *ad hoc* политичко одлучување, и Гарантирање на автономијата на локалните власти во вршењето на јавните функции.

Табела 1.2: Теоретска рамка за распределба на јавни функции помеѓу одделни нивоа на власт

Јавна функција	Политика, Стандарди, Надзор	Извршување, Администрање	Забелешка
Одбрана	Ц	Ц	Национална корист и трошоци
Надворешни работи	Ц	Ц	Национална корист и трошоци
Меѓународна трговија	Ц	Ц	Национална корист и трошоци
Монетарна политика, девизен курс, банкарство	Ц	Ц	Национална корист и трошоци
Интердржавна (интеррегионална) трговија	Ц	Ц	Национална корист и трошоци
Социјални трансфери	Ц	Ц	Редистрибуција
Економски трансфери	Ц	Ц	Регионален развој, индустриска политика
Имиграција	Ц	Ц	Национална корист и трошоци
Социјално осигурување за невработени	Ц	Ц	Национална корист и трошоци
Авиосообраќај и железници	Ц	Ц	Национална корист и трошоци
Фискална политика	Ц, Р	Ц, Р, Л	Можна е координација
Регулација	Ц	Ц, Р, Л	Единствен внатрешен пазар
Природни ресурси	Ц	Ц, Р, Л	Промовира внатрешен пазар
Животна средина	Ц, Р, Л	Р, Л	Користите и трошоците можат да бидат национални, регионални или локални
Индустрија и земјоделство	Ц, Р, Л	Р, Л	Значајни ефекти на прелевање (екстерналии)
Образование	Ц, Р, Л	Р, Л	Трансфери
Здравство	Ц, Р, Л	Р, Л	Трансфери
Социјална заштита	Ц, Р, Л	Р, Л	Трансфери
Полиција	Р, Л	Р, Л	Значајни локални користи
Водоснабдување, комунални услуги	Л	Л	Значајни локални користи
Противпожарна заштита	Л	Л	Значајни локални користи
Спорт и рекреација, паркови	Ц, Р, Л	Ц, Р, Л	Првенствено локална одговорност, но и централната и регионалната власт можат да основаат паркови и рекреативни центри

* Ц – Централна (федерална) власт, Р – Регионална (државна) власт, Л – Локална власт.

Извор: Shah (1994).

Принцип на супсидијарност. Според Повелбата, основниот принцип врз основа на кој треба да се базира распределбата на функциите помеѓу одделните нивоа на власт е принципот на супсидијарност. Според овој принцип, секоја функција треба да се распредели на најниското можно ниво на власт кое е во состојба да ја извршува истата. Колку што е власта „пониска“, толку е поблиска

до граѓаните, а со тоа ќе може полесно да ги препознае нивните преференции за јавни добра и услуги и да ја сообрази јавната понуда. Принципот на супсидијарност, според Повелбата, треба да се почитува под услов да се исполнети принципите за економичност и ефикасност во распределбата на јавните функции.

1.4. Распределба на јавни приходи на повеќе нивоа на власт

Процесот на децентрализација, како и монетата има две лица, од едната страна тоа е децентрализацијата на функциите, а од друга страна тоа е децентрализацијата на приходните извори. Иако според погоре споменатиот принцип, финансите треба да ги следат функциите, распределбата на приходите неопходно е да ѝ претходи на распределбата на функциите на субцентралните власти, за да можат тие да функционираат независно од централната власт и да ги извршуваат функциите (Bahl и Martinez-Vasquez 2006).

Распределбата на приходните извори помеѓу различните нивоа на власт во одделните држави, исто како и распределбата на функциите не се врши стихийно и произволно, туку се темели врз неколку општо прифатени принципи и критериуми за распределба, кои се развиени во теоријата за фискалниот федерализам. Дел од нив се следниве: распределбата треба да се врши согласно економското и фискалното значење на одделните приходни извори; понатаму, приходните извори треба да бидат соодветни на карактерот на функциите и да бидат доволни за финансирање на функциите на секое одделно ниво на власт; приходните извори треба да гарантираат одреден степен на фискална и функционална автономија на пониските во однос на повисоките нивоа на власт; локалните власти треба да се во доволна мерка флексибилни во одлучувањето за трошењето на сопствените средства итн. (McLure 1999).

1.4.1. Основни принципи во распределбата на приходните извори помеѓу различните нивоа на власт

Еден од основните критериуми во распределбата на јавните приходи помеѓу централната и локалните власти се карактеристиките на одделните видови фискални давачки, според кои, тие можат да бидат повеќе или помалку соодветни извори на финансирање на одделните нивоа на власт. Во теоријата за фискален федерализам, општо е прифатено дека даночните извори треба да се распределуваат според природата на функциите на централната и локалните власти. Во таа смисла, даноците со најголеми стабилизациони и редистрибутивни ефекти врз доходот, треба да се задржат на ниво на централната власт, додека даноците кои се доходно помалку еластични и имаат имобилна даночна основа, треба да се распределат на локалните власти (McLure и Martinez-Vasquez 2000).

Стабилизациони ефекти. Даноците со најголеми стабилизациони ефекти, се оние кои се најеластични на промените на националниот доход,

односно на цикличните движења во економијата. Такви се: данокот на личен доход на физичките лица, данокот на добивка на корпорациите, како и даноците на потрошувачката. Данокот на личен доход е доходно еластичен заради примената на прогресивните даночни стапки и заради ослободувањето на минималните износи на доход од оданочување, додека корпоративниот данок на добивка е доходно еластичен, затоа што добивката е силно чувствителна на општите економски услови во земјата. Со оглед на тоа, дека централната власт има компаративна предност во извршувањето на функцијата на макроекономската стабилизација, овие даноци би требало да се задржат на централната власт. Тоа не значи дека локалните власти не смеат да наметнуваат дополнителни даноци на доход, особено на личниот доход на граѓаните, но генерална препорака е: бидејќи не се во можност да спроведуваат ефикасна стабилизациона политика, локалните власти би требало да се финансираат од помалку економско – еластични даноци кои ќе им обезбедат стабилни и предвидливи приходи, а тоа се даноците на имот.

Редистрибутивни ефекти. Даноците со најголеми ефекти во прераспределбата на доходот и намалување на доходните разлики се: прогресивниот данок на личен доход и корпоративниот данок на добивка. Оттаму, и според редистрибутивниот критериум, овие даноци би требало да ѝ припаднат на централната власт. Од друга страна, затоа што обидите на локалните власти да вршат редистрибуција на доходот помеѓу поединците во рамките на локалната заедница доведуваат до прелевање на ефектите и дисторзии во географската алокација на ресурсите, се препорачува локалните единици во своето финансирање да не се потпираат на прогресивни даноци со редистрибутивни ефекти врз доходот на граѓаните.

Мобилност на даночната основа. Поради фактот што локалните власти при водењето на даночната политика, се соочуваат со проблемот на прелевање на ефектите надвор од подрачјето на нивната јурисдикција, потребно е да се финансираат со даноци кои имаат имобилна даночна основа. Од аспект на мобилноста, најсоодветни локални даноци се даноците на имот, затоа што имотот е имобилен предмет на оданочување и не може да се пренесува од една локална заедница во друга. Од друга страна, даноците на доход и потрошувачка, заради мобилноста на предметот на оданочување не се најсоодветни локални даноци. Кај овие даноци, заради лесната мобилност на доходот и потрошувачката и при најмала промена во даночната политика на локалната власт, прелевањето на ефектите од оданочувањето надвор од границите на локалната заедница ќе биде силно изразено.

Трошоци за администрирање. Даноците на потрошувачка, посебно на данокот на додадена вредност, се скапи и комплицирани за администрирање и заради специфичниот механизам на функционирање, од теоретска и од практична точка, препорачливо е да бидат распределени на централната власт. Локалните власти најчесто немаат доволен финансиски капацитет, ниту човечки потенцијал за да ги администрираат овие даноци, а посебно примената на данокот на додадена вредност на локално ниво, се истакнува за негативен пример во економската практика.

Фискална издашност. Поради комплексноста и широкиот обем на функции, кои ги врши централната власт, таа за себе ги задржува и фискално најиздашните даноци (даноците на доход и потрошувачка), додека на локалните власти ги препушта даноците на имот, кои претставуваат најскромни фискални извори. Од сето предходно изнесено за економското и фискалното значење на одделните видови даноци, може да се извлече заклучокот дека даноците на имот се најсоодветни локални даноци, додека даноците на потрошувачка, а посебно даноците на доход треба да бидат задржани на ниво на централната власт.

1.4.2. Распределба на јавни приходи според Европската повелба за локална самоуправа

Во Европската повелба за локална самоуправа, идентично како и во делот за распределба на јавните функции, не е дадена строга рамка според која треба се врши распределбата на јавните приходи помеѓу одделните нивоа на власт. Во Повелбата се содржани само одредени општи насоки и принципи, кои земјите потписнички би требало да ги следат во процесот на децентрализирање на приходните извори.

Доволност на сопствени приходи. Локалните власти треба да располагаат со доволно сопствени приходни извори, издвоени од приходите на повисоките нивоа на власт. Со сопствените приходи, локалните власти треба да располагаат слободно, во рамките на овластувањата, кои им се дадени и пропишани со закон. Распределбата на приходните извори, треба да биде дизајнирана на начин, што ќе обезбеди поголема финансиска независност на локалните власти во однос на повисоките нивоа на власт. Оттаму, во локалните приходни извори треба да доминираат сопствените приходи, кои ја гарантираат финансиската и функционалната независност на локалните власти.

Соодветност со распределбата на функциите. Распределбата на приходните извори треба да се врши соодветно на распределбата на функциите. Локалните власти треба да располагаат со редовни и избобилни приходни извори, кои ќе им овозможат финансиско планирање и кои ќе бидат доволни за финансирање на функциите во нивна надлежност. Притоа, секое пренесување на нови функции на локалните власти и проширување на постоечките надлежности, треба да биде проследено со доделување нови или дополнителни приходни извори.

Фискална автономија. Локалните власти треба да обезбедуваат значаен дел од своите приходи од локални даноци, такси и придонеси, кои ќе можат самостојно да ги уредуваат, администрираат и наплаќаат на својата територија (секако, согласно законски пропишаните рамки). Иако, единствено централната власт има неограничена и апсолутна фискална автономија, локалните власти сепак треба да бидат независни до одреден степен во дизајнирањето на локалните даноци, посебно во однос на определувањето на висината на даночните стапки или дефинирањето на даночната основа. Фискалната автономија е неопходна за да ги мотивира локалните власти да го зајакнуваат и искористуваат сопствениот фискален потенцијал.

Табела 1.3: Теоретска рамка за распределба на јавни приходи помеѓу одделните нивоа на власт

Вид на данок	Одредување		Наплата и администрација	Забелешка
	Даночна основа	Даночна стапка		
Царини	Ц	Ц	Ц	Надворешно - трговски давачки
Корпоративна добивка	Ц	Ц	Ц	Стабилизациони ефекти, мобилна даночна основа
Личен доход	Ц	Ц, Р, Л	Ц	Редистрибуција на доход, стабилизациони ефекти, мобилна даночна основа
Богатство (капитал, наследство)	Ц	Ц, Р	Ц	Редистрибуција на доход
Социјални придонеси	Ц, Р	Ц, Р	Ц, Р	Социјална политика
Данок на додадена вредност (ДДВ)	Ц	Ц	Ц	Административни трошоци, стабилизациони ефекти
Данок на промет Опција 1	Р	Р, Л	Р, Л	Високи административни трошоци
Данок на промет Опција 2	Ц	Р, Л	Ц	Хармонизирани, пониски трошоци
Акцизи на алкохол и тутун	Ц, Р	Ц, Р	Ц, Р	Здравствена заштита
Даноци на игри на среќа	Р, Л	Р, Л	Р, Л	Регионална и локална надлженост
Еколошки даноци	Ц	Ц	Ц	Глобално, национално загадување
Акцизи на гориво	Ц, Р, Л	Ц, Р, Л	Ц, Р, Л	Давачки за користење на патишта
Патарини	Ц, Р, Л	Ц, Р, Л	Ц, Р, Л	Давачки за користење на патишта
Паркинг	Л	Л	Л	Локална одговорност
Регистрација на моторни возила	Р	Р	Р	Регионална (државна) одговорност
Возачки дозволи и казни	Р	Р	Р	Регионална (државна) одговорност
Даноци на добивка	Р	Р	Р	Оданочување на корисност
Акцизи	Р	Р	Р	Имобилна даночна основа
Земја	Р	Л	Л	Имобилна даночна основа
Кориснички надоместоци	Ц, Р, Л	Ц, Р, Л	Ц, Р, Л	Давачки за користење јавни услуги

Извор: Shah (1994).

Фискално израмнување. За да се заштитат финансиски послабите единици на локална власт и да се зајакне нивната финансиска автономија во процесот на децентрализација, неминовно треба да постои и соодветен систем на фискално израмнување. Фискалното израмнување подразбира систем на фискални трансфери на вертикално ниво, од повисоките кон пониските нивоа на власт, или на хоризонтално ниво, во рамките на исто ниво на власт (пренос на средствата од финансиски помоќните кон финансиски послабите единици).

Целта на ваквиот систем на фискални трансфери е да се коригира нееднаквата дистрибуција на финансиски средства од сопствените приходни извори, која се јавува како резултат на разликите во фискалните потенцијали помеѓу различните единици.

Флексибилност во употребата на фискалните трансфери. Системот на фискални трансфери од повисоките кон пониските нивоа на власт, треба да биде дизајниран на начин, кој ќе им овозможи на локални власти корисници на трансферите, колку што е можно поголема флексибилност во употребата на средствата. Локалните власти треба да бидат независни во одлучувањето за намената на трансферираните средства од повисоките нивоа на власт, затоа што единствено на тој начин ќе биде гарантирана нивната автономија во однос на централната власт. Во овој контекст, помеѓу дотациите, кои централната власт ги доделува на локалните власти, треба да доминираат општите или ненаменски дотации, за чија намена локалните власти сами ќе одлучуваат, со што би се спречиле евентуалните неоправдани притисоци од повисоките нивоа на власт во политичкото одлучување и функционирањето на локалните власти.

Задолжување. За да се стимулира локалниот развој, во Повелбата е предвидено единиците на локалните власти да имаат пристап до пазарот на капитал, но не за задолжување на тековни расходи, туку за финансирање на локалните капитални инвестиции. Локалните власти треба да имаат можност да се задолжуваат на домашниот или странскиот пазар на капитал и на тој начин да обезбедуваат дополнителни финансиски средства за забрзан економски развој на својата територија.

Законско гарантирање на приходните извори. Распределбата на приходните извори меѓу различните нивоа на власт, треба да биде регулирана и гарантирана со законската рамка на државата. Локалните власти треба да имаат законски регулирано право за финансирање и партиципирање во формирањето на правилата на општата распределба на приходните извори во земјата.

1.5. Систем и политика на фискални трансфери

Без разлика на големината на фискалните приходи, кои локалните власти ги остваруваат од сопствени извори, системот на фискални трансфери и во идниот период ќе претставува најзначајна компонента на фискалните односи помеѓу различните нивоа на власт во повеќето земји (Bird 1999). Во секоја земја, фискалните трансфери се составен дел од политичкиот, економскиот и административниот систем, па оттаму нивното дизајнирање, улога и значење, како и нивните ефекти треба да бидат разгледувани низ призмата на комплексниот систем во кој тие функционираат.

Не постои универзален систем на фискални трансфери, кој ќе биде применлив во сите земји согласно нивните економски и политички цели. Според Bird (1999) фискалните трансфери не можат да се категоризираат како недвосмислено добар или лош концепт. Тие се инструмент на јавната политика, па оттаму фокусот треба да се стави на оценување на нивните ефекти во однос

на предвидените економски цели, како што се: алокативната ефикасност, макроекономската стабилност и дистрибуцијата на доходот во земјата. Со оглед на големината и важноста на фискалните трансфери, ефектите и импликациите, кои тие ги имаат врз централната и локалните власти, фискалните трансфери претставуваат критичен фактор за оценка на успешноста на вкупниот децентрализационски процес во земјите (Bird 1999).

Основниот принцип во дизајнирањето на системот на фискалните трансфери е тие да претставуваат инструмент, кој нема да служи само за финансирање на локалните власти или другите јавно - правни тела, туку ќе придонесува пред сè за зголемување на ефикасноста во обезбедувањето на јавните добра и услуги на граѓаните. Системот на фискални трансфери не смее да биде во конфликт со основните претпоставки на децентрализацијата: јасно разграничување на надлежностите на пониските нивоа на власт, обезбедување на доволно сопствени приходни извори за финансирање на функциите, како и доволна флексибилност и автономност во процесот на одлучување од една страна, но и сносиње одговорност за испорачаните резултати, од друга страна. За оваа цел, фискалните трансфери треба да бидат, колку што е можно повеќе: едноставни, објективни и транспарентни. Добро дизајниран систем на фискални трансфери ќе придонесе за поголема ефикасност и одговорност на локалните власти, дури и ако финансира 90% од локалните расходи, додека лошо дизајниран систем на трансфери, нема да ја исполни оваа цел дури и ако финансира само 10% од локалните расходи (Bird 1999).

1.5.1 Вертикално фискално израмнување

Фискалните односи помеѓу различните нивоа на власт, без исклучок во сите земји, се карактеризираат со пренесување на поголеми надлежности на локалните власти од страна на централната власт, во споредба со обемот на надлежности кои тие можат да го финансираат од сопствени приходни извори (Fjeldstad 2001). Несовпаѓањето или јазот помеѓу надлежностите и сопствените приходи на одделните нивоа на власт се нарекува вертикален фискален дебаланс. Вертикалниот фискален дебаланс помеѓу централната и локалните власти се јавува како резултат на повеќе фактори: несоодветната распределба на функциите помеѓу централната и локалните власти, преголемата централизација на даночните приходни извори, штетната даночна конкуренција помеѓу локалните власти, наметнувањето на преголем даночен товар врз граѓаните од страна на централната власт, со што се остава мал даночен простор за локалните власти, итн. Соодветно на тоа, за да се надмине вертикалниот фискален дебаланс, потребно е да се преземат мерки, со кои ќе се влијае врз причините за неговото појавување. Во таа смисла, вообичаени мерки за надминување на вертикалниот дебаланс се: прераспределба на функциите помеѓу централната и локалните власти, во насока на усогласување на обемот на функциите со расположливите приходни извори на секое ниво на власт; понатаму поголема даночна децентрализација и препуштање на нови даночни приходни извори на локалните власти; воведување заеднички даноци помеѓу

централната и локалните власти; како и доделување ненаменски и наменски дотации на локалните власти (Bird и Smart 2002).

Во практиката на повеќето земји, дебалансот помеѓу приходите и расходите на различните нивоа на власт, се надминува со системот на фискални трансфери, кои се значајна компонентна на секој децентрализиран фискален систем. Притоа, без разлика на целта за која се доделуваат трансферите, секој фискален трансфер од централната кон локалните власти, придонесува за намалување на вертикалниот фискален дебаланс. Според некои автори, вертикалниот фискален дебаланс се смета за надминат, кога надлежностите и приходите (сопствените приходи и трансферите) се изедначени за најбогатите локални единици, односно оние со најголем фискален капацитет. Дебалансот помеѓу надлежностите и приходите, кој и понатаму е присутен за локалните единици со послаб фискален капацитет, би требало да биде предмет на хоризонтално фискално израмнување помеѓу единиците на локално ниво на власт (Bird 1999).

Корективна мерка: заеднички даноци

Според принципите на распределба на приходите на одделните нивоа на власт, даноците кои се најизобилан фискален извор на приходи вообичаено се задржуваат на ниво на централната власт, додека даноците кои се поскромни фискален извор на приходи се распределуваат на локалните власти. Оттаму, за коригирање на вертикалниот фискален дебаланс, потребно е дел од даноците на централната власт, да се определат како заеднички даноци од кои ќе се финансираат и локалните власти.

Заедничките даноци (shared taxes) се даноци на централната власт, чии приходи се делат со локалните власти, вообичаено според принципот на потекло на приходите. Притоа, кај заедничките даноци локалните власти немаат фискална автономија да ги одредуваат даночните стапки и даночната основа, па оттаму заедничките даноци иако доведуваат до зголемување на приходите на локалните власти, тие не ја зголемуваат нивната фискална автономија во однос на централната власт.

Поделбата на даночните приходи помеѓу централната и локалните власти, во зависност од тоа дали се делат сите даноци или само некои од нив, може да се врши на поединечна основа (tax by tax) или на вкупна основа. Кога се делат приходите на поединечна основа, постои опасност централната власт да се ангажира повеќе во наплата на оние даноци кои не се делат со локалните власти или кои се делат во помал износ (Tanzi 2000). Дополнително, во ваков случај централната власт може да пристапи кон зголемување на даночните стапки на заедничките даноци кои се делат со локалните власти, што предизвикува дисторзии во даночниот систем.

Табела 1.4: Карактеристики на заедничките даноци во одделни земји

Земја	Заеднички данок	Процедури за промена на формулата	Време на промена на формулата	Хоризонтално израмнување
Австралија	ДДВ	Парламент, во согласност со државите	секои 4 години	да
Австрија	Данок на личен доход, данок на добивка, ДДВ, данок на имот	Парламент, Закон за фискално израмнување	секои 4 години	да
Белгија	Данок на личен доход	Закон за специјално финансирање	-	не
Чешка	Данок на личен доход, данок на добивка, ДДВ	Влада, Закон за распределба на приходи	нередовно	да
Данска	Данок на личен доход, данок на добивка	Влада, Закон за заеднички даноци	многу ретко	не
Финска	Данок на добивка	Влада, Закон за заеднички даноци	-	не
Германија	Данок на личен доход, данок на добивка, ДДВ	Парламент	13 промени од 1970 год.	да
Унгарија	Даноци на имот	Закон за локални даноци	без промена од 2002 год.	да
Италија	Данок на личен доход, ДДВ, акцизи	Закон за финансии	-	не
Мексико	Данок на личен доход, данок на добивка, ДДВ	Централна власт Закон за заеднички даноци	многу ретко	не
Португалија	Данок на личен доход, данок на добивка, ДДВ акцизи, такси	Парламент, Регионални и локални даноци за финансирање	ретко, нова формула во 2007 год.	не
Шпанија	ДДВ, акцизи	Парламент	ретко	не
Швајцарија	Данок на личен доход	Парламент, Закон за даноци	нова формула во 2007 год.	не
Турција	Сите даноци	Парламент, Закон за распределба на локални даночни приходи	ретко	да

Извор: Blöchliger и Rabesona (2009).

Од табелата се забележува дека во земјите од ОЕЦД, најчесто како заеднички даноци помеѓу централната и локалните власти се уредуваат: данокот на личен доход, данокот на добивка и данокот на додадена вредност.

Освен прашањето, кои даноци ќе се дефинираат како заеднички даноци, второ значајно прашање е методот на алокација на приходите помеѓу одделните

единици на локалната власт. Притоа, ако средствата се распределуваат исклучиво врз принципот на потекло на приходите, заедничките даноци ќе бидат наменети единствено за надминување на вертикалниот фискален дебаланс. Доколку заедничките даноци се распределуваат според формула, во која ќе се вклучат покрај потеклото на приходите и други критериуми, тогаш заедничките даноци ќе служат и за хоризонтално фискално израмнување (еквализација).

Во најголемиот дел од земјите од ОЕЦД, формулите за распределба на средствата се дефинирани со посебен закон и за нивна промена е потребна промена на законот во парламентот. Најчесто во дефинирањето на формулите, централната власт се консултира со локалните власти, но ретко бара консензус и неопходна согласност од нив. Во врска со прашањето, колку често се вршат промени во формулата за распределување на трансферите, земјите се разликуваат драстично, и тоа: од редовна промена на секои четири години, до сосема ретки промени или никогаш. Сепак, генерално може да се заклучи дека, аранжманите на заедничките даноци се релативно стабилни во националните фискални политики. Во некои од земјите од ОЕЦД, заедничките даноци содржат и елементи на фаворизирање на посиромашните локални единици, односно покрај за вертикално израмнување се користат и за хоризонтално фискално израмнување.

1.5.2 Хоризонтално фискално израмнување

Хоризонталниот фискален дебаланс претставува јаз или несовпаѓање помеѓу фискалните капацитети, фискалните потреби и трошоците на единиците на исто (локално) ниво на власт. Хоризонталниот фискален дебаланс вообичаено се јавува заради три причини: 1) како резултат на разликите во фискалните капацитети, локалните власти со примена на еднакви даночни стапки остваруваат различни даночни приходи по глава жител; 2) како резултат на разликите во степенот на економската развиеност, демографските и другите карактеристики на локалните единици се разликуваат и нивните фискални потреби, односно граѓаните имаат различни преференции за јавни добра и услуги во различни локални единици; и 3) како резултат на социо - економските и другите карактеристики, се јавуваат и разлики во трошоците во понудата на јавни добра и услуги од страна на локалните единици. На пример, една локална единица може да има поголеми или помали трошоци за обезбедување на една единица локално јавно добро во споредба со другите локални единици, во зависност од цената на тродот, густината на населеност, итн.

Хоризонталното израмнување, односно еквализацијата подразбира пренесување на средства од релативно побогатите кон посиромашните локални единици, со цел да се коригира јазот помеѓу фискалните капацитети или фискалните потреби на локалните власти (Oates 1999). Хоризонталното израмнување има за цел да овозможи, сите единици на локална власт да им обезбедуваат на граѓаните релативно еднакво ниво на јавни добра и услуги, при дадено релативно еднакво ниво на фискално оптоварување.

Според некои автори за разлика од вертикалниот дебаланс, израмнувањето на хоризонталниот дебаланс, претставува помалку контроверзно прашање, кое во зависност од тоа како се третира, може да ја доведе во прашање дури и оправданоста на самиот концепт на децентрализацијата (Bird 2006). Имено, доколку со хоризонталното израмнување се настојува во апсолутен износ да се изедначат локалните расходи по глава на жител помеѓу различните локални единици и да се доведат сите до нивото на најбогатите локални единици, тогаш концептот на децентрализација станува неоправдан. Во ваков случај, хоризонталното израмнување ги занемарува разликите во преференциите на граѓаните за јавни добра и услуги, односно разликите во фискалните потреби, трошоци и капацитети на локалните единици да генерираат сопствени приходи. Дополнително, израмнувањето на локалните расходи, од една страна ќе ги дестимулира локалните власти да го зголемуваат сопствениот капацитет за собирање јавни приходи, а од друга страна ќе ги направи помалку дисциплинирани во трошењето на јавните расходи, затоа што системот на хоризонтални трансфери всушност ги наградува локалните власти кои имаат пониски даноци и повисоки расходи (Bird 2006).

Според други автори пак, хоризонталното фискално израмнување се наметнува како неопходен инструмент за намалување на дебалансот помеѓу локалните власти, како резултат на зголемувањето на локалната автономија во процесот на децентрализација (Blöchliger 2014). При тоа, треба да се прави разлика помеѓу израмнувањето на регионалните разлики во степенот на развиеност на локалните единици и израмнување на индивидуалните доходни разлики помеѓу поединците. Иако регионалната и индивидуалната редистрибуција на доходот се заемно поврзани, тие се третираат со различни политики. Во таа смисла, наспроти хоризонталните фискални трансфери кои се насочени кон коригирање на регионалните разлики, индивидуалните доходни разлики помеѓу поединците се коригираат со политиката на прогресивно оданочување на доходот и програмите за социјални трансфери.

Корективна мерка: трансфери за хоризонтално израмнување

Фискалните трансфери за хоризонтално израмнување подразбираат пренесување на финансиски средства од релативно побогатите кон посиромашните локални единици, со цел да се коригира односно намали хоризонталниот фискален дебаланс. За разлика од трансферите за вертикално израмнување помеѓу централната и локалните власти, кои вообичаено се распределуваат според принципот на потекло на приходите, трансферите за хоризонтално израмнување се распределуваат според формула, која може да биде насочена кон израмнување на фискалните капацитети или фискалните потреби на локалните власти (Oates 1999).

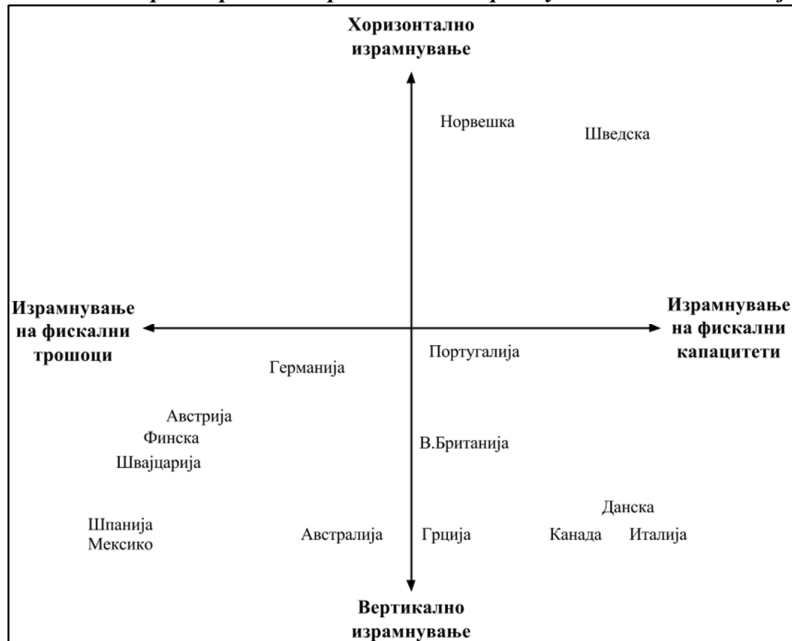
Во суштина, фискалните трансфери за хоризонтално израмнување можат да бидат насочени кон остварување на две основни цели: (1) да ги израмнат фискалните капацитети на локалните единици до одредено ниво,

имајќи го предвид и фискалниот напор кој го вложуваат локалните власти за собирање на сопствени локални приходи; и (2) да гарантираат одредено „минимално“ ниво на јавни добра и услуги, кое ќе им биде обезбедно на граѓаните и од страна на најмалите и најсиромашни локални единици.

Blöchliger (2014) ги дели трансферите за фискално израмнување на две основни групи, во зависност од целите и нивото на власт кое ги обезбедува: 1) трансфери за израмнување на приходите и трошоците, во зависност од тоа дали се насочени кон намалување на разликите во фискалните капацитети на локалните власти или на разликите во трошоците на локалната понуда на јавните добра и услуги; и 2) трансфери за хоризонтално и вертикално израмнување, во зависност од тоа дали трансферите се обезбедуваат од страна на побогатите локални единици (т.н. „Robin Hood“ принцип) или од страна на централната власт.

Следната слика дава преглед на аранжманите за фискално израмнување, во одделни земји од ОЕЦД.

Слика 1.1: Карактериски на фискалното израмнување во одделни земји



Извор: Blöchliger (2014).

Како што може да се забележи, фискалното израмнување во сите земји вообичаено претставува комбинација од хоризонтално и вертикално израмнување и израмнување на фискалните капацитети и трошоците. Притоа, вообичаено во земјите се применува вертикалното израмнување со фискални трансфери од страна на централната власт, додека хоризонталното израмнување со трансфери од локалните единици со поголем фискален

капацитет кон единиците со помал фискален капацитет е најмногу изразено во Норвешка и Шведска. Во однос на израмнувањето на фискалните трошоци и фискалните капацитети, искуствата на земјите се подвоени. На пример, во Германија, Австрија, Финска, Швајцарија, Шпанија и други, трансферите повеќе се наменуват кон израмнување на трошоците, додека трансферите во Португалија, Велика Британија, Данска, Италија, Грција и други, повеќе се насочени кон израмнување на фискалните капацитети.

1.6. Основни методолошки аспекти во дизајнирањето на системот на фискални трансфери

Во дизајнирањето на системот на фискални трансфери, неколку основни прашања заслужуваат особено внимание, а тоа се: начинот на определување на големината на трансферите, методите на распределба на трансферите помеѓу различните единици на локална власт, одредување на фискалниот капацитет и фискалните потреби на локалните единици и вклучувањето на фискалниот напор при распределувањето на трансферите (Bird 1999).

1.6.1 Определување на големината на фискалните трансфери

Во основа постојат три различни методи на определување на износот на фискални трансфери, односно определување на големината на заедничкиот фонд на средства (common pool) за финансирање на пониските нивоа на власт, и тоа: 1) процентуален износ од приходите на централната власт (заеднички даноци); 2) ad hoc принцип, односно по пат на дискрециско одлучување од страна на централната власт, како во случајот за другите буџетски расходи; и 3) принцип на формула, која може да базира на повеќе критериуми, како што се некои карактеристики на локалните власти или процентуално учество од локалната потрошувачка, итн.

Најдобриот метод за определување на износот на фискалните трансфери, од аспект на централната власт веројатно е годишното определување на износот на трансферите, односно дискрециското одлучување согласно буџетските принципи. Ваквото определување на трансферите, освен во случаите кога нивниот износ е однапред познат и предвидлив, за локалните власти предизвикува два ефекти: прво, локалните власти не се во состојба долгорочно да ги планираат своите расходи, и второ ќе се соочуваат со меки буџетски ограничувања. Оттаму, веројатно подобар начин на определување на износот на трансфери, кој ќе биде во согласност со принципот на стабилност за локалните власти, но ќе го задоволува и принципот на флексибилност на централната власт, е одредувањето на трансферите како фиксен процент од даноците на централната власт. Дополнително, подобро е предмет на распределба да се сите централни даноци, отколку само некои од нив, затоа што искуството на повеќе земји покажало дека, со текот на времето централната

власт ја зголемува наплатата или ги зголемува стапките на даноците кои не се делат со локалните власти (Bird 1999).

1.6.2 Методи на распределба на фискалните трансфери

Во однос на прашањето за распределбата, односно алокацијата на трансферите помеѓу различните единици на локална власт, постојат четири основни методи: 1) принцип на потекло на приходи, кога трансферите се враќаат од централната кон локалните власти, согласно потеклото каде се остварени; 2) *ad hoc* принцип, односно по пат на дискрециско одлучување од страна на централната власт; 3) принцип на формула, која може да се базира на повеќе критериуми во врска со фискалните капацитети, фискалните потреби и фискалниот напор на локалните власти; 4) принцип на целосно или делумно покривање на трошоците на локалните власти за обезбедување на одредени јавни добра и услуги.

Притоа, одлуката како ќе се распределуваат трансферите, зависи од целите кои треба да се остварат. На пример, распределбата на трансферите врз основа на принципот на потекло на приходите, се користи главно за премостување на вертикалниот фискален дебаланс. Распределбата врз основа на формула, во која освен потеклото на приходите, се вклучени и други критериуми се користи за надминување на хоризонталниот фискален дебаланс. Распределбата врз основа на критериумот за покривање на трошоците на локалните власти, се користи за надминување на проблемот со позитивните екстерналии и поефикасна алокација на ресурсите во јавниот сектор.

Во теоријата, општо е прифатено дека добриот систем на распределба на фискалните трансфери би требало да базира на принципот на формула, додека дискрециските трансфери или трансферите кои се распределуваат на *ad hoc* основа би требало да се избегнуваат (Bird и Smart 2002).

Основните компоненти во формулите за распределба на трансферите се: капацитетот, потребите и напорот. Притоа, често потребите се проценуваат врз основа на индикатори за демографската структура или видот на локалната власт, додека посуштинско и критично е прашањето за проценка на капацитетот на локалните власти да собираат јавни приходи и фискалниот напор кој го вложуваат (Bird и Smart 2002).

1.6.3 Проценување на фискалните капацитети

Фискалниот капацитет на една локална единица е мерка за потенцијалната фискална способност на локалната власт да генерира сопствени фискални приходи и да обезбеди соодветно ниво и квалитет на јавни добра и услуги на своите граѓани. Постојат три основни методи на проценка на фискалниот капацитет на локалните единици или мерењето на нивната способност да обезбедат доволно приходи од сопствени извори (Bird и Smart 2002): наплатени фискални приходи во изминатиот период, макроекономски индикатори и репрезентативен даночен систем.

Наједноставен начин на определување на фискалниот капацитет на локалните единици е истиот да се процени врз основа на сумата на наплатените фискални приходи во секоја локална единица, во изминатиот период. Овој пристап има сериозни недостатоци, затоа што не го зема предвид напорот, кој секоја локална единица го прави за да ги собере сопствените фискални приходи. Уште полошо, локалните заедници многу веројатно ќе бидат мотивирани и да ги намалат сопствените приходи (преку намалување на даночните стапки) за да добијат поголема сума на фискални трансфери од централната власт.

Со користењето на макроекономските индикатори, како што се доходот и бруто домашниот производ, се добива пореална проценка на фискалниот капацитет на локалните заедници. Овој пристап има исто така еден голем ограничувачки фактор, а тоа е најчесто недостатокот од соодветни статистички податоци за доходот или бруто домашниот производ, дезагрегирани на ниво на локалните заедници. Понатаму, доколку како индикатор се користи доходот, тој е добар индикатор за даночната способност на граѓаните, но, не мора да е добар показател за фискалниот капацитет на локалните заедници, во услови кога локалните власти, имаат ограничена или никаква автономија да наметнуваат локални даноци на доход. Од друга страна, кога се користи бруто домашниот производ, како збир на добра и услуги произведени на една територија, без разлика на потеклото на производствените фактори, може да се добие погрешна проценка за фискалниот капацитет на локалните заедници, од причина што, неговата вредност може во голем дел да се должи на нерезидентните производствени фактори.

Репрезентативниот даночен систем подразбира проценка на фискалниот капацитет на локалните заедници, според износот на фискални приходи, кои локалната заедница би можела да ги обезбеди од својата даночна основа, со користење на стандардната (просечна) даночна стапка. Овој пристап нуди најреална проценка на фискалниот капацитет на локалните заедници, со еден ограничувачки фактор, дека треба да биде позната даночната основа на локалните заедници.

1.6.4 Проценување на фискалниот напор

Фискалниот напор претставува функција помеѓу даночните приходи, кои се реализирани односно наплатени во локалната единица и локалната даночна основа. Во дизајнирањето на системот на фискални трансфери и нивната распределба, често се поставува дилемата, дали покрај фискалниот капацитет да се земе предвид и фискалниот напор на различните единици на локална власт.

Во теоријата постои консензус дека системот на фискалните трансфери треба им обезбеди на граѓаните во различните локални единици одредено ниво и квалитет на јавни добра и услуги, но при дадено прифатливо или приближно еднакво фискално оптоварување на граѓаните во различните локални единици.

Основниот аргумент за вклучување на фискалниот напор во формулите за распределба на трансферите е потребата да се спречат одредени локални власти да бидат корисници на трансфери, без притоа самите да направат напор

да ги соберат даночните приходи, се разбира ако имаат соодветна даночна основа, односно ако имаат доволен фискален капацитет. Од друга страна, и за локалните власти кои се корисници на трансферите, исто така е пожелно да биде вклучен фискалниот напор при распределбата на трансферите, затоа што во спротивно нивниот поголем фискален напор за собирање даночни приходи, нема да биде забележан и соодветно награден, наспроти побогатите локални единици, кои истиот износ на даночни приходи можат да го соберат со далеку помал фискален напор. Оттаму, вклучувањето на фискалниот напор во распределбата на трансферите би требало да доведе до издвојување на локалните единици, кои прават поголем фискален напор (имаат повисоки даночни стапки и поголема наплата на даночните приходи) и до нивно наградување со повисок износ на трансфери.

Од друга страна, мерењето на фискалниот напор воопшто не е едноставна задача. Така на пример, ако даночната основа е еластична на даночната стапка, тогаш вообичаените мерки го преценуваат фискалниот капацитет на локалните единици со ниски даночни стапки и го потценуваат фискалниот напор што локалната власт треба да го направи за да ги зголеми даночните стапки, затоа што даночната основа опаѓа со зголемувањето на стапките. Давањето на преголемо значење на фискалниот напор во формулите за распределба на трансферите може да биде на штета на најсиромашните локални единици, кои многу потешко можат да остварат зголемување на фискалниот напор за одреден процент, во однос на побогатите единици.

Според тоа, во однос на прашањето за вклучување на фискалниот напор во распределбата на трансферите, веројатно оптималното решение е некаде на средина помеѓу двата спротивставени концепти. Во таа смисла, добро дизајниран систем на фискални трансфери подразбира систем во кој трансферите на една единица на локална власт, не би требало да бидат ниту пониски ако напорот на локалната власт е поголем, ниту да бидат повисоки ако напорот на локалната власт е помал (Bird 1999).

1.6.5 Проценување на фискалните потреби

Различните локални единици покрај тоа што можат да се разликуваат според фискалниот капацитет и фискалниот напор, можат да се разликуваат и во однос на износот на јавни расходи, кои треба да ги направат за да обезбедат одредено ниво и квалитет на јавни добра и услуги. Со други зборови, две локални единици во обезбедувањето на идентичен пакет од јавни добра и услуги можат да имаат потреба од различен износ на финансиски средства по глава жител.

Разликите во потребниот износ на финансиски средства по глава жител за обезбедување на јавните добра и услуги, помеѓу различните локални единици, можат да бидат предизвикани од: разликите во трошоците по глава на жител и разлики во потребите по глава на жител.

Разлики во трошоци по глава на жител. Локалните власти можат да имаат различни трошоци по глава на жител за обезбедување на една единица јавно добро или услуга, како резултат на постоење на разлики во климатските

и географските фактори, густината на населеност и оддалеченоста, разликите во платите, односно цената на трудот, и сл. Локалните единици во оддалечените, руралните или планинските подрачја, ќе имаат поголеми трошоци во понудата на јавните добра и услуги, во однос на другите локални единици.

Разлики во потребите по глава на жител. Локалните власти можат да се разликуваат и во однос на нивото на потребните единици од различни јавни добра и услуги, како резултат на разликите во демографската структура на населението. Така на пример, локалните единици во зависност од старосната структура на населението, можат да имаат поголеми или помали потреби за основни и средни училишта, рекреативни центри, или пак за домови за стари лица и болници, понатаму локалните единици со повеќе сиромашни граѓани ќе имаат поголема потреба од програми за социјални трансфери, итн.

Мерењето на фискалните потреби на локалните единици воопшто не е едноставна задача. Притоа постојат три основни проблеми, како да се дефинира „стандардното“ ниво на јавни расходи за обезбедување на една единица од некое јавно добро или услуга, како да се измерат разликите во трошоците по глава жител и како да се измерат разликите во потребите по глава жител помеѓу различните локални единици. Трошоците по глава на жител најчесто се проценуваат врз основа на различни индикатори: климатски фактори, густината на населеност, степенот на урбанизираност, оддалеченоста (локацијата), зачестеноста на природни непогоди, и сл. Потребите по глава на жител се проценуваат врз основа на пропорцијата во вкупното население на одредени категории на граѓани, на пример: бројот на новороденчиња, ученици, студенти, лица со посебни потреби, пензионери, невработени, приматели на социјална помош, и сл.

Во однос на прашањето за дефинирање на т.н. стандардно ниво на јавни добра и услуги, кое секоја локална единица би требала да биде во можност да го обезбеди на своите граѓани, најчесто во дизајнирањето на системот на трансферите, прифатено е дефинирање на стандардното ниво како „минимално“ ниво, додека ограничени се залагањата за обезбедување на потполно „идентично“ ниво на јавни добра и услуги за сите граѓани во сите локални единици (Vaillancourt и Bird 2005).

МЕРЕЊЕ НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Децентрализацијата е комплексен и повеќедимензионален процес, кој вклучува не само фискални, туку и политички и административни димензии. Соодветно на тоа, мерењето на децентрализацијата е поеднакво комплексно прашање, кое би требало да ги опфати сите димензии на процесот на децентрализацијата. Сепак, наспроти сложената реалност, во емпириските истражувања децентрализацијата најчесто се поистоветува и мери преку фискалните текови помеѓу различните нивоа на власт во земјите. Веројатно, заради тоа досегашните емпириски студии за ефектите на фискалната децентрализација врз големината на јавниот сектор, економскиот раст или другите макроекономски варијабли, ги нудат сите можни резултати: од значајни позитивни ефекти, до значајни негативни ефекти или непостоење на каква било поврзаност помеѓу децентрализацијата и истражуваните варијабли.

Како и во повеќето досегашни емпириски студии од оваа област, предмет на истражување во оваа студија е токму фискалната децентрализација, мерена преку фискалните индикатори. Притоа, административната и политичката димензија на процесот на децентрализацијата, делумно заради недоволната расположливост со податоци, но и заради потесното тематско определување, не се опфатени во оваа студија. Во продолжение ќе направиме краток осврт на расположливите статистички бази на податоци за децентрализацијата, како и на основните квантитативни и квалитативни индикатори за нејзино мерење, кои се вообичаено користени во досегашните емпириски студии од оваа област.

2.1. Распожливи бази на податоци за фискалната децентрализација

Најкористени извори на податоци за фискалната децентрализација се статистичките бази на податоци на: Меѓународниот монетарен фонд, Светската банка и Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД). Притоа, базата на Меѓународниот монетарен фонд иако е најобемна, опфаќа само квантитативни критериуми за децентрализацијата, додека базите на Светската банка и ОЕЦД вклучуваат и квалитативни индикатори на децентрализацијата.

2.1.1 Меѓународен монетарен фонд

Статистиката на Меѓународниот монетарен фонд (ГФС) е најкористената база на податоци за јавните приходи и расходи. Таа се состои од годишни податоци за фискалните варијабли за вкупно 176 земји. Основната цел на ГФС е да обезбеди сеопфатни и стандардизирани податоци, врз основа на кои ќе можат да се истражуваат и компарираат фискалните политики и

перформанси на земјите. Стандардизирањето на податоците, иако има предност затоа што го овозможува мерењето и евалуирањето на политиките и перформансите на земјите во една стандардизирана рамка, воедно претставува и голем ограничувачки фактор затоа што ги занемарува квалитативните особености на секоја земја (различната законодавна, институционална, административна и политичка структура). Сепак, од аспект на фискалната децентрализација, базата на податоци на Меѓународниот монетарен фонд, има ограничена примена, поради два основни недостатоци: прво, ГФС не обезбедува податоци за субцентралните нивоа на власт за сите земји, туку приближно за една третина од земјите; и второ, стандардизирањето на фискалните варијабли доведува до занемарување на квалитативните аспекти на процесот на децентрализација, а со тоа и до нејзино нереално изразување.

Во една студија (Abdelhak и други 2013) која ги компарира расположливите статистички бази на податоци за фискалната децентрализација, се истакнуваат следниве недостатоци на ГФС:

- временските серии на податоците не се еднакво расположливи за сите земји и не се континуирани за сите години;
- податоците за субцентралните власти се расположливи само на агрегатно ниво, односно се дадени збирно за сите единици на исто ниво на власт, што не овозможува анализа на хоризонталниот дебаланс во земјите; и
- податоците не го изразуваат степенот на автономија на субцентралните власти врз нивните сопствени извори на приходи, како и врз нивните расходи, што доведува до преценување на степенот на децентрализација во земјите.

2.1.2 Светска банка

Светската банка со цел да овозможи компаративен приказ на политичката, административната и фискалната димензија на децентрализацијата во земјите, разви сет од квантитативни и квалитативни индикатори за мерење на децентрализацијата, кои се јавно објавени и расположливи на нејзината веб-страница. Притоа, квантитативните индикатори за фискалната децентрализација ги опфаќаат: учеството на локалните власти во вкупните јавни приходи; учеството на локалните власти во вкупните јавни расходи; и вертикалниот фискален дебаланс. Од друга страна, квалитативните индикатори се однесуваат на квалитативните аспекти на уредувањето на системот на фискални односи помеѓу различните нивоа на власт во земјите, како што се: квалитативните карактеристики на распределбата на функциите и приходните извори; регулацијата на локалното задолжување; и карактеристиките на системот и политиката на фискалните трансфери.

Статистичката база за фискалната децентрализација на Светската банка не претставува примарен извор на податоци за децентрализацијата, туку база на индикатори, кои се пресметани и базирани на податоци објавени од други извори. Така на пример, индикаторите за фискалната децентрализација се пресметани врз основа на податоците од (ГФС, додека индикаторите за политичката децентрализација се базирани на повеќе студии, кои се самостојно спроведени од страна на Светската банка (Database on Political Institution) или

спроведени од страна на други меѓународни организации (ОЕЦД, Интерамериканската развојна банка, итн.), или истражувачки студии од индивидуални автори и сл. Индикаторите за фискалната децентрализација се пресметани на годишна основа и се расположливи за периодот од 1972 година до 2011 година и ги имаат истите недостатоци како и примарните извори на податоци. Така на пример, заради ограничувањата на примарните бази на податоци, тие не се континуирани низ времето, ниту подеднакво расположливи за сите земји. Така на пример, податоци за квалитативните индикатори за фискалната децентрализација се расположливи само за 30 до 68 земји, во зависност од дадениот индикатор кој се мери (Abdelhak и други 2013).

2.1.3 ОЕЦД

ОЕЦД во изминатиов период, како резултат на сè поголемата фискална улога на субцентралните нивоа на власт во земјите, спроведе една серија на научно - истражувачки студии за системот на фискални односи помеѓу одделните нивоа на власт во земјите. Во овие студии, предмет на истражување беа: улогата на локалните приходи и расходи во земјите, структурата на локалните приходи и расходи, системот на фискалните трансфери, нивото на локално задолжување и фискалните правила.

Ваквата истражувачка активност на ОЕЦД, резултираше со формирање на посебно тело (Network on Fiscal Relations across Levels of Government), чија основна цел е анализирање на фискалните односи помеѓу централната и локалната власт и нивните ефекти врз макроекономската стабилност, ефикасноста и еднаквоста во земјите. Основна методолошка алатка на ОЕЦД за анализирање на фискалните односи помеѓу одделните нивоа на власт во земјите членки е студијата, наречена Fiscal Design Surveys across Levels of Government, која за разлика од ГФС, покрај квантитативните вклучува и квалитативни индикатори. Притоа, квалитативните индикатори на децентрализацијата се однесуваат пред сè, на степенот на даночната автономија на локалните власти, како и на политиката на фискалните трансфери помеѓу различните нивоа на власт. Првата студија на ОЕЦД за квалитативните аспекти на децентрализацијата (даночната автономија на субцентралните власти и фискалните трансфери) беше подготвена и објавена во 1999 година.

2.2. Индикатори за мерење на фискалната децентрализација

Повеќето емпириски студии кои ја истражуваат фискалната децентрализација и нејзините ефекти ги користат квантитативните индикатори за нејзино мерење. Причината секако е тоа што овие индикатори се достапни за поголем број земји и во подолги временски серии, за разлика од квалитативните индикатори.

Табела 2.1: Споредба на базите на податоци за мерење на децентрализацијата

База	Основна цел	Тип	Извор на податоци	Димензии	Број на земји
ГФС, ММФ	Збир на финансиски и статистички податоци за владите	Примарно квантитативна	Владини извештаи	Фискални и административни податоци за централната, државните и локалните власти.	над 130
База на индикатори за фискална децентрализација, Светска Банка	Систематизирање и компарирање на децентрализацијата на голем примерок на земји	Квантитативна и квалитативна	Квантитативни: ГФС Квалитативни: дополнителни извори (студии)	Квантитативни: приходи, расходи и зависност од фискални трансфери Квалитативни: фискални и административни	Квантитативни: над 130 Квалитативни: од 30 до 68
База на податоци за фискална децентрализација, ОЕЦД	Разграничување на автономијата во приходите и другите фискални односи	Квантитативна и квалитативна	Квантитативни и квалитативни: податоци од анкетни прашалници од земјите членки	Приходи, расходи и фискални односи помеѓу различните нивоа на власт.	до 16

Извор: Abdelhak и други (2013).

Квантитативните индикатори се однесуваат на оние аспекти од децентрализацијата, кои релативно лесно можат да се измерат, како на пример: учеството на локалните приходи и расходи во вкупните јавни приходи, односно расходи, или во бруто домашниот производ, понатаму, големината на фискалните трансфери и нивното учество во вкупните локални приходи или расходи, итн.

2.2.1. Децентрализација на јавните расходи

Степенот на децентрализација на јавните расходи се мери преку два основни индикатори: *учество на локалните расходи во вкупните јавни расходи*; и *учество на локалните расходи во бруто домашниот производ*. Децентрализацијата на јавните расходи е ефикасен показател за степенот на фискална децентрализација на земјата, во случај кога расходите на локалните власти не се контролирани од страна на повисоките нивоа на власт. Во услови пак, кога значаен дел од локалните расходи се финансираат преку фискални трансфери од централната власт, овој индикатор го преценува степенот на фискална децентрализација, заради тоа што централната власт, преку контролирање на локалните приходи, одлучува за намената и природата на расходите на локалните власти.

2.2.2. Децентрализација на јавните приходи

Степенот на фискална децентрализација може да се изрази и на приходната страна, преку два индикатори: *учество на локалните приходи во вкупните јавни приходи*; и *учество на локалните приходи во бруто домашниот производ*. Локалните власти главно се финансираат од два основни приходни извори: сопствени локални приходи (даночни и неданочни приходи) и фискални трансфери од други нивоа на власт. Ваквата поделба на локалните приходи се прави со цел пореално да се изрази степенот на автономија на локалните власти врз нивните приходи. Во овој контекст, структурата на локалните приходи често се среќава како мерка за степенот на фискална децентрализација, преку пресметување на: *учество на локалните даночни приходи во вкупните локални приходи*; и *учество на фискалните трансфери во вкупните локални приходи*.

2.2.3. Фискални трансфери

Разликата помеѓу децентрализацијата на расходите и приходите го дава износот на фискалните трансфери, кои локалните власти ги добиваат од централната власт. Притоа, кој од предходните два индикатори посоодветно го изразува степенот на фискалната децентрализација, зависи од природата на фискалните трансфери. Имено, доколку трансферите се општи и локалните власти можат самостојно да одлучуваат за нивната намена, тогаш фискалната децентрализација може посоодветно да се изрази преку показателот на расходната страна и учеството на локалните во вкупните јавни расходи. Од друга страна пак, доколку фискалните трансфери се строго наменски и контролирани од страна на централната власт, тогаш посоодветен показател за фискалната децентрализација ќе биде учеството на сопствените локални приходи во вкупните јавни приходи (Akai 2013).

2.2.4. Вертикален фискален дебаланс

Вертикалниот фискален дебаланс покажува во колкав степен, локалните власти во финансирањето на своите расходи се потпираат врз фискалните трансфери од повисоките нивоа на власт и се пресметува како: *учество на фискалните трансфери во локалните расходи*. Сепак, вертикалниот дебаланс како индикатор за степенот на децентрализација, ја покажува само големината на фискалните трансфери, но не и нивната намена и другите карактеристики. Имено, фискалните трансфери можат да им бидат доделени на локалните власти под многу различни услови за користење. Тие можат да варираат од фискални трансфери, кои се многу блиски до заедничките даноци, затоа што локалните власти потполно автономно располагаат со приходите, до трансфери кај кои централната власт ја задржува целата контрола и одлучува за нивната употреба. Оттаму, природата на фискалните трансфери директно

влијае врз степенот на автономијата на локалните власти врз нивните приходи и расходи, а со тоа и на реалниот степен на фискалната децентрализација.

2.2.5. Автономија на локалните власти

Автономијата на локалните власти зависи од големината на „сопствените“ приходни извори со кои се финансираат локалните власти и е во инверзна пропорција со големината на фискалните трансфери од повисоките нивоа на власт. Степенот на автономија на локалните власти се пресметува како: *учество на „сопствените“ локални приходи во локалните расходи*. Ако локалните власти, сите расходи ги финансираат со сопствени извори на приходи, тогаш фискалните трансфери се нула, а степенот на фискална автономија е еднаков на единица. Врската помеѓу фискалните трансфери и фискалната автономија може да се изрази на следниов начин (Akai 2013):

$$\frac{\text{Фискални трансфери}}{\text{Локални расходи}} = \frac{\text{Локални расходи} - \text{Локални приходи}}{\text{Локални расходи}}$$
$$= 1 - \frac{\text{Локални приходи}}{\text{Локални расходи}} = 1 - \text{Локална автономија}$$

Треба да се нагласи, дека степенот на фискалната автономија може да биде многу висок и во случај кога големината на локалните расходи и приходи се многу ниски, затоа што автономијата пресметана на овој начин, се однесува на единствено на учеството на „сопствените“ локални приходи во локалните расходи, без разлика на висината на локалните расходи.

2.2.6. Комбинирани индекси

Во досегашната литература за фискална децентрализација, од страна на повеќе автори се развиени и неколку индикатори за мерење на фискалната децентрализација, кои ги комбинираат расходната и приходната страна на децентрализацијата. Такви се: PRI индексот, FDI индексот и композитниот индекс.

Индикатор на производни приходи (PRI - Production Revenue Indicator). Овој индикатор е развиен од страна на двајца автори Akai и Sakata (2002). Тие ја комбинираат расходната и приходната страна на процесот на децентрализација, претставувајќи индикатор кој се пресметува како аритметичка средина од степенот на децентрализација на јавните расходи и јавните приходи, односно аритметичка средина од учеството на локалните расходи во вкупните јавни расходи и учеството на локалните приходи во вкупните јавни приходи.

Индекс на фискална децентрализација (FDI - Fiscal Decentralization Index). Индексот на фискална децентрализација е развиен од Vo (2010) и претставува геометриска средина од два индикатори: фискалната автономија и фискалната важност на локалните власти. Притоа, фискалната автономија на локалните власти покажува колкав дел од локалните расходи се финансираат

со сопствени локални извори на приходи и се пресметува како однос помеѓу сопствените локални приходи и локалните расходи. Додека, фискалното значење на локалните власти го покажува учеството на локалните расходи во вкупните јавни расходи во земјата, што всушност е еквивалент на степенот на децентрализација на јавните расходи.

Композитен индекс (CR - Composite Ratio). Композитниот индекс е развиен од страна на двајца автори Martinez-Vazquez и Timofeev (2010) со комбинирање на приходната и расходната страна на децентрализацијата, слично на претходните индекси. Композитниот индекс се добива како однос помеѓу индикаторот за децентрализацијата на приходите и разликата од еден и индикаторот за децентрализацијата на расходите.

За разлика од индикаторот на Akai и Sakata (2002), композитниот индекс ги комбинира двата индикатори за децентрализација на приходите и расходите, на начин на кој тие се надополнуваат и го засилуваат ефектот врз конечната мерка за степенот на фискалната децентрализација на земјата. Имено, за исто ниво на децентрализација на приходите, композитниот индекс добива значајно поголема вредност доколку децентрализацијата на расходите се зголеми, во однос на комбинираниот индекс на Akai и Sakata (2002).

Според една анализа (Feld и други 2008), во која предмет на истражување се индикаторите за фискалната децентрализација, кои се користат во емпириските истражувања, потврдено е дека како мерка за фискалната децентрализација, најчесто се користат квантитативните индикатори. Притоа, од вкупно 26 анализирани емпириски студии, во дури една третина од студиите, фискалната децентрализација се мери преку учеството на локалните расходи во вкупните јавни расходи, додека во една четвртина од студиите, како мерка се зема учеството на сопствените локални приходи во локалните расходи.

2.3. Слабости на квантитативното мерење на децентрализацијата

Кога се мерат и споредуваат фискалните односи помеѓу одделните нивоа на власт помеѓу различни земји, треба да се имаат предвид две основни димензии. Првата димензија се однесува на формалната распределба на функции и приходи помеѓу различните нивоа на власт и во овој контекст, степенот на децентрализација може да се изрази преку обемот на функции и приходи доделени на локалните власти во однос на централната власт. Втората и позначајна димензија пак, се однесува на распределбата на автономијата и покажува во кој степен е децентрализирана моќта околу одлучувањето за функциите и приходите на различните степени на власт. Земјите во кои локалните власти имаат автономија да одлучуваат за своите расходи и да собираат „сопствени“ приходи, имаат реално повисок степен на децентрализација во однос на другите земји и покрај тоа што формалната распределба на расходи и приходи помеѓу земјите може да е идентична (Stegarescu 2005).

Табела 2.2: Индикатори за мерење на фискалната децентрализација: дефинирање, пресметување и примена

Индикатор		Дефинирање	Пресметување	Примена
Индикатори за фискалната децентрализација	Некомпозитни	Индикатор за децентрализација на приходи (RDI) $\frac{\text{Сопствени локални приходи}}{\text{Вкупни јавни приходи}}$	$D^r(r) = r$	Eyraud и Lusinyan (2011); Escolano и други (2012)
		Индикатор за децентрализација на расходи (EDI) $\frac{\text{Локални расходи}}{\text{Вкупни јавни расходи}}$	$E^e(e) = e$	Eyraud и Lusinyan (2011); Escolano и други (2012)
		Автономија на приходи I (RA ¹) $\frac{\text{Сопствени локални приходи}}{\text{Локални приходи}}$	$A^I(r,R) = \frac{r}{R}$	Stegarescu (2005)
	Композитни	Автономија на приходи II (RA ²) $\frac{\text{Сопствени локални приходи}}{\text{Локални расходи}}$	$A^{II}(r,e;\bar{D}) = \frac{r}{e \bar{D}}$	Martinez - Vazquez и Timofeev (2010)
		Индикатор на производни приходи (PRI) Аритметичка средина од RDI и EDI	$N(r,e) = \frac{r+e}{2}$	Akai и Sakata (2002)
		Индекс на фискална децентрализација (FDI) Геометричка средина помеѓу фискалната автономност и фискалната важност	$V(r,e;\bar{D}) = \left(\frac{r}{e} \times e \frac{1}{\bar{D}}\right)^{1/2} = \left(r \frac{1}{\bar{D}}\right)^{1/2}$	Vo (2010)
		Композитен индекс (CR) $\frac{RDI}{1 - EDI}$	$C(r,e) = \frac{r}{1-e}$	Martinez - Vazquez и Timofeev (2010)
Вертикален дебаланс (VTI) или степен на зависност од трансфери (TD)	Некомпозитни	VFI ^I = TD ^I $\frac{\text{Трансфери}}{\text{Вкупни јавни приходи}}$	$T^I(r, R) = R-r$	Rao и Singh (2002)
		VFI ^{II} = TD ^{II} $\frac{\text{Трансфери}}{\text{Вкупни јавни расходи}}$	$T^{II}(r,R;\bar{D}) = (R-r) \frac{1}{\bar{D}}$	Rao и Singh (2002)
		VFI ^{III} = TD ^{III} $\frac{\text{Трансфери}}{\text{Централни приходи}}$	$T^{III}(r,R) = \frac{R-r}{1-r}$	Bahl и Wallace (2007)
		VFI ^{IV} = TD ^{IV} $\frac{\text{Трансфери}}{\text{Локални приходи}}$	$T^{IV}(r,R) = \frac{R-r}{R}$	Rodden (2002) Baskaran (2010)
		VFI ^V = TD ^V $\frac{\text{Трансфери}}{\text{Локални расходи}}$	$T^V(r,R;\bar{D}) = \frac{R-r}{e \bar{D}}$	Jin и Zou (2002) Eyraud и Lusinyan (2011)
	Композитен	VFI ^{VI} = TD ^{VI} $\frac{\text{Локални расходи} - \text{Сопствени лок. приходи}}{\text{Вкупни јавни приходи}}$	$T^{VI}(r,e;\bar{D}) = (e \bar{D} - r)$	Bird и Tarasov (2004)

Извор: Gu (2012).

Според претходно изнесеното, најголем дел од емпириските студии, кои ја истражуваат фискалната децентрализација, базираат на квантитативни мерки за децентрализацијата, земајќи ги предвид само учествата на локалните приходи и расходи во однос на вкупните јавни приходи односно расходи, или во однос на бруто домашниот производ на земјата. Ваквиот пристап на квантифицирање на децентрализацијата на јавниот сектор, кој го занемарува прашањето за автономијата на локалните власти, доведува до нереално изразување на степенот на децентрализација и нејзино преценување.

Имено, ГФС обезбедува годишни податоци за учествата на локалните приходи и расходи во вкупните јавни приходи или расходи на земјите или во БДП, но:

- локалните расходи се класифицираат според функцијата и намената, но не и според степенот на автономија на локалните власти, што значи дека дури и расходите кои овие власти ги прават за сметка или во име на централната власт, се изразени како локални расходи и покрај тоа што истите се целосно под контрола на централната власт, а со тоа и не претставуваат локални расходи во вистинска смисла на зборот;

- приходите на локалните власти не се изразуваат според изворот, односно не постојат податоци дали и во кој дел приходите се „сопствени“ приходи на локалните власти, а во кој дел им се доделени од повисоките нивоа на власт, преку заеднички даноци и фискални трансфери;

- фискалните трансфери не се разграничени според тоа дали се општи или наменски, дали им се доделени на локалните власти, според некој објективен критериум или со дискрециска мерка, а со тоа и не се прави разлика во однос на слободата на локалните власти во трошењето на овие средства и одредувањето на нивната намена.

Оттаму, кога се мери децентрализацијата исклучиво преку квантитативните индикатори, резултатите треба да се земат со доза на претпазливост, особено имајќи предвид дека во изминатиов период, децентрализацијата повеќе се сведува на зголемување на заедничките даноци и фискални трансфери од повисоките нивоа на власт, отколку на зголемување на фискалната автономија на локалните власти (Rodden 2004).

2.4. Нефискални индикатори на фискалната децентрализација

Освен квантитативните индикатори за децентрализацијата, во дел од емпириските студии се среќаваат и некои нефискални мерки за децентрализација, како што се: територијалната фрагментација, односно големината и бројот на единици на локална власт, понатаму бројот на вработени во јавниот сектор и др. (Arikan 2004).

2.4.1 Територијална фрагментација

Големината на децентрализација може да се изрази и преку големината на територијалната фрагментација или поделба на земјата, односно преку

бројот и големината на единиците на секое ниво на власт (Nelson 1986, Joulfaian и Marlow 1991, Schaltegger и Feld 2001).

Според оваа мерка, поголем број и помали единици на локална власт, се друго подеднакво укажува на поголем степен на фискална децентрализација на земјата. Сепак територијалната фрагментација, покрај употребата на фискалните индикатори, би требало да се користи само како дополнителен, а не и како основен индикатор за степенот на фискалната децентрализација, затоа што често се случува истиот да доведе до нереална слика за децентрализацијата во земјите. Така, според Vazquez и Timofeev (2010), државните приходи и расходи имаат значајно учество во вкупните јавни приходи и расходи во Индија, но бројот на државите во споредба со големината на вкупното население е релативно мал, што спротивно на реалната состојба, укажува на висок степен на фискална централизација во земјата.

2.4.2 Број на вработени во локалната администрација

Некои автори како мерка за степенот на децентрализацијата на земјата го земаат бројот на вработените во јавниот сектор на различните нивоа на власт (Rodrick 1998, Alesina 2003). Притоа, сето останато еднакво, поголемата пропорција на вработените во единиците на локалната власт во вкупниот број на вработени во јавниот сектор или во вкупното население, укажува на поголем степен на децентрализација на земјата. Слично, како и во случајот на територијалната фрагментација и овој индикатор треба да послужи само како дополнителен, но не и како единствен индикатор за мерење на степенот на децентрализација на земјите.

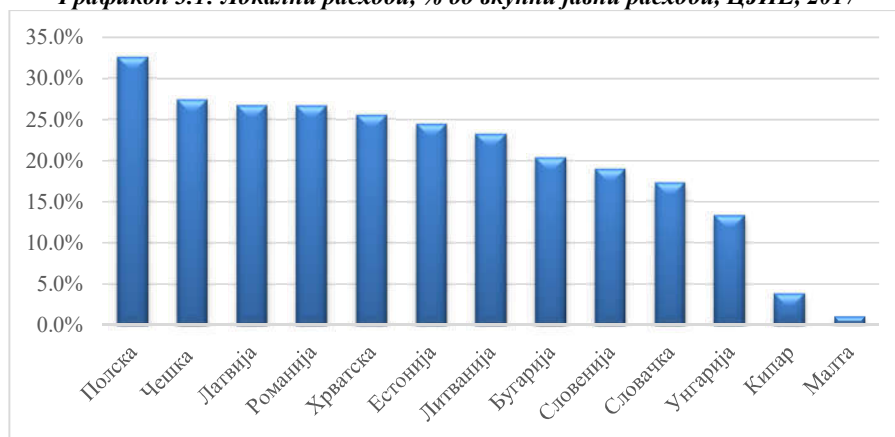
ПРЕГЛЕД НА ЛОКАЛНИТЕ ФИНАНСИИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЦЕНТРАЛНА И ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

Во продолжение ќе направиме краток систематизиран преглед на фискалната децентрализација во новите земји-членки на ЕУ од Централна и Југоисточна Европа (ЦЈИЕ). Конкретно, ќе ги анализираме актуелната состојба и движењата во изминативе две децении на: децентрализацијата на јавните расходи и степенот на децентрализираност по одделни јавни функции, понатаму децентрализацијата на јавните приходи и структурата на локалните расходи, состојбата со вертикалниот фискален дебаланс и нивото на задолженост на локалните власти.

3.1. Децентрализација на јавните расходи

Степенот на децентрализација на јавните расходи, согласно расположливите податоци од ЕУРОСТАТ, го изразуваме преку учеството на локалните расходи во вкупните јавни расходи и во БДП на земјите. Во 2017 година, во земјите од ЦЈИЕ, во просек околу 20% од јавните расходи отпаѓаат на локалните власти.

Графикон 3.1: Локални расходи, % од вкупни јавни расходи, ЦЈИЕ, 2017



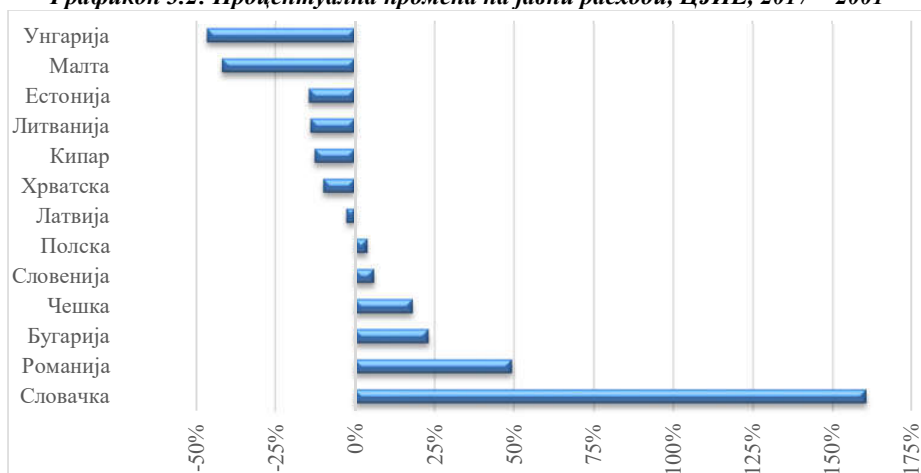
Извор: Сопствени пресметки, ЕУРОСТАТ.

Според учеството на локалните во вкупните јавни расходи, највисок степен на децентрализација има Полска со 32,6%, понатаму Чешка со 27,4%, Латвија со 26,7%, Романија со 26,6%, итн. Всушност осум од вкупно тринаесет анализирани земји имаат учество на локалните во вкупни јавни расходи повисоко од 20%. Наспроти овие земји, најмалку децентрализираните јавни

расходи имаат: Малта со 1,0% и Кипар со 3,9%. Овие две земји имаат екстремно низок степен на децентрализација изразен и преку учеството на локалните расходи во БДП од помалку од 2%. Според тоа, Кипар и Малта, во однос на степенот и динамиката на децентрализацијата на јавниот сектор во изминативе две децении, заедно со Грција претставуваат своевиден исклучок во однос на останатите европски земји.

Во шест од вкупно тринаесет анализирани земји од ЈИЕ, во изминативе речиси две децении доаѓа до зголемување на децентрализацијата на јавните расходи. Најголем пораст на степенот на децентрализација се бележи во Словачка, во која доаѓа до трикратно зголемување на учеството на локалните во вкупните јавни расходи од 6,6% во 2001 година на 17,2% во 2017 година кое се должи пред се на релативно пониската стартна основа. Покрај Словачка, изразен тренд на децентрализација на расходите во анализираниот период, постои и во Романија, Бугарија и Чешка со пораст на учеството на локалните во вкупните јавни расходи за 49,35%, 23,13% и 18,11%. Унгарија пак, претставува исклучок во однос на трендот на децентрализација во земјите од ЈИЕ и таа е единствената земја, во која во изминативе две децении се случува изразена централизација т.е. намалување на локалните расходи, како во однос на вкупните јавни расходи, така и во однос на БДП. Во преостанатите анализирани земји локалните расходи остануваат на релативно стабилно ниво во анализираниот период.

Графикон 3.2: Процентуална промена на јавни расходи, ЦЈИЕ, 2017 – 2001



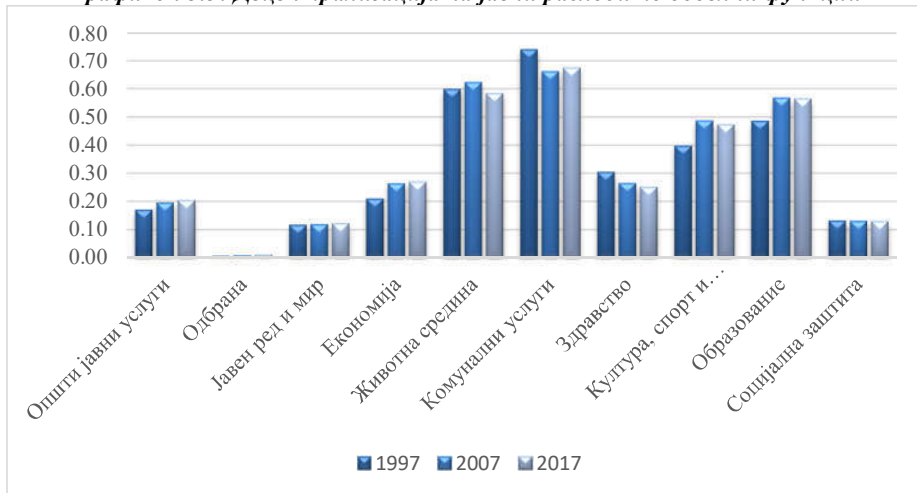
Извор: Сопствени пресметки, ЕУРОСТАТ.

3.2. Децентрализација на јавните расходи по одделни функции

Податоците од ЕУРОСТАТ ни овозможуваат да ја анализираме и структурата на локалните расходи според јавните функции (COFOG класификацијата на расходите). Како што се гледа од наредниот графикон,

најмногу децентрализирани јавни функции, кај кои, повеќе од половина од расходите се извршуваат на локално ниво на власта се: образованието, заштита на животната средина и комуналните услуги. Од друга страна, најмалку децентрализирани јавни функции се: одбраната, социјалната заштита и јавниот ред и мир. Ваквата состојба со децентрализираноста на јавните функции во земјите од ЛИЕ е во согласност со препораките изведени од теоријата за фискална децентрализација, според која јавните функции треба да се децентрализираат согласно хетерогеноста на локалните преференции и територијалната инциденца на користа. Во овој контекст, функциите од типот на комуналните услуги, културните, спортските и рекреативните активности, и сл., се најсоодветни за извршување од страна на локалните нивоа на власт. Од друга страна, функциите како што се: одбраната, социјалната заштита, одржувањето на јавниот ред и др., се карактеризираат со поширока национална корист и во теоријата не се среќаваат доволно аргументи за нивна децентрализација.

Графикон 3.3: Децентрализација на јавни расходи по одделни функции



Извор: Сопствени пресметки, ЕУРОСТАТ.

Во анализираниот период од 1997 до 2017 година, најголем пораст на децентрализацијата се забележа во образованието, каде учеството на локалните расходи се зголеми од 49% во 1997 на 57% во 2017 година. Ваквата состојба најмногу се должи на децентрализацијата на образованието во Романија во 2001 година, каде локалните расходи за само една година се зголемија од 7% на 57% во вкупните јавни расходи за образование.

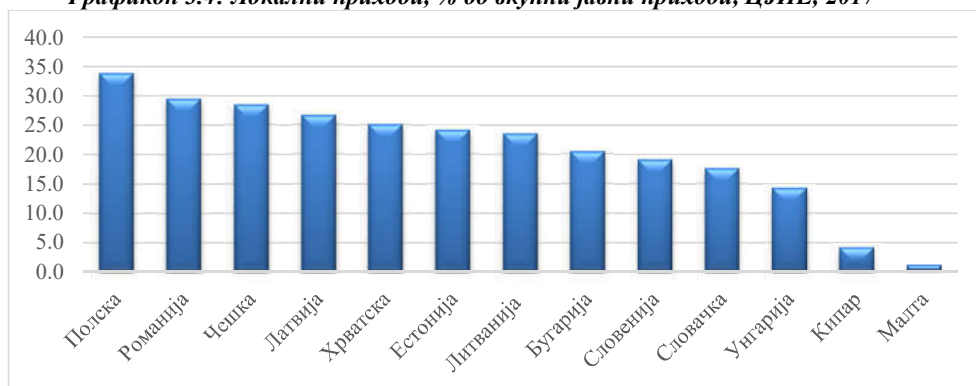
Понатаму, висок степен на децентрализација беше забележан и во културата, спортот и религијата, каде учеството на локалните расходи во вкупните јавни расходи се зголеми од 40% на 47%. Изразен тренд на децентрализација имаше и во економијата за 28,5%. Од друга страна, јавни

функции кои во изминативе две децении забележаа тренд на централизација се: здравството, одбраната и социјалната заштита.

3.3. Децентрализација на јавните приходи

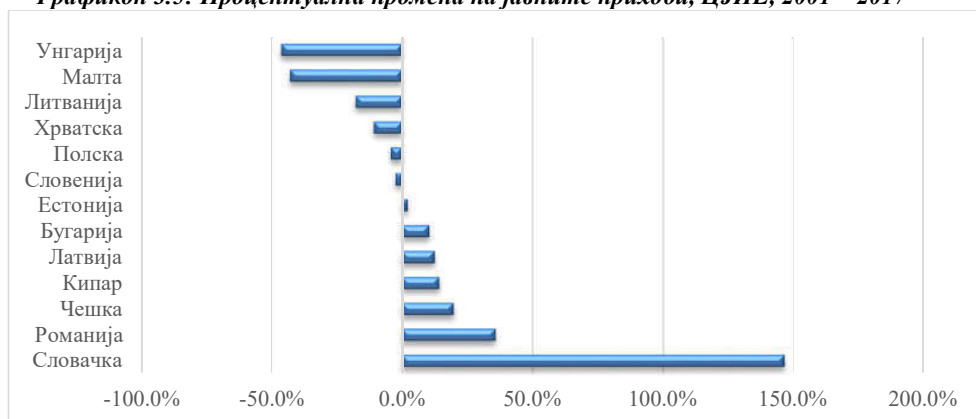
Децентрализацијата, идентично како и на расходната страна, ја изразуваме и на приходната страна преку учеството на локалните приходи во вкупните јавни приходи и во БДП. Локалните приходи, во земјите од ЈИЕ, во 2017 година, во просек изнесувале 20,57% од вкупните јавни приходи и 8 % од БДП. Слично на состојбата со јавните расходи, најголем степен на децентрализација на приходите имаат: Полска 33,86%, Романија 29,51%, Чешка 28,43%, додека најмалку децентрализирани приходи имаат Малта и Кипар, каде помалку од 5% од јавните приходи им припаѓаат на локалните власти.

Графикон 3.4: Локални приходи, % од вкупни јавни приходи, ЦЈИЕ, 2017



Извор: Сопствени пресметки, ЕУРОСТАТ.

Графикон 3.5: Процентуална промена на јавните приходи, ЦЈИЕ, 2001 – 2017



Извор: Сопствени пресметки, ЕУРОСТАТ.

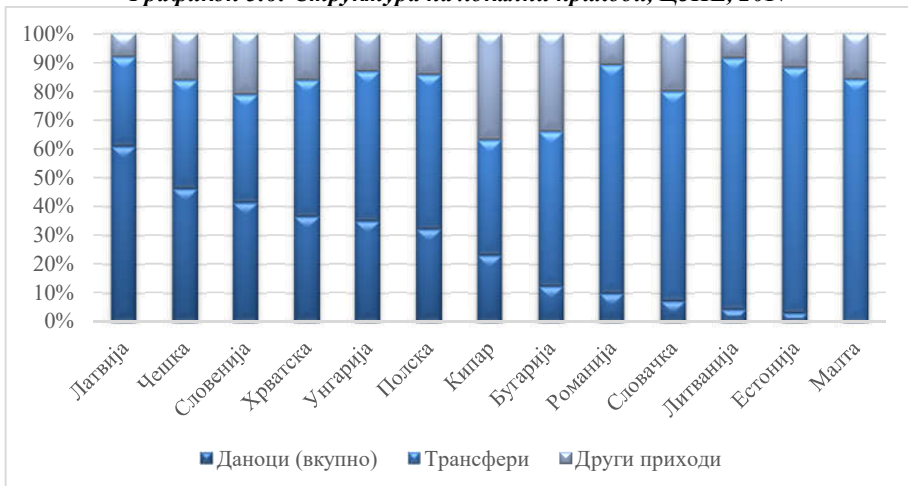
3.4. Структура на приходите на локалните власти

Локалните власти во земјите од ЈИЕ се финансираат од два основни извори: даноци (локални и заеднички даноци администрирани од централната власт) и фискални трансфери од централната власт. Притоа, повеќе од половината од приходите на локалните власти отпаѓаат на фискалните трансфери од централната власт или поточно 56,4% од вкупните приходи, додека даночните приходи чинат 27,8% од локалните приходи. Покрај даночните приходи и трансферите, локалните власти имаат и други помалку значајни приходи извори, како што се: корисничките надоместоци, приходите од имот, приходите од социјални придонеси, задолжувањето, и др.

Анализирано по земји, во 2017 година, најголеми даночни приходи имаат локалните власти во Латвија, 60,93 % од вкупните приходи, потоа Чешка 46,23%, Словенија 41,37% и Хрватска 36,66%, додека најмалку од даночни приходи се финансираат локалните власти во Литванија со 4,43% од вкупните приходи, Естонија со 3,19% и локалните власти во Малта кои воопшто не располагаат со приходи од даноци.

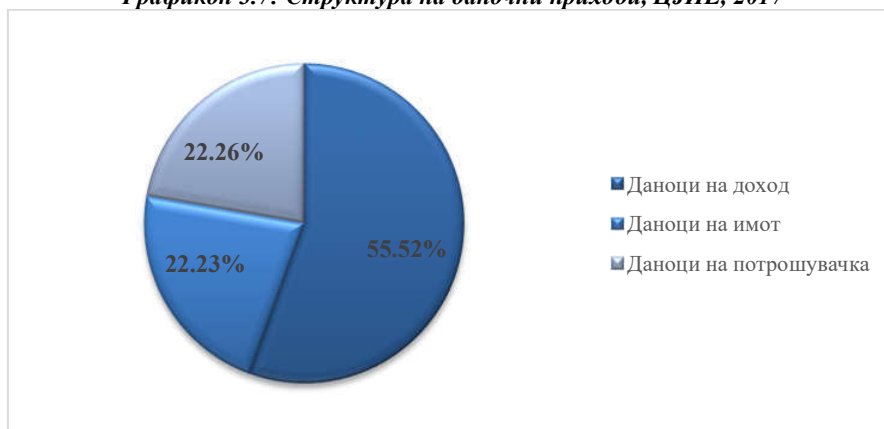
Во теоријата за фискална децентрализација е постигнат речиси консензус, дека оданочувањето на доходот и добивката треба да се препуштат на централната власт, додека даноците со имобилна даночна основа, како данокот на имот треба да се отстапат на локалните власти. Даноците на потрошувачка, како ДДВ, најчесто се издвојуваат како премногу комплексни за да бидат администрирани од страна на локалните власти. Ова се потврдува и на случајот на земјите од ЈИЕ, каде, како што е прикажано на претходниот графикон, даноците на имот и даноците на личен доход, во просек, чинат 87,74% од вкупните даночни приходи, додека на даноците на потрошувачка отпаѓаат 22,26% од даночните приходи на локалните власти.

Графикон 3.6: Структура на локални приходи, ЦЈИЕ, 2017



Извор: Сопствени пресметки, ГФС.

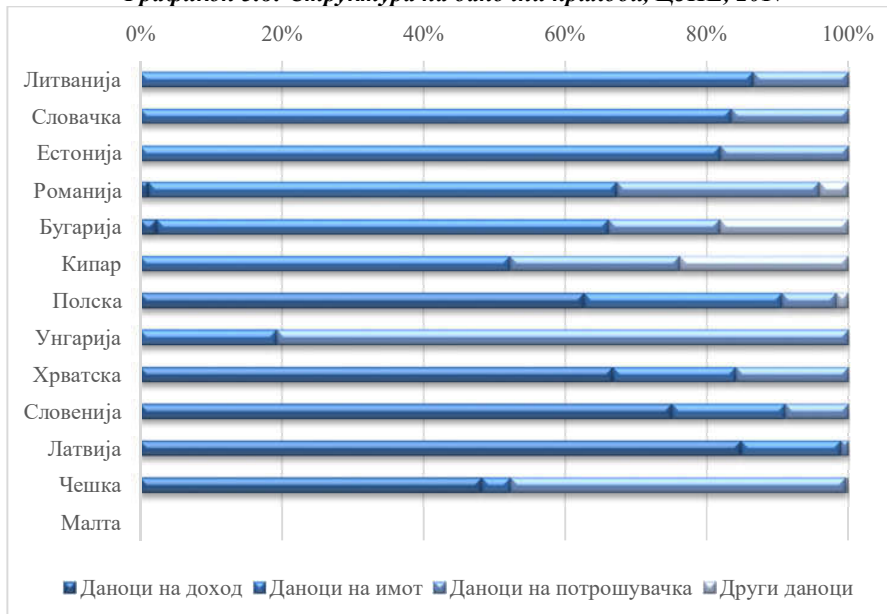
Графикон 3.7: Структура на даночни приходи, ЦЈИЕ, 2017



Извор: Сопствени пресметки, ГФС.

Анализирано по одделни земји, во седум од вкупно тринаесет анализирани земји од ЈИЕ, повеќе од 70% од даночните приходи отпаѓаат на даноците на имот и доход, притоа најмногу од даноци на имот и доход се финансираат локалните власти во Латвија, Полска и Словенија со над 90% од вкупните даночни приходи.

Графикон 3.8: Структура на даночни приходи, ЦЈИЕ, 2017



Извор: Сопствени пресметки, ГФС.

Даноците на имот доминираат во шест од вкупно 13 анализирани земји, при што највисоко учество бележат во Литванија, Словачка и Естонија со над 80%. Даноците на потрошувачка се основен даночен извор на финансирање на локалните власти во Унгарија со 80,73% од вкупните даночни приходи, а нивното учество е значително и во Чешка со речиси 50% од вкупните даночни приходи на локалните власти.

3.5. Вертикален фискален дебаланс

Вертикалниот фискален дебаланс, согласно расположливите податоци од ЕУРОСТАТ, го изразуваме преку степенот на покриеност на локалните расходи со локални даноци и со фискални трансфери од централната власт. Од следната табела може да се согледа дека, степенот на покриеност на локалните расходи со локални даноци, во земјите од ЦЈИЕ во периодот од 1997 до 2017 година, во просек се намалил за околу 9 процентни поени, односно од 34,05% на 24,97%.

Табела 3.9: Покриеност на локалните расходи со локални даноци во ЦЈИЕ

Земја	1997	2007	2017	Промена 2017-2007
Година	%	%	%	% поени
Кипар	43,23	35,57	29,04	-14,19
Естонија	4,95	3,63	3,47	-1,47
Латвија	46,48	54,04	60,71	14,24
Литванија	6,41	4,69	4,39	-2,02
Малта	0,00	0,00	0,00	0,00
Словачка	34,05	11,34	7,33	-26,72
Словенија	35,25	47,05	43,95	8,70
Чешка	34,02	40,49	48,10	14,08
Бугарија	46,47	12,18	12,42	-34,04
Хрватска	60,41	41,22	37,89	-22,52
Унгарија	23,37	37,49	32,45	9,08
Полска	39,44	37,85	33,98	-5,47
Романија	68,623	15,563	10,89	-57,73
Просек	34,05	26,24	24,97	-9,08

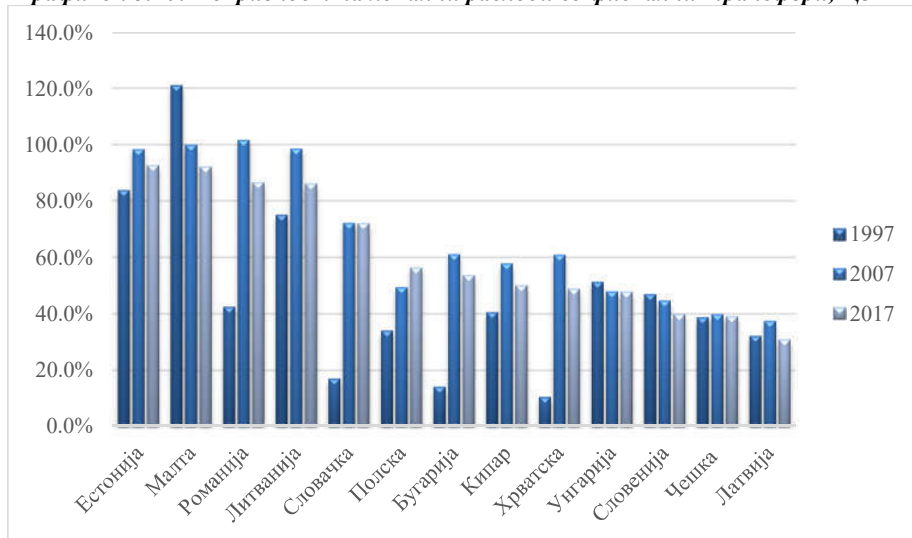
Извор: Сопствени пресметки, ГФС.

Притоа, не може да се заклучи дека станува збор за некаков општ тренд на зголемување на вертикалниот фискален дебаланс помеѓу земјите, иако почести и подрастични се случаите на опаѓања на учеството на локалните даноци во локалните расходи, отколку случаите на зголемувања на учеството на локалните даноци во локалните расходи. Така, степенот на покриеност на локалните расходи со локални даноци, во периодот од 1997 до 2017 година, драстично опаѓа (за повеќе од 20 процентни поени) во Романија, Бугарија, Словачка и Хрватска, додека расте во Латвија, Чешка, Унгарија и Словенија.

Сепак, ваквата состојба со вертикалниот фискален дебаланс, мора да се земе со доза на претпазливост, имајќи предвид дека ГФС не обезбедува информации за степенот на автономија на локалните власти во однос на даночните приходи, па оттаму даночните приходи покрај локалните даноци ги вклучуваат и даночните приходи кои им се трансферирани на локалните власти од централната власт во вид на заеднички даноци. Имајќи го предвид ваквото ограничување, можеме да очекуваме дека состојбата со вертикалниот фискален дебаланс е понеповолна отколку што тоа го покажуваат бројките.

Практиката на централните власти *ex post* да ја покриваат разликата помеѓу расходите и приходите на локалните власти со фискални трансфери, доведува до т.н. проблем со меки буџетски ограничувања на ниво на локалните власти. Како резултат на тоа, буџетските дефицити и долговите на локалните власти, очекувано не ја изразуваат реално големината на дебалансот помеѓу локалните расходи и приходи. Од друга страна, кога локалните власти се потпираат во поголема мера на фискални трансфери во финансирањето на расходите, централната власт може да ги намали трансферите и со тоа да ги принуди локалните власти, особено во услови на криза, да штедат и да ги намалат расходите. За да видиме, дали и кој ефект се случил во изминативе две децении, во продолжение го прикажуваме степенот на покриеност на локалните расходи со фискални трансфери од централната власт.

Графикон 3.10: Покриеност на локални расходи со фискални трансфери, ЦЈИЕ



Извор: Сопствени пресметки, ГФС.

Степенот на покриеност на локалните расходи со фискални трансфери, во земјите од ЦЈИЕ се зголемува од 46,7% на 61,2% во периодот од 1997 до 2017 година. Како што може да се види од графиконот погоре, учеството на фискалните трансфери во локалните расходи во периодот од 1997 до 2017 година, незначително се намалува во само три земји: Малта, Унгарија и Латвија

додека во сите други земји истиот се зголемува (во Словачка за 55 процентни поени, а за околу 40 процентни поени во Романија, Бугарија и Хрватска). Ова упатува на заклучокот дека во овие земји во изминативе две децении, централните власти со фискалните трансфери им овозможувале поголема потрошувачка на локалните власти, што го актуелизира проблемот со меките буџетски ограничувања на ниво на локалните власти.

3.6. Буџетски дефицити на локалните власти и ниво на задолженост

Во продолжение ќе направиме осврт на големината на буџетските дефицити и долгот на локалните власти со цел да го согледаме нивниот придонес кон вкупниот буџетски дефицит и јавниот долг во земјите. Наредната табела дава преглед на големината на буџетските дефицити односно суфицити на локалните власти и на централната власт, за четири години: 2004, 2009, 2013 и 2017 година. Притоа, пресекот на години е направен со цел да може да се анализира и влијанието на финансиската криза од 2008-2009 година, врз буџетското салдо на двете нивоа на власт.

Табела 3.11: Буџетско салдо на локалната и централната власт, ЦЈИЕ

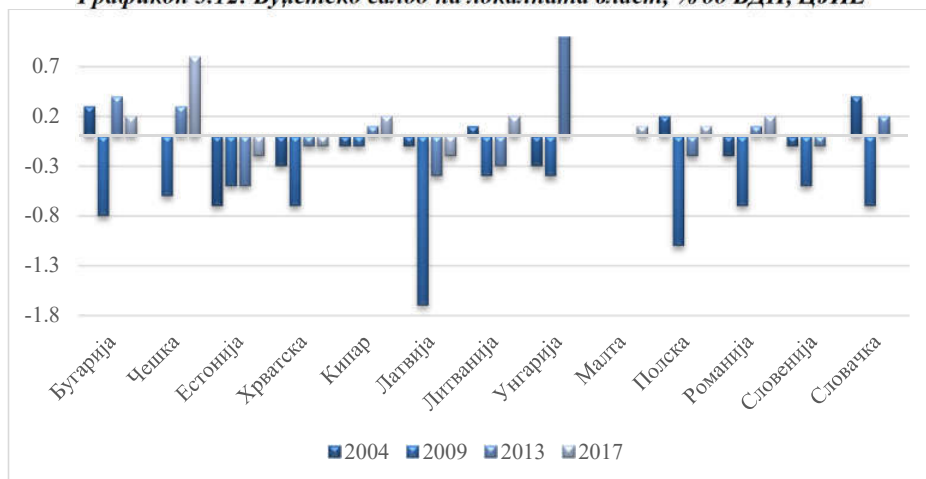
Земја/ Година	Буџетски дефицит / суфицит (% од БДП)							
	Централна власт				Локална власт			
	2004	2009	2013	2017	2004	2009	2013	2017
Бугарија	1,4	-3,6	-0,7	1	0,3	-0,8	0,4	0,2
Чешка	-4,9	-4,6	-1,6	0,6	0,0	-0,6	0,3	0,8
Естонија	0,8	-1,1	0	-0,4	-0,7	-0,5	-0,5	-0,2
Хрватска	-2,3	-5,3	-5,7	0,7	-0,3	-0,7	-0,1	-0,1
Кипар	-5,3	-7,9	-4,8	0,7	-0,1	-0,1	0,1	0,2
Латвија	-1	-6	-0,4	-0,7	-0,1	-1,7	-0,4	-0,2
Литванија	-2,6	-5,4	-1,3	-0,2	0,1	-0,4	-0,3	0,2
Унгарија	-4,6	-3,7	-5,6	-2,2	-0,3	-0,4	2,5	0
Малта	-6,2	-3,2	-2,4	3,4	0,2	-1,1	-0,2	0,1
Полска	-4,4	-5,3	-3,7	-3,6	-0,2	-0,7	0,1	0,1
Романија	-4,1	-9,2	-5,2	-3	-0,1	-0,5	-0,1	0,2
Словенија	-3,6	-7,2	-2,7	-0,1	0,4	-0,7	0,2	0
Словачка	-7,1	-5	-14,7	-1,1	0,0	0,0	0,0	0
Просек	-3,4	-5,2	-3,8	-0,4	-0,1	-0,6	0,2	0,1

Извор: Сопствени пресметки, ЕУРОСТАТ

Од табелата може да се согледа, дека за разлика од централната власт, локалните власти во анализираниот период не се склони кон прекумерно дефицитно финансирање и во 2017 година, во просек имаат буџетски суфицит

од 0,1% во однос на БДП. За разлика од нив, централните власти во 2017 година, имаат буџетски дефицит од 0,4% во однос на БДП. Состојбата со буџетски дефицити се влошува како резултат на кризата, кога дефицитите се зголемуваат во однос на БДП од 3,4% на 5,2 %, што претставува пораст за 1,8 процентни поени, во 2009 во однос на 2004 година. Во истиот период пак, дефицитите на локалната власт претпуваат незначителна промена. Ваквата состојба укажува дека локалните буџети имаат многу помал контрацикличен карактер во однос на буџетите на централната власт.

Графикон 3.12: Буџетско салдо на локалната власт, % од БДП, ЦЈИЕ



Извор: Сопствени пресметки, ЕУРОСТАТ.

Анализирано по земји, како што може да се забележи од графиконот подолу, како резултат на финансиската криза, најголеми буџетски дефицити во 2009 година, забележуваат локалните власти во Латвија од 1,7% во однос на БДП, понатаму во Полска 1,1%, во Бугарија од 0,8%, во Романија, Хрватска и Словачка од 0,7% од БДП. Но, ваквата состојба не се задржува долго и во наредните две години дефицитите се намалуваат и стабилизираат или се заменуваат со позитивно буџетско штедење.

Позитивното буџетско салдо на локалните власти доведува до намалување на локалниот јавен долг. Како што може да се види од следната табела, просечното ниво на долгот на локалните власти во земјите од ЦЈИЕ, се намалува за 0,4 процентни поени, односно од 2,4% во 2009 година, на 2,0% од БДП во 2017 година. Наспроти намалувањето на долгот на локалните власти, во истиот период, јавниот долг на вкупната држава се зголемува за цели 11,4 процентни поени, од 39,1% од БДП во 2010 година, на 50,5% од БДП во 2017 година.

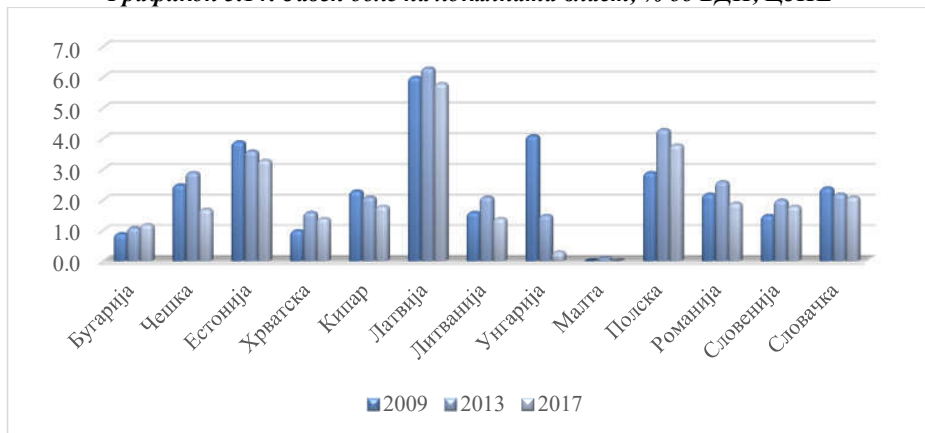
Табела 3.13: Јавен долг на вкупната власт во ЦЈИЕ (% од БДП)

	Јавен долг (% од БДП)						промена во п.п.	
	вкупна власт			локална власт			вкупна власт 2017- 2009	локална власт 2017- 2009
	2009	2013	2017	2009	2013	2017		
Бугарија	13,7	17,1	25,6	0,9	1,1	1,2	11,9	0,3
Чешка	33,6	44,9	34,7	2,5	2,9	1,7	1,1	-0,8
Естонија	7	10,2	9,2	3,9	3,6	3,3	2,2	-0,6
Хрватска	48,3	80,4	77,8	1,0	1,6	1,4	29,5	0,4
Кипар	54,3	103,1	95,8	2,3	2,1	1,8	41,5	-0,5
Латвија	36,3	39,4	40,0	6,0	6,3	5,8	3,7	-0,2
Литванија	28	38,8	39,4	1,6	2,1	1,4	11,4	-0,2
Унгарија	77,8	77,2	73,4	4,1	1,5	0,3	-4,4	-3,8
Малта	67,6	68,4	50,2	0,0	0,1	0,0	-17,4	0,0
Полска	49,4	55,7	50,6	2,9	4,3	3,8	1,2	0,9
Романија	21,9	37,6	35,2	2,2	2,6	1,9	13,3	-0,3
Словенија	34,6	70,4	74,1	1,5	2,0	1,8	39,5	0,3
Словачка	36,3	54,7	50,9	2,4	2,2	2,1	14,6	-0,3
Просек	39,1	53,7	50,5	2,4	2,5	2,0	11,4	-0,4

Извор: Сопствени пресметки, ЕУРОСТАТ.

Сепак, ниските локални буџетски дефицити и долгови, не мора да претставуваат индикатор за добри фискални перформанси на локалните власти, особено ако функционираат во услови на меки буџетски ограничувања. Имено, нивото на буџетски дефицит и јавен долг иако е добар индикатор за фискалните перформанси на централната власт, во случајот на локалните власти, тоа не мора да е така.

Графикон 3.14: Јавен долг на локалната власт, % од БДП, ЦЈИЕ



Извор: Сопствени пресметки, ЕУРОСТАТ.

Причината е тоа што, во услови на изразен фискален дебаланс и меки буџетски ограничувања, дефицитите на локалните власти, можат да се покриваат со ex post фискални трансфери од страна на централната власт, кои не се сметаат за задолжување и затоа не се вклучуваат во буџетскиот дефицит или долг на локалното ниво на власт. Оттаму, за реална оценка на фискалните перформанси, мора да се земат предвид и степенот на фискална автономија на локалните власти и начинот на кој доминантно се финансираат локалните расходи, од сопствени приходни извори или од фискални трансфери од централната власт.

ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И ГОЛЕМИНАТА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР

Приврзаниците и противниците на концептот на децентрализацијата со децении наназад дебатираат за нејзината оправданост, изнесувајќи бројни аргументи за очекуваните позитивни односно негативни ефекти од децентрализацијата врз големината на јавниот сектор и неговата ефикасност. Според некои автори, децентрализацијата доведува до помал и поефикасен јавен сектор, затоа што локалните власти имаат компаративна предност во ефикасната алокација на ресурсите во јавниот сектор, во однос на централната власт (Oates 1972). Децентрализацијата исто така може да влијае за намалување на јавниот сектор и преку промовирање на даночна конкуренција помеѓу различните нивоа на власт (Brennan и Buchanan 1980). Според други автори, очекуваните позитивни ефекти од децентрализацијата врз големината и ефикасноста на јавниот сектор не се реализираат, затоа што централната и локалните власти склучуваат олигополски аранжмани за финансирање од заеднички фондови на средства и на тој начин настојуваат да ги максимизираат јавните расходи (Grossman 1989, Grossman и West 1994).

Во овој дел, на почетокот ќе бидат разработени различните теоретски концепции за очекуваните ефекти од децентрализацијата врз големината и ефикасноста на јавниот сектор, а потоа ќе биде направен и компаративен приказ на досегашните емпириски студии кои се занимаваат со ова прашање. На крајот, ќе биде спроведено емпириско истражување на влијанието на децентрализацијата врз големината на јавниот сектор во земјите од ЦИЕ.

4.1. Врската помеѓу фискалната децентрализација и големината на јавниот сектор – теоретски концепти

Од средината на минатиот век, се појавија повеќе теоретски концепти за улогата на јавниот сектор и влијанието на фискалната децентрализација врз неговата големина. Според класичниот пристап во јавните финансии (Musgrave 1959), владите се поистоветуваат со „добронамерни деспоти“ кои се одговорни за имплементирање на општествено оптималните јавни политики (Rodden 2003). Според концептот на т.н. „одговорни влади“ (responsive governments), владите во своето функционирање се раководат единствено според одговорноста за исполнување на преференциите на граѓаните за јавни добра и услуги. Тие во донесувањето на политичките одлуки секогаш дејствуваат согласно интересот на граѓаните, со цел да ја максимизираат општествената благостојба. Во ваков контекст, големината на јавниот сектор е израз на реалната побарувачка за јавни добра и услуги од граѓаните, па оттаму децентрализацијата на јавниот сектор и воведувањето на даночна конкуренција

помеѓу одделните нивоа на власт, би можеле да бидат штетни и да доведат до намалување на квалитетот на јавните добра и услуги и во крајна линија, до намалување на општествената благостојба (поопшироно во Buchanan и Wagner 1977).

Според друг, можеби и поверојатен теоретски концепт, владите не секогаш во политичкото одлучување се раководат според принципот за задоволување на преференциите на граѓаните, туку согласно сопствениот интерес настојуваат да ги максимизираат моќта и приходите. Според ваквиот концепт на „предимензионирани влади“ (excessive governments), во понудата и побарувачката за јавни добра и услуги се јавува класичниот агентски проблем и асиметричност во информациите помеѓу владите и граѓаните. Од една страна, владите секогаш имаат интерес да бидат повторно избрани на наредните избори, па затоа ги максимизираат јавните расходи на ниво, кое ја надминува реалната побарувачката за јавни добра и услуги. Од друга страна, соочени со проблемот со асиметричноста на информациите, граѓаните секогаш повеќе ги преферираат јавните расходи отколку даноците. Ваквото предимензионирање на понудата и побарувачката за јавни добра и услуги придонесува јавниот сектор да има тенденција постојано да биде поголем од реалната побарувачка за јавни добра и услуги на граѓаните (поопшироно во Buchanan и Wagner 1977).

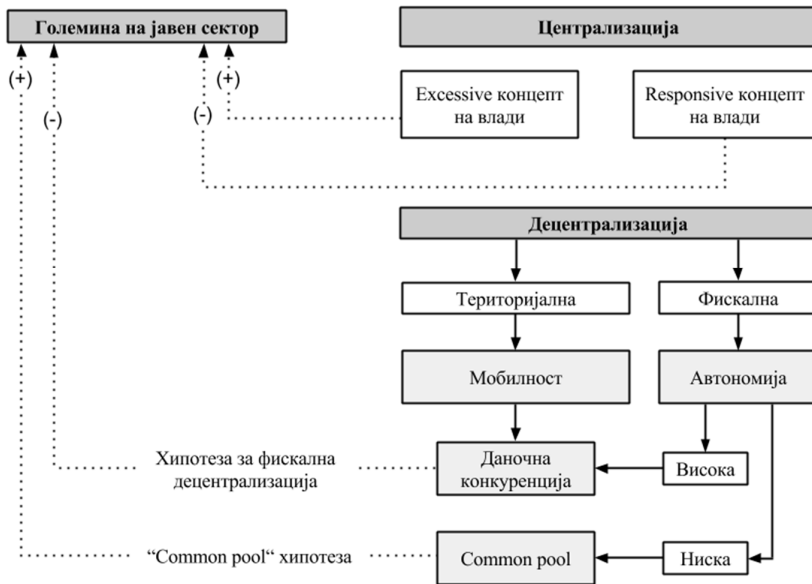
Во услови на ваквото „максималистичко“ поимање на улогата на државата, децентрализацијата се очекува да доведе до намалување на јавниот сектор и зголемување на неговата ефикасност. Тоа воедно е основната поента на хипотезата на Brennan и Buchanan (1980), т.н. хипотеза за Левијатан, според која улогата на државата во економијата ќе биде помала, сè друго еднакво, колку што степенот на децентрализација на јавниот сектор е поголем. Имено, фискалната децентрализација на власта, во услови на мобилност на работниците и капиталот, го попречува државниот монопол во оданочувањето, односно доведува до даночна конкуренција помеѓу различните единици на власт и до намалување на јавниот сектор.

Друга теорија која предвидува дека децентрализацијата ќе доведе до намалување на јавниот сектор и зголемување на неговата ефикасност е теоријата за децентрализација развиена од Oates (1972). Според него, децентрализацијата доведува до зголемување на ефикасноста во алокацијата на ресурсите, односно локалните власти поефикасно ја вршат алокациската функција, во споредба со централната власт, под претпоставка дека преференциите на граѓаните за локални добра и услуги се хетерогени и маргиналните трошоци за обезбедувањето на јавните добра и услуги се разликуваат помеѓу локалните единици. Локалните власти, како поблиски до граѓаните, можат полесно да ги препознаат нивните преференции и да ја сообразат понудата на јавни добра со побарувачката од страна на граѓаните. Оттаму, децентрализацијата, преку зголемување на ефикасноста на јавните расходи, може да доведе до намалување на јавниот сектор. Но од друга страна, во услови на ценовно еластична побарувачка за јавни добра и услуги, децентрализацијата преку намалувањето на маргиналните трошоци може да доведе до зголемување на побарувачката за јавни добра и зголемување на јавниот сектор.

Некои автори, пак, истакнуваат дека ефектите од децентрализацијата врз јавниот сектор ќе зависат од начинот на кој таа се спроведува и дека децентрализацијата не доведува во секој случај до помал и поефикасен јавен сектор во земјите (Grossman 1989, Grossman и West 1994). Ова е случај, кога централната и локалните власти наместо да си конкурираат за ограничените фискални ресурси, тие склучуваат договори за заедничко финансирање, односно програми за распределба на заеднички приходи (revenue sharing programs). Локалните власти ги прифаќаат овие програми за заеднички приходи со централната власт, во замена за ограничената фискална автономија и финансирање од сопствени извори на приходи. Оттаму, наместо даночна конкуренција помеѓу локалните власти се појавува натпревар, околу тоа кој ќе потроши повеќе средства од „заедничкиот фонд“ на јавни приходи. Влијанието на фискалната децентрализација врз големината на јавниот сектор, кога даночната конкуренција е заменета со финансирање на локалните власти од заеднички фонд на средства, е познато како „common pool“ хипотеза. Според оваа хипотеза, во услови кога локалните расходи се финансираат со трансфери и заеднички приходи од централната власт, децентрализацијата ќе придонесе за зголемување на јавниот сектор, наместо за негово намалување (Grossman 1989).

Слика 4.1: Децентрализацијата и големината на јавниот сектор

Левијатанова шема



Извор: Адаптирано според Santolini (2009).

Во поново време, сè повеќе автори се занимаваат со влијанието на фискалните трансфери врз големината на јавниот сектор (Ehdaie 1994, Stein 1998, Rodden 2003). На пример, Rodden (2003) истакнува дека, кога локалните

власти се финансираат со фискални трансфери и заеднички приходи од централната власт, наместо со сопствени извори на приходи, се намалува даночната конкуренција помеѓу различните единици и нивоа на власт, а со тоа се поткопува и најсилниот теоретски аргумент за оправданоста на децентрализацијата. Фискалните трансфери доведуваат до зголемување на понудата и побарувачката за јавни добра и услуги преку повеќе канали. Имено, кога локалните јавни добра и услуги се финансираат од трансфери и заеднички приходи од централната власт, трошоците ги поднесуваат не само локалните резиденти, кои имаат корист од нив, туку сите граѓани на државата. Во тој случај, побарувачката за локални јавни добра и услуги ќе биде поголема, затоа што дел од трошоците не се интернализираат, туку се пренесуваат на нерезидентите. Спротивно, кога локалните добра се финансираат во целост од локални приходи, побарувачката за нив ќе биде помала (Rodden 2003).

Фискалните трансфери имаат влијание врз зголемување на јавниот сектор и преку предизвикувањето на т.н. меки буџетски ограничувања на ниво на локалните власти. Според Stein (1998), кога локалните власти ќе се соочат со фискални шокови, зголемени каматни стапки, намалени сопствени приходи и сл., доколку се финансираат од фискални трансфери, помалку ќе чувствуваат притисок за прилагодување и можат да си дозволат да ја задржат локалната потрошувачка на повисоко ниво, во подолг временски период преку задолжување. Причината е тоа што и политичарите и граѓаните (гласачите) очекуваат дека централната власт, која ја финансира тековната потрошувачка на локалните власти, ќе ги финансира и нивните долгови, особено доколку трансферите се доделуваат на ad hoc основа и со дискрециски мерки, наместо со законски утврдени правила (Stein 1998). Како пример за влијанието на фискалните трансфери врз јавниот сектор, може да се наведе финансирањето на здравството во Италија, како една од позначајните надлежности на регионалните власти во оваа земја (Bordignon и Turati 2009). Имено, до раните 1990-ти години, расходите за здравството во Италија биле доминантно финансирани од централната власт преку фискални трансфери, што придонело за нивно значително зголемување во сите региони на земјара. Во 1996 година, откако бил воведен регионален данок (IRAP) за финансирање на здравството, се забележало значително намалување на фискалните трансфери за оваа намена. Конечниот резултат бил значително намалување на расходите за здравство во сите региони во Италија, во наредниот период (Josselin и други 2012).

Врз основа на прегледот на теоретските сфаќања, може да се заклучи дека ефектите на децентрализацијата врз големината на јавниот сектор се неизвесни, т.е. таа може да доведе до зголемување или намалување на јавниот сектор, во зависност од начинот на финансирање на локалните расходи. Со други зборови, децентрализацијата на расходите мора да биде пропратена со децентрализација и на страната на приходите за да има ефект врз намалување на големината на јавниот сектор. Децентрализацијата која не е следена со зајакнување на фискалната автономија на локалните власти, туку се сведува на нивно финансирање со заеднички даноци и фискални трансфери од страна на

централната власт, нема да доведе до даночна конкуренција и намалување на јавниот сектор.

4.2. Преглед на емпириската литература

Дали фискалната децентрализација има влијание врз големината на јавниот сектор и дали предизвикува негово намалување или зголемување? На ова прашање е посветено значајно внимание во досегашните емпириски истражувања во областа на фискалниот федерализам. Почнувајќи од раните 1980-ти години, па сè до денес, можеби најголемиот дел од научно - истражувачките студии во областа на фискалниот федерализам претставуваат обид за емпириско тестирање на хипотезата за Левијатан, предложена од Brennan и Buchanan (1980). Причината за ваквата актуелност на Левијатановата хипотеза, можеби се наоѓа во тоа што, прво самите автори ги покануваат истражувачите да ја тестираат нивната хипотеза, а второ и заради самиот помалку контроверзен поглед на улогата на државата, која е поистоветена со библиско суштество, со огромни размери и постојана тенденција да ги максимизира приходите и моќта (Brennan и Buchanan 1980).

Во продолжение, ќе дадеме систематизиран осврт на досегашните емпириски студии кои ја истражуваат врската помеѓу фискалната децентрализација и јавниот сектор, како во рамките на конкретна земја, така и на случајот на повеќе земји.

Oates (1972, 1985) во неколку последователни емпириски студии го истражува влијанието на степенот на децентрализацијата, односно централизацијата на јавниот сектор врз неговата големина. Првата студија е на примерок од 57 земји при што големината на јавниот сектор се мери со учеството на даночните приходи во националниот доход на земјата, додека како показател за степенот на фискалната централизација го зема учеството на даночните приходи на централната власт во вкупните даночни приходи. Втората студија е на примерок од 43 земји - членки на ММФ, поделени во два примерока: 18 индустриски развиени земји и 25 земји во развој. Како мерка за фискалната централизација во оваа студија е земено учеството на приходите односно расходите на централната власт во вкупните јавни приходи односно расходи, додека како мерка за големината на јавниот сектор го зема учеството на јавните приходи во БДП на земјата. Во двете студии, Oates не наоѓа потврда на хипотезата за Левијатан, т.е. не постои статистички значајна врска помеѓу степенот на централизација и големината на јавниот сектор. Најпосле, Wallis и Oates (1988) прават истражување на примерок на 48 сојузни држави во САД и наоѓаат дека земјите со поголем број на жители и со поголемо учество на урбаното население во вкупното население имаат подецентрализиран јавен сектор. Со други зборови, степенот на централизација нема статистички значајна врска со големината на јавниот сектор, туку со големината на населението и степенот на урбанизираност на земјата.

Nelson (1986) спроведува емпириско истражување на примерок од 49 сојузни држави во САД и исто така не наоѓа потврда дека степенот на

централизација на јавниот сектор има статистички значајно влијание врз неговата големина. Тој го изразува степенот на централизација преку учеството на даночните приходи на државната власт во вкупните даночни приходи на државната и централната власт, додека големината на јавниот сектор ја мери преку големината на даночните приходи по глава на жител. Од друга страна пак, кога како мерка за децентрализација (фрагментација) ја зема просечната големина на окрузите (counties) во сојузните држави, односно бројот на население на државата поделен со бројот на окрузи, доаѓа до заклучок дека поголемиот број на субцентрални единици на власт доведува до намалување на државните и локалните даноци. Со други зборови, државите кои имаат поголеми окрузи, според бројот на население, односно државите кои се помалку фрагментирани, имаат поголем јавен сектор (Nelson 1986).

Емпириска потврда на хипотезата за Левијатан се наоѓа во емпириската студија на Marlow (1988). Неговото истражување се разликува во однос на претходните емпириски истражувања на Oates (1972, 1985) и Nelson (1986), во начинот на мерење на јавниот сектор и тоа во следниве два аспекти: прво, тој ја мери големината на јавниот сектор не преку даночните приходи, туку преку јавните расходи, и второ, ја анализира не само локалната и државната власт, како претходните студии, туку ја вклучува и федералната власт. Така, Marlow (1988) врз база на податоците за вкупните јавни расходи во сојузните држави на САД, за периодот од 1946-1985 година, заклучува дека повисокото ниво на фискална децентрализација, односно повисокото учество на локални и државни расходи во вкупните јавни расходи, доведува до помал јавен сектор односно до помало учество на вкупните јавни расходи во БДП.

Grossman (1989), повикувајќи се на претходните студии на Nelson (1986) и Marlow (1988) го пролабочува истражувањето, анализирајќи ја улогата на фискалните трансфери и нивното влијание врз релацијата помеѓу децентрализацијата и големината на јавниот сектор. Според Grossman (1989), фискалната децентрализација доведува до намалување на јавниот сектор во земјите, како што е предвидено со хипотезата за Левијатан, но сепак овој ефект може да биде нарушен заради фискалните трансфери. Имено, финансирањето на субцентралните јавни расходи со фискални трансфери од централната власт влијае на зголемување на јавниот сектор преку два основни канали: прво, трансферите доведуваат до концентрација на даночна автономија кај централната власт, овозможувајќи и монополистичко однесување во оданочувањето, и второ, трансферите ја намалуваат даночната конкуренција помеѓу локалните власти и ја нарушуваат нивната фискална дисциплина, која е поголема кога локалните расходи ги финансираат со сопствените локални приходи. Подоцна, Grossman и West (1994) ја потврдуваат хипотезата за Левијатан и на случајот на Канада, докажувајќи дека постои инверзна врска помеѓу фискалната децентрализација и големината на федералната власт, изразена како учество на федералните расходи во БДП на земјата. Според Grossman и West (1994) на случајот на Канада, фискалните трансфери доведуваат до зголемување на јавниот сектор и тоа на секое одделно ниво на власт (локална, државна и федерална власт).

Според Ehdaiе (1994), земјите во транзиција доколку сакаат да ја намалат големината на јавниот сектор би требало да ги децентрализираат јавните расходи, но и јавните приходи. Ehdaiе (1994) спроведува емпириско истражување на два примерока: првиот примерок се состои од 30 земји, со податоци од ГФС за период од една година (1987 година), додека вториот примерок се состои од 26 земји со податоци за периодот од 1977 - 1987 година. Тој, големината на јавниот сектор ја изразува преку учеството на јавните расходи во БДП, додека како мерка за степенот на фискална децентрализација го зема учеството на сопствените локални приходи во вкупните јавни расходи. Ehdaiе (1994) во своето истражување, слично како и Grossman (1989), доаѓа до два заклучока: прво, децентрализацијата на расходите и приходите има значаен негативен ефект врз големината на јавниот сектор, и второ, финансирањето на децентрализираните јавни расходи со фискални трансфери и заеднички даноци, наместо со децентрализираните даночни приходи доведува до зголемување на јавниот сектор.

Stein (1998) емпириски ја тестира хипотезата за Левијатан на случајот на земјите од Латинска Америка и не наоѓа нејзина потврда. Според него, земјите во Латинска Америка, кои имаат поголем степен на фискална децентрализација имаат и поголем јавен сектор. Имено, во услови на т.н. меки буџетски ограничувања во финансирањето на локалните власти, децентрализацијата на јавните расходи придонесува за зголемување на вкупниот јавен сектор, наместо за негово намалување. Притоа, како индикатори за меките буџетски ограничувања, Stein (1998) ги зема големината на вертикалниот фискален дебаланс помеѓу централната и локалната власт и автономијата за задолжување на локалните власти. Според него, за да се неутрализира позитивниот ефект од децентрализацијата врз јавниот сектор, треба да се намали вертикалниот фискален дебаланс, преку поголемо финансирање на локалните власти од сопствени извори на приходи, понатаму да се намали степенот на автономија на локалните власти врз фискалните трансфери, како и да се ограничи степенот на задолжување на локалните власти.

Jin и Zou (2002) во своето истражување за фискалната децентрализација и големината на јавниот сектор, наоѓаат потврда на хипотезата за Левијатан само во случајот на децентрализација на приходите, но не и во случајот на децентрализација на расходите. Тие во панел регресионо истражување на примерок од 32 развиени земји и земји во развој, во периодот од 1980-1994 година, заклучуваат: прво, децентрализацијата на јавните расходи доведува до зголемување на локалната власт, намалување на централна власт и зголемување на вкупната власт; второ, децентрализацијата на јавните приходи доведува до зголемување на локалната власт, намалување на централната власт и намалување на вкупната власт; трето, вертикалниот дебаланс ги зголемува и локалната и централната власт.

Според Rodden (2003), фискалната децентрализација има различен ефект врз големината на јавниот сектор, во зависност од тоа дали децентрализираните јавни расходи се финансираат од сопствени локални извори на приходи или од заеднички даноци и фискални трансфери од

централната власт. Тој прави емпириско истражување на два примерока: првиот примерок се состои од 44 земји за временски период од 1978-1997 година, со податоци од ГФС, а вториот примерок се состои од 19 земји – членки на ОЕЦД за временски период од 1985-1995 година, со податоците од Студијата за фискални односи помеѓу одделните нивоа на власт на ОЕЦД. Оттука, тој заклучува дека, во земјите во кои пренесените јавни расходи се финансираат од сопствени локални приходи, децентрализацијата придонесува за намалување на јавниот сектор. Во спротивно, во земјите во кои децентрализираните јавни расходи се финансираат со заеднички даноци и фискални трансфери од централната власт, конечниот резултат од децентрализацијата е поголем јавен сектор.

Feld и други (2010) емпириски го истражуваат влијанието на фискалната децентрализација врз големината на јавниот сектор на примерок составен од 26 швајцарски кантони за временскиот период од 1980-1998 година. Според нив, фискалната децентрализација, мерена како учество на локалните приходи во вкупните (државни и локални) приходи, има статистички значаен негативен ефект врз големината на кантоните, изразена преку големината на локалните и кантоналните приходи по глава жител.

Fiva (2006) ја истражува врската помеѓу фискалната децентрализација и големината на јавниот сектор, на примерок од 18 земји-членки на ОЕЦД, за временскиот период од 1970-2000 година. Како мерки за фискалната децентрализација ги зема учеството на локалните расходи во вкупните јавни расходи, според податоците од ГФС, како и учеството на сопствените локални приходи во вкупните јавни приходи, според податоците обезбедени од Stegarescu (2005). При тоа, под сопствени локални приходи се опфатени само приходите, кај кои локалните власти имаат автономија за одредување на даночната стапка, даночната основа или и двете. Според Fiva (2006), децентрализацијата може да има статистички значаен ефект врз големината на јавниот сектор, во двете насоки во зависност од мерката за децентрализација. Имено, во случајот на децентрализација на приходите, кога се зголемува учеството на сопствените локални приходи во вкупните јавни приходи, ефектот е намалување на јавниот сектор, додека во услови на зголемување на вертикалниот фискален дебаланс, кога децентрализацијата на расходите ја надминува децентрализацијата на приходите, ефектот е зголемување на јавниот сектор.

Prohl и Schneider (2009) го истражуваат влијанието на децентрализацијата врз големината на јавниот сектор, на примерок составен од 29 земји-членки на ОЕЦД, за временски период од 1978 - 1993 година. Тие во своето истражување, користат две варијабли за фискалната децентрализација. Првата варијабла е квантитативна мерка за фискалната децентрализација, која се базира на податоци од ГФС и го изразува учеството на локалните јавни расходи односно приходи, во вкупните јавни расходи односно приходи. Втората варијабла е квалитативен индекс на фискален федерализам, кој го изразува степенот на фискална и административна автономија на локалните

власти, предвиден со законодавството во дадените земји.¹ Тие ја потврдуваат хипотезата за Левијатан, односно ги добиваат следниве резултати: прво, фискалната децентрализација, квантитативно изразена преку големината на локалните приходи и расходи има статистички значајно инверзно влијание врз големината на јавниот сектор; второ, степенот на демократијата на локално ниво има статистички значаен негативен ефект врз големината на јавниот сектор во земјите.

Martinez-Vazquez и Yao (2009) ја истражуваат врската помеѓу степенот на фискалната децентрализација и големината на јавниот сектор, во една пообемна студија на примерок составен од 74 земји, за временски период од 1985-2005 година. Притоа, за разлика од повеќето претходни автори, кои јавниот сектор го мерат преку учеството на јавните приходи односно расходи во БДП, тие ја изразуваат големината на јавниот сектор со бројот на вработени лица во јавниот сектор или државната администрација на сите нивоа на власт. Како мерка за степенот на фискална децентрализација го земаат учеството на локалните приходи односно расходи, во вкупните јавни приходи односно расходи. Притоа, нивното истражување покажува дека бројот на вработени лица во јавниот сектор и во државната администрација се зголемува, паралелно со зголемувањето на степенот на фискалната децентрализација на земјата.

Во своето истражување на примерок составен од 15 земји - членки на Европската унија за временски период од 1972-2004 година, Cassette и Paty (2010) не наоѓаат потврда на важењето на хипотезата за Левијатан. Тие, како мерка за фискалната децентрализација го земаат учеството на сопствените даночни приходи на локалните власти во вкупните даночни приходи на државата. Податоците за сопствените даночни приходи ги земаат од Студијата за фискални односи помеѓу одделните нивоа на власт на ОЕЦД, со цел пореално да ги издвојат приходите кај кои локалните власти имаат автономија врз даночните стапки и даночната основа, во однос на приходите кои ги добиваат од централната власт во вид на заеднички даноци или фискални трансфери. Според нив, фискалната децентрализација, на долг рок ги намалува јавните расходи на централната власт, но истовремено ги зголемува јавните расходи на локалната власт, и тоа во поголем износ. Оттаму, агрегатниот или вкупниот долгорочен ефект од децентрализацијата врз вкупната власт е позитивен. Освен тоа, тие докажуваат дека вертикалниот фискален дебаланс придонесува за зголемување на јавните расходи на локалната и на централната власт.

Baskaran (2011) го истражува влијанието на фискалната децентрализација врз големината на јавниот сектор во зависност од партиската идеологија на власта, односно во зависност од тоа, дали со државата раководи лево или десно идеолошки ориентирана политичка партија. Тој го спроведува истражувањето на примерок составен од 18 земји – членки на ОЕЦД, за временски период од 1980-2000 година, и заклучува дека: прво, фискалната

¹ Индексот е конституиран според методологијата на Arzaghi и Henderson (2005). Тој може да добие вредности во интервалот од 1 (за најниска фискална автономија) до 6 (за највисока фискална автономија) и има висок степен на корелација со квантитативните мерки за децентрализација врз база на податоците од ГФС.

децентрализација мерена и преку страната на јавните приходи и преку страната на јавните расходи има позитивен ефект врз големината на јавниот сектор, второ, децентрализацијата има значајно поголем ефект во зголемувањето на јавниот сектор во земјите со лево - ориентирани политички партии на власт.

Најпосле, врз основа на панел од 28 европски земји во периодот 1990-2012, Makreshanska-Mladenovska и Petrevski (2018) утврдуваат дека децентрализацијата на јавните расходи е поврзана со помал јавен сектор, но не можат да ја потврдат хипотезата за „common pool“. Работејќи со поинаква методологија и покривајќи малку подолг период, Makreshanska-Mladenovska и Petrevski (2019) доаѓаат до истите резултати.

Од прегледот на досегашните емпириски студии, за ефектите на фискалната децентрализација врз големината на јавниот сектор, може да се заклучи дека од нив не може да се извелече единствен заклучок. Дел од студиите ја потврдуваат важноста на хипотезата за Левијатан, односно докажуваат дека фискалната децентрализација доведува до намалување на јавниот сектор, додека другите го заклучуваат спротивното. Притоа, иако досегашните студии не даваат единствен одговор на прашањето, дали децентрализацијата го намалува или го зголемува јавниот сектор, сепак можеме да издвоиме неколку општи заклучоци:

- *Национални и меѓународни студии.* Хипотезата за Левијатан повеќе пати е потврдена во емпириските студии кои ја истражуваат релацијата помеѓу степенот на децентрализација и големината на јавниот сектор на државно ниво во рамките на една земја, отколку во емпириските студии на меѓународно ниво. Така на пример, од дванаесетте анализирани национални студии, дури во десет од нив, е потврдена хипотезата за Левијатан: Nelson (1986), Marlow (1988), Grossman (1989), Raimondo (1989), Joulfaian и Marlow (1991), Shadbegian (1999), и др. на случајот на САД; Grossman и West (1994) на случајот на Канада; Schaltegger и Feld (2001), Feld и други (2010) на случајот на Швајцарија. Од друга страна, оваа хипотеза е потврдена во само осум од вкупно петнаесет анализирани емпириски студии кои ја истражуваат релацијата на децентрализацијата и јавниот сектор на меѓународно ниво: Ehdaie (1994), Jin и Zou (2002), Rodden (2003), Fiva (2006), Makreshanska-Mladenovska и Petrevski (2018, 2019) итн.

- *Различни мерки за големината на јавниот сектор.* На почетокот, во емпириските студии, големината на јавниот сектор најчесто била изразувана преку приходната страна, како учество на јавните приходи или даноците во БДП на земјата, и овие студии вообичаено не наоѓаат потврда на хипотезата за Левијатан: Oates (1972, 1985), Nelson (1986), Wallis и Oates (1988), Forbes и Zampelli (1989), и др. Поновите студии пак, во кои јавниот сектор се мери преку расходната страна, како учество на јавните расходи во БДП на земјата, релативно повеќе ја потврдуваат важноста на хипотезата за Левијатан: Marlow (1988), Grossman (1989), Raimondo (1989), Joulfaian и Marlow (1991), Ehdaie (1994), Shadbegian (1999), Schaltegger и Feld (2001) итн.

- *Различни мерки за фискалната децентрализација.* Во поновите студии, авторите се повеќе посветуваат внимание на структурата на локалните приходи, издвојувајќи ги сопствените локални приходи од фискалните

трансфери и другите приходи на локалните власти. Притоа, во емпириските студии каде фискалната децентрализација се изразува преку големината на сопствените наместо преку вкупните локални приходи или расходи, важењето на хипотезата за Левијатан најчесто се потврдува: Jin и Zou (2002), Rodden (2003), Fiva (2006), и др.

На крајот, можеме да заклучиме дека, во досегашната емпириска литература постигнат е слаб консензус околу негативното влијание на фискалната децентрализација врз големината на јавниот сектор, или според зборовите на Rodden (2003, стр. 724): „ ... тие кои тврдеа дека трендот на децентрализација ќе придонесе за појава на штетна даночна конкуренција, имаат малку за што да стравуваат, а тие кои предвидуваа дека децентрализацијата ќе доведе до помал и поефикасен јавен сектор, имаат малку за што да прославуваат... “.

4.3. Фискалната децентрализација и големината на јавниот сектор во ЦИЕ – емпириско истражување

Според погоре изнесените теоретски и емпириски сознанија, предвидувањето на врската помеѓу фискалната децентрализација и големината на јавниот сектор, не е едноставна задача. Големината на јавниот сектор не би требало да се промени, доколку децентрализацијата подразбира едноставно пренесување на јавните расходи од централно ниво на локалните нивоа на власт. Со други зборови, ако локалните власти ги преземат истите јавни функции, кои претходно биле извршувани од страна на централната власт, големината на јавниот сектор би требало да остане непроменета. Од друга страна, децентрализацијата би можела да доведе до намалување на јавниот сектор, доколку локалните власти се навистина поефикасни во алокацијата на јавните ресурси, како што се превидува со теоријата на децентрализација на Oates (1972). Третото сценарио би било, во услови на слаба фискална дисциплина на локалните власти, децентрализацијата ќе доведе до зголемување на јавниот сектор, како резултат на меките буџетски ограничувања и проблемот со финансирањето на локалните расходи од т.н. заеднички фонд на средства со централната власт („common pool” хипотезата).

Во секој случај, врската меѓу децентрализацијата и јавниот сектор треба да се толкува внимателно поради можноста од постоење на т.н. обратна каузалност. На пример, позитивната корелација помеѓу децентрализацијата и големината на јавниот сектор може да значи дека големината на јавниот сектор влијае на степенот на децентрализација, односно земјите со поголеми јавни расходи веројатно имаат поголема потреба да ги децентрализираат расходите, во споредба со земјите со помали јавни расходи. Исто така, врската помеѓу децентрализацијата и големината на јавниот сектор веројатно зависи и од други варијабли, како што се: демографската структура на населението или нивото на економска развиеност на земјата, и сл.

Во продолжение направивме емпириско истражување на врската помеѓу фискалната децентрализација и големината на јавниот сектор на панел

од 11 земји од ЦИЕ, користејќи годишни податоци за временскиот период од 1990 до 2016 година. Бидејќи податоците не се поеднакво расположливи за сите земји и сите години, панелот е небалансиран, односно некои од земјите се вклучени со пократки временски серии. Конкретно, во примерокот се вклучени следниве земји: Бугарија, Естонија, Латвија, Литванија, Полска, Романија, Словачка, Словенија, Унгарија, Хрватска и Чешка. Основната целта на истражувањето е да ја тестираме важноста на хипотезата за Левијатан, односно да утврдиме дали навистина фискалната децентрализација доведува до намалување на јавниот сектор во европските земји. Дополнително, за да ја тестираме важноста и на „common pool” хипотезата, односно да утврдиме дали фискалните трансфери доведуваат до зголемување на јавниот сектор.

4.3.1. Спецификација на емпирискиот модел, варијабли и методологија

Во емпириското истражување, зависна варијабла претставува големината на јавниот сектор (*size*), изразена преку учеството на вкупните јавни расходи во бруто домашниот производ на земјата. Притоа, во вкупните јавни расходи се опфатени расходите на сите нивоа на власт (централната, регионалната и локалната власт).

Степенот на фискална децентрализација на јавниот сектор (*decen*) ја претставува основната независна варијабла во истражувањето. За таа цел, користевме повеќе различни индикатори за децентрализација и спроведовме повеќе регресиони модели со цел, одвоено да ги истражиме ефектите од децентрализацијата на јавните расходи (*locexp*), јавните приходи (*locrev*) и вертикалниот фискален дебаланс (*grant*) врз големината на јавниот сектор. Децентрализацијата на јавните расходи ја изразивме како учество на локалните расходи во вкупните јавни расходи, додека за децентрализацијата на јавните приходи ја мериме со учеството на локалните приходи во вкупните јавни приходи. Најпосле, вертикалниот фискален дебаланс е изразен како процентуално учеството на дотациите од централната власт во вкупните приходи на локалните власти.

Покрај фискалната децентрализација, во моделот вклучивме и повеќе контролни варијабли, за кои врз основа на досегашните стекнати теоретски и емпириски сознанија, очекуваме дека имаат влијание врз големината на јавниот сектор. Имено, големината на јавниот сектор се разликува помеѓу земјите, како резултат на разликите во побарувачката за јавни добра и услуги на граѓаните. Граѓаните можат да имаат помала или поголема побарувачка за јавни добра, како резултат на разликите во демографските, географските, економско - политичките и другите карактеристики на земјата. Затоа, во моделот вклучивме повеќе контролни варијабли кои се однесуваат на: степенот на развиеност на земјата, густината на населеност, урбанизираноста, големината на економски зависното население, стапката на отвореност на економијата, големината на јавниот долг, инфлацијата, степенот на демократија и карактеристиките на политичкиот систем.

Големината на јавниот сектор, според познатиот Вагнеров закон, зависи од степенот на развиеност на земјата (Peacock и Wiseman 1961). Вагнеровиот

закон подразбира дека доходната еластичност на побарувачката за јавни добра и услуги е повисока од еден, што значи дека со зголемувањето на доходот и економската развиеност се зголемува и учеството на јавниот сектор во националниот доход на земјата. За да ја тестираме важноста на Вагнеровиот закон, како индикатор на степенот на развиеност на земјата, во моделот го вклучуваме бруто домашниот производ по глава на жител (*gdp*), изразен преку паритетот на куповната моќ.

Очигледно, големината на јавниот сектор се под влијание и на големината на населението која ги определува маргиналните трошоци во обезбедувањето на јавните добра. Оттука, очекуваме негативна врска меѓу големината на населението (*pop*) и обемот на јавниот сектор. Зависноста на населението ја пресметуваме како учество на населението помладо од 14 години и постаро од 65 години во вкупното население на земјата. Од големината на зависното население (*depend*) зависи побарувачката за буџетските социјални трансфери (пензии, здравствено осигурување, социјална помош, итн.) и затоа ја вклучуваме во моделот со очекување дека ќе покаже позитивно влијание врз големината на јавниот сектор. Исто така, во моделот е вклучен и степенот на урбанизираност (*urban*), затоа што претпоставуваме дека тој има влијание и врз побарувачката за јавни добра и услуги, но и врз трошоците за нивно обезбедување. Од една страна, количеството и квалитетот на јавните добра растат паралелно со зголемувањето на степенот на урбанизација, но од друга страна, урбанизацијата ги намалува трошоците за обезбедување на јавните добра преку ефектот на густината на населението.

Понатаму, големината на јавниот сектор зависи и од големината на надворешно-трговската размена на земјата. Имено, според Rodrick (1998), поголемиот степен на трговска размена и отвореност на земјата придонесуваат за поголема неизвесност и поголема побарувачка за јавни добра. Оттаму, се очекува малите и отворени економии со високо учество на надворешно - трговската размена во БДП, како резултат на поголемата несигурност и зависност од останатите економии, да имаат поголем јавен сектор. Од друга страна, глобализацијата и меѓународната конкуренција наметнуваат потреба за зголемување на ефикасноста, не само на приватниот сектор на земјите, туку и на нивните јавни сектори. Оттаму, степенот на отвореност на земјата (*open*) може да има и позитивен и негативен ефект врз големината на јавниот сектор.

Исто така, во регресиониот модел вклучуваме две маркоекономски варијабли: учеството на јавниот долг во БДП (*debt*) и стапката на инфлација (*infl*), заснована на индексот на трошоците на живот. Очекуваниот знак пред регресиониот коефициент на јавниот долг е позитивен, зашто повисокиот јавен долг е поврзан со повисоки трошоци за финансирање на долгот. Наспроти тоа, очекуваниот знак на инфлацијата е неодреден, поради дејството на два спротивни ефекта: од една страна, високата инфлација предизвикува ерозија на даночните приходи (поради доцнење во прибирањето на даноците или непостоење на механизам за индексирање) и така го намалува јавниот сектор; од друга страна, во контекст на прогресивното оданочување, повисоката инфлација води кон зголемување на даночната основа и така ги зголемува

јавните приходи. Инаку, освен овие ефекти, стапката на инфлација може да се толкува и како приближен показател на цикличните движења во економијата.

Најпосле, емпирискиот модел содржи и неколку политички варијабли (на пример, види во Kyriacou и Roca-Sagales 2009, како и Ashworth и други 2013). Квантитативниот индикатор на обемот на демократијата (*dem*), мерен на скала од 0 до 10, ги одразува конкуренцијата во политичката партиципација и институционалните органичувања на извршната власт. Вештачката варијабла (*system*) опишува дали станува збор за парламентарен политички систем (вредност еднаква на 1) или претседателски, т.е. полупретседателски (вредност еднаква на 0). Според Persson и Tabellini (2002), претседателските системи се поврзани со помал обем на јавниот сектор така што очекуваме позитивна вредност на оваа варијабла. Исто така, вклучуваме уште една вештачка варијабла (*party*) за партиската идеологија, т.е. партиската ориентација во однос на економската политика: нејзината вредност е еднаква на -1 ако владата е левичарска, еднаква на 0 ако станува збор за центристичка влада и еднаква на 1 ако владата е контролирана од десничарски партии. Бидејќи десничарските партии се познати како противници на поголемиот јавен сектор, очекуваниот регресионен коефициент е негативен. Во продолжение, вештачката варијабла (*region*) го одразува степенот на регионалната ориентација на владата: таа има вредност 1 ако регионалните прашања се клучна компонента на владеечката партија или ако некој регион претставува важен конституент во власта, додека во другите случаи оваа варијабла има вредност 0. Нагласената регионална ориентација на владата може да доведе до притисоци за политика во стилот “pork barrel”, што резултира во поголем јавен сектор. Варијаблата (*va*) ја претставува проценката на „гласот и одговорноста“ (Voice and Accountability), преземена од Светските индикатори на управувањето (Worldwide Governance Indicators). Станува збор за индикатор чии вредности се движат од -2.5 до 2.5, а кој ги изразува перцепциите на граѓаните на некоја земја за нивната можност за учество во изборот на владата, како и слободата на изразувањето, слободата на здружувањето и слободата на медиумите. Повеќе детали за пресметката на овие индикатори даваат Kaufmann и други (2010). Имајќи предвид дека одделните димензии на управувањето имплицираат поефективна контрола на обемот на јавниот сектор, очекуваниот знак на оваа варијабла е негативен.

Податоците за јавните расходи се земени од базата на Светскиот економски преглед (World Economic Outlook) на ММФ, додека ГФС претставува извор на податоците за фискалната децентрализација. Исто така, базата на Светскиот економски преглед служи како извор на следниве податоци: БДП по глава на жител, јавниот долг, стапката на инфлација и големината на населението. Податоците за градското население, зависното население и трговската отвореност се земени од базата на Светските развојни индикатори (World Development Indicators) на Светската банка. Најпосле, податоците за политичките индикатори и индикаторите на управувањето се преземени од различни извори, како: проектот Polity IV (демократијата), базата на Светските индикатори на управувањето (гласот и одговорноста) и базата на Политичките институции (политичкиот систем, партиската ориентација и регионалната ориентација).

Врската меѓу големината на јавниот сектор и фискалната децентрализација ја анализираме со динамички модел со панел-податоци. Притоа, регресиониот модел е претставен преку следнава општа форма:

$$size_{it} = \beta_0 + \beta_1 size_{it-1} + \beta_2 decen_{it-1} + \beta_3 open_{it} + \beta_4 gdp_{it} + \beta_5 debt_{it} + \beta_6 infl_{it} + \beta_7 pop_{it} + \beta_8 urban_{it} + \beta_9 depend_{it} + \beta_{10} dem_{it} + \beta_{11} system_{it} + \beta_{12} region_{it} + \beta_{13} party_{it} + \beta_{14} va_{it} + u_{it}$$

каде: $\beta_0 \dots \beta_{14}$ се параметрите во регресиониот модел: константата, зависната варијабла во минатиот период и контролните варијабли; *decen* ја претставува соодветната мерка на децентрализацијата (*locexp*, *locrev* и *grant*, соодветно); *u* е вкупниот случаен член, составен од две компоненти: невидливиот временски непроменлив ефект специфичен за групите (*v*) и случајниот член кој е независно и идентично распределен (*e*); *i* и *t* се ознаки за земјата и за годината, соодветно.

Бидејќи работиме со динамичен модел со панел-податоци, пресметката со фиксните ефекти предизвикува пристрасни и неконзистентни пресметки на регресионите параметри, поради тоа што зависната варијабла во минатиот период е корелирана со случајниот член (Baltagi 2008 и Roodman 2009a). Поради тоа го применуваме Општиот метод на моменти (General Method of Moments, GMM) на Arellano и Bond (1991), а доразвиен од Arellano и Bover (1995) и од Blundell и Bond (1998). Овој метод ги има следниве пожелни својства (Arellano и Bover 1995, Blundell и Bond 1998, Roodman 2009a): применлив е на модели кои, покрај зависната варијабла од минатиот период, содржат регресори што не се чисто егзогени; ја елиминираат пристрасноста предизвикана од испуштените варијабли и така обезбедуваат конзистентни пресметки на параметрите; се справуваат со ендегеноста со помош на богата инструментализација на ендегените варијабли; применливи се при присуство на хетероскедастичност од непозната форма и автокорелација на случајниот член. Инаку, пресметките ги вршиме со примена на „системскиот“ Општ метод на моменти (system GMM) кој истовремено пресметува две равенства: во равенството во кое варијаблите се прикажани како нивоа, се користат првите разлики од минатите периоди како „внатрешни“ инструменти; од друга страна, во равенството во кое варијаблите се претставени како први разлики, улогата на инструментите ја играат вредностите од минатите периоди дадени како нивоа. Како резултат на тоа, „системскиот“ Општ метод на моменти употребува повеќе расположливи инструменти со што се одликува со поголема ефикасност во споредба со Општиот метод на моменти со „разлики“ (difference GMM).

Општиот метод на моменти е развиен за пресметка на моделите со панел-податоци што се одликуваат со голем број групи (cross-sections) и мал број временски периоди. Меѓутоа, во нашиот емпириски модел, бројот на групите е скроман (11). Истовремено, малата групна димензија е придружена со релативно средна временска димензија која се движи од 20 до 24 години. Како резултат на тоа, овој тип модели со панел-податоци вообичаено страда од проблемот на „премногу инструменти“, што може да ја намали моќта на тестовите на Sargan/Hansen за заедничката валидност на инструментите.

Оттука, за да го намалиме бројот на инструментите, го намаливме бројот на минатите временски периоди кои служат како инструменти, а дополнително го скративме множеството на инструментите со помош на командата „xtabond2“ во софтверскиот пакет STATA (Roodman 2009b). На тој начин успеавме значително да го намалиме бројот на инструментите. Во продолжение, бидејќи нашиот емпириски модел содржи вештачки варијабли, следејќи го советот на Arellano (2003), нив ги инструментираме само во равенството во кое варијаблите се дадени како нивоа, а ги испуштаме во равенството во кое варијаблите се дадени како први разлики. Најпосле, го применуваме двостепениот Општ метод на моменти кој се одликува со поголема ефикасност од едностепениот. Меѓутоа, познато е дека стандардните грешки на двостепениот метод често се пристрасни во малите примероци, па затоа ги применуваме коригираните стандардни грешки на Windmeijer (2005).

4.3.2. Резултати и дискусија

Табелата 4.1 ги прикажува резултатите од пресметките, заедно со придружните дијагностички тестови. Притоа, првите пет регресии се однесуваат на општата спецификација, додека остатокот од табелата ги прикажува пресметките на моделот од кој се исклучени две варијабли (*party* и *va*) за кои немаме соодветно податоци за сите земји и за сите години. Како што се гледа во долниот дел од табелата, исклучувањето на овие варијабли ни овозможи значително поголем број степени на слобода како резултат на двојното зголемување на бројот на опсервациите. Понатаму, регресиите 1-3 и 6-8 се разликуваат само во однос на конкретната мерка на фискалната децентрализација (*locexp*, *locrev* и *grant*, соодветно), додека остатокот од табелата ги прикажува одделните проширувања на емпирискиот модел. Конкретно, регресиите 4 и 9 ги покажуваат пресметките на моделот во кој истовремено се вклучени сите три мерки на фискалната децентрализација, додека регресиите 5 и 10 се наменети за тестирање на „common pool“ хипотезата преку истовремено вклучување на варијаблите *locexp* и *grant*. Во продолжение ги коментираме наодите од емпириското истражување.

Регресиите 1 и 6 ги прикажуваат пресметките од регресиониот модел во кои како мерка на фискалната децентрализација се користат јавните расходи на локалната власт. Како што може да се забележи, регресиониот коефициент пред *locexp* е статистички сигнификантен само во регресиите во која оваа варијабла е единствената мерка на децентрализацијата (регресиите 1 и 6), додека тој станува несигнификантен кога *locexp* се комбинира со другите мерки на фискалната децентрализација. Големината на регресиониот коефициент се движи од -0,6580 до -0,7879, што значи дека фискалната децентрализација има економски значајни ефекти врз големината на јавниот сектор. Според тоа, можеме да ја потврдиме негативната врска меѓу децентрализацијата на јавните расходи и големината на јавниот сектор, т.е. можеме да дадеме одреден (но, не цврст) емпириски доказ за важноста на хипотезата за Левијатан во земјите од ЦИЕ.

Табела 4.1: Ефектите на децентрализацијата врз јавниот сектор во земјите од ЦИЕ

Варијабли	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>size_{t-1}</i>	-0.1410 (0.3772)	1.7821* (0.8387)	-0.3419 (0.3744)	0.9423** (0.3408)	0.4147 (0.3384)
<i>locexp</i>	-0.6580** (0.2709)			-0.1531 (0.4063)	-0.4903 (0.4936)
<i>locrev</i>		-1.1536* (0.5422)		-0.8806** (0.3899)	
<i>grant</i>			0.0342 (0.0841)	-0.0041 (0.1186)	0.0139 (0.1134)
<i>gdp</i>	0.0018* (0.0009)	0.0006 (0.0006)	0.0004 (0.0005)	0.0013* (0.0006)	0.0009* (0.0005)
<i>open</i>	-0.4638** (0.1899)	-0.2444 (0.1661)	-0.2534 (0.1936)	-0.4489** (0.2033)	-0.3036* (0.1664)
<i>debt</i>	-0.0062 (0.1880)	0.1013 (0.0970)	0.0463 (0.0867)	0.0055 (0.0490)	0.0449 (0.0570)
<i>infl</i>	-0.2990 (0.3689)	-0.1775 (0.2664)	-0.5791 (0.6047)	-0.3940 (0.3093)	-0.1357 (0.3126)
<i>pop</i>	-0.1105 (0.1331)	1.0814* (0.5817)	-0.1402 (0.1386)	1.9081 (1.5861)	0.3939 (1.5573)
<i>urban</i>	1.2496** (0.5289)	0.7594** (0.3416)	0.1557 (0.3946)	0.4139 (0.2813)	0.5359 (0.3448)
<i>depend</i>	0.6660 (0.5784)	-1.2493* (0.5803)	1.2615* (0.6695)	0.1351 (0.5134)	0.2647 (0.5302)
<i>dem</i>	-2.8060 (5.0134)	-2.2763 (2.9717)	1.3513 (1.8938)		
<i>system</i>		29.9905** (10.7120)			
<i>party</i>	-10.1404** (4.5902)		-3.1669 (2.3696)		-4.0066* (2.1564)
Опсервации	111	113	115	111	111
Земји	11	11	11	11	11
Инструменти	18	23	28	36	32
F-тест	89005.71 (0.000)	4834.62 (0.000)	98161.35 (0.000)	27693.45 (0.000)	136584.09 (0.000)
AR(1)	-0.42 (0.678)	-1.69 (0.092)	-0.69 (0.488)	-1.46 (0.144)	-2.24 (0.025)
AR(2)	-1.23 (0.220)	1.40 (0.161)	-0.41 (0.680)	0.77 (0.439)	-0.55 (0.579)
Сарганов тест	8.97 (0.030)	34.201 (0.000)	58.09 (0.000)	31.84 (0.033)	35.95 (0.003)

Забелешки: 1. ***/**/* означуваат статистичка сигнификантност на нивото од 1%, 5% и 10%, соодветно; 2. Во заградите под регресионите коефициенти се прикажани стандардните грешки на Windmeijer; 3. F-test за заедничка сигнификантност на регресионите коефициенти; 3. AR(1) и AR(2) го означуваат тестот на Arellano-Bond за сериска корелација од прв и од втор ред, соодветно; 4. Тестот на Sargan за валидност на инструментите; под вредностите на тестовите е прикажана p-вредноста.

Табела 4.1 (продолжение)

Варијабли	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
<i>size_{t-1}</i>	0.9942** (0.4340)	-0.3827 (0.4530)	0.7394*** (0.2069)	0.7776** (0.2717)	0.5506** (0.2500)
<i>locexp</i>	-0.7879* (0.3705)			0.2258 (0.1697)	-0.5136 (0.6817)
<i>locrev</i>		-0.7708* (0.4088)		-0.1657 (0.3750)	
<i>grant</i>			0.0499 (0.0687)	-0.0342 (0.0802)	0.1170 (0.0872)
<i>gdp</i>	0.0005 (0.0004)	0.0000 (0.0002)	0.0010*** (0.0002)	0.0005 (0.0006)	0.0014** (0.0005)
<i>open</i>	-0.1599 (0.1297)	0.1580 (0.1363)	-0.4109*** (0.1094)	-0.1077 (0.2535)	-0.4524* (0.2390)
<i>debt</i>	0.0768 (0.1689)	0.6805** (0.2960)	-0.1411 (0.1004)	0.0044 (0.0321)	0.0109 (0.1607)
<i>infl</i>	0.1462 (0.1320)	2.3890** (1.0487)	-0.5163 (0.4379)	0.1399 (0.1565)	0.3202 (1.0598)
<i>pop</i>	-0.2369 (0.2404)	0.3689 (0.2681)	-0.3889** (0.1359)	-0.1054 (0.1655)	-0.3928 (0.2247)
<i>urban</i>	0.4686 (0.3029)	0.5768** (0.2289)	0.3184** (0.1143)	0.4148* (0.1931)	0.7295* (0.3935)
<i>depend</i>	-0.4626 (0.4341)	-1.4178* (0.6721)	0.6056* (0.2754)	-0.2890 (0.4375)	0.2314 (0.6884)
<i>dem</i>	2.5049 (1.4866)	1.8798* (0.9952)	0.6078 (0.5822)		
<i>system</i>	-7.9999 (21.9061)	42.3050* (19.7174)	-10.5734 (7.3564)		-9.0157 (5.6977)
<i>party</i>					
Опсервации	211	211	215	209	209
Земји	11	11	11	11	11
Инструменти	16	21	21	20	18
F-тест	106097.60 (0.000)	353.22 (0.000)	1691.17 (0.000)	1278.11 (0.000)	1294.57 (0.000)
AR(1)	-1.39 (0.163)	n.a.	-1.73 (0.084)	-1.75 (0.080)	0.44 (0.663)
AR(2)	-1.34 (0.181)	-0.39 (0.696)	0.43 (0.668)	-0.26 (0.791)	-1.52 (0.129)
Сарганов тест	23.49 (0.000)	31.56 (0.000)	37.79 (0.000)	9.90 (0.129)	6.08 (0.298)

Забелешки: 1. ***/**/* означуваат статистичка сигнификантност на нивото од 1%, 5% и 10%, соодветно; 2. Во заградите се прикажани стандардните грешки на Windmeijer; 3. F-test за заедничка сигнификантност на регресионите коефициенти; 4. AR(1) и AR(2) го означуваат тестот на Arellano-Bond за сериска корелација од прв и од втор ред, соодветно; 5. Тестот на Sargan за валидност на инструментите; под вредностите на тестовите е прикажана p-вредноста.

Во продолжение, Табелата 4.1 ги прикажува и пресметките на емпирискиот модел со локалните приходи како мерка на фискалната децентрализација. И овој случај утврдивме дека и децентрализацијата на јавните расходи, исто така, е поврзана со помал обем на јавниот сектор. Притоа,

регресиониот коефициент пред јавните приходи е статистички сигнификантен дури и кога се комбинира со јавните расходи. Исто така, големината на регресиониот коефициент имплицира дека децентрализацијата на јавните приходи предизвикува економски значајни ефекти врз големината на јавниот сектор во земјите од ЦИЕ. Имено, вредностите на регресиониот коефициент се движат од - 0,7708 до -1,1536, т.е. тие се споредливи со ефектите на локалните јавни расходи. Инаку, овој резултат е во согласност со заклучоците од ретките студии чиј фокус се земјите од ЦИЕ, како што се оние на Ebel и Yilmaz (2002) и на Meloche и други (2004), кои наоѓаат слични резултати на случајот на поранешните земји во транзиција.

Според тоа, резултатите од емпириското истражување имплицираат дека фискалната децентрализација може да претставува ефективен механизам за ограничување на големината на јавниот сектор во ЦИЕ. Овој наод може да се објасни со помош на почетното високо ниво на централизација во поранешните комунистички земји во кои јавниот сектор беше ем голем ем неефикасен. Во тие услови, децентрализацијата на активностите на владата, заедно со сеопфатните институционални и економски реформи, доведе до зголемување на ефикасноста во обезбедувањето на јавните добра (Shah 2004).

Како што споменавме погоре, покрај хипотезата за Левијатан, една од главните цели на ова истражување е да се тестира релевантноста на „common pool” хипотезата, т.е. да истражиме дали фискалните трансфери се поврзани со поголем обем на јавниот сектор. За таа цел, во емпирискиот модел го воведуваме вертикалниот фискален дебаланс како мерка на децентрализацијата при што пресметките со варијаблата *grant* се прикажани во регресиите 3-5 и 8-10. Притоа, регресиониот коефициент има позитивен знак, но не е статистички сигнификантен. Оттука, не можеме да дадеме емпириска потврда на „common pool” хипотезата, т.е. заклучуваме дека потпирањето на локалната самоуправа врз поделба на даноците и фискални трансфери од централната власт не води до поголем обем на јавниот сектор.

Земени заедно, добиените резултати сугерираат дека ефектите на децентрализацијата врз големината на јавниот сектор не зависи од начинот на финансирањето на локалната самоуправа („сопствени” приходи наспроти фискални трансфери). Со други зборови, изгледа дека само децентрализацијата на расходите и на приходите е важна за големината на јавниот сектор, независно од тоа дали локалните расходи се финансираат од „сопствени“ извори или со фискални трансфери.

Сега се префрламе врз добиените пресметки на регресионите коефициенти пред контролните варијабли вклучени во емпирискиот модел. Како што може да се забележи, коефициентот пред *gdp* е статистички сигнификантен во некои спецификации и го има очекуваниот позитивен знак. Меѓутоа, неговата вредност е многу мала, што сугерира дека нивото на економската развиеност нема значајно влијание врз големината на јавниот сектор. Со други зборови, не можеме да обезбедиме силна емпириска потврда на Вагнеровиот закон. Овој резултат може да биде одраз на нелинеарните ефекти на економскиот развој врз големината на јавниот сектор, т.е. веројатно, над одредено ниво на економска развиеност, натамошниот пораст на доходот

по глава на жител нема значајни ефекти врз побарувачката на јавни добра. Исто така, како што покажува Jaén-García (2018), порастот на јавната потрошувачка зависи од повеќе други детерминанти, како: порастот на населението, стареењето, ширењето на државата на благосостојбата, идеологијата на владеачките партии, итн.

Во однос на ефектите на јавниот долг врз големината на јавниот сектор добивме мешани резултати: регресиониот коефициент се менува од една до друга спецификација, а тој е сигнификантен само во седмата регресија. Понатаму, во повеќето регресии, ефектот на трговската отвореност врз големината на јавниот сектор е статистички сигнификантен и економски значаен. Во овој случај, регресиониот коефициент е негативен, што значи дека отворените економии, кои се изложени на глобализацијата и на меѓународната конкуренција, не можат да им се спротивстават на притисоците за поголема ефикасност во јавниот сектор. Алтернативно, овој резултат може да се објасни повикувајќи се на негативната врска меѓу големината на земјата и трговската отвореност која оди рака под рака со културната и етничката диверсификација (Alesina и Wacziarg 1998).

И за ефектите на големината на населението добивме мешани резултати: знаците на регресиониот коефициент се менуваат од една до друга регресија, а коефициентот најчесто не е статистички сигнификантен. Потполно исти наоди добивме и во однос на економски зависното население и на стапката на инфлацијата. Притоа, пресметките на регресиониот коефициент пред инфлацијата имплицираат дек аобемот на јавниот сектор превенствено е определен од долгорочните фактори (институциите, демографските трендови, итн.) а не зависи од краткорочните циклични флукуации на економската активност. Што се однесува до степенот на урбанизација, утврдивме дека во повеќето спецификации, регресиониот коефициент е статистички сигнификантен. Притоа, коефициентот постојано има позитивен знак со значајна вредност, сугерирајќи дека урбанизацијата води до поголем јавен сектор преку ефектот на побарувачката за јавни добра. Најпосле, добиените резултати не даваат основа за тврдењето дека политичките варијабли имаат значајно влијание врз големината на јавниот сектор. Единствен исклучок е варијаблата *party* за која можеме да обезбедиме одредени емпириски докази дека владеешето на десничарските политички партии е поврзано со помал јавен сектор, што е во согласност со теоретските предвидувања.

Имајќи го предвид малиот примерок, воопшто не изненадува тоа што резултатите од различните дијагностички тестови, прикажани во долниот дел од Табелата 4.1, се многу слаби. Навистина, тестот на Арелано и Бонд за сериска корелација од втор степен ја отфрла нултата хипотеза во сите спецификации на моделот, што имплицира дека инструментите употребени во пресметката се исправни и дека нема корелација меѓу одделните групи. Меѓутоа, резултатите од тестот на Сарган се поволни само во последните две регресии, а тестот на Хансен и *S*-статистиката (кои не се прикажани) се неуспешни во сите регресии како последица на големиот број инструменти во однос на групите.

4.3.3. Заклучоци

Врз основа на резултатите од спроведеното истражување на врската меѓу децентрализацијата врз големината на јавниот сектор во европските земји, можеме да ги извлечеме следниве основни заклучоци:

- *Хипотезата за Левијатан е потврдена за децентрализацијата на јавните расходи.* Зголемувањето на децентрализацијата на јавните расходи доведува до намалување на јавниот сектор во земјите од ЦИЕ. Со други зборови, утврдивме дека земји кои имаат подецентрализирани јавни расходи воедно се одликуваат и со помал јавен сектор. Исто така, оваа хипотеза се потврдува и во случајот кога децентрализацијата е изразена преку јавните приходи.
- *Меѓутоа, не можеме да ја потврдиме важноста на „common pool“ хипотезата.* Во комбинација со претходниот наод, овој резултат имплицира дека за големината на јавниот сектор е важен обемот на децентрализацијата, независно од изворот од кој јавните расходи се финансираат, т.е. дури и кога јавните расходи се финансираат со фискални трансфери, децентрализацијата го намалува јавниот сектор.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА И ФИСКАЛНИТЕ ПЕРФОРМАНСИ

Во теоријата на фискалниот федерализам се среќаваат различни гледишта за очекуваните ефекти од децентрализацијата врз макроекономската стабилност, а ниту емпириските студии не се единствени во заклучоците во врска со влијанието на децентрализацијата врз овие макроекономските перформанси.

Во овој дел правиме обид за разјаснување и емпириско тестирање на ефектите на децентрализацијата врз макроекономската стабилност во земјите од ЦИЕ. Притоа, влијанието на децентрализацијата врз макроекономската стабилност ќе биде разработено низ призмата на фискалната стабилност, односно ќе биде истражено влијанието на децентрализацијата врз фискалните перформанси. Со други зборови, предмет на нашето истражување е само еден аспект на макроекономската стабилност, т.е. не ги земаме предвид другите елементи, како што се: ценовната стабилност и стабилноста на производството.

5.1. Врската помеѓу децентрализацијата и фискалните перформанси – теоретски концепти

Економската теорија нуди различни ставови во врска со прашањето дали фискалната децентрализација претставува фактор, кој ги подобрува или влошува фискалните перформанси на локалните власти и на централната власт.

Според Prud'homme (1995), децентрализацијата веројатно претставува фактор кој повеќе придонесува за влошување на фискалните перформанси на власта, отколку за нивно подобрување, заради две основни причини. Прво, самата децентрализација подразбира постоење на повеќе нивоа на оданочување во една земја и второ, колку што е поголема автономноста на локалните власти во одлучувањето за големината и структурата на локалните расходи, толку попроблематична ќе да биде координацијата на националната фискална политика помеѓу различните нивоа на власт во земјата. Имено, локалните власти можат да се однесуваат според сопствени цели, различни од поставените макроекономски цели на централната власт. Овој проблем според Prud'homme (1995), особено доаѓа до израз ако локалните власти функционираат во услови на т.н. меки буџетски ограничувања и се склони кон прекумерна јавна потрошувачка, пренесувајќи го фискалниот товар надвор од својата јурисдикција врз сите национални даночни обврзници. Во вакви услови, координацијата на единствената фискална и монетарна политика на национално ниво и одржувањето на макроекономска стабилност на земјата станува вистински предизвик (Prud'homme 1995).

Од друга страна, децентрализацијата може да има и позитивно влијание врз фискалните перформанси на власта. Доколку се исполнети теоретските претпоставки, дека локалните власти спроведуваат поефикасна јавна политика,

функционираат поодговорно и потранспарентно во однос на централната власт, тогаш ефектите од децентрализацијата врз фискалните перформанси на вкупната власт ќе бидат позитивни. Емпириските истражувања на повеќе автори покажуваат дека земјите со повисок степен на децентрализација имаат и помали буџетски дефицити и јавен долг (Pereira 2000, Ebel и Yilmaz 2002). Една од причините за ваквата состојба, веројатно е фактот дека законските ограничувања на задолжувањето на централните власти не се вообичаена практика во земјите, но задолжувањето на локалните власти и нивните дефицити се предмет на строго регулирање во сите земји (Pereira 2000). Оттаму, колку што е власта подецентрализирана, толку се подобри фискалните перформанси на вкупната власт, како резултат на поголемото значење на субцентралните фискални правила.

Децентрализацијата може да има различни ефекти врз фискалните перформанси, во зависност од начинот на кој се финансираат локалните власти. Така според теоријата на „фискална илузија“, локалните власти кои се финансираат во поголем степен од фискални трансфери од централната власт имаат тенденција да ги зголемуваат јавните расходи (Oates 1991). Имено, фискалните трансфери ја заматуваат релацијата помеѓу трошоците и користите од јавните добра, па граѓаните се стимулирани да ја зголемуваат побарувачката за јавни добра и услуги, а локалните власти се мотивирани да ја зголемуваат понудата на истите, затоа што трошоците ги пренесуваат надвор од границите на својата јурисдикција (теорија на извезување на даноците). Емпириска потврда на хипотезата дека зголемувањето на фискалниот дебаланс, односно финансирањето на локалните власти со фискални трансфери од централната власт, навистина доведува до зголемени фискални дефицити и општа макроекономска нестабилност, се наоѓа во студиите на Rodden и Wibbels (2002), Ebel и Yilmaz (2002), Eyraud и Lusinyan (2013), и др.

Според некои автори, фискалната децентрализација која подразбира поголем степен на даночна автономија на локалните власти, исто така може да ги влоши фискалните перформанси на власта и да доведе до макроекономска дестабилизација. Имено, високиот степен на даночна автономија на локалните власти може да придонесе, локалните фискални политики да имаат поизразен процикличен карактер, што ќе ги поткопува макроекономските стабилизационски цели на централната власт. Од друга страна според ова гледиште, доколку локалните власти повеќе се финансираат од фискални трансфери и заеднички даноци од централната власт, конкуренцијата за фискални ресурси помеѓу различните нивоа на власт е помала и централната власт, ќе може полесно да ја координира националната фискална политика (Thornton 2007).

Друг канал, преку кој децентрализацијата може да влијае врз фискалните перформанси на земјите е поврзан со начинот на политичко одлучување и релацијата помеѓу политичарите и елитите. Имено, некои автори сметаат дека децентрализацијата може да ја направи власта послаба и поизложена на лобирање и влијанија од страна на моќните општествени групи. Во секое општество постојат повеќе или помалку моќни влијателни групи, кои имаат корист од одделните видови јавни расходи и настојуваат преку јавните политики на власта да ги остварат сопствените интереси. Според тоа, колку

процесот на политичкото одлучување е подецентрализиран, толку владата е „послаба“ и поизложена на вакви притисоци и влијанија од страна на различните групи на интерес. Оттаму, поголемиот степен на децентрализација на власта, може да предизвика поголеми јавни расходи, поголеми фискални дефицити и општа макроекономска дестабилизација (Velasco 2000).

И покрај тоа што, помеѓу авторите кои се занимаваат со прашањето за макроекономските импликации на децентрализацијата, не постои консензус околу влијанието на децентрализацијата врз фискалните перформанси, општо е прифатен ставот дека лошо дизајниран систем на децентрализација, во кој локалните власти би можеле да се задолжуваат без ограничување, а централната власт би гарантирала за нивните долгови, неминовно ќе доведе до зголемени фискални дефицити, зголемен јавен долг и општа макроекономска нестабилност (Martinez-Vasquez и McNab 2003).

5.2. Преглед на емпириската литература

Во продолжение ќе направиме краток осврт на досегашните студии кои емпириски ја тестираат врската помеѓу фискалната децентрализација и фискалните перформанси на локалните власти и на централната власт.

De Mello (2000) го истражува влијанието на децентрализацијата врз фискалните перформанси на власта, на примерок составен од вкупно 30 земји, од кои 17 се развиени земји - членки на ОЕЦД и 13 се земји во развој, во периодот од 1970 до 1995 година. Според него, поголемиот степен на даночна автономија на локалните власти ја влошува нивната фискална позиција. Дополнително, во земјите во развој поголемата зависност на локалните власти од фискални трансфери доведува до поголеми дефицити на ниво на централната власт. Во земјите членки на ОЕЦД, со зголемување на учеството на фискалните трансфери во финансирањето на локалните власти, нивната фискална позиција се подобрува, сè додека учеството на локалните расходи не достигне премногу високо ниво во однос на расходите на централната власт. Најпосле, фискалната позиција на одделните нивоа на власт се влошува и под влијание на други фактори, како што се: монетарната креација, односите на размена, растечките пензиски расходи како резултат на изразениот тренд на стареење на населението во повеќето земји, итн.

Ebel и Yilmaz (2002) го реплицираат истражувањето на de Mello (2000) за влијанието на децентрализацијата врз големината на буџетските дефицити, но наместо податоците за децентрализацијата од ГФС, тие ги користат податоците за локална даночна автономија од базата на ОЕЦД. Ebel и Yilmaz (2002) сметаат дека, заклучокот на de Mello (2000) дека даночната автономија на локалните власти ги влошува нивните буџетски дефицити, се должи само на тоа што податоците од ГФС, кои тој ги користи, не ја изразуваат реално даночната автономија на локалните власти. Затоа, Ebel и Yilmaz (2002) го реплицираат истражувањето на de Mello (2000), на истиот примерок на земји и за истиот временски период, но фискалната автономија на локалните власти, ја изразуваат не преку вкупните даночни приходи на локалните власти, туку

преку учеството на даночните приходи врз кои локалните власти имаат автономија во уредувањето на даночните стапки и даночната основа. Во нивното истражување, фискалната автономија на локалните власти, статистички значајно ги намалува фискалните дефицити на локалните власти. Дополнително, Ebel и Yilmaz (2002) заклучуваат дека фискалните трансфери статистички значајно ја влошуваат фискалната позиција на локалните власти.

Rodden и Wibbels (2002) го истражуваат влијанието на децентрализацијата врз макроекономската стабилност на примерок од 15 земји со федерално уредување, во периодот од 1978 до 1996 година. Тие заклучуваат дека поголемиот степен на децентрализација на јавните расходи во федералните земји доведува до намалување на фискалните дефицити и инфлацијата. Исто така, тие истакнуваат дека политичките фактори имаат значајно влијание врз истражуваните варијабли, односно земјите во кои политичките партии на ниво на националната (федералната) власт имаат поголем удел во власта и на државно ниво, т.е. на ниво на сојузните држави, имаат пониски буџетски дефицити и инфлација.

Врз основа на своето истражување, Afonso и Hauptmeier (2009) сугерираат дека резултатите зависат од мерките на фискалната децентрализација, т.е. врската меѓу фискална дисциплина и децентрализацијата на приходите не е статистички сигнификантна, додека децентрализацијата на расходите ја влошува фискалната дисциплина. На примерок од 19 земји од ОЕЦД, Thornton (2009) ги испитува ефектите на децентрализацијата врз фискалната дисциплина на примерок и наоѓа дека, ако се води сметка за даночната автономија на локалната власт, фискалната децентрализација не ја влошува општата фискална дисциплина.

Neuarty (2010) ја истражува релацијата помеѓу фискалната децентрализација и буџетскиот дефицит на примерок од 16 развиени земји и земји во развој, во периодот од 1980 до 1998 година. Таа заклучува дека, поголемиот степен на децентрализација на јавните расходи и приходи доведува до намалување на буџетскиот дефицит на вкупната власт, но исто така укажува дека, институционалните и другите карактеристики на земјите силно влијаат врз ефективност на децентрализацијата во намалувањето на дефицитите. Заради тоа, според Neuarty (2010), треба да се биде особено внимателен кога се даваат препораки во врска со децентрализацијата, кои се премногу општи и не се адаптирани на конкретните услови во дадената земја.

Според Eugaud и Lusinyan (2013), фискалната дисциплина на локалните власти е поголема, кога тие во финансирањето на своите расходи помалку се потпираат на фискалните трансфери од централната власт и на задолжувањето. Eugaud и Lusinyan (2013) во емпириското истражување, спроведено на примерок составен од развиените земји - членки на ОЕЦД во периодот од 1995 до 2007 година, заклучуваат дека намалувањето на вертикалниот фискален дебаланс за десет процентни поени (или кога една десетина од локалните расходи се финансираат со сопствени локални приходи, наместо со фискални трансфери и задолжување), би го подобрило фискалниот биланс на вкупната власт (локалната и централната власт) за еден процент од БДП.

Компаративната анализа на досегашните емпириски студии покажува дека авторите не се согласни околу начинот на кој децентрализацијата влијае врз фискалните перформанси на владите. Така, според некои автори, децентрализацијата има позитивно влијание врз фискалните перформанси (de Mello 2000), додека според други, таа придонесува за поголеми фискални дефицити и јавен долг (Ebel и Yilmaz 2002, Rodden и Wibbels 2002, Neuyart 2010).

И покрај тоа што, повеќето емпириски студии наоѓаат докази за постоење на негативна корелација помеѓу степенот на децентрализација и фискалните дефицити на централната власт и локалните власти, сè чини дека, повеќето автори се согласуваат дека, начинот на кој децентрализацијата ќе влијае врз фискалните перформанси во голем степен зависи од влијанието и на други фактори: монетарната политика и демографската структура на земјата (Ebel и Yilmaz 2002), политичките аранжмани (Rodden и Wibbels 2002), институционалните карактеристики на земјата (Neuyart 2010), итн.

Повеќето автори се согласни дека, не само степенот на децентрализација, туку и начинот на финансирање на локалните власти има влијание врз фискалните перформанси на вкупната власт. Ако локалните власти се финансираат во поголем степен од фискални трансфери од централната власт, наместо од сопствени приходни извори, поголема е веројатноста дека децентрализацијата ќе ги влоши фискалните перформанси на власта (Ebel и Yilmaz 2002, Eyraud и Lusinyan 2013).

5.3. Децентрализацијата и фискалните перформанси во европските земји – емпириско истражување

Во овој дел, ќе се обидеме со економетриски модел да го потврдиме позитивното влијание на децентрализацијата врз фискални перформанси на случајот на земјите од ЦИЕ. Целта на истражувањето е да ја тестираме врската помеѓу степенот на децентрализацијата на јавните расходи и јавните приходи со буџетското салдо на вкупната власт, како индикатор за фискалната дисциплина на власта. Покрај ова, ќе ја тестираме и врската помеѓу фискалните трансфери и буџетското салдо, со цел да утврдиме дали финансирањето на локалните власти со фискални трансфери од централната власт ја подобрува или влошува фискалната дисциплина на вкупната власт.

5.3.1. Спецификација на емпирискиот модел, варијабли и методологија

За да ја тестираме врската помеѓу децентрализацијата и буџетското салдо на вкупната власт, спроведовме панел - регресионо истражување на примерок составен од единесет земји од ЦИЕ: Бугарија, Естонија, Латвија, Литванија, Полска, Романија, Словачка, Словенија, Унгарија, Хрватска и Чешка, за временскиот период од 1996 до 2012 година (годишни податоци). Дополнително, истражувањето го спроведовме и на примерок составен од 18 развиени европски земји (Австрија, Белгија, Велика Британија, Германија,

Грција, Данска, Ирска, Исланд, Италија, Луксембург, Норвешка, Португалија, Финска, Франција, Холандија, Швајцарија, Шведска и Шпанија), со цел да ја потврдиме валидноста на моделот и да ги споредиме добиените резултатите од двата примерока.

Во моделот, зависна варијабла ни претставува буџетското салдо на вкупната власт, изразено како процент од бруто домашниот производ (*budget*). Податоците за оваа варијабла се земени од базата на податоци на Светскиот економски преглед на ММФ, како и од ЕУРОСТАТ. Притоа, во моделот го земаме буџетското салдо на вкупната власт, а не буџетските салда на локалните власти или на централната власт засебно, затоа што сметаме дека буџетското салдо на вкупната власт е порелеватно за оценување на фискалната политика и макроекономската стабилност во земјата.

И во овој дел, фискалната децентрализација (*fiscal*) ја изразуваме преку три индикатори: обемот на децентрализација на јавните расходи (*locexp*), т.е. учество на локалните расходи во вкупните јавни расходи, степенот на децентрализација на јавните приходи (*locrev*), т.е. учество на локалните приходи во вкупните јавни приходи и вертикалниот фискален дебаланс (*transf*) изразен преку учество на трансферите од централната власт во вкупните локални приходи. Податоците за трите мерки на фискалната децентрализација се пресемени од ГФС.

Буџетското салдо претставува производ на фискалната политика на власта, но е резултат и на влијанието на бројни макроекономски, институционални и демографски фактори. Оттука, во моделот вклучуваме неколку контролни варијабли: стапката на невработеност, јавниот долг, расходите за здравственото осигурување и стапката на зависното нааселение. Јавниот долг како процент од БДП (*debt*) влијае врз големината на буџетското салдо преку трошоците за отплата на главнината и каматата на долгот. Стапката на невработеност (*unemp*) ја вклучуваме како индикатор на деловниот циклус и со неа ги земаме предвид за ефектите на „автоматскиот стабилизатори“. Во моделот ги вклучивме и варијаблите кои се индикатори за големината на социјалната компонента на буџетите, и тоа: големината на расходите за здравствено осигурување во однос на БДП (*health*), како и учеството на населението над 65 годишна возраст во вкупното население (*depend*), кое ја диктира големината на пензиските расходи во буџетот. Базата на Светската банка за развојните индикатори (World Bank Development Indicators) претставува извор на податоците за контролните варијабли.

Во поново време, во повеќе земји се применуваат разни форми на фискални правила како институционален механизам кој треба да обезбеди финансиска дисциплина на централната и на локалната власт, да ја подобри координацијата меѓу нив и да обезбеди транспарентност и отчетност (Ter-Minassian 1997a, b). Cabasés и други (2007), Lagona и Padovano (2007), Neyapti (2013) и Singh и Plekhanov (2006) даваат емпириски докази дека фискалните правила може да воспостават дисциплина на фискалната власт. Од друга страна, доколку правилата често се кршат без никакви санкции, нивната ефективност ослабува и тие не ја подобруваат фискалната дисциплина (Afonso и Hauptmeier 2009, Debrun и други 2008, Escolano и други 2012, Fornasari и

други 2000). За да ги провериме претпоставените поволни ефекти на фискалните правила (*rule*), како контролна варијабла во емпирискиот модел го вклучуваме Индексот на фискалните правила (Fiscal Rule Index). преземен од базата на Европската Комисија.

Емпирискиот модел е поставен во следнава форма:

$$budget_{it} = \beta_0 + \beta_1 fiscal_{it} + \beta_2 debt_{it} + \beta_3 unemp_{it} + \beta_4 health_{it} + \beta_7 depend_{it} + \beta_8 rule_{it} + u_{it},$$

каде: *fiscal* е заедничко име за секоја од трите варијабли на фискалната децентрализација (*reven*, *expen* и *transf*), и го претставува членот на грешката, додека *it* се однесува на специфичниот член за земјата (*i*) и времето (*t*).

Во однос на процедурата за пресметката на регресијата, го применуваме моделот со панел-податоци, и тоа верзијата со фиксни ефекти за кој вообичаено се смета дека е најпогоден кога се работи со макроекономски панели, особено кога елементите во примерокот не се случајно избрани и кога истражувањето се фокусира врз некој специфичен примерок, т.е. кога не се извлекуваат општи заклучоци за целата статистичка популација. Во продолжение, пресметката со фиксни ефекти е конзистентна дури и кога индивидуалните ефекти се корелирани со регресорите (Baltagi 2008, Greene 2003). Во таа смисла, претпоставката дека регресорите не се корелирани со членот на грешката, која е централна во моделот со случајни ефекти, е нереална на а priori основа (Wooldridge 2002) зашто многу од регресорите вклучени во емпирискиот модел се корелирани со невидливиот специфичен ефект на земјите. Имајќи предвид дека при работата со панел-податоци вообичаено е присутна хетероскедастичноста или сериската корелација, работиме со методот на генерализирани најмали квадрати, кој истовремено е конзистентен и ефикасен при присуство на хетероскедастичност и сериска корелација.

Формално, изборот меѓу моделот со фиксни и моделот со случајни ефекти го проверивме со помош на тестот на Hausman (1978) за некорелираност меѓу регресорите и членот на грешката. Со неговата примена добивме мешани резултати, т.е. нултата хипотеза може да се отфрли само во регресијата со локалните расходи. Меѓутоа, оправданоста на пресметката со фиксни ефекти се потврдува со F-тестот на нултата хипотеза дека сите индивидуални фиксни ефекти се еднакви на нула. Резултатите од овие два теста се прикажани во долниот дел од табелата бр. 1. Како што укажува Baltagi (2008), при работата со панел-податоци редовно се јавува проблемот на хетероскедастичност на членот на грешката, зашто панелите вообичаено се состојат од елементи (во овој случај, земји) со различна големина. Покрај тоа, бидејќи невидливите индивидуални ефекти се временски корелирани во рамките на истата земја, често е присутен и проблемот на сериската корелација. Поради тоа, пресметките ги спроведовме со методот на генерализирани најмали квадрати, кој обезбедува попрецизни стандардни грешки во присуство на хетероскедастичност и сериска корелација.

5.3.2. Резултати и дискусија

Резултатите од емпириското истражување на врската помеѓу децентрализацијата и фискалните перформанси во европските земји се дадени во табелата 5.1. При тоа, првата регресија ги покажува резултатите од пресметката на моделот во кој локалните расходи се употребени како мерка на фискалната децентрализација. Како што може да се забележи, регресиониот коефициент има позитивен знак, што покажува дека повисокото ниво на локалните расходи во вкупните јавни расходи е поврзано со подобрување на буџетското салдо. Според тоа, овој резултат имплицира дека фискалната децентрализација во земјите од ЦИЕ може да се смета за ефективен механизам кој обезбедува фискална дисциплина на општата власт.

Табела 5.1: Ефектите на децентрализацијата врз фискалните перформанси во земјите од ЦИЕ

Варијабли	(1)	(2)	(3)
<i>const</i>	-0.0850* (0.0431)	0.0421 (0.0412)	-0.0181 (0.0474)
<i>locexp</i>	0.2098*** (0.0730)		
<i>locrev</i>		-0.1109* (0.0570)	
<i>vfi</i>			0.0138 (0.0178)
<i>debt</i>	0.0013 (0.0182)	0.0138 (0.0152)	0.0100 (0.0172)
<i>growth</i>	0.1858*** (0.0370)	0.2193*** (0.0357)	0.2191*** (0.0394)
<i>health</i>	-1.4831*** (0.3412)	-0.7421** (0.3324)	-1.2911*** (0.4103)
<i>depend</i>	0.1483* (0.0796)	-0.0556 (0.0797)	0.0635 (0.1052)
<i>rule</i>	0.0062** (0.0026)	0.0066*** (0.0023)	0.0048* (0.0027)
R ²	0.6212	0.6115	0.5778
F-тест.	11.0864***	9.9022***	7.9090***
Опсервации	229	229	225
Хаусманов тест	16.5891***	9.6139	10.3033

Забелешки: 1. ***/**/* означуваат статистичка сигнификантност на нивото од 1%, 5% и 10%, соодветно. 2. F-тест за заедничка сигнификантност на фиксните ефекти. 3. Хаусманов тест за спецификација. 4. Во заградите под регресионите коефициенти се прикажани стандардните грешки коригирани за панел-податоци.

Ваквиот резултат може да се објасни со иницијално високиот степен на централизација во поранешните комунистички земји кои се одликуваа со голем и неефикасен јавен сектор. Оттука, децентрализацијата на јавните услуги, надолполнета со сеопфатни реформи во однос на демократизацијата на општеството и воведувањето пазарна економија, доведе до зголемување на ефикасноста во обезбедувањето на јавните услуги (Shah 2004). Горниот

резултат дека фискалната децентрализација во ЦИЕ е поврзана со поголема фискална дисциплина е во согласност со неколку теоретски поставки кои ја застапуваат тезата дека локалната власт има компаративни предности во алокацијата на ресурсите. Со други зборови, фискалната децентрализација ја прави власта „поблиска до луѓето“, со што обезбедува поголема усогласеност меѓу локалната јавна политика и преференциите на локалното население, а тоа обезбедува ефикасна алокација на ресурсите и ги подобрува фискалните перформанси (Oates 1972).

Меѓутоа, поволното влијание на фискалната децентрализација врз фискалните перформанси не се покажува кога во регресијата работиме со локалните приходи. Така, во втората регресија, коефициентот пред варијаблата *locrev* е негативен, што имплицира дека децентрализацијата на јавниот приходи ја влошува фискалната положба на општата власт. Всушност, овој резултат воопшто не зачудува, зашто често е присутен во емпириските истражувања (на пример, видете во Afonso и Hauptmeier 2009, Baskaran 2010 и Neuyart 2010), а произлегува оттаму што овој показател претставува непрецизна мерка на фискалната децентрализација. Имено, децентрализацијата на приходите само го покажува обемот на средствата што се расположливи на локално ниво, т.е. тој ги вклучува вкупните приходи на локалната власт независно од нивните извори. Според тоа, овој показател не прави разлика меѓу приходите на локалната власт од сопствени извори и средствата што ги добиваат тие преку трансферите од централната власт. А, токму оваа разлика има пресудно значење во поглед на претпоставените поволни ефекти на фискалната децентрализација врз фискалната дисциплина, зашто е поврзана со мотивите и напорите за прибирање на локалните даночни и неданочни приходи и нивното ефикасно трошење.

Третата регресија ги покажува пресметките со вертикалниот фискален дисбаланс како мерка на фискалната децентрализација. Овде, регресиониот коефициент има позитивен знак, што имплицира дека поголемото потпирање на локалната власт врз фискалните трансфери од централната власт има поволни ефекти врз фискалната положба на општата власт. Меѓутоа, при толкувањето на овој резултат треба да се има предвид дека регресиониот коефициент не е статистички сигнификантен. Во секој случај, во комбинација со претходните наоди, емпириското истражување имплицира дека структурата на локалните приходи нема значење во поглед на фискалната дисциплина, т.е. самата децентрализација на јавните услуги имаат поволно влијание врз фискалната положба на општата власт, независно од тоа дали локалните расходи се финансираат од сопствени извори или со трансфери од централната власт.

Во однос на контролните варијабли вклучени во емпирискиот модел ги добивме следниве резултати: врска меѓу економската активност и буџетското салдо е позитивна и статистички сигнификантна, потврдувајќи го цикличниот карактер на фискалната положба, која се подобрува во периодите на поголема економска активност а се влошува при опаѓање на економската активност. Коефициентот пред варијаблата *debt* не е сигнификантен и има „погрешен“ знак (позитивен). Потрошувачката за здравствена заштита има негативно влијание

врз буџетското салдо, што е во согласност со очекувањата. Во однос на зависното население добивме мешани резултати: знакот на регресиониот коефициент се менува до една до друга регресија, а тој е сигнификантен само во првата регресија, но неговиот знак е спротивен на интуицијата (позитивен). Најпосле, регресионата анализа дава одредени слаби докази за поволното влијание на фискалните правила врз фискалните перформанси: коефициентот пред варијаблата *rule* е позитивен и сигнификантен во сите три регресии, меѓутоа неговата вредност е ниска.

Главните резултати од емпириското истражување на врската меѓу фискалните перформанси и децентрализацијата во земјите од ЦИЕ се во согласност со неколку понови емпириски студии. На пример, Afonso и Hauptmeier (2009) покажуваат дека ефектите на децентрализацијата зависат од мерките на фискалната децентрализација (расходи или приходи). Исто така, нашите резултати од регресијата со локалните расходи (*locexp*) се во согласност со наодите на Baskaran (2010), на Freitag и Vatter (2008) и на Horváthová и други (2012), кои покажуваат дека фискалната децентрализација ги подобрува фискалните перформанси.

5.3.3. Заклучоци

Врз основа на емпириското истражување на врската меѓу фискалните перформанси и децентрализацијата во земјите од ЦИЕ можеме да ги извлечеме следниве основни заклучоци:

- Децентрализацијата на јавните расходи доведува до подобрување на фискалната положба на општата власт, што имплицира дека локалната власт има компаративна предност во алокацијата на ресурсите.
- Поволните ефекти на децентрализацијата врз фискалната дисциплина се осетливи на применетата мерка на фискалната децентрализација.
- Начинот на финансирање на локалните власти (сопствени извори наспроти трансфери од централната власт) нема влијание врз фискалната положба на општата власт.

ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И ДОХОДНАТА НЕЕДНАКВОСТ

Според класичната теорија на фискалниот федерализам на Musgrave (1959), редистрибутивната политика на доходот, заедно со макроекономската стабилизација, поефикасно се извршуваат од страна на централната власт. Во услови кога локалните власти се ангажираат во спроведување на редистрибутивната политика на доходот, како резултат на мобилноста на граѓаните, конечниот резултат може да биде уште понерамномерна распределба на доходот помеѓу индивидуите и регионите во рамките на земјата.

Сепак, иако редистрибутивната политика првенствено е функција на централната власт и помеѓу авторите постои своевиден консензус, дека не е оптимално таа да биде децентрализирана на пониските нивоа на власт, тоа не значи дека децентрализацијата нема ефекти врз редистрибуцијата на доходот или дека не придонесува за поголема или помала доходна еднаквост во земјата. Напротив, во зависност од начинот на кој е дизајниран и имплементиран процесот на децентрализацијата, таа може да претставува фактор, кој ќе ја подобрува или влошува рамномерноста во дистрибуцијата на ресурсите и доходот помеѓу различните региони или поединци во земјата.

6.1. Врската помеѓу фискалната децентрализација и доходната нееднаквост – теоретски концепти

Според Pauly (1973), децентрализацијата ќе придонесе за поголема доходна еднаквост во земјата, единствено кога постои ограничена територијална мобилност на граѓаните. Во вакви услови, регионите кои имаат поголема потреба од редистрибутивна политика, можат да спроведуваат поинтензивни трансферни програми и да применуваат поизразени прогресивни шеми на оданочување, за разлика од другите региони со порамномерна дистрибуција на доходот.

Една од причините поради кои, децентрализацијата може да предизвика намалување на нееднаквоста помеѓу индивидуите се среќава во теоријата за децентрализација на Oates (1972). Имено, како што беше повеќе пати истакнато, децентрализацијата на власта се смета дека ја зголемува ефикасноста во алокацијата на ресурсите и предизвикува властите во политичкото одлучување да се раководат повеќе според принципот за максимизирање на користа на граѓаните. Дополнително, локалните власти имаат и информациски предности во однос на централната власт, кога станува збор за потребите и преференциите на граѓаните и тоа можат да го искористат за дизајнирање на јавни политики, кои ќе бидат повеќе во полза на граѓаните, отколку јавните политики на бирократите во централната власт.

Според некои автори, децентрализацијата ја подобрува рамномерната дистрибуција на ресурси и доход во општеството, преку поголемата транспарентност и одговорност во функционирањето на владите (Lessmann 2012). Во услови на децентрализирана и транспарентна влада, моќните општествени групи потешко лобираат кај владините функционири за остварување на сопствените интереси преку јавните политики. Тоа остава простор, јавните политики повеќе да ги штитат интересите на маргинализираните општествени групи, вклучувајќи ги сиромашните и ниско доходните групи на граѓани. Децентрализацијата во крајна линија, преку поголемата транспарентност и одговорност ја намалува корупцијата и ја спречува власта да дејствува во интерес на моќните групи, предизвикувајќи зголемување на доходната нееднаквост во општеството (Lessmann 2012).

Наспроти аргументите, дека децентрализацијата на власта ќе придонесе за намалување на нееднаквоста во општеството, од друга страна постојат аргументи заради кои можеме да очекуваме дека децентрализацијата ќе влијае во спротивна насока, предизвикувајќи поголема доходна нееднаквост.

Прво, поголемата децентрализација го намалува капацитетот на централната власт да спроведува редистрибутивна политика на доходот, преку социјални и економски трансфери на ресурсите од богатите поединци и региони кон посиромашните. Од друга страна, доколку оваа функција им припадне на локалните власти, тие ќе се разликуваат во капацитетот со кој ќе можат да се ангажираат во намалувањето на доходните разлики, а ова особено ќе претставува проблем за локалните власти од најсиромашните региони. Во ваков контекст, децентрализацијата ќе доведе до уште поголема доходна нееднаквост, особено доколку помеѓу регионите постојат големи разлики во степенот на економска развиеност (Prud'homme 1995).

Според Neuyartí (2006), во посиромашните региони, во кои локалните власти не располагаат со доволно капацитет и ресурси да ги спроведуваат јавните политики, властите очекувано ќе бидат повеќе подложни на притисоци и влијанија од страна на моќните општествени групи, што ќе ги принудува да дејствуваат согласно нивните интереси. Како резултат на тоа, децентрализацијата ќе предизвика поголема доходна нееднаквост во општеството. Според ова, Neuyartí (2006) истакнува дека насоката во која децентрализација ќе влијае врз доходната еднаквост ќе зависи пред сè од квалитетот на владеењето на политичките партии во земјите.

6.2. Преглед на емпириската литература

Во продолжение ќе направиме краток осврт на досегашните емпириски студии кои се занимаваат со тестирање на врската помеѓу фискалната децентрализација и рамномерноста во дистрибуцијата на доходот помеѓу поединците или регионите во земјите.

Neuyartí (2006) спроведува емпириско истражување на поголем примерок, составен од вкупно 54 земји и докажува дека децентрализацијата на јавните приходи доведува до намалување на доходната нееднаквост. Сепак,

според него ефектот на децентрализацијата врз нееднаквоста се разликува во зависност од нивото на квалитетот на политичкото владеење, односно во земјите со повисоко ниво на квалитет на политичките партии, децентрализацијата има позрзено негативно влијание врз доходната нееднаквост.

Qiao и други (2008), го истражуваат влијанието на децентрализацијата врз регионалната нееднаквост на случајот на Кина, во периодот од 1985 до 1998 година. Тие заклучуваат дека, во услови на децентрализиран јавен сектор, помеѓу економскиот раст и еднаквата регионална дистрибуција на ресурси, како основни цели на политиката на националната власт, постојат односи на размена. Според нив, децентрализацијата во Кина во изминативе две децении, од една страна придонела за зголемување на економскиот раст, но од друга страна и за значително зголемување на нееднаквоста во дистрибуцијата на ресурсите помеѓу регионите во земјата.

Rodriguez-Pose и Ezcurra (2009) го истражуваат влијанието на децентрализацијата врз регионалната нееднаквост, на примерок од 26 земји, од кои 19 се развиени земји и 7 се земји во развој, во периодот од 1990 до 2006 година. Според нив, влијанието на децентрализацијата врз регионалната нееднаквост, зависи од степенот на економски развој на земјата. Во високо - доходните земји, децентрализацијата придонесува за намалување на регионалната нееднаквост, додека во земјите од ниската и средната доходна група, децентрализацијата се поврзува со значителен пораст на разликите помеѓу регионите.

Sepulveda и Martinez-Vazquez (2011) го истражуваат влијанието на децентрализацијата врз сиромаштијата и нееднаквоста, на примерок од 56 земји, од кои 34 развиени земји и 22 земји во развој, во периодот од 1971 до 2000 година. Тие заклучуваат дека, децентрализацијата ја зголемува доходната нееднаквост, но и дека ваквиот ефект на децентрализацијата се намалува со зголемувањето на јавниот сектор. Со други зборови, откако јавниот сектор ќе достигне одредена критична точка, децентрализацијата почнува да ја намалува доходната нееднаквост. Според нив, децентрализацијата има негативно влијание врз доходната нееднаквост во земјите, во кои јавниот сектор има позначајно учество во економијата, односно учество поголемо од 20% од БДП.

Tselios и други (2012) ја истражуваат поврзаноста на децентрализацијата, регионалната економска развиеност и доходната нееднаквост во земјите од Западна Европа, во периодот од 1995 до 2000 година. Според нив, поголемата децентрализација доведува до помала доходна нееднаквост, но како што се зголемува степенот на економска развиеност на регионите, ефектот на децентрализацијата врз намалувањето на доходната нееднаквост станува сè помал.

Истражувањето на Sacchi и Salotti (2014a, b) се однесува на влијанието на децентрализацијата врз доходната нееднаквост и регионалните економски разлики, на примерок составен од 23 земји од ОЕЦД, во периодот од 1971 до 2000 година. Тие го истражуваат влијанието на децентрализацијата, користејќи седум индикатори за децентрализација и заклучуваат дека независно од индикаторот, децентрализацијата во секој случај ја зголемува доходната

нееднаквост. Притоа, кога децентрализацијата истовремено подразбира и зголемување на фискалната автономија на локалните власти, ефектот врз зголемувањето на доходната нееднаквост е уште поголем. Од друга страна, кога децентрализацијата не е следена со зголемување на локалната автономија, односно кога локалните власти доминантно се финансираат со фискални трансфери од страна на централната власт, ефектот врз зголемување на доходната нееднаквост во земјите е помал.

Од прегледот на емпириските студии за влијанието на децентрализацијата врз регионалните разлики и дистрибуцијата на доходот во земјите, може да се заклучи дека повеќето емпириски студии наоѓаат докази дека поголемиот степен на децентрализација придонесува за понерамномерна дистрибуција на доходот, помеѓу регионите и граѓаните. На пример, такви се студиите на Qiao и други (2008), Sepulveda и Martinez-Vazquez (2011), Sacchi и Salotti (2014a, b) и други. Ваквите резултати се во согласност со основните принципи на класичната теорија за фискален федерализам на Musgrave (1959), според која редистрибутивната функција на доходот во процесот на распределба на функциите помеѓу одделните нивоа на власт, треба да се задржи кај централната власт, која е пофикасна во вршењето на оваа функција во однос на локалните власти.

Повеќето автори се согласни дека дисторзивните ефекти на децентрализацијата врз рамномерноста во дистрибуцијата на ресурсите и доходот во општеството, зависат од влијанието и на други фактори, како што се: квалитетот на политичко владеење (Neyapti 2006), или степенот на економска развиеност на земјата (Rodriguez-Pose и Ezcurra 2009, Tselios и други 2012). Во овој контекст, во земјите со повисок степен на економска развиеност и повисоко ниво на квалитет на политичко владеење, децентрализацијата ќе има помалку дисторзивни ефекти врз доходната еднаквост, па дури може да придонесува и за намалување на регионалните и доходните разлики.

6.3. Децентрализацијата и доходната нееднаквост во европските земји – емпириско истражување

Во истражувањето на ефектите на фискалната децентрализација врз доходната нееднаквост во земјите од ЦИЕ се фокусираме на разликите во расположливиот доход по оданочување помеѓу индивидуите, без притоа да ги анализираме разликите во доходот или степенот на економска развиеност помеѓу регионите во рамките на земјите. Притоа, доходната нееднаквост ја изразуваме преку Џини индексот, како што е дефиниран од страна на Светската банка. Според дефиницијата на Светската банка, Џини индексот е мерка за доходна нееднаквост, која покажува во колкав степен, дистрибуцијата на доходот или потрошувачката помеѓу индивидуите или домаќинствата во земјата, отстапува од совршено еднаквата дистрибуција.

Во земјите од ЦИЕ, просечната вредност на Џини индексот во периодот 1992-2016 изнесува 30%, движејќи се во прилично широк интервал од 24% до 40%. Анализирани по земји, најголема доходна нееднаквост во набљудуваниот

период се забележува во балтичките земји (околу 34%), како и во Полска и Бугарија (околу 33%). Од друга страна, Словенија, Чешка и Словачка се одликуваат со најниска доходна нееднаквост, со просечен Џини коефициент од 26%.

Врз основа на податоците од World Development Indicators Database (кои не се прикажани во табелата), може да се забележи дека во последните две децении, доходната нееднаквост се зголемила во следниве земји: Бугарија (од 24% во 1994 на 37% во 2014), Хрватска (од 28% во 1998 на 32% во 2014), Унгарија (од 26% во 1998 на 31% во 2014), Латвија (од 31% во 1995 на 35% во 2014) и Литванија (од 32% во 1998 на 38% во 2014). Наспроти нив, еднаквоста во распределбата на доходот се подобрила во Естонија (од 37% во 2004 на 32% во 2014), во Романија (од 31% во 1998 на 28% во 2014) и во Словенија (од 28% во 1998 на 26% во 2014). Најпосле, распределбата на доходот останала релативно непроменета во Чешка, во Полска и во Словачка.

Табела 6.1: Дескриптивна статистика за Џини индексот во земјите од ЦИЕ, 1992 – 2016

Земја	Просек	Макс.	Мин.	Ст. дев.	Години
Бугарија	33.07	37.40	24.32	3.87	15
Хрватска	31.25	33.61	27.71	1.89	12
Чешка	26.45	27.50	25.80	4.45	13
Естонија	34.13	39.50	30.06	2.52	18
Унгарија	28.92	34.70	26.38	2.15	18
Латвија	34.60	37.50	27.00	2.88	17
Литванија	34.30	37.70	31.67	1.95	18
Полска	32.97	35.40	26.7	1.77	19
Романија	29.00	31.10	25.46	1.47	18
Словачка	26.40	29.30	24.70	2.36	13
Словенија	26.11	30.82	23.72	2.11	15
Цел примерок	29.87	39.50	23.72	4.56	176

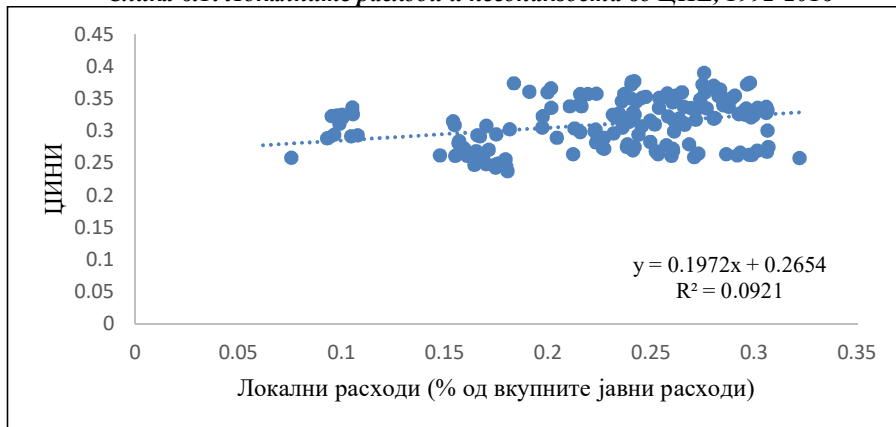
Извор: Пресметки на авторите врз основа на World Development Indicator Database.

Фискалната децентрализација и доходната нееднаквост може да бидат поврзани преку регионалните разлики во рамките на земјите, а сето тоа како последица на различното ниво на економски развој, како и на културните и демографскиет карактеристики на одделните региони. Таквите регионални разлики често предизвикуваат големи диспаритети во нивото на доходот меѓу граѓаните, што пак се одразува и на фискалниот капацитет на единиците на локалната самоуправа.

Наредните слики ја илустрираат врската помеѓу обемот на децентрализацијата (мерена со локалните јавни расходи и приходи, соодветно) и доходната нееднаквост (мерена со помош на Џини индексот) во земјите од ЦИЕ во периодот 1992-2016. Како што може да се види, постои слаба позитивна врска меѓу доходната нееднаквост и степенот на фискалната децентрализација, што имплицира дека земјите што се децентрализирани се одликуваат со поголема нееднаквост во распределбата на доходот. Независно дали обемот на

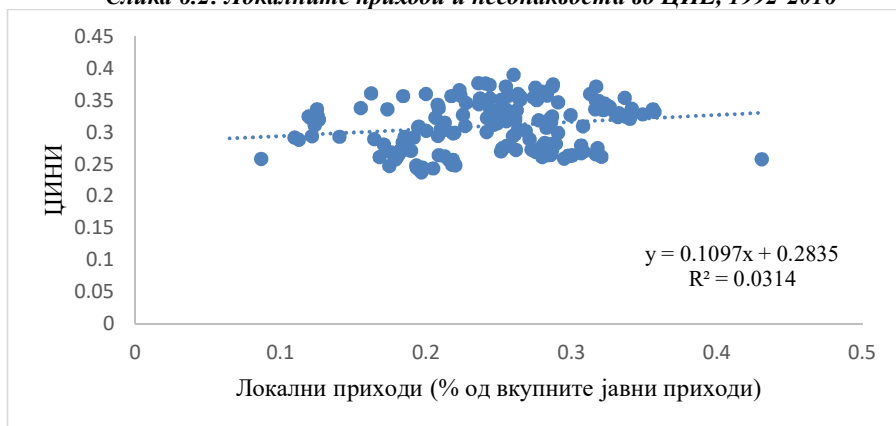
децентрализацијата е изразен со локалните приходи или со локалните расходи, коефициентот на простата праволиниска регресија има слична вредност, а коефициентот на детерминација е многу низок.

Слика 6.1: Локалните расходи и нееднаквоста во ЦИЕ, 1992-2016



Извор: Сопствени пресметки на авторите.

Слика 6.2: Локалните приходи и нееднаквоста во ЦИЕ, 1992-2016

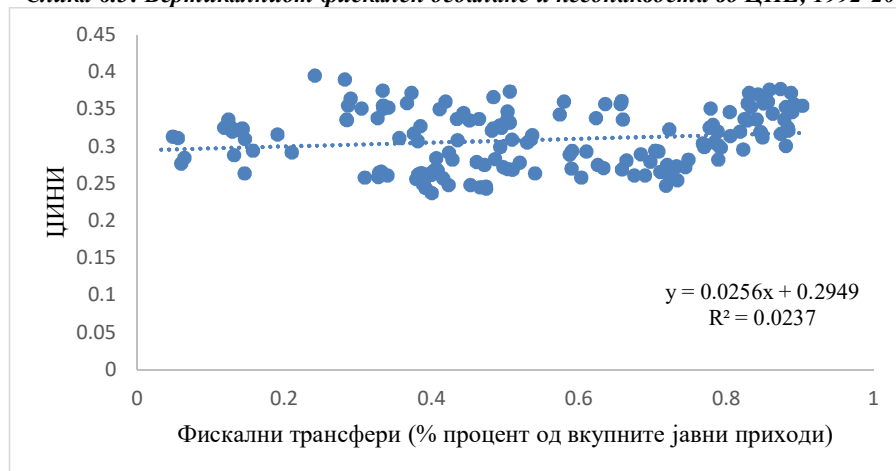


Извор: Сопствени пресметки на авторите.

Во продолжение ја претставуваме графички врската помеѓу фискалните трансфери и доходната нееднаквост, со цел да утврдиме дали децентрализацијата може да има поинакво влијание врз нееднаквоста, во зависност од начинот на финансирање на локалните власти. Имено, ако локалните расходи се финансираат од „сопствени“ извори на приходи, децентрализацијата може да доведе до поголема нееднаквост во распределбата на доходот, како последица на регионалните диспаратети во фискалниот капацитет на единиците на локалната самоуправа. Наспроти тоа, ако локалната

самоуправа претежно е зависна од фискалните трансфери од централната власт, дисторзивниот ефекти на децентрализацијата врз доходната нееднаквост се помалку изразени. Очигледното објаснување на оваа врска меѓу фискалната децентрализација и доходната нееднаквост произлегува оттаму што функцијата на распределбата на доходот претежно е концентрирана во централната власт. Оттука, таа има можност да ги израмни регионалните разлики во доходот со помош на алокацијата на фискалните трансфери кон одделни единици на локалната самоуправа.

Слика 6.3: Вертикалниот фискален дебаланс и нееднаквоста во ЦИЕ, 1992-2016



Извор: Сопствени пресметки на авторите.

Слично на претходните две слики, и сликата 6.3 ја покажува слабата позитивна врска меѓу доходната нееднаквост и вертикалниот фискален дебаланс во земјите од ЦИЕ. Повторно, коефициентот на простата линеарна регресија има слична вредност како во претходните две мерки на фискалната децентрализација, а исто така, коефициентот на детерминација е многу мал. Оттука, непосредниот заклучок од оваа врска би бил дека начинот на финансирање на единиците на локалната самоуправа, т.е. дали тие претежно се финансираат од сопствените приходи или со трансфери од централната власт, нема влијание врз доходната нееднаквост.

Сепак, горната графичка анализа претставува само поедноставен приказ на врската помеѓу фискалната децентрализација и доходната нееднаквост и може да послужи само како појдовна основа за натамошното емпириско истражување. Меѓутоа, горните резултати реба да се земат со резерва затоа што тргнуваат од претпоставката дека децентрализацијата на приходите или расходите и фискалните трансфери се единствен фактор кој влијае врз доходната нееднаквост на земјите. Со други зборови, простата регресиона анализа, претставена на горните слики, ја третира доходната нееднаквост единствено како функција од степенот на фискалната децентрализација, односно од големината на фискалните трансфери. Од друга страна, многу

веројатно е дека доходната нееднаквост во земјите не зависи единствено ниту примарно од степенот на децентрализација на јавниот сектор, туку многу посилено е детерминирана од влијанието на други фактори, како што се: степенот на економска развиеност, невработеноста, демографските карактеристики, итн. Оттаму, врската помеѓу доходната нееднаквост и децентрализацијата ќе ја тестираме во наредниот дел со повеќекратен регресионен модел, во кој ќе бидат вклучени повеќе варијабли.

6.3.1. Спецификација на емпирискиот модел, варијабли и методологија

Врската помеѓу степенот на децентрализација (мерена со обемот на локалните приходи и локалните расходи) врз доходната нееднаквост, како и влијанието на фискалните трансфери врз доходната нееднаквост, се двете основни хипотези кои ќе бидат предмет на емпириско тестирање во овој дел. Дополнително, емпирискиот модел ни дозволува да ја тестираме и валидноста на Кузнецовата хипотеза за врската помеѓу економскиот развој и доходната нееднаквост. Според Kuznets (1955), зголемувањето на степенот на економска развиеност на земјата, на почетокот доведува до зголемување на доходната нееднаквост, бидејќи користите од економскиот развој на почетокот се ограничени, односно концентрирани помеѓу богатите поединци во општеството, а откако економскиот развој ќе достигне одредено критично ниво, користите стануваат достапни и за пониско доходните групи, како резултат на што, доходната нееднаквост почнува да се намалува. Ова тврдење во економската литература е познато под поимот Кузнецова хипотеза, според која помеѓу степенот на економска развиеност и доходната нееднаквост не постои линеарна поврзаност, туку врската е параболична, односно има форма на превртена „U“ буква. Со цел да ја тестираме важноста на Кузнецовата хипотеза, во економетрискиот модел за ефектите на децентрализацијата врз доходната нееднаквост ја тестираме и квадратната функција помеѓу доходната нееднаквост и степенот на економска развиеност, изразен преку квадратниот член на бруто домашниот производ по глава на жител на земјата.

За емпириско тестирање на ефектите на децентрализацијата врз доходната нееднаквост, спроведовме панел - регресионо истражување на примерок од единаесет земји од ЦИЕ (Бугарија, Естонија, Латвија, Литванија, Полска, Романија, Словачка, Словенија, Унгарија, Хрватска и Чешка), за периодот од 1992 до 2016 година. Притоа, панелот е небалансиран затоа што должината на временските серии се разликува помеѓу земјите, бидејќи податоците не се еднакво расположливи за сите земји во примерокот.

Важно е да се одбележи дека емпириското истражување се однесува на доходната нееднаквост меѓу поединците, а не на регионалните разлики во рамките на земјите што се вклучени во примерокот. Оттука, во емпирискиот модел, зависна варијабла претставува доходната нееднаквост на земјите, изразена преку Цини индексот (*income*), како што е дефиниран претходно. Податоците за Цини индексот се преземени од базата на Светската банка (World Development Indicators Database).

Основната независна варијабла е фискалната децентрализација, која ја изразуваме преку двата вообичаени индикатори: децентрализацијата на јавните приходи (*reven*) и децентрализацијата на јавните расходи (*expen*). Всушност, двете мерки се многу слични (Baskaran и други 2016) и нивната намена е да го прикажат обемот на фискалната децентрализација, т.е. обемот на ресурсите што ги контролира локалната самоуправа. Меѓутоа, како што беше истакнато претходно, сакаме да ја тестираме и хипотезата дека децентрализацијата на јавниот сектор може да влијае на различен начин врз доходната нееднаквост во земјата, во зависност од начинот на финансирање на локалните власти. Поради тоа, во емпириската анализа користиме уште еден показател поврзан со фискалната децентрализација, а тоа е вертикалниот фискален дебаланс (*transf*), т.е. учеството на фискалните трансфери од централната власт во вкупните локални приходи. Податоците за трите мерки на фискалната децентрализација се преземени од ГФС.

Понатаму, во моделот како независна варијабла го вклучуваме и степенот на економска развиеност на земјата (*gdp*), изразен преку логаритмирана вредност од БДП по глава на жител (во константни цени). За тестирање на Кузнецовата хипотеза, во моделот го вклучуваме и квадратниот член од логаритмираното ниво на БДП по глава на жител. Покрај степенот на економска развиеност, во моделот како контролни варијабли, ги вклучуваме и следниве варијабли: стапката на невработеност (*unemp*), пресметана како процент од работната сила, според дефиницијата на ИЛО; степенот на отвореноста на економијата (*open*), т.е. збирното учество на увозот и извозот во БДП; учеството на градското во вкупното население (*urban*); економски зависноот население (*depend*), пресметано како учество на лицата помлади од 15 и постари од 64 години во вкупното работоспособно население (лицата на возраст од 15 до 64 години); годишната стапка на инфлација (*infl*); и бруто-стапката на упис во терцијарното образование (*school*).

Емпирискиот модел е поставен во следнава форма:

$$income_{it} = \beta_0 + \beta_1 fiscal_{it} + \beta_2 gdp_{it} + \beta_3 gdp^2_{it} + \beta_4 open_{it} + \beta_5 unemp_{it} + \beta_6 urban_{it} + \beta_7 depend_{it} + \beta_8 infl_{it} + \beta_9 school_{it} + u_{it}$$

каде: *fiscal* е заедничко име за секоја од трите варијабли на фискалната децентрализација (*reven*, *expen* и *transf*), *u* го претставува членот на грешката, додека *it* се однесува на специфичниот член за земјата (*i*) и времето (*t*). Како што може да се забележи, спецификацијата на емпирискиот модел е доволно општа за да ги опфати варијаблите кои влијаат врз распределбата на доходот што вообичаено се посочуваат во економската теорија и во емпириската литература. На пример, со вклучувањето на логаритамот на БДП по глава на жител може приближно да се опфатат различните социо-економски фактори што се корелирани со распределбата на доходот, како што се: квалитетот на управувањето и на институциите, владеењето на правото, развојот на финансискиот сектор итн.

Во однос на процедурата за пресметката на регресијата, повторно го применуваме моделот со панел-податоци, и тоа верзијата со фиксни ефекти за

кој вообичаено се смета дека е најпогоден кога се работи со макроекономски панели. Притоа, во долниот дел од табелата бр. 6.2 се наведени резултатите од повеќе економетриски тестови. Како што може да се види, тестот на Хаусман во сите случаи ја отфрла нултата хипотеза дека регресорите и членот на грешката не се корелирани. Исто така, оправданоста на пресметката со фиксни ефекти се потврдува со F-тестот за заедничката сигнификантност на индивидуалните фиксни ефекти.

Дополнително, во овој дел се наведени и вредностите на неколку дијагностички тестови. Присопосбениот коефициент на детерминација е прилично висок, потврдувајќи дека регресорите во голема мера ги објаснуваат промените на зависната варијабла во регресијата. Понатаму, вредноста на тестот на Jarque-Berra (1980) е многу ниска така што не може да се отфрли нултата хипотеза за нормална распределба на резидуалите. За проверка на присуството на хетероскедастичност ги применуваме LM-тестот на Breusch-Pagan (1980) и тестот на Pesaran (2004) за зависност на членовите во примерокот. Како што може да се види од долниот дел на табелата, двата теста се одликуваат со спротивни резултати: LM-тестот укажува на присуството на хетероскедастичност, додека тестот на Песаран не може да ја отфрли нултата хипотеза. Најпосле, тестот на Durbin-Watson укажува на постоењето на сериска корелација на резидуалите. Всушност, добиените резултати од дијагностичките тестови се сосема очекувани. Како што укажува Baltagi (2008), при работата со панел-податоци редовно се јавува проблемот на хетероскедастичност на членот на грешката, зашто панелите вообичаено се состојат од елементи (во овој случај, земји) со различна големина. Покрај тоа, бидејќи невидливите индивидуални ефекти се временски корелирани во рамките на истата земја, често е присутен и проблемот на сериската корелација. Поради тоа, независно од спротивните резултати од дијагностичките тестови, пресметките ги спроведовме со методот на генерализирани најмали квадрати, кој обезбедува попрецизни стандардни грешки во присуство на хетероскедастичност и сериска корелација.

6.3.2. Резултати и дискусија

Табелата 6.2 ги прикажува резултатите од емпириското истражување. Пресметавме вкупно шест варијанти на регресиониот модел, по две за секоја од трите мерки на фискалната децентрализација. Притоа, првите две регресиони равенки (1 и 2) се однесуваат на децентрализацијата на јавните приходи, во третата и четвртата регресија работиме со локалните јавни расходи како мерка на децентрализацијата, а петтата и шестата регресија се однесуваат на вертикалниот фискален дебаланс. Во тие рамки, равенките 2, 4 и 6 го вклучуваат квадратниот член од нивото на БДП по глава на жител, со цел да се испита важноста на Кузнецовата хипотеза.

Првиот заклучок што може да се извлече од табелата е дека во сите шест варијанти на регресиониот модел утврдивме негативна поврзаност меѓу фискалната децентрализација и доходната нееднаквост, т.е. поголемата децентрализација е поврзана со пониски вредности на индексот ЦИНИ. Во тој

контекст, треба да се одбележи дека формалната економетриска анализа, во која се земени предвид и бројни други контролни варијабли, резултира во спротивни знаци на регресионите коефициенти на фискалната децентрализација во споредба со позитивната врска од едноставниот регресионен модел (сликите 2-4). Со други зборови, може да се каже дека позитивната врска меѓу фискалната децентрализација и доходната нееднаквост, утврдена со помош на едноставната регресиона анализа се должи на испуштените варијабли од регресиониот модел.

Во продолжение, важно е да се истакне дека сите три мерки на фискалната децентрализација имаат негативни вредности на регресионите коефициенти, зашто тоа имплицира дека фискалната децентрализација влија врз доходната нееднаквост на два начина: непосредно, преку обемот на ресурсите што се трошат во единиците на локалната самоуправа и посредно, преку начинот на финансирање на локалната самоуправа (сопствени приходи наспроти фискални трансфери од централната власт). Имено, негативниот коефициент на регресорот *transf* значи дека, при даден обем на фискалната децентрализација (мерено со помош на ликалните јавни приходи или расходи), поголемото учество на фискалните трансфери во финансирањето на локалната самоуправа придонесува за намалување на доходната нееднаквост. Со други зборови, овој резултат од емпириското истражување го потврдува поволното дејство на фискалните трансфери во изедначувањето на разликите во поглед на доходот.

Понатаму, може да се забележи дека вредностите регресионите коефициенти на фискалната децентрализација се релативно големи, што потврдува дека ефектите на децентрализацијата врз доходната нееднаквост се економски значајни, иако тие се разликуваат во зависност од применетиот показател на фискалната децентрализација. Конкретно, регресионите коефициенти на децентрализацијата на јавните расходи се двапати поголеми од оние на децентрализацијата на јавните приходи, додека коефициентите на вертикалниот фискален дебаланс се значително пониски. Во тој контекст, може да се забележи дека вредноста на регресионите коефициенти на фискалната децентрализација не зависат од тоа дали во регресијата е вклучен квадратниот член на доходот.

Најпосле, коментарот на добиените резултати го заклучуваме со наодот дека регресионите коефициенти на фискалната децентрализација се статистички сигнификантни во сите шест регресији, и тоа, коефициентите на децентрализацијата на јавните расходи и на јавните приходи се високо сигнификантни (со статистичка грешка од 1%), додека коефициентите на вертикалниот фискален дебаланс се сигнификантни со грешка од 10%.

Според тоа, резултатите од емпириското истражување потврдуваат дека претпоставените поволни ефекти на фискалната децентрализација врз распределбата на доходот во земјите од ЦИЕ се статистички сигнификантни и економски значајни. Впрочем, економската теорија и емпириската литература посочуваат дека поволните ефекти на децентрализацијата врз доходната нееднаквост вообичаено се присутни во земјите со ограничена регионална мобилност на населението и на капиталот. При несовершена мобилност на ресурсите, единиците на локалната самоуправа се во можност да применуваат

различни политики на прераспределба на доходот насочени кон зголемување на благосостојбата на посиромашните слоеви на населението (Pauly 1973). Во продолжение, како што тврди Oates (1972), децентрализацијата може да ја подобри распределбата на доходот низ следниве три канали: со зголемување на ефикасноста во обезбедувањето на јавните добра, со приближување на власта кон граѓаните и со поголема транспарентност и отчет на локалната власт.

Табела 6.2: Ефектите на децентрализацијата врз доходната нееднаквост во ЦИЕ

Варијабли	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>constant</i>	0.194** (0.091)	0.201** (0.092)	0.318*** (0.097)	0.316*** (0.099)	0.014 (0.076)	0.034 (0.076)
<i>reven</i>	-0.065*** (0.024)	-0.074*** (0.027)				
<i>expen</i>			-0.156*** (0.047)	-0.158*** (0.049)		
<i>transf</i>					-0.023* (0.012)	-0.026* (0.014)
<i>gdp</i>	-0.000*** (0.561)	0.000 (0.000)	- 0.000*** (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000*** (0.000)	0.000 (0.000)
<i>gdp^2</i>		-0.000 (0.000)		-0.000 (0.000)		-0.000** (0.000)
<i>unemp</i>	-0.030 (0.037)	-0.024 (0.037)	-0.053 (0.038)	-0.052 (0.039)	-0.052 (0.041)	-0.050 (0.040)
<i>open</i>	0.001 (0.009)	-0.003 (0.009)	0.003 (0.009)	-0.000 (0.009)	0.001 (0.009)	-0.003 (0.009)
<i>urban</i>	0.310** (0.141)	0.274** (0.141)	0.192 (0.143)	0.174 (0.143)	0.586*** (0.118)	0.521*** (0.120)
<i>depend</i>	-0.144*** (0.035)	-0.115*** (0.044)	-0.200*** (0.042)	-0.177*** (0.049)	-0.152*** (0.040)	-0.113** (0.046)
<i>infl</i>	-0.045** (0.023)	-0.038 (0.024)	-0.049** (0.023)	-0.046* (0.025)	-0.036** (0.126)	-0.032 (0.020)
<i>school</i>	0.039** (0.017)	0.039** (0.017)	0.039** (0.017)	0.040** (0.017)	0.051*** (0.017)	0.044** (0.017)
R ²	0.904	0.890	0.897	0.885	0.903	0.898
Хаусманов тест ^a	42.207***	22.866***	61.433***	44.389***	29.890***	71.824**
F-тест ^b	26.559***	21.067***	29.263***	23.374***	23.815***	20.899***
DW-тест ^c	1.074***	1.109***	1.157***	1.172***	1.107***	1.181***
JB-тест ^d	1.152	1.134	1.553	1.475	0.917	1.281
BP-тест ^e	93.546***	89.024***	83.633***	81.354***	105.518***	100.93***
PCD-тест ^f	0.522	0.534	0.800	0.828	0.182	0.300
Опсерв.	162	162	162	162	161	161

Забелешки: Во заградите се прикажани стандардните грешки; Знаците ***/**/* го покажуваат нивото на статистичка сигнификантност од 1%, 5% и 10%, соодветно; (a) Хаусманов тест за спецификација; (b) Ф-тест за заедничка сигнификантност на индивидуалните ефекти; (c) Дарбин-Вотсонов тест за сериска корелација; (d) Тест на Жарк-Бера за нормална дистрибуција; (e) Тест на Бројш-Паган за хетероскедатичнос; (f) Тест на Песаран за меѓусекциска зависност.

Како резултат на ваквото однесување на локалната самоуправа насочено кон зголемување на благосостојбата (оптимална алокација на јавните добра придружена со повисока ефикасност), децентрализацијата може да даде придонес во намалувањето на доходната нееднаквост. Во тој контекст, претпоставуваме дека постепеното зголемување на нивото на економската развиеност и подобрувањето на квалитетот на политичкото управување во земјите од ЦИЕ придонесе за зголемување на поволните ефекти на децентрализацијата врз доходната нееднаквост во овие земји, независно од тоа што овие земји често се воздржуваат од остро прогресивно оданочување на доходот.

Иако не претставува главна цел на истражувањето, споменавме дека спецификацијата на емпирискиот модел овозможува и тестирање на Кузнецовата хипотеза. Како што може да се забележи од регресиите 2, 4 и 6, нивото на БДП по глава на жител и квадратниот член не се статистички сигнификантни, со исклучок на последната регресија во која само квадратниот член е сигнификантен со статистичка грешка од 10%. Понатаму, во регресиите со варијаблите *reven* и *transf*, знаците на двата регресиони коефициенти на *gdp* се во согласност со Кузнецовата хипотеза, додека тие се негативни во регресијата со *expen*. Најпосле, може да се забележи дека, независно од спецификацијата на регресиониот модел, вредност на двата коефициента на *gdp* се еднакви на нула. Притоа, во регресиите без квадратниот член, регресионите коефициенти се статистички сигнификантни со негативни знаци, но повторно, нивните вредности се еднакви на нула. Земени заедно, овие пресметки значат дека не може да се потврди важењето на Кузнецовата хипотеза во земјите од ЦИЕ. Со други зборови, придобивките од економскиот развој во овие земји се еднакво распоредени меѓу одделните доходни групи. Неможноста да ја потврдиме Кузнецовата хипотеза би можела да се објасни со релативно сличните нивоа на економска развиеност во ЦИЕ, т.е. оваа хипотеза вообичаено се потврдува во емпириските истражувања во кои се вклучени развиените земји и земјите со пониско ниво на доход.

Во продолжение даваме коментар на другите варијабли вклучени во моделот. Во повеќето регресии, варијаблата *urban* е статистички сигнификантна и економски значајна со позитивни знаци на регресионите коефициенти, што имплицира дека поголемата стапка на градско население оди рака под рака со поголема доодна нееднаквост. Понатаму, врската меѓу *depend* е доходната нееднаквост е негативна, а тоа би можело да се објасни на следниов начин: во земјите со повисок процент на зависно население (деца и старци) владата обезбедува поголем опфат на социјалната заштита (пензии, детски додатоци, стипендии итн.), а тоа придонесува за подобрена распределба на доходот. Во однос на инфлацијата, економската теорија не нуди конкретни насоки за знакот на регресиониот коефициент, бидејќи инфлацијата претежно се одразува врз распределбата на богатството а не на доходот (Blejer и Guetgero 1990). Всушност, негативната врска меѓу инфлацијата и доходната нееднаквост во нашето емпириско истражување би можела да се објасни со тоа што инфлацијата претставува показател на деловниот циклус. Притоа, негативниот знак на варијаблата *infl* знаи дека посиромашните слоеви на населението

поминуваат подобро за време на економската експанзија, а губат повеќе во периодите на рецесија во споредба со општествените слоеви со повисоко ниво на доход.

Во економската теорија, нивото на образованието се користи како показател на човечкиот капитал и, оттука, тоа треба да биде поврзано со пониска доходна нееднаквост (Bourguignon и Morrisson 1998). Меѓутоа, во сите варијанти на регресиониот модел регресорот *school* има позитивен знак, што претставува необичен резултат за кој сметаме дека тоа е одраз на дефиницијата на оваа варијабла. Имено, таа не го покажува учеството на квалификуваните работници во работната сила, туку стапката на упис на универзитет изразена како процент од соодветната старосна група. Оттука, повисокиот процент на младото население кое е запишано на универзитет, всушност, значи дека поголем процент од населението не остварува никаков доход, што ја зголемува доходната нееднаквост. Од другите контролни варијабли, две не се статистички сигнификантни (невработеноста и отвореноста). Покрај статистичката несигнификантност, регресиониот коефициент на *unemp* има нелогичен, т.е. негативен знак. Во однос на отвореноста, теоријата не дава насоки за нејзиното влијание врз доходната распределба, зашто таа претежно зависи од обилноста на земјата со факторите на производството (Barro 2000). Во нашето емпириско истражување, знакот на *open* се менува во зависност од тоа дали во регресијата е вклучен квадратниот член на *gdp*, но неговата вредност постојано е блиску до нула.

6.3.3. Заклучоци

Врз основа на емпириското истражување на врската помеѓу доходната нееднаквост и децентрализацијата, може да се заклучи следново:

- Фискалната децентрализацијата доведува до намалување на доходната нееднаквост во земјите од ЦИЕ, мерена преку Цини индексот.
- Поволните ефекти на децентрализацијата врз доходната нееднаквост се резултат како на обемот на фискалната децентрализација така и на начинот на финансирањето на локалната самоуправа. Кога локалните власти се финансираат во поголем степен со фискални трансфери од централната власт, наместо со сопствени извори на приходи, децентрализацијата придонесува да се намали доходната нееднаквост.
- Истражувањето не дава емпириска поддршка на Кузнецовата хипотеза за нелинеарната врска помеѓу економскиот развој и доходната нееднаквост во земјите на ЦИЕ. Според добиените резултатите, во земјите од овој регион, придобивките од економски развој се распределени рамномерно помеѓу граѓаните, што придонесува за намалување на доходната нееднаквост.

ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И СИСТЕМОТ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО МАКЕДОНИЈА

Во продолжение ќе се осврнеме на процесот на фискалната децентрализација и поставеноста и функционирањето на системот на локалната самоуправа во Македонија од осамостојувањето до денес.

7.1. Историски преглед

Пред осамостојувањето, Македонија, како дел од тогашната југословенска федерација, имаше богата историја во сферата на локалните финансии. Локалните власти имаа голем број надлежности во образованието, здравството, урбанизмот и друго, додека на страната на локалните приходи, значајна беше улогата на сопствените извори на приходи на локалните власти. При тоа, повеќе од 70% од вкупните локални приходи произлегуваа од тогашниот општински данок на промет на производи и услуги и данокот на промет на недвижности и права (Милошевска 2004).

Непосредно по осамостојувањето во 1991 година, локалните власти ги изгубија своите функционални надлежности и фискални ресурси, а земјата се придвижи кон висок степен на централизација. Тоа беше резултат на реакцијата на политичко-економскиот систем на екстремните услови во политичко-економското окружување во кое се одвиваше осамостојувањето – висока макроекономска нестабилност, политички неизвесности и турбуленции како внатре, така и во регионалното окружување, изразени во форма на економски ембарга и други пречки за нормално одвивање на економските трансакции во земјата и со странство.

Новиот Устав во ноември 1991 година ја промовираше локалната самоуправа во Македонија темелна вредност на уставниот поредок. Уставот го гарантираше правото на граѓаните на локална самоуправа и ги дефинира општините како единици на локална самоуправа, кои се финансираат од сопствени извори на приходи, определени со закон и со приходите од централната власт, и кои се независни во извршувањето на надлежностите утврдени со закон (член 114). Во Уставот, како области за кои граѓаните би требало да учествуваат во одлучувањето на локално ниво, се третирали следниве: урбанизмот, комуналните услуги, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и други области утврдени со закон (член 115).

Во 1996 година беше донесен и Законот за територијална поделба, со кој се дефинираше територијата на единиците на локалната самоуправа. Македонија до 1996 година, беше територијално организирана во 34 општини и градот Скопје со статус на посебна општествено-политичка заедница, во чиј состав влегуваа 5 општини. Покрај тоа, Македонија во 1996 година ја потпиша

и Европската повелба за локална самоуправа, која ја ратификуваше Собранието во 1997 година, и со тоа и формално беа прифатени европските принципи во областа на локалната самоуправа.

Основните недостатоци на институционалната рамка на локалните финансии во овој период беа следниве:

- нејасното прецизирање на надлежностите, на локалните власти, како и нивно преклопување со надлежностите на централната власт;
- на страната на приходите, отсуство на фискална автономија на локалните власти за наметнување фискални давачки или определување на даночните стапки, со што тие беа зависни од централната власт, која во целост одлучуваше за обемот и карактерот на расходите на општините;
- со т.н. Закони за ограничување на изворните јавни приходи, кои се донесуваа секоја година, Министерството за финансии вршеше трансферирање на „вишоците“ на средства од побогатите општини (преку нивно пренесување во централниот буџет) кон буџетите на посиромашните општини – со тоа се влијаеше дестимулативно врз општините во поглед на преземањето иницијативи и правењето напори за зголемување на сопствените приходи и унапредувањето на квалитетот на јавните добра и услуги.

Ваквата состојба доведе до ситуација кога нивото на фискалната децентрализација во периодот 1996-1999 остана на многу ниско ниво, и покрај формално прифатените начела од Европска повелба за локална самоуправа. Имено, во 1998 година учеството на приходите на општините во бруто општествениот производ на земјата изнесуваше само 0,5%, а учеството на приходите на општините во вкупните буџетски приходи изнесуваше во просек околу 1,8%. Според овој економски податок, Светската банка ја лоцираше Македонија, во однос на степенот на фискална децентрализација, на најниското место во Европа.

7.2. Денешниот систем на локална самоуправа во Македонија

Во 2002 година, беше донесен нов Закон за локална самоуправа, целосно усогласен со Европската повелба за локална самоуправа, со кој се предвидоа поголеми надлежности на општините и нивна поголема финансиска автономија. Две години подоцна, во 2004 година, беше донесен и Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа, со кој беше регулирана финансиската автономија на општините и се предвиде фазен пристап во трансферот на финансиски ресурси за општините, согласно динамиката на делегирање на надлежности.

Истата 2004 година, според предвиденото во Рамковниот договор, беше направена ревизија на територијалните граници на општините и беше донесен нов Закон за територијална организација со кој се спроведе административна поделба на вкупно 84 општини и градот Скопје, како посебна единица на локална самоуправа. Со овој закон се основаа општините како единици на локална самоуправа, се утврдија подрачјата, имињата, седиштата и границите

на општините, се определува населените места, се уреди спојувањето, поделбата и промената на границите на општините, итн.

Со новиот закон од 2004 година, локалната самоуправа територијално беше организирана во 84 општини и градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, во чиј состав влегуваат 10 општини (Аеродром, Бутел, Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Сарај, Центар, Чаир и Шуто Оризари). Во 2013 година, по локалните избори во месец март, се донесе политичка одлука со која општините Зајас, Осломеј, Вранешница и Другово се припоија кон Кичево и со тоа бројот на општините се намали од дотогашните 84 на 80 општини.

7.2.1. Територија и население

Организацијата на локалната самоуправа во Македонија е едностепена и единствено градот Скопје, како главен град, има посебен статус на единица на локална самоуправа, чие организирање се уредува со Законот за Град Скопје, но со истите надлежности како и останатите општини. Со други зборови, општините во нашата земја се монотипни, односно сите имаат еднакви надлежности, независно дали станува збор за урбани, рурални или општини во рамките на Градот Скопје, со вкупно население од 2.072.490 жители (според проценките на Државниот завод за статистика за 2016 година) и големина на територија од 25.713 квадратни километри. Оттаму, просечната големина на општините е 25.906 жители и површина од 321 квадратни километри, што е далеку повеќе од европскиот просек од 5.580 жители и 49 квадратни километри. Според тоа, и покрај општата јавна перцепција дека македонските општини се многу мали, кога ќе се споредат со општините во земјите членки на Европската Унија се заклучува сосема спротивното.

Од аспект на степенот на урбанизираност, во 33-те општини кои се урбани, односно имаат седиште во град, како и во 10-те општини во градот Скопје живеат околу 60% од вкупното население, при што најголема концентрација од околу една третина од населението има во градот Скопје, додека останатите 40% од населението живеат во 37-те рурални општини во земјата.

7.3. Фазен пристап во процесот на фискална децентрализација

Со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа од 2004 година се предвиде фазен пристап на процесот на фискална децентрализација, со цел да се овозможи постепено пренесување на надлежностите од централно на локално ниво на власта, во согласност со јакнењето на капацитетот на општините за преземање на новите надлежности. Истовремено со пренесувањето на надлежностите на општините, беше предвидено да им се обезбедат и доволно средства за финансирање, со цел непречено и ефикасно да можат да ги извршуваат пренесените надлежности.

Првата фаза од фискалната децентрализација започна во јули 2005 година, со пренесување на надлежностите од централната на локалните власти во областите: образование, култура, детска заштита и згрижување стари лица. Во оваа фаза, се предвидуваше превземање на имотот и обврските за финансирање на одржувањето на децентрализираните јавни установи, од страна на општините, согласно Законот за локална самоуправа (член 22).

Втората фаза на фискалната децентрализација започна во септември 2007 година и предвидуваше преземање на нови проширени надлежности од страна на општините, и тоа во однос на: донесување одлуки за вработувањето и отпуштање вработени во преземените јавни установи, како и контрола врз финансирањето на платите на вработените во тие институции преку блок дотациите.

При тоа, втората фаза на фискалната децентрализација беше дефинирана како условна, што значеше дека за да поминат во втората фаза од децентрализацијата, општините требаше да исполнат неколку критериуми: (1) да ги исполнат условите од првата фаза; (2) да имаат соодветен кадровски капацитет за финансирање; (3) да имаат добри финансиски резултати од работењето во последните 24 месеци и за тоа навремено и правилно да го известуваат Министерството за финансии и (4) да немаат заостанати неподмирени обврски кон добавувачите и доверителите. Со Законот од 2004 година се формираше и Комисија за следење и оценка на исполнетоста на критериумите за премин во втората фаза на фискална децентрализација.

На крајот на 2007 година, 51 единица на локална самоуправа од вкупно 84, влегоа во втората фаза на фискална децентрализација, нивниот број во 2008 година се зголеми на 68, во 2011 година 76 општини се најдоа во втората фаза.

7.4. Распределба на надлежностите од централната власт на единиците на локална самоуправа

Распределбата на надлежностите помеѓу централната и локалните власти е дефинирана со Законот за локална самоуправа од 2002 година, во кој прецизно се наведени сите надлежности кои се пренесуваат од централната на локалните власти, согласно принципот на субсидијарност кој произлегува од Европската повелба за локална самоуправа.

Според Законот, македонските општини ги извршуваат следниве надлежности:

1. *Урбанистичкото (урбано и рурално) планирање* – издавање на одобрение за градење на објекти од локално значење, уредување на просторот и уредување на градежното земјиште;

2. *Заштитата на животната средина и природата* – мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење;

3. *Локалниот економски развој* – планирање на локалниот економски развој; утврдување на развојните и структурните приоритети; водење на локална економска политика; поддршка на развојот на малите и средните

претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и во тој контекст, учество во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерство;

4. *Комуналните дејности* – снабдување со вода за пиење; испорака на технолошка вода; одведување и пречистување на отпадните води; јавното осветлување; одведување и третман на атмосферските води; одржување на јавна чистота; собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад; уредување и организирање на јавниот локален превоз на патници; снабдување со природен гас и топлинска енергија; одржување на гробиштата, крематориумите и давањето погребални услуги; изградба, одржување, реконструкција и заштита на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти; регулирање на режимот на сообраќајот; изградбата и одржувањето на уличната сообраќајна сигнализација; изградба и одржување на јавниот простор за паркирање; отстранувањето на непрописно паркираните возила; отстранување на хаварисаните возила од јавните површини; изградбата и одржувањето на пазарите; чистењето на оцаците; одржување и користење на парковите, зеленилото, парк- шумите и рекреативните површини; регулацијата, одржувањето и користењето на речните корита во урбанизираните делови; определувањето на имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти;

5. *Културата* – институционалната и финансиската поддршка на културните установи и проекти; негувањето на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности; организирањето културни манифестации; поттикнувањето на разновидни специфични форми на творештво;

6. *Спортот и рекреацијата* – развојот на масовниот спорт и рекреативните активности; организирањето на спортски приредби и манифестации; одржувањето и изградбата на објекти за спорт; поддршка на спортски сојузи;

7. *Социјалната заштита и заштита на децата* – детски градинки и домови за стари (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување); остварување на социјална грижа за инвалидните лица; децата без родители и родителска грижа; деца со воспитно- социјални проблеми; деца со посебни потреби; децата од еднородителски семејства; децата на улица; лицата изложени на социјален ризик; лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; подигање на свеста на населението; домување на лица со социјален ризик; остварување на право и воспитување на децата од предучилишна возраст. Вршењето на овие надлежности се во согласност со Националната програма за развој на социјалната заштита;

8. *Образование* – основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови;

9. *Здравствената заштита* – управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита кои треба

да вклучат застапеност на локалната самоуправа во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост, здравственото воспитување; унапредување на здравјето; превентивни активности; заштита на здравјето на работниците и заштита при работа; здравствен надзор над животната средина; надзор над заразните болести; помош на пациенти со специјални потреби (на пример, ментално здравје, злоупотреба на деца итн.) и други области кои ќе бидат утврдени со закон;

10. *Спроведување на подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра* – од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив;

11. *Противпожарна заштита* – што ја вршат територијалните противпожарни единици;

12. *Надзор над вршењето на работите* – од општинска надлежност; и

13. *Други работи* – определени со закон.

7.5. Распределба на приходните извори од централната власт на единиците на локалната самоуправа

Суштината на еден успешен процес на фискална децентрализација, не се состои единствено во пренесување на функции од централно на локално ниво на власта. Распределбата на функциите, сама по себе, доколку не е проследена со децентрализација и на приходните извори, нема да значи успешно завршен процес на фискална децентрализација. Оттаму, заедно со отстапувањето на функциите од централно на локално ниво, неопходно е на локалните власти да им се обезбедат и доволно финансиски средства, со кои ќе можат ефикасно да ги финансираат и реализираат функциите во нивна надлежност.

Еден од основните предизвици на децентрализацијата кој останува и за во иднина е токму јакнењето на фискалните капацитети на општините, односно поголемо усогласување помеѓу децентрализираните функции и капацитетите на општините за нивно финансирање.

Со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа од 2004 година, на општините им беа доделени следниве извори на приходи: (1) сопствени извори на приходи; (2) трансфери од централниот буџет и од буџетите на фондовите; и (3) задолжување. Во продолжение ќе ги објасниме накратко сите три видови на извори на приходи на локалните власти.

7.5.1. Сопствени извори на приходи на локалните власти

Сопствени извори на приходи на локалните власти во Македонија се следниве:

- *Локални даноци* (данок на имот, данок на наследство и подарок, данок на промет на недвижности и права, и други даноци утврдени со закон);

- *Локални такси* (комунални такси, административни такси, и други локални такси утврдени со закон);

- *Локални надоместоци* (надомест за уредување на градежно земјиште, надомест од комунална дејност, надоместоци за просторни и урбанистички планови, и други надоместоци утврдени со закон);

- *Приходи од сопственост* (приходи од закупнина, приходи од камати, и приходи од продажба на имот);

- *Приходи од донации*;

- *Приходи од парични казни*;

- *Приходи од самопридонес*;

- *Други приходи*, утврдени со закон.

За локални даноци се сметаат даноците кај кои општините можат самостојно да ја одредуваат висината на даночните стапки во рамките на одредени граници кои се предвидени со законот. Првенствено, локални даноци се даноците на имот, и тоа: данокот на имот, данокот на наследство и подарок и данокот на промет на недвижности. Притоа, дефинираните интервали во чии рамки локалните власти треба да се движат при одредувањето на висината на даночните стапки се следниве: за данокот на имот, стапките треба да изнесуваат во интервалот од 0,1% до 0,2%; за данокот на наследство и подарок: за наследниците од втор ред стапките треба се движат од 2% до 3%, додека за наследниците од трет ред и оние кои не се во сродство стапките треба да изнесуваат од 4% до 5% (наследниците од прв ред се ослободени од оданочување) и за данокот на промет на недвижности, стапките треба да изнесуваат од 2% до 4%.

Локални такси се парични надоместоци за услугите и правата кои органите на општините им ги даваат на правните и физичките лица, а чија висина ја утврдува општината самостојно, но во рамки кои се определени со закон. Локални такси во Македонија се комуналните и административните такси.

Комуналните такси се плаќаат за користење на определени права, предмети и услуги од јавен интерес и локално значење, од страна на физичките и правните лица кои вршат некоја дејност, како и од страна на граѓаните. Висината на комуналните такси ја определуваат општините согласно Тарифникот за комунални такси. Комуналните такси во суштина се некој вид просторна рента.

Локалните административни такси се плаќаат за списи и дејства кај органите на општината (за поднесување на барања, молби, пријави и други поднесоци, понатаму за добивање дозволи, издавање на уверенија, издавање изводи од урбанистички планови, и друго).

Локални надоместоци се дефинираат како парични надоместоци за покривање на трошоците поврзани со услугите кои општините ги даваат на правни и физички лица, а чија висина ја утврдува општината согласно закон (кориснички надоместоци – user fees). Локалните надоместоци се плаќаат како цена за користење на некое добро од општ интерес. Во оваа група на приходи, најголемо значење за општините има надоместокот за уредување на градежно земјиште кој претставува значајна приходна ставка во буџетите на општините.

Покрај наведените извори на приходи, локалните власти остваруваат приходи и од сопственост, и тоа: приходи од закупнина, приходи од камати и

приходи од продажба на имот. При тоа, општините немаат право да продаваат имот со чие отуѓување може да се наруши извршувањето на јавните функции и надлежности на општината. Друг вид приходи на општините се приходите од донации, кои можат да бидат донации во финансиски средства и тие се прикажуваат како приход во буџетите на општините, или донации во предмети кои се евидентираат како имот на општината. Општините можат да стекнат приходи и со распишување на самопридонес по пат на референдум и на тој начин да обезбедат средства за финансирање на одредени јавни добра или услуги за граѓаните. Во минатото, ваквите референдуми беа почеста појава и со самопридонеси беше финансирана изградбата на голем број на значајни комунални објекти. Сепак, ваквата практика денес е ограничена, пред се заради неповолните економско – социјални услови во земјата.

7.5.2. Данокот на личен доход како заеднички данок

Данокот на личен доход во Македонија е уреден како заеднички данок, затоа што централната власт ја задржува фискалната автономија во уредувањето на данокот, таа ја определува даночната основа и висината на даночната стапка, одговорна е за администрирање и наплата на даночните приходи, но дел од даночните приходи остварени по основа на овој данок се отстапуваат на локалните единици според принципот на потекло на приходите. Со тоа се обезбедуваат дополнителни приходи за локалните власти, за финансирање на надлежностите кои им се доделени со законот.

При тоа, износот на даночните приходи кои се отстапуваат на локалните власти е определен како одреден процент од наплатениот данок во тековната година, и тоа:

- 3% од приходите од данокот на личен доход на физичките лица, наплатени во општината во која се пријавени физичките лица со постојано живеалиште и престојувалиште, и

- 100% од данокот на личен доход на физичките лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани согласно со Законот за занаетчиска дејност, на чие подрачје се регистрирани за вршење на дејноста.

Распределбата помеѓу општините по принципот на потекло на приходите, подразбира дека доколку некое лице живее во една општина, а работи во друга општина, 3% од неговиот данок на личен доход (пресметан на на платата) ќе се слее во буџетот на општината во која тој живее. Ваквиот принцип на распределба на приходите од данокот на личен доход оди во прилог на поголемите и побогатите општини, во кои бројот на вработени лица е поголем. Локалните власти имаат целосна слобода во располагањето со овие даночни приходи и тие се прикажуваат како дел од вкупните локални даночни приходи (заедно со локалните даноци на имот) и покрај фактот што локалните власти немаат никаква автономија во поглед на уредувањето на даночните елементи кај данокот на личен доход.

7.5.3. Дотации од централниот буџет и од буџетите на фондовите

Фискалните трансфери покрај сопствените локални приходни извори треба да претставуваат дополнителен извор на приходи на локалните власти, кој има за цел коригирање на вертикалниот фискален дебаланс помеѓу централната и локалните власти, како и хоризонтално фискално израмнување помеѓу различните единици на локалната власт. Сепак, во Македонија фискалните трансфери не претставуваат дополнителен, туку доминантен извор на приходи за локалните власти.

При тоа, во случајот со распределувањето на приходите од данокот на личен доход, единствена цел е обезбедување на дополнителни приходи на локалните власти, а со тоа и коригирање на вертикалниот фискален дебаланс помеѓу надлежностите и приходните извори на централната и локалните власти. Самата распределба на приходите од данокот на личен доход помеѓу локалните власти по принципот на потекло на приходите, подразбира дека овие приходи немаат никаква улога во однос на хоризонталното фискално израмнување помеѓу различните локални единици. За разлика од данокот на личен доход, дотациите од централниот буџет и од буџетите на фондовите имаат за цел и намалување на разликите во фискалните капацитети на општините.

Со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа од 2004 година се предвидени следниве видови дотации за финансирање на општините:

- приходи од данокот на додадена вредност,
- наменски дотации,
- блок дотации,
- дотации за делегирана надлежност, и
- капитални дотации.

При тоа, во зависност од тоа дали намената на дотациите е однапред определена од централната власт или локалните власти можат слободно да одлучуваат како ќе ги трошат средствата, дотациите ги делиме на две групи: ненаменски дотации (приходите од данокот на додадена вредност), и наменски дотации (наменски дотации, блок дотации, капитални дотации и дотации за делегирани надлежности).

Приходи од данокот на додадена вредност

Приходите од данокот на додадена вредност претставуваат ненаменска или општа дотација за финансирање на локалните власти и тие самостојно одлучуваат за користењето на средствата кои им се распределени по оваа основа. Со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа од 2004 година беше предвидено за локалните власти да се издвојуваат 3% од приходите наплатени од данокот на додадена вредност во претходната фискална година. Сепак, поради големата фискална изобилност на овој данок за централната власт од една страна, а ограничените сопствени извори на приходи на локалните власти од друга страна, претставниците на локалната

самоуправа постојано вршат притисоци врз централната власт за зголемување на нивниот дел во вкупната „торта“ на приходите од данокот на додадена вредност. Така, измените и дополнувањата на Законот за финансирање на локалната самоуправа, кои беа усвоени во декември 2009 година (Службен весник на Р.М. бр. 156/2009) предвидуваа постепено зголемување на учеството на локалните власти во приходите од данокот на додадена вредност во наредните неколку години, со цел во 2013 година учеството на локалните власти во вкупните приходи наплатени по основа на данокот на додадена вредност во претходната фискална година да се зголеми на 4,5%, колку што изнесува и денес. Така, во 2010 година за локалните власти беа издвоени 3,4%, во 2011 година 3,7%, а во 2012 година 4% од вкупните приходи од вкупно наплатениот данок на додадена вредност во претходната фискална година.

Методот на распределба на приходите од данокот на додадена вредност помеѓу различните единици на локална самоуправа се уредува со посебни уредби за методологија за распределба на приходите од данокот на додадена вредност по општини, кои ги донесува Владата за секоја наредна фискална година.

Во Уредбата за методологијата за распределба на приходите од данокот на додадена вредност по општини за 2016 година (Службен весник на Р.М., бр. 122/2015), се утврдува дека вкупните средства се распределуваат на следниов начин:

- 1) константен (фиксен) дел од 3.000.000 денари за сите општини во Македонија, општините во градот Скопје и градот Скопје; и
- 2) променлив (варијабилен) дел кој се распределува за општините во Македонија во износ од 88%, а за општините во градот Скопје и градот Скопје во износ од 12%.

Променливиот дел на средства за општините во Македонија се распределува според следните критериуми:

- 65% според нивното учество во вкупниот број на жители во Македонија без градот Скопје, согласно со податоците од последниот извршен попис на населението;

- 27% според нивното учество во вкупната површина на територијата на Македонија без градот Скопје, согласно со утврдените граници на општините; и

- 8% според нивното учество во вкупниот број на населени места во Македонија без градот Скопје, согласно Законот за територијалната организација на локалната самоуправа.

Променливиот дел на средства наменет за распределба на градот Скопје и на општините на градот Скопје се распределува во сооднос 40:60.

Анализирајќи ја формулата за распределба на приходите од данокот на додадена вредност, можеме да заклучиме дека константниот дел од средствата има поголема улога во фискалното израмнување на приходите помеѓу различните единици на локалните власти, затоа што се доделува на секоја општина во еднаков износ и со тоа претставува значаен извор за финансирање на помалите општини, кои заради помалиот број на жители добиваат помал варијабилен дел од средствата.

Наменски дотации

Наменските дотации се распределуваат по општини, проекти и институции или програми и се наменети за финансирање на конкретни активности. Со наменските дотации се финансираа надлежностите на општините во првата фаза од фискалната децентрализација, и тоа во образованието, социјалната заштита и културата. Во втората фаза на децентрализација, наменските дотации на општините беа заменети со блок дотации. Распределбата на наменските дотации помеѓу општините се врши согласно посебна Уредба за методологија за распределба на наменски дотации, кои ги донесува Владата за секоја фискална година.

Блок дотации

Блок дотациите се наменети за финансирање на надлежностите на локално ниво на власта, и тоа преку конкретни програми во областа на културата, социјалната заштита и заштитата на деца, образованието и здравствената заштита. Општините со преминот од првата во втората фаза на децентрализацијата ги заменуваа наменските со блок дотации. Основната разликата во однос на наменските дотации е тоа што со блок дотациите се финансираат и платите на вработените во децентрализираните јавни установи. Распределбата на блок дотациите помеѓу општините се врши согласно посебна Уредба за методологија за распределба на блок дотации, кои ги донесува Владата за секоја фискална година.

Капитални дотации

Капиталните дотации се средства предвидени за финансирање на инвестициони проекти, врз основа на програма утврдена од страна на Владата. При тоа, општините треба да подготват квалитетни проекти со целосно затворена финансиска конструкција за инвестициони зафати кои ги надминуваат финансиските можности на општините. Притоа, надлежните министерства и фондовите го следат користењето на капиталните дотации и доколку констатираат неправилности во користењето на дотацијата или ненаменско трошење на средствата можат да ја запрат исплатата на средствата.

Дотации за делегирани надлежности

Дотациите за делегирани надлежности се средства кои се доделуваат на локалните власти за финансирање на одредени делегирани надлежности од органите на државната управа (централната власт) на градоначалникот на општината. Доколку градоначалникот на општината не ја изврши делегираната надлежност должен е средствата примени за финансирање на делегираната надлежност да ги врати во централниот буџет.

7.5.4. Задолжување

Во законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа од 2004 година е предвидено дека општините можат да се задолжуваат во земјата и во странство, според посебни услови кои се утврдени со законот и со согласност од Министерството за финансии. При тоа, во законот е предвидено дека општините можат да се задолжуваат преку издавање на хартии од вредност, иако до сега ниту една општина се нема задолжено со издавање на локални хартии од вредност.

Општините можат да се задолжуваат краткорочно со заеми што ќе ги отплатат во рок од 12 месеци од денот на склучување на договорот за задолжување. При тоа, вкупниот долг направен по основ на краткорочно задолжување во текот на фискалната година, не може да надмине 30% од реализираните вкупни приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.

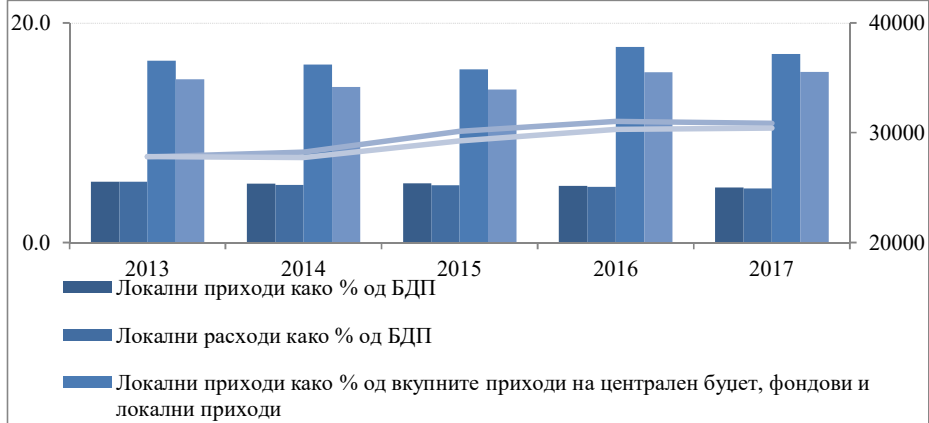
За финансирање на капиталните инвестиции, општините можат да се задолжуваат и долгорочно со земање на заеми чиј рок на отплата е подолг од 12 месеци. При долгорочното задолжување, вкупната годишна отплата на долгот (главнина, камата и други трошоци) направен врз основа на долгорочно задолжување не може да надмине 30% од вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година. Дополнително, вкупниот износ на недостасан долгорочен долг на општината, вклучувајќи ги и сите издадени гаранции не може да го надмине износот на вкупните приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната година.

Со последните измени и дополнувања на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа од декември 2009 година, на општините кои се соочуваат со финансиски тешкотии им беше дадена можност да се задолжуваат со краткорочни и долгорочни позајмици од буџетот. Така, на општините заради надминување на состојбата на привремен недостиг на парични средства можат да им бидат одобрени краткорочни позајмици без камата од централниот буџет, со обврска за враќање до крајот на фискалната година. Дополнително, доколку таквата состојба не може да се надмине со краткорочна позајмица, на општините можат да им се одобрат и долгорочни позајмици без камата од централниот буџет, со обврска за враќање најмногу до десет години од денот на одобрување.

КВАНТИТАТИВНА АНАЛИЗА НА ЛОКАЛНИТЕ ФИНАНСИИ ВО МАКЕДОНИЈА

Во продолжение ќе направиме квантитативна анализа на локалните финансии во македонската економија. За таа цел, предмет на анализа ќе бидат трендовите во движењата и структурата на локалните приходи и локалните расходи, првенствено во периодот 2013-2017 година. Како извор на податоци ја користиме базата на Министерството за финансии, како и пооделни информации добиени од самите општини. Пред да се започне со подетална анализа на приходната и расходната страна на билансите на општините во продолжение се презентирани некои основни индикатори поврзани со фискалната децентрализација (Графикон 8.1).

Графикон 8.1: Основни показатели за фискална децентрализација во Македонија



Извор: Министерство за финансии, Завод за статистика, пресметки на авторите

Податоците презентирани во Графиконот 8.1 јасно го покажуваат трендот на зголемување на локалните приходи и локалните расходи изразени во апсолутни вредности. Апсолутниот пораст во периодот 2013-2017 година кај локалните приходи изнесува 11%, а кај локалните расходи 9%. И покрај зголемувањето тие сè уште значително заостануваат во однос на приходите што ги остварува централната државна власт. Имено, во последните 5 години годишните реализирани приходи на општините претставуваат 17-20% од износот на годишните реализирани приходи што ги остварува централната државна власт, односно околу 16-17% од приходите што ги остварува централниот буџет, фондовите и локалните власти. За споредба овој процент во годините пред фискалната децентрализација изнесуваше 5-9%. Изразено како процент од БДП, локалните приходи изнесуваат 5-5,5% во периодот 2013-2017

година, додека приходите на централната државна власт изнесуваат 28-29% во истиот период.

8.1. Анализа на локалните приходи: динамика и структура

Приходите што ги остваруваат општините во Македонија бележат континуирано зголемување во последните 10 години. Во 2017 година изнесуваа 30.845 милиони денари и споредено со 2009 година се повисоки за 47%. Порастот во последните пет години изнесува 11%. Изразено како процент од БДП, локалните приходи во 2017 година изнесуваат 5% од БДП.

8.1.1. Анализа на приходите според економска класификација

Анализирајќи ја структурата на приходите на општините, може да се заклучи дека трансферите и донациите претставуваат доминантен извор на приходи за општините. Нивното учество во периодот 2008-2017 година перманентно се одржува на ниво од 60-70%. Втор значаен извор на приходи на општините претставуваат даночните приходи со учество од околу 25% во последните 10 години.

Графикон 8.2: Структура на приходите на општините според економската класификација



Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

Останатите извори на приходи имаат релативно многу мало учество – неданочните приходи од околу 4-5%, капиталните приходи од околу 4-8% и задолжувањето во земјата од околу 1-2%. Треба да се напомене дека до 2007 година доминантен извор на приходи за општините беа даночните приходи, додека износот на трансферите и донациите беше скромен (Графикон 8.2).

Исто така, треба да се истакне дека во последните 5 години најголем пораст бележат даночните приходи (пораст од 19%), по што следат трансферите и донациите (пораст од 15%), задолжувањето во земјата (пораст од 11%) и

неданочните приходи (пораст од 7%). Единствено намалување е забележано кај капиталните приходи (од 42%).

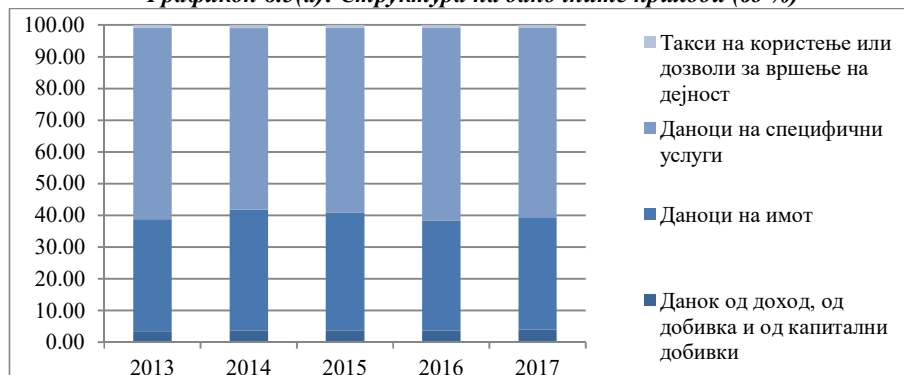
Табела 8.1: Приходи на општините според економската класификација (во илјади денари)

Видови приходи	2013	2014	2015	2016	2017
Даночни приходи	6,673,143	6,896,789	7,520,907	8,127,767	7,939,085
Неданочни приходи	1,225,675	1,358,043	1,571,986	1,386,162	1,315,714
Капитални приходи	2,200,524	1,625,410	2,171,162	1,928,657	1,271,769
Трансфери и донации	17,148,730	17,760,892	18,363,394	18,983,620	19,802,696
Задолжување во земјата	465,197	545,214	495,115	590,395	515,267
Задолжување во странство	208,119	55,149	9,932	7,719	457
Вкупен приход	27,921,391	28,244,070	30,132,499	31,024,321	30,844,991

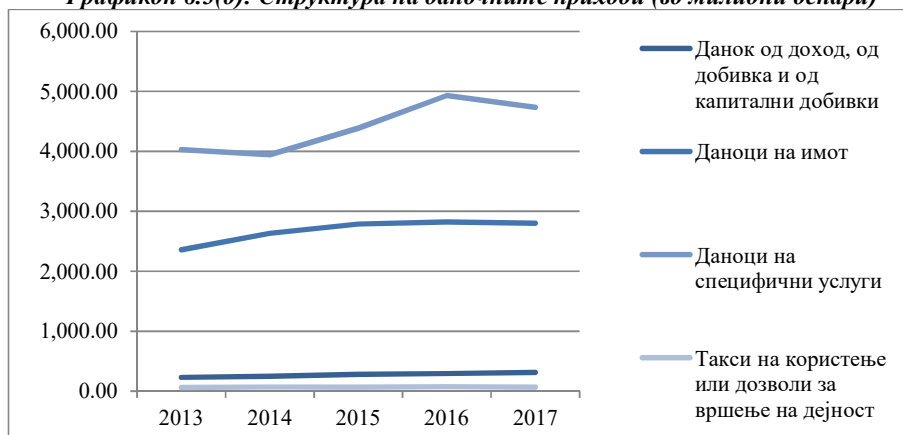
Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

Во рамките на даночните приходи, во периодот 2013-2017 година најмногу средства општините собираат по основ на даноците на специфични услуги (учество од околу 60% во вкупните даночни приходи), по што следат приходите по основ на даноци на имот (со учество од околу 35%). Останатите даночни приходи се прибираат по основ на даноци од доход, од добивка и од капитална добивка (учество од околу 4%) и од такси за користење или дозволи за вршење на дејност (учество од околу 1%) (Графикон 8.3). Кај даноците на специфични услуги, најголем дел од средствата се прибираат по основ на надоместоци за уредување на градежно земјиште, по што следат приходите од комуналната такса за користење и одржување на јавно осветлување.

Графикон 8.3(а): Структура на даночните приходи (во %)



Графикон 8.3(б): Структура на даночните приходи (во милиони денари)

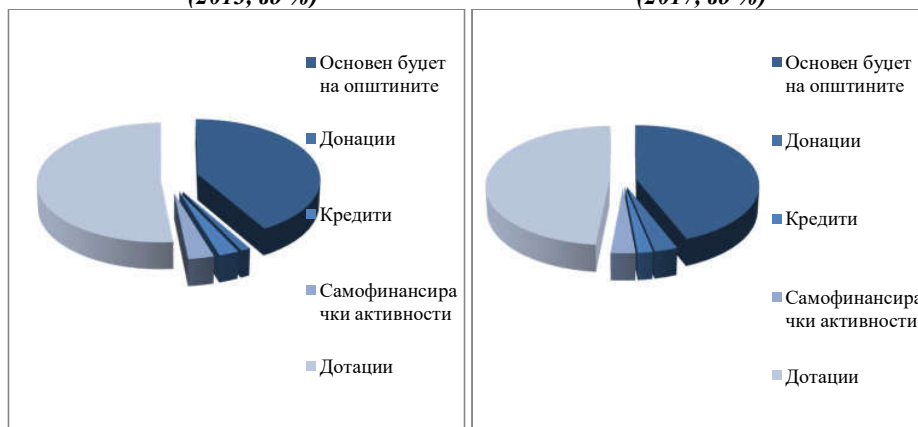


Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

8.1.2. Анализа на приходите по сметки

Анализирајќи ја структурата на приходите на општините по сметки, може да се заклучи дека дотациите претставуваат најголем извор на приходи за општините. Нивното учество во последните 5 години изнесува околу 50% и има тенденција на намалување. Имено, учеството на дотациите во структурата на вкупните приходи е намалено од 51% во 2013 на 48% во 2017.

Графикон 8.4: Структура на приходите на општините по сметки (2013, во %) (2017, во %)



Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

За сметка на оваа намалување растат приходите од сопствениот буџет, кои постепено го зголемуваат своето учество - од 41% во 2013 година на 44% во 2017 година. Воедно овие две ставки учествуваат со над 90% од вкупните

приходи на општините. Останатите ставки (донации, кредити и самофинансирачки активности) имаат релативно мало учество (Графикон 8.4). Треба да се истакне намалувањето на кредитите во овој период од 19%, што доведе до намалување на нивното учество во структурата на приходите. Од друга страна, пораст бележат донациите (од 68%), зголемувајќи го нивното учество на околу 3% во 2017 година.

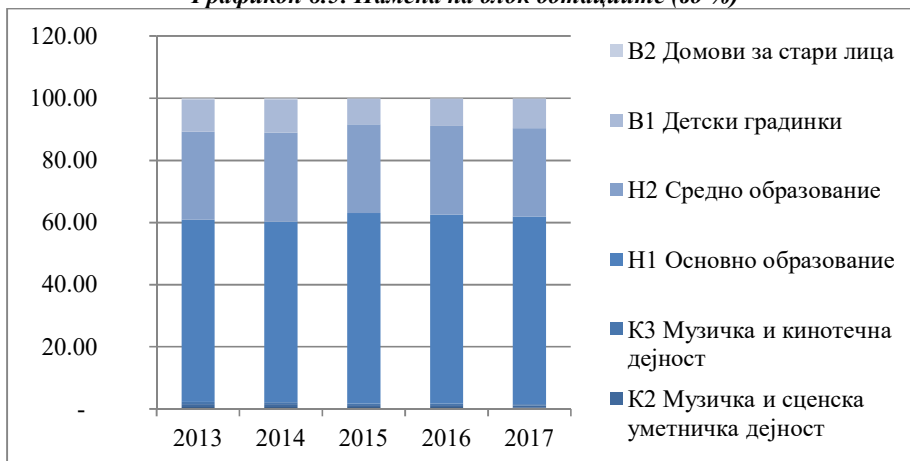
Табела 8.2: Приходи на општините по сметки (во илјади денари)

Приходна сметка	2013	2014	2015	2016	2017
Основен буџет	11,591,571	12,057,077	13,530,003	14,205,254	13,573,151
Донации	321,955	407,665	521,958	503,342	847,143
Кредити	673,317	598,617	508,997	598,112	546,025
Самофинан. активности	867,321	892,824	917,269	905,391	906,386
Дотации	14,344,422	14,287,883	14,654,269	14,812,220	14,972,284
Вкупен приход	27,921,391	28,244,070	30,132,499	31,024,321	30,844,991

Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

Во рамки на дотациите, најголем дел од нив (околу 98%) се наменски, односно општините немаат позначајна автономија во нивното користење. Од програмите кои се финансираат со блок дотациите во општините, најголем дел (околу 60%) се реализираат во основното образование, по што следи средното образование (учество од околу 30%) и детските градинки (учество од околу 10%).

Графикон 8.5: Намена на блок дотациите (во %)

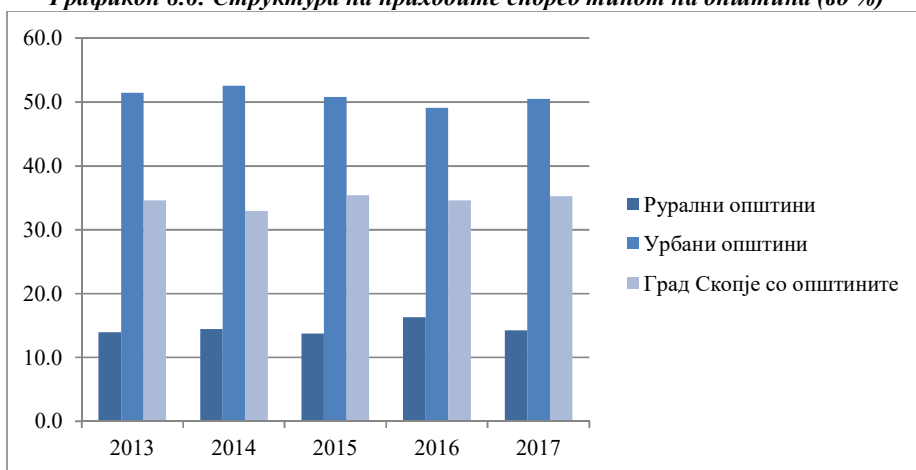


Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

8.1.3. Анализа на приходите според типот на општина

Анализата според типот на општините (рурални, урбани, град Скопје со општините) покажува дека урбаните општини остваруваат најголем дел, или околу 50% од вкупните приходи што ги остваруваат општините во Македонија. По нив следува градот Скопје со општините кои реализираат околу 35% од вкупните приходи, додека руралните општини учествуваат со 15%. Треба да се истакне тенденцијата на зголемување на приходите во периодот 2013-2017 година кај сите три типа на општини, при што најголемо зголемување е забележано кај приходите на руралните општини (околу 13%), а најмало кај приходите на урбаните општини (околу 8%).

Графикон 8.6: Структура на приходите според типот на општина (во %)



Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

Табела 8.3: Приходи на општините според типот на општина (во илјади денари)

Видови приходи	2013	2014	2015	2016	2017
Рурални општини	3,891,543	4,091,871	4,151,815	5,054,087	4,386,404
Урбани општини	14,371,165	14,848,063	15,312,363	15,239,916	15,585,724
Град Скопје со општините	9,658,683	9,304,134	10,668,319	10,730,318	10,872,861
Вкупен приход	27,921,391	28,244,070	30,132,499	31,024,321	30,844,991

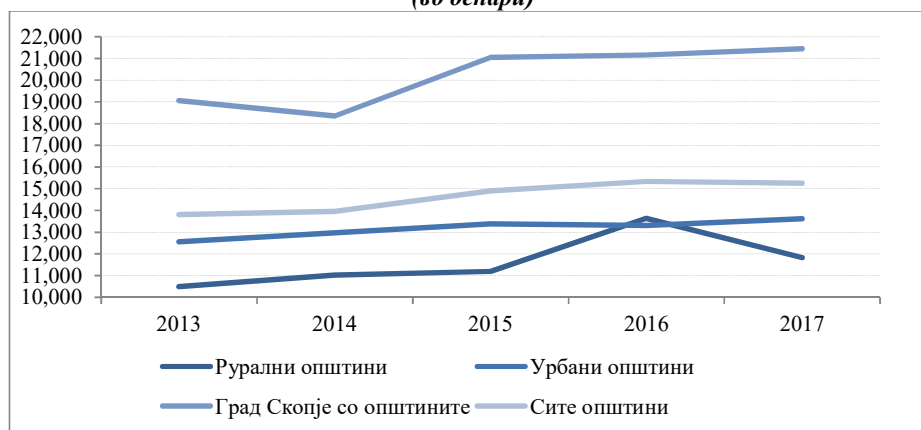
Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

И покрај тоа што урбаните општини реализираат најголем дел од вкупните приходи на општините во Македонија, анализата на приходите по глава на жител во општините покажува дека најголема вредност овој индикатор има во Градот Скопје со општините. Имено, приходите по глава на жител во

градот Скопје со општините во 2017 година изнесуваат 21.500 денари, што е за 57% повисоко во однос на приходите по глава на жител во урбаните општини, односно за 81% повисоко во однос на руралните општини.

Ваквата голема разлика во приходите по глава на жител помеѓу различните типови на општини доаѓа до израз кога ќе се споредат овие приходи по поделните типови на општини со просечната вредност за сите општини.

Графикон 8.7: Приходи по глава на жител според типот на општина (во денари)



Извор: Министерство за финансии, Завод за статистика, пресметки на авторите

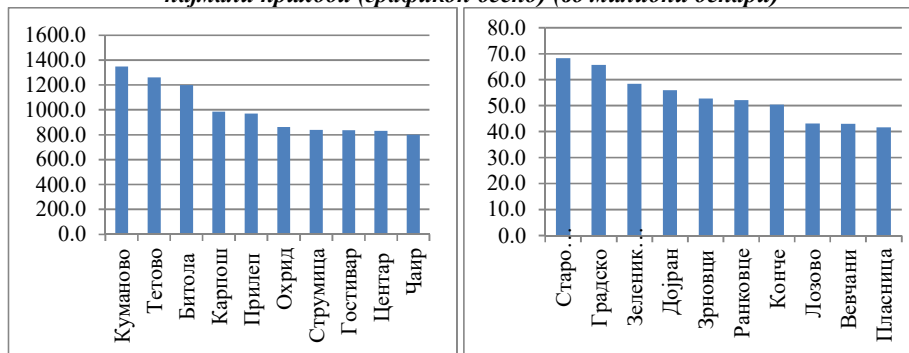
Имено, единствено приходите по глава на жител во градот Скопје со општините се повисоки од просекот (за 40%), додека овие приходи во урбаните општини и руралните општини се пониски за 11%, односно 22%, соодветно. Инаку, во периодот 2013-2017 година забележано е умерено зголемување на приходите по глава на жител кај сите три типови на општини (Графикон 8.7).

8.1.4. Анализа на приходите по оделни општини

Анализирајќи по поделни општини, градот Скопје располага со највисок износ на реализирани приходи (околу 4,8 мрд. денари во 2017 година), додека Пласница е општина со најмал износ на реализирани приходи (околу 41 милион денари во 2017 година). Со други зборови, приходите кои ги остварува градот Скопје се за 110 пати поголеми во однос на приходите што ги остварува општина Пласница.

Доколку во анализата го исклучиме градот Скопје, во тој случај општина со најголем износ на приходи во 2017 година е Куманово (околу 1,35 мрд. денари), по што следат Тетово (со околу 1,25 мрд. денари) и Битола (со 1,2 мрд. денари). Од друга страна, општини со најмал износ на реализирани приходи се Пласница (0,041 мрд. денари), Вевчани (0,043 мрд. денари) и Лозово (0,043 мрд. денари).

Графикон 8.8: Општини со најголеми приходи (графикон лево) и општини со најмали приходи (графикон десно) (во милиони денари)

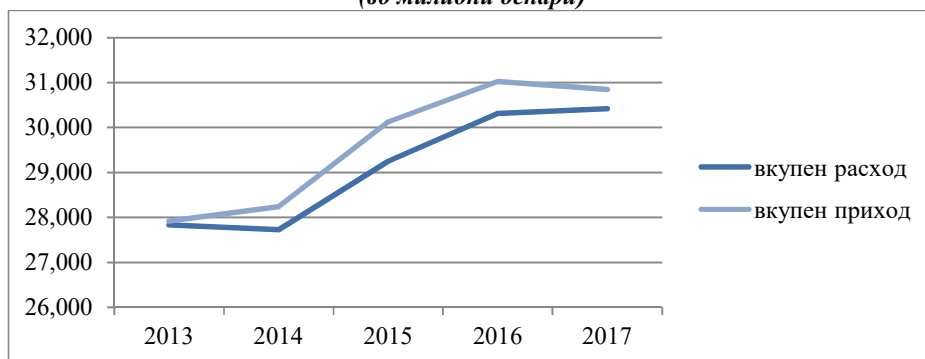


Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

8.2. Анализа на локалните расходи: динамика и структура

Расходите на општините во периодот 2013-2017 година бележат континуирано зголемување, при што порастот во овие пет години изнесува околу 9%. Динамиката на зголемување на расходите на општините е речиси идентична со динамиката на зголемување на приходите (Графикон 8.9).

Графикон 8.9: Движење на расходите и приходите на општините (во милиони денари)



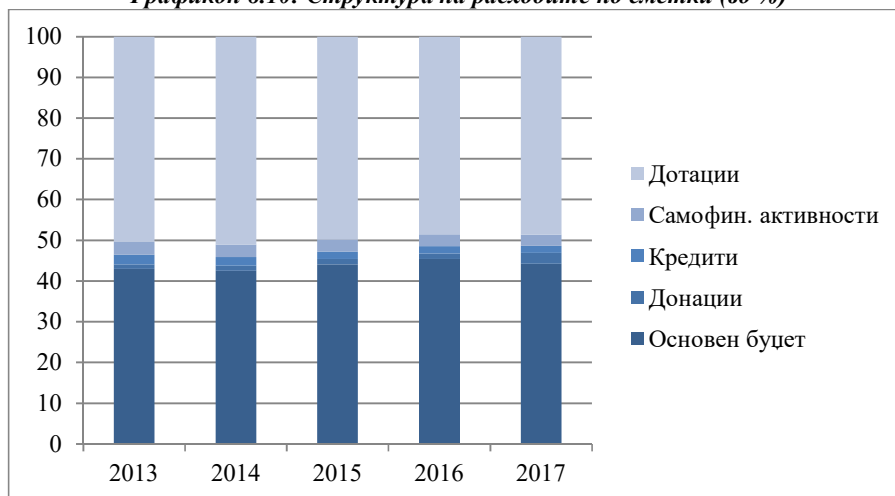
Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

8.2.1. Анализа на расходите по сметки и тип на општина

Анализирајќи ја структурата на расходите на општините по сметки, може да се заклучи дека најголем дел од расходите се по основ на дотации. Имено, нивното учество во вкупните расходи на општините во периодот 2013-2017 година се одржува на ниво од околу 50%. Втора најголема ставка во вкупните расходи според сметки е основниот буџет со учество од околу 45%,

при што оваа ставка има тенденција на умерено зголемување во последните пет години. Останатите ставки во анализираниот период имаат мали учества: донациите и кредитите со учество од околу 2% и самофинансирачки активности со учество од околу 3% (Графикон 8.10).

Графикон 8.10: Структура на расходите по сметки (во %)



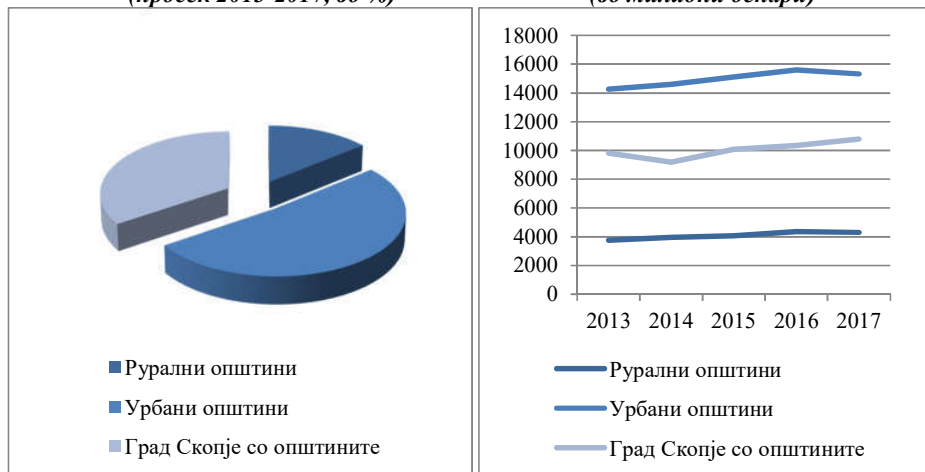
Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

Анализата според типот на општините (рурални, урбани, град Скопје со општините) покажува дека урбаните општини остваруваат најголем дел, или околу 51% од вкупните расходи што ги реализираат општините во Македонија во последните пет години. По нив следува градот Скопје со општините кои реализираат околу 34% од вкупните расходи, додека руралните општини учествуваат со 14%.

Слично како и кај приходите, анализата на расходите по глава на жител во општините покажува дека најголема вредност овој индикатор има во Градот Скопје со општините. Имено, расходите по глава на жител во градот Скопје со општините во 2017 година изнесуваат 21.391 денари, што е за 59% повисоко во однос на расходите по глава на жител во урбаните општини, односно за 84% повисоко во однос на руралните општини. Ваквата голема разлика во расходите по глава на жител помеѓу различните типови на општини доаѓа до израз кога ќе се споредат овие расходи по поделните типови на општини со просечната вредност за сите општини. Имено, единствено расходите по глава на жител во градот Скопје со општините се повисоки од просекот (за 41%), додека овие расходи во урбаните општини и руралните општини се пониски за 11%, односно 23%, соодветно. Овие разлики помеѓу расходите по глава на жител укажуваат на нерамномерноста во економскиот развој и квалитетот на јавните добра и услуги помеѓу руралните и урбаните општини, а посебно помеѓу градот Скопје со општините и останатиот дел од државата. Во периодот 2013-2017

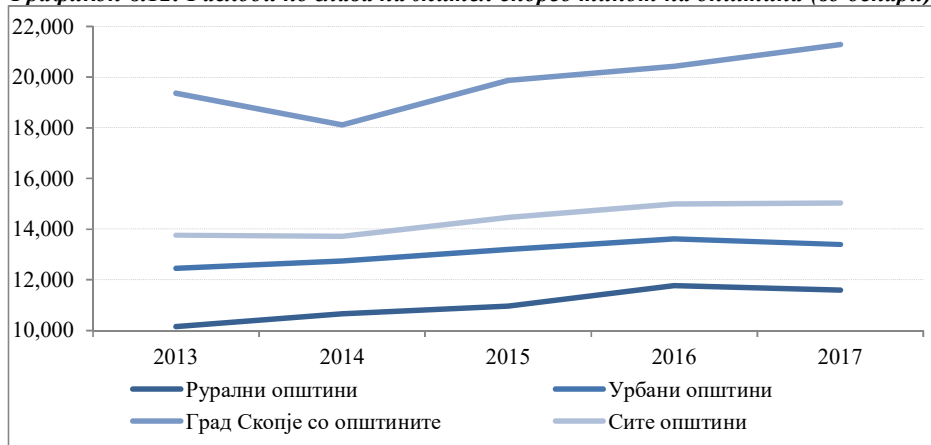
година забележано е умерено зголемување на расходите по глава на жител кај сите три типови на општини.

Графикон 8.11: Движење и структура на расходите по тип на општина (просек 2013-2017, во %)
(во милиони денари)



Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

Графикон 8.12: Расходи по глава на жител според типот на општина (во денари)



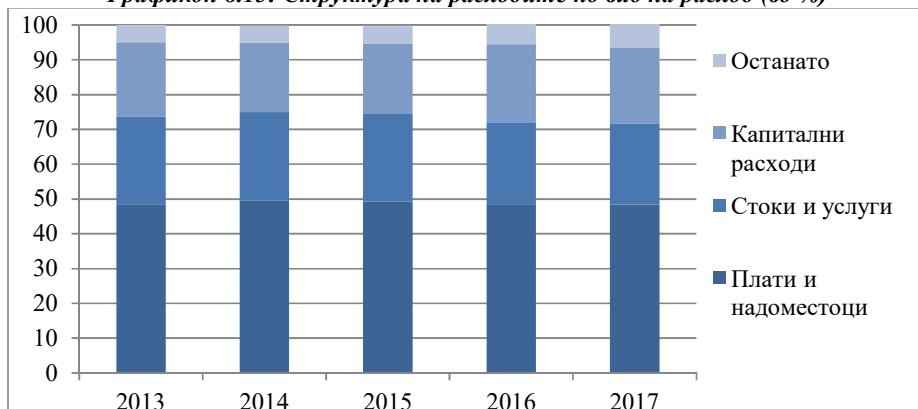
Извор: Министерство за финансии, Завод за статистика, пресметки на авторите

8.2.2. Анализа на расходите по вид на расход

Анализата на расходите на општините според видот на расходот покажува дека три ставки се доминантни во трошењето на општините – платите и надоместоците, стоките и услугите и капиталните расходи. Притоа, најголем дел од средствата се трошат за плати и надоместоци, чие учество изнесува

речиси 50% од вкупните расходи на општините во периодот 2013-2017 година. По нив следат раходите за стоки и услуги со учество од околу 25% и капиталните расходи со учество од околу 20%. Останатите ставки на расходната страна на општините (отплата на главнина, социјални бенефиции, субвенции и трансфери, каматни плаќања, резерви и недефинирани расходи) имаат релативно мало учество. Ваквата структура е речиси непроменета во последните 5 години (Графикон 8.13).

Графикон 8.13: Структура на расходите по вид на расход (во %)

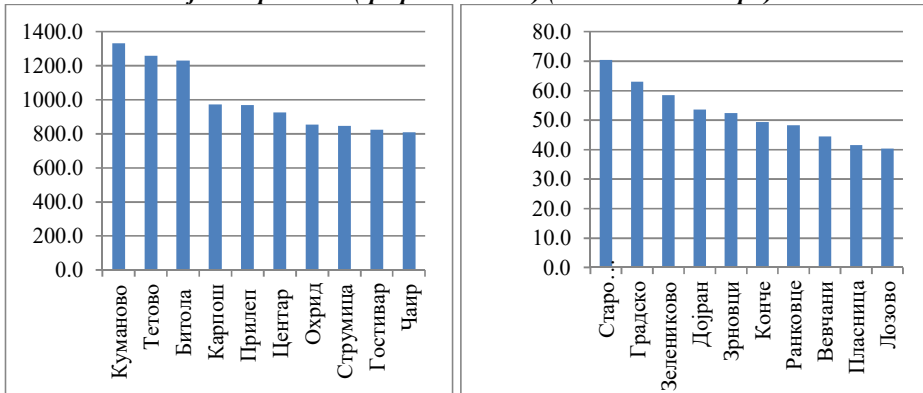


Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите

8.2.3. Анализа на расходите по поделни општини

Анализата на реализираните расходи по општини, покажува дека градот Скопје, како општина со највисоки приходи во Македонија, има и најголеми расходи (4,8 мрд. денари за 2017 година). Овој износ е за 3,5 пати повеќе од втората општина со најголеми реализирани расходи Куманово (1,3 мрд. денари). Расходите на градот Скопје бележат тренд на зголемување и истите се зголемени за 20% од 2013 до 2017 година. Од друга страна, Пласница и Лозово се општини со најмали расходи во периодот 2013 - 2017 година (износ од околу 0,04 мрд. денари), што кореспондира со износот на најниски реализирани приходи на овие две општини. Сепак, треба да се истакне растот од околу 60% на расходите на општината Пласница во периодот 2013-2017 година. Расходите што ги реализира општината со најголеми расходи (градот Скопје) се за 135 пати повисоки од расходите што ги реализира општината со најмали расходи (Лозово). Доколку во анализата го исклучиме градот Скопје, во тој случај општина со најголем износ на приходи во 2017 година е Куманово (1,3 мрд. денари), по што следат Тетово (1,26 мрд. денари) и Битола (1,23 мрд. денари) (Графикон 12). Од друга страна, општини со најмал износ на реализирани расходи се Лозово (0,040 мрд. денари), Пласница (0,041 мрд. денари) и Вевчани (0,044 мрд. денари).

Графикон 8.14 Општини со најголеми расходи (графикон лево) и општини со најмали расходи (графикон десно) (во милиони денари)

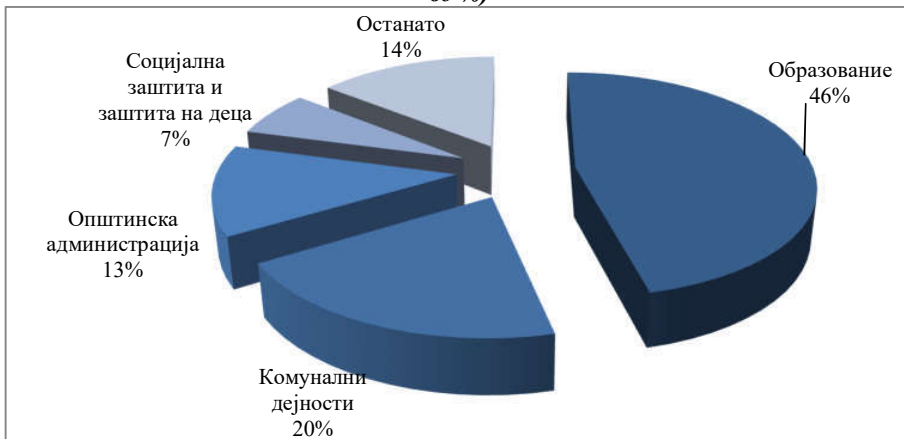


Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите.

8.2.4. Анализа на расходите по надлежности

Анализата на реализираните расходи од страна на општините по надлежности покажува дека има релативно висока концентрација во само неколку ставки. Доминантно учество имаат расходите поврзани со образование (просечното учество во периодот 2013-2017 изнесува 46%), по што следат расходите поврзани со комунални дејности (просечно учество од 20%), расходите поврзани со општинска администрација (учество од 13%) и расходите поврзани со социјална заштита и заштита на деца (просечно учество од 7%).

Графикон 8.15: Структура на расходите по надлежности (просек 2013-2017, во %)



Извор: Министерство за финансии, пресметки на авторите.

Сите останати расходни ставки по надлежности (Совет на општина, Градоначалник, урбано планирање, локален економски развој, култура, спорт и рекреација, програми за развој, заштита на животна средина и природа, унапредување на здравствената заштита, противпожарна заштита, заштита и спасување) имаат релативно мало поединечно учество.

Анализата на динамиката на движење на овие ставки во периодот 2013-2017 година покажува мало придвижување во насока на зголемување на учеството на расходите поврзани со комунални дејности (зголемено е учеството од 18% во 2013 година на 22% во 2017 година) за сметка на намалено учество на расходите поврзани со образование (намалено е учеството од 47% во 2013 година на 45% во 2017 година).

ОЦЕНКА НА ДОСЕГАШНИТЕ ОСТВАРУВАЊА ВО ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И ПРЕПОРАКИ

При анализата на фискалната децентрализација во Македонија може да се извлече генерален заклучок дека во изминатиов период направен е позитивен чекор во спроведувањето на процесот на фискалната децентрализација. Сепак, иако во периодот од 2004 година до денес, приходите на локалните власти се зголемија значително, и тоа од 1,8% од БДП во 2004 година, на 5% во 2017 година), тоа не би требало веднаш да го наметне заклучокот дека процесот на фискалната децентрализација успешно е спроведен. Имено, како што можеше да се види од споредбата со европските земји, нашата земја значително заостанува зад европскиот просек од 10,9% учество на локални приходи во БДП, а воедно се вбројува и помеѓу најмалку децентрализираните европски земји. При тоа, особено негативен е фактот што даденото зголемување на приходите на локалните власти во најголем дел се должи на зголемување на трансферите од централната власт, односно доделувањето на блок дотациите за финансирање на децентрализираните надлежности на општините во втората фаза од процесот на децентрализацијата, а не станува збор за зголемување на нивните сопствени приходи. Имено, трансферите и донациите претставуваат доминантен извор на приходи за општините (учество од 60-70% во последните десет години), даночните приходи учествуваат со околу 25%, додека сите останати приходи (неданочните, капиталните и задолжувањата во земјата) имаат релативно многу мали учества.

Потребата од градење независни единици на локална власт, кои во процесот на одлучување и испорачување на јавни добра и услуги, ќе се раководат исклучиво од преференциите на граѓаните, а не и од притисоците на централната власт ја наложува потребата од промена во структурата на локалните приходи, во насока на зголемување на учеството на локалните даноци и другите сопствени приходни извори на локалните власти. Само локалните власти кои се финансираат доминантно од сопствени извори на приходи, а помалку од фискални трансфери, можат да уживаат вистинска автономија во однос на централната власт.

Во Македонија постои изразен вертикален фискален дебаланс помеѓу централната и локалните власти. Степенот на покриеност на локалните расходи со сопствени приходи, од почетокот на процесот на децентрализацијата во 2005 година, континуирано се намалува и во 2017 година изнесува само 36%. Тоа значи дека на локалните власти им недостасува капацитет да финансираат повеќе од 60% од надлежностите за кои се одговорни. Дополнително, како што видовме претходно приходите на централната власт се зголемуваат во последните пет години со поголема динамика во однос на локалните приходи. Според тоа, неопходно е во иднина да се направат напори за поголемо зголемување на локалните приходи, наспроти приходите на централната власт,

особено во делот на учествата на локалните власти во приходите од данокот на личен доход и приходите од данокот на додадена вредност.

Покрај изразениот вертикален фискален дебаланс, дополнителен проблем во спроведувањето на фискалната децентрализација претставува и големиот хоризонтален фискален дебаланс помеѓу општините. Така, приходите што ги остварува градот Скопје се за 110 пати поголеми во однос на приходите што ги остварува општина Пласница, како општина со најмал износ на реализирани приходи во 2017 година. Анализата на приходите по глава на жител покажува дека најголема вредност овој индикатор има во Градот Скопје со општините (21.500 денари), додека урбаните општини со 13.600 денари и руралните општини со 11.800 денари значително заостануваат. Во овој контекст, некои експерти го проблематизираат монотипниот вид на општини, кој предвидува сите општини да се еднакви во однос на надлежностите независно од нивната големина и развиеност, односно од големината на фискалниот, административниот и технички капацитет со кој располагаат. Ваквата монотипна структура на општините доведе во практиката до ситуација, во која малите и сиромашни општини го кочат вкупниот процес на фискална децентрализација во земјата.

Дополнителен проблем е постојниот систем на распределба на трансферите, кој очигледно не придонесува доволно за намалување на големиот хоризонтален дебаланс помеѓу општините во земјата. Причината е тоа што распределбата на средства согласно принципот на потекло на приходите (кај данокот на личен доход) и согласно формула која најмногу базира на бројот на жители (кај данокот на додадена вредност) ги фаворизира поголемите и побогати општини за сметка на помалите и посиромашните.

Покрај ваквите проблеми, дополнителен ограничувачки фактор за подинамичен развој на општините претставува неповолната структура на расходите, каде доминантна ставка се платите и надоместоците кои зафаќаат речиси половина од вкупните расходи на општините. Од друга страна, развојната компонента (капиталните расходи) учествува со околу 20% во вкупните расходи на општините. При тоа, особено негативна појава се големите диспаритети во капиталните расходи помеѓу одделните општини, и тоа од 1 денар по глава жител во општината со најмалку инвестиции, до 16.772 денари во општината со најголеми инвестиции (сооднос од 1:16.772). Ваквиот голем диспаритет во капиталните расходи ја наметнува потребата од преиспитување на критериумите за распределување на капиталните дотации помеѓу општините.

На крајот, треба да се истакне дека во иднина општините треба да ја заживеат практиката на задолжување со издавање на локални обврзници. Општините треба да се задолжуваат за финансирање на големи инвестиции и капитални проекти, затоа што истите ниту се во можност, ниту пак е пожелно да ги финансираат од тековни приходи во буџетот. Од друга страна пак, задолжувањето за финансирање на инвестициите на локално ниво, ќе ги направи општините повеќе независни во однос на централната власт и капиталните дотации.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Abdelhak, F., Chung, J., Du, J., and Stevens, V. (2013). Measuring Decentralization and the Local Public Sector: A Survey of Current Methodologies. IDG Working Paper.
- Afonso, A., and Hauptmeier, S. (2009). Fiscal behaviour in the European Union: Rules, fiscal decentralization and government indebtedness. ECB Working Paper Series No. 1054.
- Akai, N., and Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: Evidence from state-level cross section data for United States. *Journal of Urban Economics*, 52(1): 93-108.
- Akai, N. (2013). The role of decentralisation indicators in empirical research, OECD Fiscal Federalism Studies Measuring Fiscal Decentralisation Concepts and Policies: Concepts and Policies, No. 61.
- Alesina, A., and Wacziarg, R. (1998). Openness, country size and government. *Journal of Public Economics*, 69(3): 305-321.
- Alesina, A. (2003). The size of countries: Does it matter? *Journal of the European Economic Association*, 2-3: 301-316.
- Arellano, M., and Bond, S. (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *Review of Economic Studies*, 58(2): 277-297.
- Arellano, M. and Bover, O. (1995). Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error Components Models. *Journal of Econometrics*, 68(1): 29-51.
- Arellano, M. (2003). *Panel Data Econometrics*, Oxford: Oxford University Press.
- Arikan, G. G. (2004). Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption? *International Tax and Public Finance*, 11: 175-195.
- Arzaghi, M., and Henderson, J. V. (2005). Why countries are fiscally decentralizing. *Journal of Public Economics*, 89(7), 1157-1189.
- Ashworth, J., Galli, E., and Padovano, F. (2013). Decentralization as a constraint to Leviathan: a panel cointegration analysis. *Public Choice*, 156(3-4): 491-516.

Bahl, R. (1999). Implementation rules for fiscal decentralization, International Studies Program Working Paper No. 30.

Bahl, R., and Martinez-Vazquez, J. (2006). *Sequencing fiscal decentralization*. Washington D.C.: The World Bank.

Bahl, R., and Wallace, S. (2007). Intergovernmental transfers: the vertical sharing dimension. In J. Martinez-Vazquez and B. Searle, eds., *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfer*. New York: Springer.

Baltagi, B. H. (2008) *Econometric Analysis of Panel Data* (fourth edition), Chichester, UK: John Wiley & Sons.

Barro, R. J. (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*, 5(1): 5-32.

Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice* 145(3-4): 351-378.

Baskaran, T. (2011). Fiscal decentralization, ideology and the size of government. *European Journal of Political Economy*, 27(3): 485-506.

Baskaran, T., Feld, L. P., and Schnellenbach, J. (2016). Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-Analysis. *Economic Inquiry*, 54(3): 1445-63.

Bird, R. M. (1999). Rethinking tax assignment: the need for better subnational taxes. Draft Paper 99/165, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

Bird, R. M. (2006). Fiscal Flows, Fiscal Balance, and Fiscal Sustainability. In Bird and Vaillancourt, eds., *Perspectives on Fiscal Federalism*. Washington D.C.: World Bank.

Bird, R. M., and Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*, 30(6): 899-912.

Bird, R. and A. Tarasov. (2004). Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22: 77-102

Blejer, M. I., and Guerrero, I. (1990). The Impact of Macroeconomic Policies on Income Distribution: An Empirical Study of Philippines. *Review of Economics and Statistics*, 72: 414-423.

Blöchliger, H., and Rabesona, J. (2009). The fiscal autonomy of sub-central governments: An update. OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 9.

- Blöchliger, H., (2014). Fiscal Equalisation – A cross – country perspective. In *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralization Work*. Paris: OECD.
- Blundell, R., and Bond, S. (1998). Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models. *Journal of Econometrics*, 87: 115-143.
- Bordignon, M., and Turati, G. (2009). Bailing out expectations and public health expenditure. *Journal of Health Economics*, 28(2), 305-321.
- Bourguignon, F., and Morrisson, C. (1998). Inequality and Development: The Role of Dualism. *Journal of Development Economics*, 57: 233-257.
- Brennan, G., and Buchanan, J. M. (1980). *The power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.
- Breusch, T., and Pagan, A. (1980). The LM Test and Its Applications to Model Specification in Econometrics. *Review of Economic Studies*, 47: 239-254.
- Buchanan, J. M., and Wagner, R. E. (1977). *Democracy in Deficit*. New York: Academic Press.
- Cabasés, F., Pascual, P., and Vallés, J. (2007). The effectiveness of institutional borrowing restrictions: empirical evidence from Spanish municipalities. *Public Choice*, 131(3): 293-313.
- Cassette, A., and Paty, S. (2010). Fiscal decentralization and the size of government: a European country empirical analysis. *Public Choice*, 143(1-2): 173-189.
- Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J., and Kumar, M. S. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54): 298-362.
- de Mello, L. R. (2000). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. *World development*, 28(2): 365-380.
- Ebel, R., and Yilmaz, S. (2002). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralisation. World Bank Policy Research Working Paper Series No. 2809.
- Ehdaie, J. (1994). Fiscal decentralization and the size of government: an extension with evidence from cross-country data. World Bank Policy Research Working Paper No. 1387.
- Escolano, J., Eyraud, L., Moreno Badia, M., Sarnes, J., and Tuladhar, A. (2012). Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries. IMF Working Paper WP/12/45.

Eyraud, L., and Lusinyan L. (2011). Decentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance? IMF Working Paper WP/11/226.

Eyraud, L., and Lusinyan L. (2013). Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. *Journal of Monetary Economics*, 60(5): 571-587.

Feld, L. P., Baskaran, T., and Schnellenbach, J. (2008). Fiscal federalism, decentralization and economic growth: a meta-analysis. Alfred-Weber-Institut, University of Heidelberg, Working Paper.

Feld, L. P., Kirchgässner, G., and Schaltegger, C. A. (2010). Decentralized taxation and the size of government: Evidence from Swiss state and local governments. *Southern Economic Journal*, 77(1): 27-48.

Fjeldstad, O. H. (2001). Intergovernmental fiscal relations in developing countries. A review of issues. Chr. Michelsen Institute.

Fiva, J. (2006). New Evidence on the Effects of Fiscal Decentralization on the Size and Composition of Government Spending. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 62(2): 250-280.

Forbes, K. F., and Zampelli, E. M. (1989). Is Leviathan a mythical beast? *American Economic Review*, 79(3): 568-577.

Fornasari, F., Webb, S. B., and Zou, H. (2000). The macroeconomic impact of decentralized spending and deficits: international evidence. *Annals of Economics and Finance*, 1(2): 403-433.

Freitag, M., and Vatter, A. (2008). Decentralization and fiscal discipline in sub-national governments: evidence from the Swiss federal system. *Publius: The Journal of Federalism*, 38(2): 272-294.

Greene, W. H. (2003). *Econometric Analysis*, 5th ed., Upper Saddle River: Prentice Hall.

Grossman, J. P. (1989). Fiscal Decentralization and government size: an extension. *Public Choice*, 62(1): 63-69.

Grossman, J. P., and West, G. E. (1994). Federalism and the growth of government: revisited. *Public Choice*, 79(1-2): 19-32.

Gu., G. C. (2012). Developing Composite Indicators for Fiscal Decentralization: Which is the Best Measure for Whom? MPRA Paper No. 43032.

- Hausman, J. A. (1978). Specification Tests in Econometrics. *Econometrica*, 46(6): 1251-1271.
- Horváthová, L., Horváth, J., Gazda, V., and Kubák, M. (2012). Fiscal decentralization and public debt in the European Union. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 10(3): 265-276.
- Jaén-García, M. (2018). Wagner's Law: A Revision and a New Empirical Estimation. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 224 (1/2018): 13-35.
- Jarque, C. M., and Bera, A. K. (1980). Efficient tests for normality, homoscedasticity and serial independence of regression residuals. *Economics Letters*, 6(3): 255-259.
- Jin, J., and Zou, H. (2002). How Does Fiscal Decentralisation Affect Aggregate, National and Subnational Government Size? *Journal of Urban Economics*, 52(2): 270-293.
- Josselin, J. M., Padovano, F., and Rocaboy, Y. (2012). Fiscal Rules vs. Political Culture as Determinants of Soft Budget Spending Behaviors: Evidence from Italian and French Regions.
- Joulfaian, D., and Marlow, M. L. (1991). Centralization and government competition. *Applied Economics*, 23(10): 1603-1612.
- Kaufmann, D., Kraay, A., and Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.
- Kyriacou, A., and Roca-Sagales, O. (2009). Fiscal decentralization and the quality of government: Evidence from panel data. *Hacienda Pública Española*, 189(2): 131-156.
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, 45(1), 1-28.
- Lagona, F., and Padovano, F. (2007). A nonlinear principal component analysis of the relationship between budget rules and fiscal performance in the European Union. *Public Choice*, 130(3-4): 401-436.
- Lessmann, C. (2012). Regional inequality and decentralization: an empirical analysis. *Environment and Planning A*, 44(6): 1363-1388.
- Litvack, J. I., Ahmad, J., and Bird, R. M. (1998). Rethinking decentralization in developing countries. World Bank Publications.

Makreshanska-Mladenovska, S., and Petrevski, G. (2018). Decentralization and government size: Evidence from Europe. *Faculty of Economics – Skopje Annual*, 53: 249-258.

Makreshanska-Mladenovska, S., and Petrevski, G. (2019). Fiscal Decentralization and Government Size: Evidence from a Panel of European Countries. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 229(2/2109): 33-58.

Marlow, M. L. (1988). Fiscal Decentralization and Government Size. *Public Choice*, 56(3): 259-269.

Martinez-Vazquez, J., and McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World development*, 31(9), 1597-1616.

Martinez-Vazquez, J., and Yao, M. (2009). Fiscal Decentralization and Public Sector Employment: A Cross-Country Analysis. *Public Finance Review*, 37(5): 539-571.

Martinez-Vazquez, J., and Timofeev, A. (2010). Decentralization Measures Revisited. Georgia State University, International Studies Program, Working Paper, Vol. 09 No.13.

McLure, C., and Martinez-Vazquez, J. (2000). The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations. *Intergovernmental Relations and Local Financial Management*, World Bank Institute.

Meloche, J. P., Vaillancourt, F., and Yilmaz, S. (2004). Decentralization or fiscal autonomy? What does really matter? Effects on growth and public sector size in European transition countries. *World Bank Policy Research Working Paper No. 3254*.

Милошевска-Костадиновска, С. (2004). Локалните финансии во Република Македонија, докторска дисертација, Економски институт, Скопје.

Musgrave, R. A. (1959). *Theory of public finance*. New York: McGraw Hill.

Nelson, M. A. (1986). An Empirical Analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan Model of Government. *Public Choice*, 49(3): 283-294.

Neyapti, B. (2006). Revenue decentralization and income distribution. *Economics Letters*, 92(3): 409-416.

Neyapti, B. (2010). Fiscal decentralization and deficits: International evidence. *European Journal of Political Economy*, 26(2): 155-166.

Neyapti, B. (2013). Fiscal decentralization, fiscal rules and fiscal discipline. *Economics Letters*, 121(3): 528-532.

- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Oates, W. E. (1985). Searching for Leviathan: An empirical study. *American Economic Review*, 75(4): 748-757.
- Oates, W. E. (1991). On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey. In W. E. Oates, *Studies in Fiscal Federalism*. Edward Elgar, 431-448.
- Oates, W. E. (1993). Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, 93: 237-243.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- Pauly, M. V. (1973). Income redistribution as a local public good. *Journal of Public Economics*, 2(1): 35-58.
- Peacock, A. T., and Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Pereira, P. T. (2000). Fiscal decentralization, public sector size and the wealth of nations. *Economia Publica Regional e Local*, Coimbra.
- Persson, T., and Tabellini, G. (2002). Do constitutions cause large governments? Quasi-experimental evidence. *European Economic Review*, 46(4-5): 908-918.
- Pesaran, H. M. (2004). General Diagnostic Tests for Cross Section Dependence in Panels. CESifo Working Paper 1229.
- Prohl, S. and Schneider, F. (2009). Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypothesis. *Public Finance Review*, 37(6): 639-664.
- Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201-220.
- Qiao, B., Martinez-Vazquez, J., and Xu, Y. (2008). The trade-off between growth and equity in decentralization policy: China's experience. *Journal of Development Economics*, 86(1): 112-128.
- Raimondo, H. J. (1989). Leviathan and federalism in the United States. *Public Finance Quarterly*, 17(2): 204-215.

Rao, M., and N. Singh. (2002). The political economy of center-state fiscal transfers in India. In J. McLaren, ed., *Institutional Elements of Tax Design and Reform*. Washington, DC: World Bank, 69-123.

Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world, *American Journal of Political Science*, 46(3): 670-687

Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, 57(4): 698-729.

Rodden, J. (2004). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36(4): 481-500.

Rodden, J., and Wibbels, E. (2002). Beyond the fiction of federalism: Macroeconomic management in multitiered systems. *World Politics*, 54(4): 494-531.

Rodriguez-Pose, A., and Ezcurra, R. (2009). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10(5): 619-644.

Rodrick, D. (1998). Why Do More Open Economies Have Bigger Government? *Journal of Political Economy*, 106(5): 997-1032.

Roodman, D. (2009a). How to do xtabond2: An Introduction to Difference and System GMM in STATA. *The Stata Journal*, 9(1): 86-136.

Roodman, D. (2009b). A Note on the Theme of Too Many Instruments. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 71(1): 135-158.

Sacchi, A., and Salotti, S. (2014a). The effects of fiscal decentralization on household income inequality: Some empirical evidence. *Spatial Economic Analysis*, 9(2): 202-222.

Sacchi, A., and Salotti, S. (2014b). How regional inequality affects fiscal decentralisation: accounting for the autonomy of subcentral governments. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(1): 144-162.

Santolini, R. (2009). Leviathan and legislative monopoly power: empirical evidence from OECD countries. Societa italiana di economia pubblica, working paper 635.

Schaltegger, C. A., and Feld, L. P. (2001). On government centralization and budget referendums: Evidence from Switzerland (mimeo).

Sepulveda, C. F., and Martinez-Vazquez, J. (2011). The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(2): 321-343.

- Shadbegian, R. J. (1999). Fiscal Federalism, Collusion, and Government Size: Evidence from the States. *Public Finance Review*, 27(3): 262-281.
- Shah, A. (1994). The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. World Bank Policy and Research Series No. 23.
- Shah, A. (2004). Fiscal decentralization in developing and transition economies: progress, problems, and the promise. World Bank Policy Research Working Paper No. 3282.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3): 32-56.
- Singh, R., and Plekhanov, A. (2006). How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. *IMF Staff Papers*, 53(3): 426-452.
- Stegarescu, D. (2005). Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends. *Fiscal Studies*, 26(3): 301-333.
- Stein, E. H. (1998). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. Inter-American Development Bank Working Paper No. 368.
- Tanzi, V. (2000). On fiscal federalism: issues to worry about. In *Conference on Fiscal Decentralization: Experience, Issues and Policies*. Washington D. C.: International Monetary Fund.
- Ter-Minassian, T. (1997a). Decentralization and macroeconomic management. IMF Working Paper WP/97/155.
- Ter-Minassian, T. (1997b). Fiscal Rules for Subnational Governments. *OECD Journal on Budgeting*, 6(3): 1-11.
- Thornton, J. (2007). Further evidence on revenue decentralization and inflation. *Economics Letters*, 95(1): 140-145.
- Thornton, J. (2009). The (non) impact of revenue decentralization on fiscal deficits: some evidence from OECD countries. *Applied Economics Letters*, 16(14): 1461-1466.
- Treisman, D. (2002). Defining and measuring decentralization: a global perspective (unpublished manuscript).

Tselios, V., Rodríguez-Pose, A., Pike, A., Tomaney, J., and Torrissi, G. (2012). Income inequality, decentralisation, and regional development in Western Europe. *Environment and Planning A*, 44(6): 1278-1301.

Уредба за методологијата за распределба на приходите од данокот на додадена вредност по општини за 2016 година (Службен весник на Р.М., бр. 122/2015).

Уредба за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за средното образование по општини и градот Скопје за 2018 година, (Службен весник на РМ, бр.127/ 2017).

Уредба за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за основното образование по општини за 2018 година, (Службен весник на РМ, бр.133/ 2017).

Vaillancourt, F., and Bird, R. (2005). Expenditure-based equalization transfers. *International Tax Program Papers No. 512*.

Velasco, A. (2000). Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics*, 76(1): 105-125.

Vo, D. H. (2010). The economics of fiscal decentralization. *Journal of Economic Surveys*, 24(4): 657-679.

Wallis, J. J., and Oates, E. W. (1988). Decentralization in the public sector: an empirical study of state and local government. In H. S. Rosen, ed., *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago: University of Chicago Press, 5-32.

Windmeijer, F. (2005). A Finite Sample Correction for the Variance of Linear Efficient Two-step GMM Estimators. *Journal of Econometrics*, 126(1): 25-51.

Wooldridge, J. (2002). *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge, MA: MIT Press.

Закон за локална самоуправа, Службен весник бр. 5, 29.1.2002.

Закон за финансирање на единиците на локална самоуправа, Службен весник бр. 61, 13.9.2004.