



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**MACEDONIA LOCAL
GOVERNMENT ACTIVITY**

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

Актуелни состојби со финансиите на општините во Македонија: Можни идни реформи

Tony Levitas
јули, 2009.

УСАИД/Програма за локална самоуправа

Оваа публикација е подготвена од страна на Тони Левитас, УСАИД/МЛГА, со великодушна поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа публикација му припаѓаат на авторот и не ги изразуваат ставовите на УСАИД и владата на САД.

USAID Macedonia Local Government Activity

Praska 48, 1000 Skopje, Republic of Macedonia

Tel: +389 (0)2 3094 734, Fax: +389 (0)2 3061 272

Вовед

Во текот на изминатите шест месеци, Програмата за локална самоуправа (УСАИД/МЛГА), финансирана од УСАИД, заедно со Заедницата на единиците на локалната самоуправа во Македонија, ЗЕЛС, и Министерството за финансии, изготви релациона база на податоци за приходите и расходите на општините за периодот од 2006-2008 година. Информациите во оваа база на податоци се добиени од државниот трезорски систем и ги опфаќаат сите приходи и расходи на општините на ниво на 6 цифрени конта.

Овој извештај има две основни цели. Првата е едноставно да се искористат ваквите сеопфатни и до најситни детали информации кои ги обезбедува базата, за да се презентира слика за развојот на финансиите на општините во текот на изминатите три години. Поконкретно, она што сакаме да го анализираме е функционирањето на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа кој е донесен во 2005. година, како и - придвижувањето на општините од таканаречената прва фаза на децентрализација, во втората фаза.

Ова придвижување од првата во втората фаза од процесот на децентрализацијата е сеуште незавршен процес. Но, неговото значење веќе може да се види во придвижувањето на функциите од социјалната сфера од централно на локално ниво – посебно, надлежноста за управување и финансирање на основните и средните училишта. Навистина, овој процес го става решавањето на одредени прашања, кои пред некое време изгледаа далечни и апстрактни, итно и неизбежно.

Втората цел на овој извештај е да обезбеди препораки за подобрување на ефикасноста, ефективноста и рамномерноста во финансиските релации меѓу централната и локалните власти во Македонија. Нашите сугестии нема да бидат потполни и сеопфатни. Ние свесно избравме да се концентрираме на оние што сметаме дека се најсериозни предизвици со кои се соочуваат креаторите на политиките, со цел овој извештај да биде поедноставен, и да го фокусираме вниманието на оние прашања кои сметаме дека се од најсуштинско системско значење.¹

Најсуштинското прашање е едноставно дали општините имаат доволно средства за да ги обезбедат функциите кои им се доделени, и дали овие средства се алоцирани ефикасно и

¹Многу од овие проблеми се добро познати. Види на пример, Nicoleta Fegulio, Jorge Martinez-Vasquez and Andrey Timofeev, "Fiscal Decentralization in Macedonia: An Assessment," UNDP, September 2007, pp. 1-85, и Tony Levitas, Gabor Peteri, "Second phase of fiscal decentralization in FYROM: Strategy paper on issues for 2008-2010," Council of Europe, Directorate of Political Institutions, October 2007, pp. 1-21.

рамномерно. Ова прашање тешко може да се одговори заради тоа што истото се манифестира на најразлични начини кога се анализираат разните видови на општини, разните институции и функции кои општините треба да ги одржуваат и развиваат, и различните начини на кои тие ги добиваат средствата за да ги финансираат овие надлежности.

Но, одговорот на ова прашање во суштина е “Не, општините немаат доволно средства за да ги финансираат надлежностите кои им се пренесени. Подеднакво важно, средствата кои им се распределени на општините, не се распределени ефикасно ниту рамномерно”. За жал, иако доаѓањето до овој заклучок е прилично лесно, многу е потешко да се изнајдат начини овој проблем да се реши.

Истото се случува во повеќе земји, но поизразено е во Македонија заради нејзината економска состојба. Од една страна, едноставно нема доволно јавни средства за да се задоволат оправданите барања на граѓаните за подобри услуги. Од друга страна, придвижувањето на парите од едно ниво на власт на друго, или распределбата на средствата по корисници, неизбежно ги покренува болните политички прашања. Всушност, состојбите наликуваат на потребата со една мала покривка да се покријат повеќе луѓе кои делат еден ист кравет.

Секако, долгорочно гледано, она што е потребно е да се направи поголема покривка. Но, во меѓувреме, нејзиното поместување од една до друга страна на никому не му користи. Всушност, на овој начин само се дефокусира вниманието од она што треба да биде заедничка цел на сите – заедничко ткаење на поголема покривка. И повторно, и за несреќа, нема очигледни или магични решенија како ова да се направи, посебно кога луѓето се уморни, и нервозни и смрзнати после долга зима и безброј неспиени ноќи. Дури и најодморните луѓе, и во топло, можат да не се сложат за тоа како ќе изгледаат разумните решенија.

Македонската политичка сцена ја набљудувам повеќе од пола декада и имам чувство дека наместо концентрирање на неизбежните болни прашања кои произлегуваат од слабата економска состојба на земјата, луѓето сеуште трошат најголем дел од своето време и енергија во “влечење на покривката на една или на друга страна”. Така, со целиот ризик заради својата искреност, првиот дел од овој извештај ќе се обиде да ги идентификува политичките прашања кои претставуваат прашања на поделби, прашања на кои сметам дека треба да им се пристапи отворено, доколку постои било каква можност за постигнување некаков договор за тоа како да се направи “покривката да ги задоволи потребите” во моментов, а уште поважно, како – на подолг рок – сите кои “лежат под неа да можат да се фокусираат да ја направат поголема”.

Во овој дел дојдов до три основни заклучоци. Првиот е дека многу малку од од премалата фискална пита на Македонија оди во општините. Вториот е дека премногу голем дел од премалата фискална пита оди во Скопје. И третиот заклучок е дека премал дел од од премалата фискална пита оди во посиромашните општини. Така што, воглавно, секаквото зголемување на приходите на локалната самоуправа, треба да е во корист на општините надвор од Скопје.²

Вториот дел од извештајот се обидува да даде една рамка на стратегија која ќе овозможи граѓаните сега да ја делат премалата “покривката”, во името на работењето заедно на нејзиното зголемување во иднина. Оваа Стратегија има четири основни компоненти.

Првата е едноставно централната власт да се обврзе да стави повеќе пари во системот сега.

Втората е - новите средства во системот да доаѓаат од значителното зголемување на уделот на општините во Персоналниот данок од доход. Од ова решение најмногу ќе бенефицираат урбаните општини, а посебно Скопје и со тоа истите овие општини помалку ќе бидат зависни од дотациите. Исто така, ваквото решение ќе “ослободи” средства кои во моментот доаѓаат од општата дотација (ДДВ), за поексплицитни воедначувачки цели. Конечно, ваквото решение треба да биде поттик за сите општини да работат заедно со централната власт на намалување на проблемот со евазија на персоналниот данок од доход.

Третата компонента на оваа стратегија е да се измени начинот на кој постоечкиот систем на воедначување функционира, така што повеќе средства да се алоцираат на општини со слаба даночна база. Овде предлагаме систем на три основни инструменти или мерки. Првиот и најважен инструмент е воедначување на приходите на посиромашните оопштини до одреден процент од просекот на пер capita приходите од (новиот) удел од персоналниот данок од доход и просечниот пер capita приход од (три годишен просек) од Данокот на промет со недвижности и права.

Системите за воедначување низ цела “транзициска” Европа во најголем дел, ако не целосно, се базираат на пер capita приходите од персоналниот данок од доход како основна мерка на “релативно богатство” на секоја од општините³. За Македонија,

² Постојат сериозни проблеми со рамномерноста во распределбата на средствата во Скопје што во принцип треба да се реши преку Заедничкиот фонд пропишан со Член 23 од Законот за градот Скопје. Овој проблем не е предмет на дискусија во овој документ

³ Втората фаза од неодамнешната активност на УНДП во Македонија доаѓа до сличен заклучок “во согласност со фискалните податоци од ЕЛС, пресметката за нивните фискални капацитети треба да се направи врз основа на варијабила што има висок степен на корелација со фискалниот капацитет на

сметаме дека дополнувањето на оваа стандардна мерка со три годишен просек од пер capita приходите од Данокот на промет на недвижности има смисла заради тоа што овој данок во моментов ја рефлектира активноста на пазарот на недвижности. Користење на просек од приходот за три години е потребно за да се избегнат дисторзии кои може да резултираат од еднократни поголеми трансакции кои настанале во текот на претходната година.

Заедно со овие мерки, треба да се продолжи со распределбата на одредени средства врз основа на физичката големина на општините за да им се помогне на оние општини кои имаат големи површини и се ретко населени. Дел од средства треба да се алоцираат по глава жител. Конечно, предлагаме воведување на основна сума за сите општини, која ќе им помогне на оние општини кои имаат мала популација и мала површина.

Во симулаторот⁴ кој е составен дел на овој извештај, секоја од потенцијалните варијабели, вклучително и големината на новиот удел од персоналниот данок од доход, може да се подесува и распределбата по ваквото подесување – да се анализира. Но, концепциски, она што се предлага во овој “симулатор” е – воведување на нов удел од персоналниот данок од доход, а зголемениот фонд за општата дотација (ДДВ) се користи за да ги финансира мерките за воедначување опишани погоре. Мерките се дизајнирани така што општата дотација (ДДВ) останува фиксна за да се заштити националниот буџет.

Конечно, четвртиот дел од стратегијата е креаторите на политиките во Македонија да прифатат дека успехот на целиот процес на децентрализација сега во голема мерка зависи од она што ќе се случува во основното и средното образование, а во помал дел и од она што ќе се случува и со другите функции од социјалниот сектор кои се пренесуваат на општините во втората фаза од децентрализацијата. Од една страна финансиското значење на овие останати функции од социјалниот сектор едноставно може да се потцени. Од друга страна, подеднакво важно, способноста на општините успешно да управуваат со нивните училишта, градинки, домови за стари лица – онаму каде тие

дадената општина. Локалниот персонален данок од доход како што покажува оваа студија, може да ја врши таа улога.”

Musharraf Cyan, Jorge Martinez-Vasquez, Andrey Timofeev, “Financing Equitable Service Delivery for All Citizens” УНДП, мај2009 стр. v. Во Македонија креаторите на политиките во минатото несакаа да го користат персоналниот данок од доход како мерка на релативно богатство. Но сепак, персоналниот данок од доход сеуште претставува единствената најсоодветна мерка на “релативно богатство”, и коефициент кој се базира на оваа мерка треба да биде воведен во македонската формула за воедначување, посебно ако се зголеми уделот на општините во персоналниот данок од доход.

⁴ Со “Симулатор” означуваме серија поврзани ексел шитови кои овозможуваат менување на варијабели и демонстрирање на разликите помеѓу постоечката распределба на средствата во одреден сектор, и новите симулирани распределби кои рефлектираат нови политики..

постојат – или да ги обезбедат овие услуги онаму каде досега ги немало, ќе бара интензивирање на стратешкото планирање, интер-министерска координација, и дијалог помеѓу централните и локалните власти.

Дел I

Општинските финансии во Македонија денес

I. Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа

За да ги разбереме состојбите со општинските финансии во Македонија денес, потребно е накратко да ги разгледаме основните промени кои Законот за финансирање од 2005. ги вовеле во македонскиот систем на меѓувладини финансии. Промените можат да се сумираат на следниов начин:

- a. Законот ја пренесе надлежноста за администрирање и прибирање на даноците на имот од централната на локалните власти. Исто така, законот ги овласти локалните власти да ги утврдуваат стапките на овие даноци во определени граници, на тој начин правејќи ги даноците на имот – приходи од сопствени извори на приходи. Во 2006. овие приходи претставуваа околу 21% од вкупните локални приходи, а цели 17% од вкупните локални приходи доаѓаа од данокот на промет на недвижности и права. Непосредното финансиско влијание од припишувањето на овие даноци како сопствени приходи на општините беше заради тоа што пред донесување на законот приходите од овие даноци беа делени со општините 0:100% за општините. Од 2006 година наваму, како што ќе видиме, општините значајно го подобрија прибирањето на данокот на имот. Исто така, треба да се забележи дека со измените на Законот за даноците на имот, на сила од 2008 централната власт значајно ја прошири даночната база со оданочување на имот на правните лица⁵.
- b. Законот им обезбеди на општините удел од 3% од персоналниот данок од доход по место на живеење на даночните обврзници, и 100% од приходите од персоналниот данок од доход од занаетчиите. Вкупниот приход од овие делени даноци со централната власт беше околу 140 милиони денари во 2006., или околу 3% од вкупните приходи на општините. Од 2006 година наваму, приходите од овие удели всушност се намалија за околу 10% заради промените на стапките на персоналниот данок од доход на рамна стапка од 10%.

⁵ Слично, централната власт ја дуплира стапката која општините можат да ја наплатат за таканаречената такса за улично осветлување, такса која се користи не само да ја наплати сметката за струја врзана со јавното осветлување, туку се користи и за други цели. Види "Писмо за намери и технички меморандум за разбирање меѓу БЈРМ и ММФ" февруари 2008.

- в. Законот утврди 3% од националниот приход од ДДВ како општа дотација за единиците на локалната самоуправа. Во 2006. оваа дотација ги зголеми приходите на општините за околу 810 милиони денари и претставуваше околу 13% од вкупните приходи на општините. Како таква, оваа дотација стана извор на најконкретното подобрување во финансиската состојба на општините создадено со Законот.

Законот пропишува дека најмалку 50% од приходите од ДДВ ќе бидат распределени на општините на пер capita основа, иако истиот допушта исклучок за Градот Скопје и општините во него. Формулата се утврдува од Министерството за финансии по консултации со Комисијата за мониторинг на развојот на системот на финансирање на општините, тело кое вклучува претставници на централните власти и преку ЗЕЛС - на локалните власти.

Формулата која сега се користи, одблиску ќе ја анализираме понатаму во извештајот. Овде само ќе забележиме дека распределбата на средствата од ДДВ е причина за незадоволство за Градот и скопските општини кои сметаат дека се неоправдано дискриминирани, како и за незадоволство од страна на посиромашните општини кои бараат поголем дел од средствата да одат кај нив.

- г. Законот создаде дво-фазен процес на децентрализација на функциите од социјалниот сектор. Во првата фаза, општините станаа сопственици на објектите за основно и средно образование, културни, спортски институции, домови за стари лица, и објектите за противпожарна заштита. Исто така, тие добија наменски дотации за да ги покријат трошоците за одржување на овие објекти. За образованието, најзначајната од овие функции, наменската дотација изнесуваше 13% од вкупните приходи на општините во 2006.

Во втората фаза од децентрализацијата, општините кои ги остварија условите, станаа надлежни не само за одржување на објектите, туку и за платите на лицата кои работат во тие објекти. Наменските дотации се заменија со секторски блок дотации, што подразбираше дека општините ќе можат слободно да ја трошат својата блок дотација за образование на таа функција, но не на одржување на патиштата на пример. Веќе во 2008. 51 од општините влегоа во втората фаза. Ова имаше длабоки ефекти на вкупниот прилив на средства во општините. Како што понатаму и во детали ќе видиме, приходите на единиците на локалната самоуправа како процент на БДП скоро се дуплираа изминатите две години, најмногу заради тоа што платите на наставниот кадар претстауваат значаен дел од вкупната јавна потрошувачка. Постепеното и сеуште некомплетно преминување на општините во втората фаза на децентрализацијата само по себе претставува сериозна пречка за анализите во секторот заради тоа што значи дека податоците

со кои располагаме за приходите и расходите, не се потполно споредливи од година во година.

Уште поважно, трансферот на функциите од социјалниот сектор отвора многу критични прашања кои треба да се решат. Најзначајно од овие прашања е веројатно тоа дали во втората фаза од децентрализацијата централната власт пренесува *надлежности* од социјалната сфера на општините, или пренесува *институции* од социјалната сфера? На пример, одредени културни институции се децентрализирани во некои општини. Овие општини добиваат блок дотации за пренесените културни институции. Но, во голем дел од општините непостојат културни институции за истите да се пренесат на локално ниво. Како резултат на ваквата состојба, овие општини не добиваат дополнителни средства од централната власт за оваа намена, па така – доколку поддржат некакви културни активности, тоа го прават од други средства.

Општо земено, овој проблем настанува заради тоа што повеќето институции од социјалната сфера – односно голем дел од урбаната инфраструктура на земјата – е концентрирана во 34те општини од стариот југословенски систем. За несреќа, непостои лесен начин за решавање на ваквиот проблем кој е генериран одамна, и заради кој сега веќе општинските институции се нееднакво распространети. Можните решенија на оваа дилема ќе бидат различни во зависност од тоа дали станува збор за надлежности од културата, против пожарната заштита, или средното образование. Она што сепак е јасно е како навлегуваме во втората фаза од децентрализацијата, така треба повеќе да внимаваме на разрешувањето на ваквите проблеми, а за тоа е потребно интензивирање на дијалогот помеѓу централната и локалните власти, но и помеѓу министерствата. Ова прашање подлабоко ќе го дискутираме во вториот дел од извештајот.

II. Приходите на општините како дел од БДП и од вкупната јавна потрошувачка

Непостои едноставна математика за мерење на тоа колку треба една држава да е децентрализирана, или за да се процени дали општините во одредена земја имаат доволни средства да ги исфинансираат своите расходи. Основната причина за ова разликата во системите во различни земји, во кои владеат различни социо-економски услови, но и различни состојби со институциите и нивната инфраструктура. Понатаму, работите уште повеќе се разликуваат заради тоа што во разните земји има различни класификации на буџетите и финансиското известување. Како резултат на ова, тешко е да се врши споредба на приходите и расходите помеѓу земјите без да се навлегува во детални анализи за тоа какви функции извршуваат општините и на кој начин, како и - како нивните системи за класификација ги категоризираат приходите и расходите.

На пример, во една земја општините се надлежни за исплаќањето на платите на наставниот кадар, додека во друга, општините може да бидат надлежни само за одржувањето на училишните згради. Во трета земја сите образовни функции може да се финансираат од централната власт. Слично на тоа, во некои земји, одржувањето и развојот на системите за водоснабдување и канализација можат да бидат надлежност на централната власт, кај други на општините, или да бидат целосно приватизирани.

Сепак, одредени основни заклучоци можат да се подвлечат од анализите на приходите (и/или расходите) на општините во однос на БДП на земјата, како и во однос на нејзините вкупни јавни приходи, и да се споредат истите со состојбите во други земји, со слична поделба на надлежностите помеѓу разните нивоа на власт. Табела 1 подоле го претставува уделот на приходите на општините во Македонија како процент од БДП и од вкупните јавни приходи во 2004. – годината пред Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа да стапи на сила – и потоа од 2006 до 2008. Годината 2005 не ја земаме за споредба бидејќи законот за финансирање стапи на сила на 1 јули, 2005, така што половина од оваа година на сила беше стариот систем на финансирање, а другата половина – новиот.

Табела 1

Приходите на локалната самоуправа во Македонија како дел од БДП и вкупните јавни приходи*				
	2004	2006	2007	2008
БДП	265,257,000,000	310,932,000,000	353,786,000,000	398,640,000,000
Јавни приходи	88,176,000,000	104,044,000,000	119,609,000,000	136,412,000,000
Приходи на општините	4,439,616,175	6,235,763,929	9,430,093,107	18,266,061,329
Приходи на општините како % од јавните приходи	5.0%	6.0%	7.9%	13.4%
Приходи на општините како % од БДП	1.7%	2.0%	2.7%	4.6%

Извор: Министерство за финансии. *Трансферите до општините од централната власт не се извадени од пресметките.

Од 2004 до 2006 приходите на општините како дел од БДП се зголемија од 1.7% на 2%, а како дел од приходи на централната власт од 5.0 на 6.0. Околу 1 милијарда денари од ваквиот пораст се должат на новиот фонд од ДДВ и новите приходи од персоналниот данок од доход (810 ДДВ, 200 персонален), а остатокот се должи на новите наменски дотации во системот за надлежности од социјалната сфера. Во септември 2007. 42 општини влегоа во втората фаза од процесот на децентрализација, и почнаа да добиваат блок дотации, најзначајни од кои се средствата за платите на наставниот кадар.

Важноста на пренесувањето на платите на наставниците на локално ниво не смее да биде потценета. Фактот што половина од општините во земјата станаа надлежни за платите на

наставниот кадар во последниот квартал од 2007. беше доволен за уделот на приходите на општините во БДП да се зголеми од 2.0 на 2.7%. Уште поважно, на крајот на 2008. кога 66 од општините беа во втората фаза, платите на наставниците го зголемија уделот на вкупните приходи на општините во БДП на 4.6, а во вкупните јавни приходи на над 13 проценти. Веројатно, кога сите општини ќе бидат во втората фаза, приходите на општините како дел од БДП и вкупните јавни расходи ќе се зголемат за три пати, и ќе бидат околу 5% од БДП и околу 15% од вкупните јавни приходи.

Ова претставува импресивен пораст. Но, колку ни кажува за тоа навистина колку адекватно се финансирани македонските општини?

Најнапред, треба да имаме во предвид дека во повеќето европски и ОЕЦД земји, платите на наставниот кадар вообичаено изнесуваат околу 3% од БДП. И во Македонија е така, и тоа значи дека на крајот на процесот на децентрализацијата, општините ќе имаат околу 2% од БДП да ги исфинансираат сите останати функции, освен платите на наставниците. За несреќа, ова значи дека приходите на општините во Македонија продолжуваат да бидат екстремно ниски.

Ова може да се забележи од Табела 2 подолу. Табелата ги претставува приходите на општините како процент од БДП во одредени земји во регионот. Во Србија, Хрватска и Босна, општините не ги исплатуваат платите на наставниците во основното образование кои вообичаено претставуваат 3% од БДП. Во Бугарија и Албанија, како во Македонија, општините ги исплаќаат платите на наставниците.

Табела 2

Приходите на општините како удел од БДП во одредени европски земји		
Земја	% од БДП	година
Земји каде општините ги исплаќаат платите на наставниот кадар		
Македонија	4.60%	2008
Албанија	5.80%	2006
Бугарија	7.43%	2007
Унгарија	12.34%	2007
Полска	15.30%	2006
Земји каде општините не ги исплаќаат платите на наставниот кадар		
Србија	6.60%	2006
Хрватска	5.80%	2006

Босна и Херцеговина-Федерација БиХ	4.30%	2007
БиХ – Република Српска	7.00%	2007
Естонија	8.52%	2007
Чешка	12.00%	2007

За жал, ова исто така значи дека приходите на општините во Македонија остануваат екстремно ниски. Ова може да се види од Табела 2 подолу. Табелата ги претставува приходите на општините како дел од БДП во повеќе земји од регионот и понатаму. Првата група во Табелата претставува земји каде општините се надлежни за исплаќање на платите на наставниот кадар. Како што може да се види од Табелата, единствената земја каде општините се одговорни за платите на наставниот кадар, и вкупните приходи на општините се помалку од 6% од БДП се Албанија и Македонија.

Уште повеќе, дури и да претпоставиме дека сите општини во Македонија се во втората фаза од децентрализацијата, приходите на општините како дел од БДП ќе се искачат на скоро 5%, и ова сепак ќе биде за 20% помалку од учеството на општините во БДП во Албанија. Доколку ги погледнеме земјите каде општините не се надлежни за исплаќање на платите на наставниците, сите тие – со исклучок на Федерацијата Босна и Херцеговина – веќе им обезбедуваат на своите општини многу повеќе средства од она што Македонија го обезбедува сега. Доколку претпоставиме дека во Федерацијата Босна и Херцеговина би се пренесле средствата за финансирање на платите на наставниот кадар, тогаш може да кажеме дека приходите на општините во Босна и Херцеговина би го надминале износот од 7% од БДП, со што босанските општини би имале значајно повеќе средства од македонските.

Овие мерки ни сугерираат дека и покрај напредокот од 2004. наваму, Македонија сеуште во голема мера ги потфинансира општините⁶. Веруваме дека дури и приходите на

⁶ Cyan, Martinez-Vasquez, Timofeev, "Financing Equitable Service Delivery for All Citizens" забележуваат дека само во три земји во Европа и Евроазија средствата на општините изразени како % од БДП се помали од истите во Македонија: Грција, Арменија и Малта.

Понатаму, тие прават регресивна анализа за да утврдат кој процент од БДП би можеле да очекуваме да го имаат приходите на македонските општини за некое време во иднина (стр. 64-67). Регресивниот модел се базира на големината на земјата, БДП пер capita, и расходи на општините како процент од расходите на централната власт. Моделот сугерира дека може да се очекува приходите на општините во Македонија да се дуплираат и да изнесуваат 5% во блиска иднина.

Проблемот е во тоа што Македонија веќе го постигна ова ниво во времето кога овој извештај беше објавен. Авторите на овој извештај ова не го очекуваа, делумно заради тоа што тие работеа со податоци од 2007. и делумно заради тоа што не го препознаа значајот на македонскиот систем на блок дотации за образование.

општините да се зголемат на 7% од БДП во текот на следните 2-5 години, тоа сепак би било малку во споредба со другите земји во регионот, со оглед на тоа што за разлика од повеќето од нив, македонските општини ги исплаќаат платите на наставниците. Но, со оглед на тековните економски услови, до ваквата бројка споро ќе стигнеме. Сепак, убедени сме дека треба да се прават напори во оваа насока, а ќе се навратиме на прашањето за тоа како ова да се направи во вториот дел од извештајот.

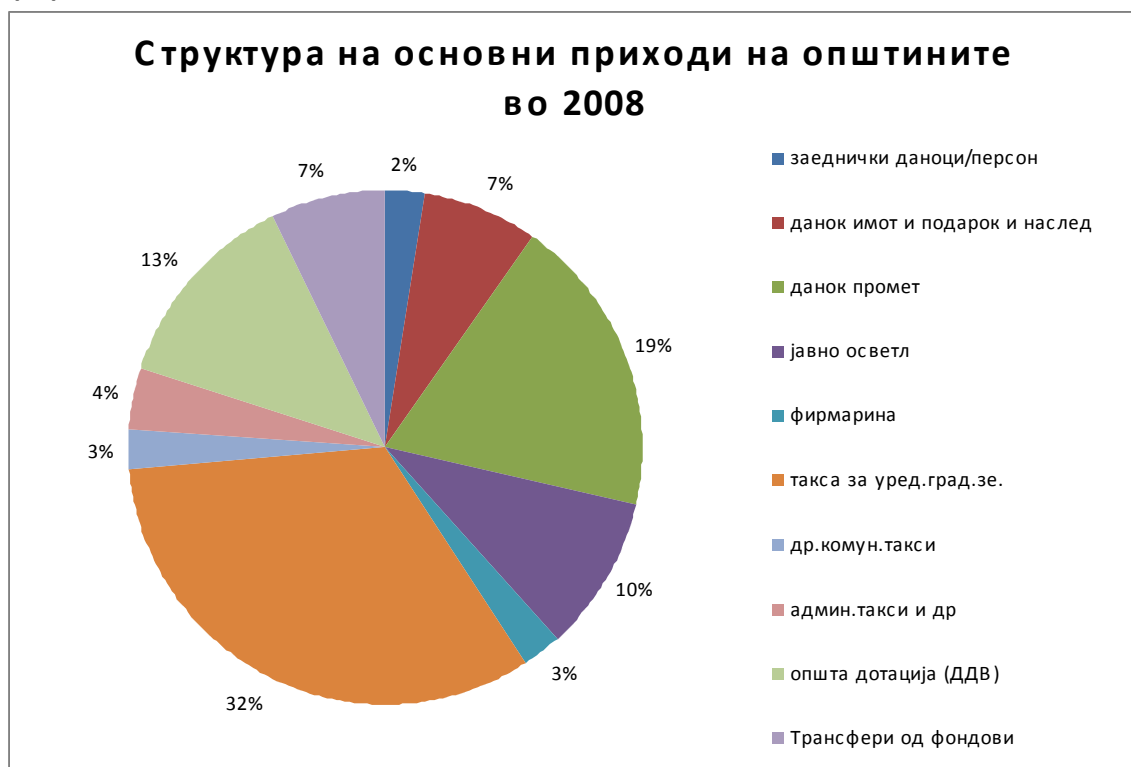
Резултатот од ова не предупредува за опасностите од ваквите видови на регресивна анализа. На кратко, ваквата анализа даде помали “нормативни вредности” за процесот на децентрализацијата во Македонија одколку што би дала доколку истата анализа ги вклучеше само оние земји кои, како Македонија, ги децентрализирале платите на наставниот кадар. Кога ова би го експлоатирале понатаму, и кога би ја прифатиле бројката на УНДП за Македонија, а да претпоставиме дека таа не ги вклучува платите на наставниците, тогаш треба да додадеме уште најмалку 3%. Ова би ни ја дало целната вредност на општинските приходи во Македонија по децентрализацијата помеѓу 7 и 8% од БДП.

III. Анализа на основните приходи на општините

Во овој дел од извештајот ја анализираме структурата на “основните приходи” во текот на изминатите три години, и како оваа структура се разликува кај разните групи на општини. Под “основни приходи” подразбираме сопствени приходи на општините, заеднички даноци, приходи од општата дотација (ДДВ), и приходи од фондот за патишта. Ги нарекуваме основни приходи на општините заради тоа што сите општини редовно ги добиваат, заради тоа што приходите од истите се прилично предвидливи, и заради тоа што за разлика од наменските или блок дотациите, овие средства не се наменени за обезбедување на одредени функции од социјалната сфера.

Уште повеќе, оваа група на приходи е стабилна кај сите општини во изминатите 3 години, што значи дека за разлика од наменските или блок дотациите, сумата на средства која општините ја добиваат не зависи од тоа дали општините се во првата или во втората фаза од процесот на децентрализација. Графинокот 1 подолу ја претставува структурата на приходите преку главните видови на приходи во оваа група на основни приходи во 2008.

Графикон 1



Како што може да се види од Графиконот, најважниот локален приход е приходот од надоместокот за уредување на градежното земјиште⁷ (32%), по кој следи данокот на промет на недвижности и права (19%), the општата дотација (ДДВ) (13%), таксата за јавно осветлување (10%), даноците на имот (7%) и трансферите од Фондот за патишта (7%). Заедно, овие средства претставуваат скоро 90% од сите приходи на општините.

Графиконот 2 го покажува порастот на секој од овие приходи во пер capita, прилагодени за инфлацијата од 2006 до 2008.

⁷ Надоместокот за уредување на градежно земјиште кој инвеститорите го плаќаат на ЕЛС за нова градба. Овој надомест се утврдува од страна на општините и врз основа на м²

Графикон 2



Како што се гледа од Графиконот 2, основните приходи на општините се зголемија за 30% во текот на изминатите 3 години, и тоа од 2500 МКД пер capita (околу 40 ЕУР) на скоро 3800 МКД пер capita (околу 60 ЕУР) изразени во МКД, и инфлатирани со инфлацијата до 2008. Поголемиот дел од овој пораст доаѓа од таксата за уредување на градежното земјиште и данокот на промет, кои се индикатори дека во одредени општини пазарот на недвижности е активен и дека новите инвестиции во приватниот сектор се евидентни.

Исто така, вреди да се забележи дека приходите од данокот на имот се зголемиле повеќе од два пати откако општините станаа надлежни за нивното администрирање. Како што може да се види од Табелата 3 подолу, данокот на имот (без данокот на наследство и подарок, и данокот на промет) сега претставува скоро 500 милиони МКД од приходите на локалната самоуправа. И покрај овој импресивен пораст, даночното оптоварување е многу мало, и изнесува околу 4 ЕУР пер capita. Јасно е дека постои простор за подобрување овде, посебно заради тоа што приходите од данокот на имот од правните лица треба да се зголемат заради одлуката која стапи на сила во 2008. со која се зголеми даночната база на данокот на имот и ги опфаќа и правните лица.

Табела 3

Приходи од данокот на имот 2006-2008 инфлатирани и прикажани во вредност од 2008					
	2006	2007	2008	% пораст	вкупно
Данок на имот	205,353,956	327,622,403	496,439,979	242%	8,072,195
Пер capita	102	162	245	242%	4.0 ЕУР

Приходите од фирмарината исто така се зголемија за три пати. Голем дел од овој пораст е резултат на одлуката на централната власт да ја дуплира стапката. Но, сепак, дел од зголемените приходи се должи и на подобро прибирање на овој приход, што сугерира дека општините сериозно ги сфаќаат своите надлежности во поглед на прибирањето на приходите.

И покрај економскиот пораст во текот на минатите 3 години, приходите на општините од скромниот дел од персоналниот данок од доход, не се зголемија. Ова е резултат на одлуката на Владата да ги намали стапките на персоналниот данок од доход на рамни 10% во изминатите неколку години. Истовремено, приходите од општата дотација (ДДВ) и од Фондот за патишта се зголемија, но релативно скромно.

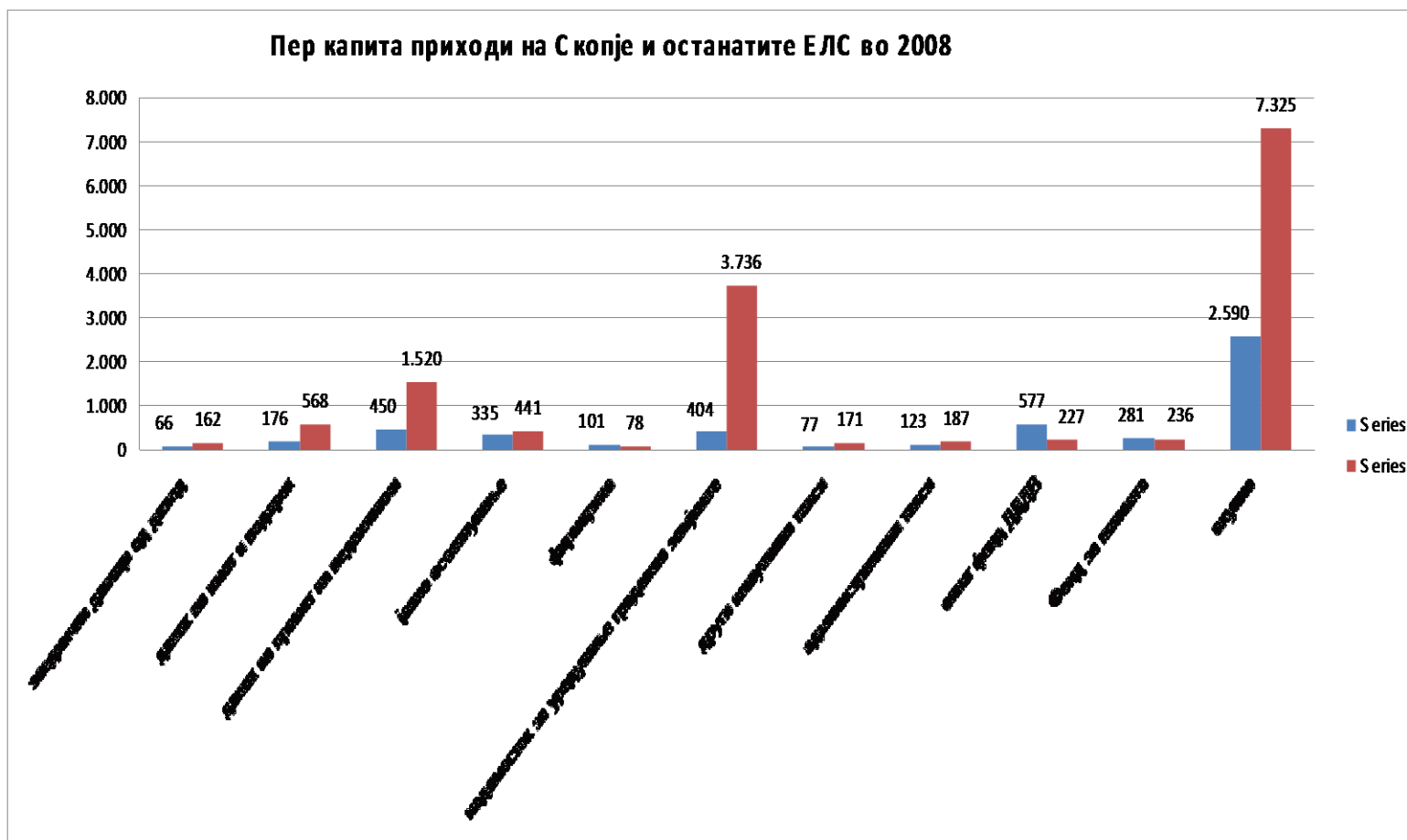
Оваа генерално позитивна слика за порастот на основните приходи на општините станува малку појасна ако погледнеме што се случува во Скопје во споредба со остатокот на земјата. Табела 4 подолу го прикажува порастот на основните приходи во Скопје и скопските општини во споредба со останатите општини од 2006-2008. Податоците се

инфлатирани за стапката на инфлација во дадените години. Графиконот 3 подолу ги покажува основните приходи пер capita за Скопје и скопските општини во споредба со сите останати општини во 2008.

Пораст во основните приходи од 2006 до 2008 за Скопје наспроти останатите општини											
	Заеднички персонален данок	Даноци на имот, подарок и наследство	Данок на промет	Јавно осветление	Фирмари на	Надоместза уредување градежно земјиште	друшки комуналн и такси	Административни такси и др нефискален приход	Општа дотација (ДДВ)	Трансфери од фондови	вкупно
Други општини	-12%	81%	41%	193%	119%	58%	6%	-16%	13%	20%	38%
Скопје	-5%	209%	27%	118%	46%	126%	46%	-38%	37%	5%	72%
Вкупно	-9%	130%	33%	166%	99%	105%	20%	-25%	15%	16%	53%

Табела 4

Графикон 3



Како што може да се види од Табела 4, од 2006-2008, основните приходи на сите општини се зголемени во просек за 53%. Но, приходите на Скопје се зголемени за 72%, додека сите приходи од ситте други општини пораснаа за само 38%. Најголемиот дел од разликата во вкупниот пораст доаѓа од разликата во стапката на пораст на приходите од надоместокот за уредување на градежното земјиште кои во Скопје пораснаа за 126%, а само 56% во остатокот од земјата. Надоместокот за уредување на градежното земјиште (како што се гледа од Графиконот 3) ги генерира повеќе од половина од пер capita приходите на Скопје (3736 од 7325 МКД пер capita), и е скоро 9 пати повеќе од просекот за останатиот дел од земјата (404 пер capita)⁸. Не е за изненадување дека стапката на пораст на данокот на имот во Скопје е многу поголема од стапката на пораст на овој приход во остатокот на земјата (209% спрема 89%).

Но, за изненадување е тоа што приходите од општата дотација исто така пораснаа многу побрзо во Скопје отколку во останатиот дел во земјата. (13% спрема 37%) Ова се должи на фактот што со лобирање, Скопје успеа да го зголеми делот на Градот од вкупните средства од 10 на 12% во 2007. Спротивно на ова, останатите општини добиле повеќе средства од Фондот за патишта, и нивните приходи од овој извор се зголемиле за 20%, а приходите на Скопје за само 5%.

Важно е да се забележи дека стапките на пораст на приходите од фирмарината и таксата за јавно осветление во општините надвор од Скопје, ги надминаа истите за главниот град. Ова заедно со високиот степен на пораст на приходот од данокот од имот во остатокот од земјата покажува дека напорите за прибирање на сопствените приходи не се интензивираат само во Скопје.

Целосната слика која произлегува од Графиконот 3 е вознемирувачка. Вкупните пер capita приходи на Скопје се скоро три пати поголеми од просекот во останатиот дел од

⁸ Во минатото, некои општински функционери – особено од Скопје, беа против вклучувањето на приходите од надоместокот за уредување на градежно земјиште во било какви пресметки за општите приходи на општините заради тоа што приходите од овој надоместок се наменети за капитални инвестиции, и уште поконкретно, заради тоа што овие средства се наменети за обезбедување на комуналната инфраструктура на инвеститорите кои всушност го плаќаат овој надоместок. Овде треба да се забележат три нешта. Прво, дека едноставно не е вистина дека општините ги користат најголемиот дел од средствата да обезбедат нови комунални услуги на конкретниот инвеститор кој го платил надоместокот. Наместо тоа, надоместокот се користи како генерален извор на капитални приходи. Второ, како општ извор на капитални приходи, разликите во овие приходи имаат јасни импликации за севкупните развојни можности на општините, и како такви, треба да се земат во предвид кога се размислува за релативното богатство на општините во контекст на градење на политики за воедначување. Трето, и можеби највознемирувачко е тоа што вкупните капитални приходи (надоместокот за уредување на градежното земјиште + фондот за патишта + капиталните дотации) во Скопје и скопските општини во 2008. беа поголеми од вкупните капитални расходи за 457 милиони МКД, или 20% од сите капитални приходи. (Ова не беше случај во општините надвор од Скопје каде капиталните расходи беа поголеми од капиталните приходи за 341 милиони МКД)

земјата. Скопје ги има скоро 50% од сите приходи во системот и покрај тоа што само 25% од популацијата живее во главниот град.

Треба да се земе во предвид секако дека трошокот за обезбедување на услугите во Скопје е поголем од било каде на друго место, ако не заради нешто друго, туку заради фактот што веројатно во Скопје се исплаќаат повисоки плати за обезбедување на различни видови на услуги. Исто така, главниот град пружа услуги на граѓани од целата земја. Конечно, нема сомнение дека Скопје треба да ја прошири својата инфраструктура, посебно како што луѓето мигрираат во него.

Сепак останува отворено прашањето дали развојните потреби на целата земја најдобро се задоволени со ваквите разлики во јавните расходи. Изгледа дека Македонија ризикува да пропадне во магепсан круг: како што се влошуваат јавните услуги или како што тие не се подобруваат надвор од главниот град, се повеќе луѓе ќе се селат во Скопје, зголемувајќи го финансискиот притисок врз Градот. Во секој случај, сметаме дека постоечките диспаритети сугерираат дека секако зголемување на вкупните приходи во системот треба да биде насочено кон општините надвор од главниот град.⁹

⁹ Постојат, исто така, значајни разлики помеѓу пер capita приходите во скопските општини. За жал, овие анализи се надвор од опсегот на задачи на овој документ. Сепак треба да се забележи дека базата на податоци изготвена од МЛГА/УСАИД, ЗЕЛС и Министерството за финансии ги овозможува анализите на дел од овие проблеми.

IV. Понатамошни анализи на диспаратите во основните приходи на општините

За жал, проблемот со радикалните диспаритети во основните приходи на општините не е ограничен само на прашањето Скопје наспроти останатите општини. Колку повеќе навлегуваме во податоците гледаме дека проблемите стануваат поголеми. За да може да ги направиме анализите, ги организираме општините во четири групи. Всушност сите општини надвор од Скопје ги ранкираме по вкупни пер capita приходи, од најсиромашни до најбогати, во четири групи со еднаква големина, и потоа ги споредуваме просечните пер capita приходи за секоја група по видови на приходи. Табела 5 подоле ги презентира резултатите.

Табела 5

Основни пер capita приходи на општините по групи и Градот Скопје и општините консолидирани - 20088											
	приходи од данок на доход	Данок на импот	Данок на промет	Јавно осветление	Фирмарина	Надомест за уредување градежно земјиште *	Други комунални и такси	Административни и такси и не фискални приходи	ДДВ	Трансфери од фондови	Вкупни основни приходи
1 група	30	68	222	182	36	68	22	50	499	205	1,382
2 група	66	163	429	373	114	225	60	111	517	242	2,300
3 група	78	142	355	356	90	373	79	211	741	345	2,770
4 група	89	319	753	404	147	992	152	149	622	362	3,988
Скопје	162	568	1,520	441	78	3,736	171	187	227	236	7,325

*Треба да се забележи дека шест општини не ги регистрираа приходите од надоместокот за уредување на градежното земјиште како приход на општинските буџети. Како резултат на тоа, не знаеме колкав приход истите имале од овој надоместок. Ваквото непочитување на законот за Буџети треба да е мониторирано од страна на централната власт и исправено од страна на овие општини. Отсуството на овој приход во овие општини сепак не ја менува основната слика презентирани во овој графикон.

Како што се гледа од Табела 5, најсиромашните 25% од македонските општини имаат пер capita приходи 6 пати помали од оние во Скопје, и 3 пати пониски од најбогатите 25%, без Скопје. Најсиромашната општина – Липково, со население од 27000 – имала пер capita приходи (768) еднакви на околу половина од просекот од најсиромашната група општини (1382) и само 10.5% од приходите по глава жител на Скопје (7,325).

Она што посебно се издвојува во Табелата е дека најсиромашните општини добиваат најмалку средства од општата дотација и од Фондот за патишта. Следната група на општини (оние од втората група) исто така добива значајно помалку од општата дотација и од фондот за патишта, во споредба со побогатите трета и четврта група.

Табелата 6 подолу го појасни погоре дискутираното. Табелата ги претставува општините, и тоа 74те општини надвор од Скопје, по групи по население и по пер capita богатство. Првата група по население ги содржи најмалите општини, а четвртата група – најголемите; првата група општини групирани по пер capita приходи, ги содржи оние општини со најниските пер capita основни приходи, а четвртата оние со највисоките пер capita основни приходи.

Табела 6

Број на општини по популација и пер capita основни приходи					
	1 група популација	2 група популација	3 група популација	4 група популација	Вкупно
1 група пер capita приходи	3	7	8	1	19
2 група пер capita приходи	2	8	5	4	19
3 група пер capita приходи	6	4	3	5	18
4 група пер capita приходи	10	2	4	2	18
Вкупно	21	21	20	12	74

Како што се гледа од Табелата, 10 од 18 општини со најголеми пер capita приходи, и 6 од 18 општини следни по ранг по пер capita приходи, припаѓаат на најмалата група на општини по население. Скоро сите овие општини го должат своето рангирање по богатство на распределбата на општата дотација (ДДВ) и на средствата од Фондот за патишта. На пример, малите општини од четвртата група – Новаци, Вранештица, и Другово - добиваат повеќе од 2000 МКД пер capita од општата дотација (ДДВ) и 1000 МКД пер capita од Фондот за патишта.

Истовремено, во групата на општини со најниски пер capita основни приходи доминираат поголеми општини. Посебно се издвојува фактот што скоро половина од третата група по популација, е во првата група по пер capita приходи. Во оваа група доминираат општини кои, исто како и малите општини во најбогатата група, добиваат многу малку средства од сопствени приходи или заеднички даноци. Тие, исто така добиваат многу малку од општата дотација и од Фондот за патишта. На пример, Липково, Желино, и Боговиње имаат население над 25,000 и се наоѓаат во третата група по популација, но тие добиваат помалку од 500МКД пер capita од општата дотација и помалку од 200МКД пер capita од Фондот за патишта.

Не е јасно зошто распределбата на Фондот за патишта има ист тренд како општата дотација.¹⁰ Но во однос на општата дотација, причините се јасни: откако 12% од вкупните средства се издвојат за Скопје, остатокот се дели според формула каде 60% се распределува пер capita, 27% врз основа на територија, и 13% врз основа на бројот на населени места.

Теоретското оправдување за користење на територија во формулата е дека физичката големина на општините е индекс за нејзината “руралност”, и според тоа е мерка за богатство, односно, степен на сиромаштија. Теоретското оправдување за користење на населени места во формулата е тоа што цената на пружањето услуги на популацијата која живее во мали села распространети во една општина, е поголема поскапо.

Овие две теоретски објаснувања се прифатливи, и всушност, двете мерки се користат и во други земји. Но, она што помалку може да се прифати е сумата на средства која се распределува по овие критериуми, отсуството на други мерки за релативно богатство, како и фактот што во Македонија, користењето на бројот на населени места како фактор, не само што дуго го вреднува истиот фактор како и големината на општината, туку во пракса ги дискриминира густо населените општини.

V. Расходи на општините од 2006 до 2008

Во овој дел, накратко ќе ги разгледаме расходите на општините од 2006 до 2008. Нашата главна цел овде е да ја прикажеме големината на промените настаната со втората фаза од децентрализацијата. За жал, од најмалку две причини, сеуште е тешко сериозно да се анализираат трендовите на расходите на општините од 2006. наваму. Првата причина е дека сите општини не се влезени во втората фаза, а оние кои се влезени, влегувале во различни временски интервали во текот на фискалната година. Како резултат на тоа, податоците неможат да се споредуваат по години.

Втората причина е поимплицитна, но на долг рок – многу поважна. Таа е производ на проблем на кој алудиравме претходно, односно дека втората фаза од процесот на децентрализацијата во одредени сектори всушност пренесе на општините контрола врз одредени институции, или одредени видови на институции, но не и функции. Како резултат на ова, има општини кои се во втората фаза, но не добиваат средства за надлежности од областа на културата или за градинки, едноставно заради тоа што ваквите институции ги нема во тие општини. Од друга страна, други општини со слична

¹⁰ За жал, немаме можност да ја анализираме формулата во детали.

големина добиваат значителни средства преку блок дотациите за одредени надлежности заради тоа што тие ги имаат дадените институции¹¹.

На овој проблем ќе се навратиме во вториот дел на овој извештај. Она што сега е важно е дека овој проблем ги оневозможува споредбите на расходите за социјалниот сектор помеѓу општините. Висината на расходите во социјалниот сектор се утврдува со блок дотациите, кои пак се утврдуваат врз база на историските трошоци во постоечките институции, па така, расходите за социјалниот сектор не зависат од одлуките на општините.

Графиконот 4 подолу го претставува растот и составот на расходите на општините од 2006 до 2008. Графиконот ја покажува големината на финансиските ефекти од втората фаза на децентрализацијата. Горните четири сегменти на колоните ја покажуваат промената што настанува со пренесувањето на блок дотациите за култура, социјална заштита (воглавно градинки), образование и противпожарна заштита. Расходите за овие функции во моментот изнесуваат повеќе од половина од сите расходи на општините. Од очигледно значење се средствата за образование (основно и средно) и социјална заштита (во основа градинките). Заедно, овие две надлежности се одговорни за 53% од вкупните расходи на општините.

¹¹ Во областа - култура, ситуацијата понатаму се комплицира од фактот што централната власт изгледа дека донесува поединечни решенија за тоа кои институции ќе се пренесат на кои општини. Замислете за момент две општини кои се со идентична големина, и во секоја од нив да има библиотека, младински центар и музеј. Во едната, централната власт решава да ги пренесе сите три институции, а во другата само младинскиот центар. Како резултат на ваквата одлука, не само што блок дотациите за двете општини ќе се разликуваат во апсолутен и пер capita износ, туку веќе е тешко да се сфати што значи поимот “децентрализација во областа на културата”.

Графикон 4



Во 2007., централната власт распредели блок дотации за образование едноставно врз основа на историските трошоци за училиштата¹² Во 2008. Министерството за образование ги алоцираше средствата на општините според формула. Во формулата има три фактори: основна сума за секоја општина, потоа сума базирана на бројот на ученици во општината (која вклучува пондери за ученици со посебни потреби, ученици во предметна настава, ученици во насочено образование), коефициент за густина на население кој е дизајниран за да обезбеди дека во руралните средини – каде големината на паралелките е помала од урбаните – општините ќе имаат доволно средства за своите училишта.¹³

¹² Види Уредби за методологија утврдување на критериумите за распределба на блок дотации за основно и средно образование, Службен весник на РМ, август, 2007

¹³ Види Уредби за критериуми за распределба на блок дотации за основно и средно образование, Службен весник на РМ, октомври 2007.

Важноста на оваа формула за иднината на македонскиот образовен систем и за финансиите на општините неможе да биде потценета. Исто така, мора да се подвлече дека Македонија направи огромен исчекор придвижувајќи се кон систем на финансирање по ученик заради тоа што, на долги стази, единствено на овој начин може да се обезбеди средствата за образование да одат таму каде што има потреба, односно, таму каде што учениците одат на училиште.¹⁴

Овде треба да се истакнат најмалку две работи. Имено, првата е дека во моментов средствата кои одат во општините не врз основа на бројот на ученици кои посетуваат настава во општината, туку врз основа на бројот на наставници кои таму изведуваат настава. Ова е проблематично заради тоа што во Македонија има многу училишта со големи паралелки, но има и многу училишта со мали паралелки. Придвижувањето кон порамномерна распределба на ресурси во секторот – а со тоа и со порамномерна распределба на финансиски ресурси за образование на општините – ќе биде долг и тежок процес, не само заради тоа што во некои општини ќе мора да се затворат училиштата, туку заради тоа што во некои општини ќе треба да се изградат училишта. Ова значи дека централните и локалните власти ќе треба да соработуваат со цел да имаме поголема рамномерност и ефикасност во овој сектор.

Втората работа што треба да се забележи е дека и покрај тоа што Уредбите за распределба на средствата се објавуваат, и тие ги содржат формулите кои се израз на посветеноста на Министерството за образование и наука за транспарентна и правична распределба на средствата за образование, формулите не се презентирани на начин кој би овозможил на било која општина да ја пресмета својата дотација. Клучните елементи на формулата недостасуваат (пример – основната сума за општините, основните пондери по ученик). За разлика од Уредбите на почетокот на децентрализацијата кои содржеа информации за распределбата на дотациите до сите општини, сега уредбите не содржат вакви информации.

Формулите, како такви, се само почеток на исполнувањето на ветувањето на централната власт за порамномерна и ефикасна распределба на ресурсите во секторот. Но, заради тоа што тие не се објавени во потполност, како и необјавувањето на сумите кои овие уредби ги алоцираат за следната година, а најважно – заради отсуството на јасен израз на политиката на Владата за наредниот период, а кој треба формулата да го одразува, општините не ќе можат рационално да го менаџираат секторот, и разумно да

¹⁴ Ваквиот чекор е во согласност со член 12, алинеа 2 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, со кој се обврзуваат министерствата да развијат формули за распределба на средствата преку блок дотации, и да користат соодветни мерки за потребите. Во образованието најсоодветна мерка за потребите е очигледно бројот на ученици кои посетуваат настава во општината.

размислуваат за реорганизирање на нивната училишна мрежа или за распределбата на наставниот кадар во училиштата.

Исто така, од особена важност е тоа дека покрај тоа што Министерството за образование и наука превзема конкретни чекори за да ги исполни своите обврски по член 12, параграф 2 од Законот за финансирање на ЕЛС, во однос на распределбата на блок дотациите согласно “соодветни показатаели на потребите за секоја програма”, ова не е случај ниту со Министерството за култура, ниту со Министерството за труд. Овие министерства ги алоцираат средствата за институциите од културата и предучилишните установи врз основа на историските трошоци. Како резултат на тоа, и како што претходно беше забележано, општините кои веќе имаат предучилишни установи и институции од културата, ги добиваат блок дотациите за нивно одржување, а оние кои ги немаат ваквите институции, добиваат малку или не добиваат никакви средства.

Без дополнителни, нови средства во системот, корегирањето на овој проблем е многу тешко. Доколку историските суми на средства, кои во моментот се распределуваат на лимитиран број на институции, односно, на лимитиран број на општини, се распределат порамномерно – што би значело на пример, во случајот со предучилишните установи – распределба според бројот на деца во предучилишна возраст, или во случајот на институциите од културата – според вкупната популација – тогаш оние општини кои ги имаат ваквите институции нема да имаат доволно средства за нивно функционирање. Истовремено, општините кои ги немаат овие институции, нема да добијат доволно средства за да обезбедат вакви услуги на своите граѓани.

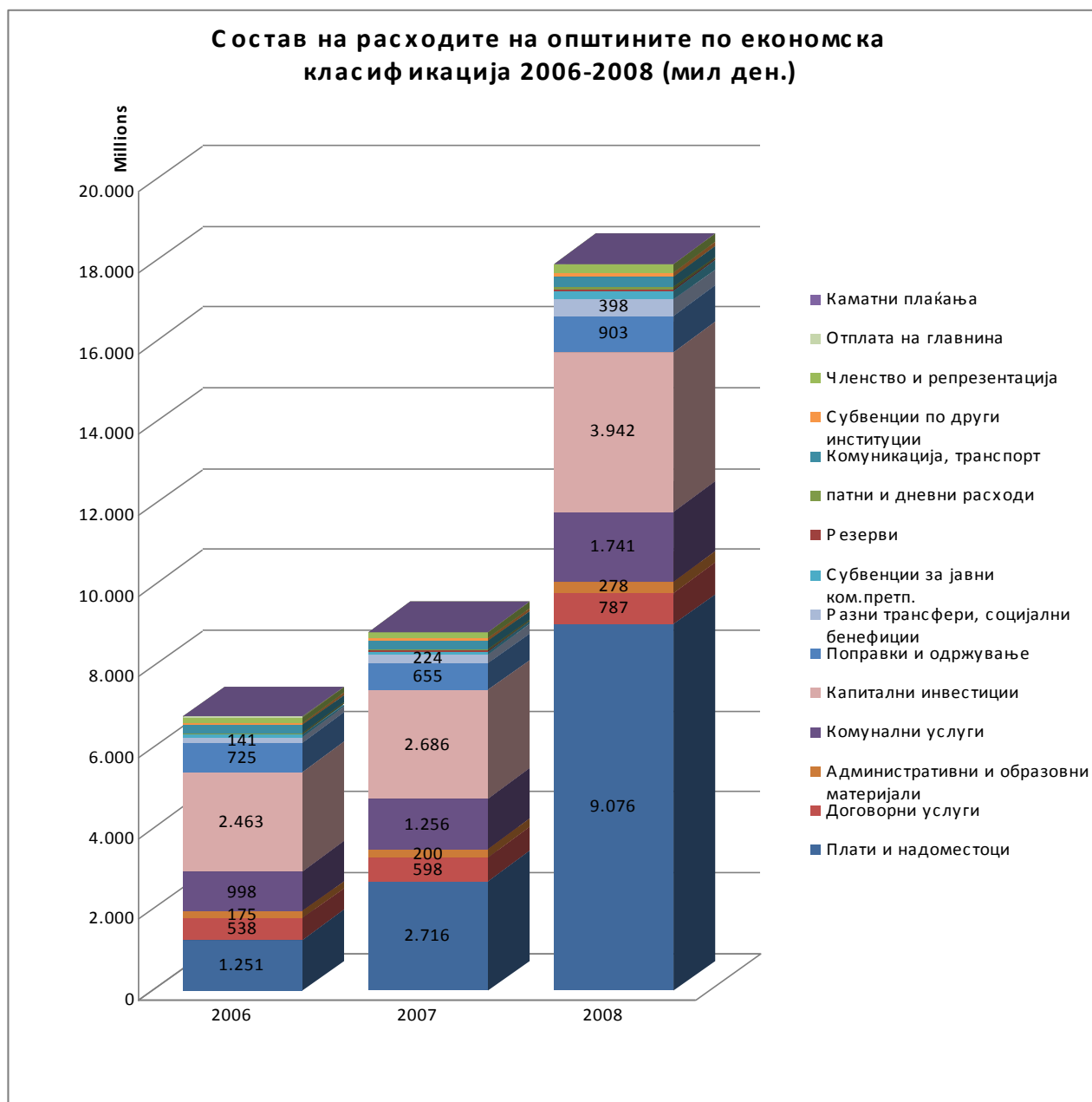
Постоечката распределба на средства за финансирање на предучилишни установи или културни активности се јасен одраз на најмалку една страна од еден поголем проблем на потфинансираност на македонските општини. Прашањето како овој проблем да се реши, е уште потешко, ако не заради нешто друго – тогаш заради тоа што, повторно, средствата на располагање на централната власт се премали за да се обезбеди на сите општини соодветно финансирање за тие да пружаат услуги еднакви на оние кои ги пружаат општините кои веќе ги имаат релевантните институции.

Графиконот 5 подолу е сличен на Графиконот 4 освен што наместо да се презентира растот и составот на расходите по функции, ги претставува по економската класификација¹⁵. Како што може да се види од Графиконот, расходите за платите се

¹⁵ Разликата помеѓу вкупната сума расходи во двата графика доаѓа од фактот што во Графиконот 4 се содржани расходите кои буџетските корисници ги финансираат од сопствените извори (самофинансирање), додека Графиконот 5 ги содржи само расходите од буџетот на општината. Во 2008., имаше околу 1 милијарда денари расходи финансирани од сопствените приходи на буџетските корисници (пр. Средства кои училиштата ги генерираат и трошат на образование).

зголемени повеќе од 7 пати од 2006, и повторно во основа заради тоа што општините кои влегоа во втората фаза сега ги исплаќаат платите на наставниот кадар.

Графикон 5



По платите, вторите по големина локални расходи во 2008 беа капиталните инвестиции, а потоа расходите за поправки и одржување. Во 2006 и 2007, капиталните инвестиции беа поголеми од расходите за плати. Но, апсолутниот износ на капиталните расходи на општините се зголемува секоја година и покрај намалувањето на неговото учество во вкупните расходи. Ова е добро заради тоа што значи дека општините продолжија да инвестираат и во период кога превземаат огромни и нови обврски од социјалниот сектор. Табелата 7 подолу ги покажува промените во составот на најважните расходни категории.

Табела 7

Промену во составот на расходите на општините 2006-2008						
	плати	комунални услуги	капитални	поправки и одржување	друго	вкупно
2006	18%	15%	36%	11%	20%	100%
2007	31%	14%	30%	7%	18%	100%
2008	50%	10%	22%	5%	13%	100%

Скопје учествува со 48% во вкупните капитални расходи и расходи за поправки во 2008, кои изнесуваа 4.8 милијарда МКД. Ова не е за изненадување, и покрај тоа што во Скопје живее 25% од вкупното население во земјата. како што може да се види од Графиконот 6 подолу, пер capita расходите за инвестиции во Скопје се скоро три пати повисоко од останатиот дел од земјата.

Графикон 6



Дел II

Можни насоки за реформа

Вовед

Во првиот дел од овој извештај идентификувавме повеќе основни, но и меѓусебно поврзани проблеми во постоечкиот систем на меѓувладино финансирање во Македонија. Истите, накратко се наведени подолу:

- Општините во Македонија се потфинансирани, и нивните приходи претставуваат значително помал дел од БДП во споредба со повеќето земји во регионот, и во споредба со сите, освен две Европски држави.
- Постоечките распределби на општата дотација (ДДВ) и на Фондот за патишта се несоодветни, и истите не обездуваат соодветни средства за посиромашните општини.
- Скопје, гледано како Градот заедно со општините, со скоро 50% од вкупните локални приходи е релативно надфинансиран, а во него живее 25% од вкупното население.¹⁶
- Постоечкото финансирање и распределба на блок дотациите останува проблематично, посебно за секторите култура и социјална заштита (предучилишните установи). Централната власт сеуште не го испочитувала член 12 од Законот за финансирање на ЕЛС во однос на распределбата на средстват според “соодветни показатели на потребите за секоја програма” Истовремено, од критично значење е напорите во оваа насока во секторот образование да продолжат и да бидат потранспарентни.

Решавањето на ваквите проблеми е многу тешко за било која земја заради тоа што претпоставува пренасочување на јавни средства не само помеѓу разните нивоа на власт, туку помеѓу самите општини, создавајќи “добитници” и “губитници” на двете нивоа. Уште повеќе, сите овие проблеми уште потешко се решаваат во сериозни економски кризи кога јавните приходи се намалуваат и преостануваат се помалку средства за пренасочување.

Така што, никој не треба да има илузии дека постојат лесни решенија. А во постоечката економска криза, секако разумно решение мора да се состои од повеќе чекори, или

¹⁶ Како што посочив, постојат сериозни проблеми со диспаратите во финансирањето на општините во Градот. Но, решавањето на тие проблеми излегува од опсегот на задачите за овој документ.

најмалку – јасна политичка насока, која може да се имплементира во текот на повеќе години. Накратко, не само што не постојат лесни, туку нема ни брзи решенија. Во она што следи подолу, сепак, јас ќе се обидам да изложам она што јас сметам дека е разумна можна иницијатива за раформа, и да ги опишам можните решенија, како и она што јас сметам дека би биле најдобри следни чекори. .

I. Внесување на нови средства во системот

Постојат повеќе начини на кои може да се внесат нови средства во системот на финансирањето на локалната самоуправа во Македонија. Повеќето од нив меѓусебно не се исклучуваат, но сите тие имаат свои предности и недостатоци. Подолу накратко ги дискутираме главните можности како и прашањата поврзани со секоја од нив.

Сопствени приходи: Зголемувањето на сопствените приходи на општините со зголемување на нивните постоечки даночни овластувања или со пренесувањето на нови даночни овластувања на општините е добра опција заради тоа што ја зголемува политичката отчетност на локалните функционери кои стануваат одговорни пред својот електорат не само за тоа како ги трошат јавните пари, туку и за тоа како ги прибираат. Зголемувањето на надлежностите на локалните власти за прибирањето на средства исто така е прифатлива опција за централната власт заради тоа што зголемувањето на средствата на општините на овој начин, не претставува терет на централниот буџет, и заради тоа што централната власт не сноси политичка одговорност за новото даночно оптоварување.

Но, за жал, постои ограничен број на издашни даноци или такси што лесно може да им се отстапат на општините. Македонија веќе ги пренесе на општините даноците на имот што вообичаено се сметаат за најдобри локални даноци. Така што, додека централната власт може на општините да им даде нови приходни надлежности на општините, овие секако нема значајно да ја подобрат финансиската состојба на општините на краток рок¹⁷. Овде треба да се забележи дека од сопствените приходни надлежности на општините скоро секогаш најмногу бенефитираат општините со силна даночна база, за разлика од оние со

¹⁷ Веројатно најважното нешто што централната власт би можела да го направи на овој фронт сега е да ги подобри можностите на општините ефективно да ги администрираат нивните сеуште нови овластувања во поглед на даноците на имот, со –на пример, подобрување на нивниот пристап до податоци од Катастарот, и со обезбедување на дополнителни обуки.. Извештајот на УНДП кој претходно го посочивме во овој документ, исто така сугерира воведување на данок на автомобили и на таканаречените такси за подобрување. И конечно, УНДП ја покренува можноста за делот од персоналниот данок од доход, со тек на време да стане локален данок од доход, а општините да имаат право, во законски пропишани рамки да ги утврдуваат локалните даночни стапки на данокот од доход.

послаба даночна база, што вообичаено создава нов товар на системот на воедначување на една земја.¹⁸

Заеднички даноци: Централните власти можат да ги зголемат приходите на општините со зголемување на делот што општините го добиваат од централните даноци, како што е персоналниот данок од доход. Теоретичарите од областа на фискалниот федерализам вообичаено на општините не сакаат да им дадат удел од централните даноци, заради тоа што делењето на даноците доаѓа заедно со сите недостатоци на сопствените приходи – поголема нееднаквост помеѓу побогатите и посиромашните општини - а без ниедна од предностите, што значи – без зголемување на политичката одговорност на општините пред нивниот електорат.

Сепак, системот на заеднички даноци се користи насекаде во светот, а посебно значење има во пост-комунистичка Европа каде голем дел од персоналниот данок од доход оди кај општините. Постојат многу причини за ова. Прво, администрирањето на системи на заеднички даноци е лесно, и за тоа не се потребни нови вештини или персонал на локално ниво. Второ, централните власти можат да им припишат на општините дел од даноците, и можат да се откажат од дел од централните приходи, без “да изгубат контрола” над даночната политика.

Трето, и обратно, општините честопати го чувствуваат делот од заедничките даноци како сопствен приход. Ова е делумно заради тоа што делот од заедничките даноци вообичаено се утврдува со закон, а приходите од овие даноци се јасно поврзани со перформансите на локалната економија. Овде сепак треба да се потцрта дека ваквото чувство е многу погрешно токму заради тоа што централната власт сеуште ја контролира даночната база и стапката на делениот данок. Многу општини имаат искуство со драматично намалување на “нивниот” дел по одлука на централните власти за промена на стапките со цел намалување на целосното даночно оптоварување.¹⁹

Четврто, централните и локалните власти во пост-комунистичките земји типично не ја сакаат идејата на дотации, делумно заради тоа што идејата многу личи на социјализмот што тие сакаат да го остават позади себе, и делумно заради тоа што, во пракса, дотациите

¹⁸ Треба да се каже дека е тешко да се воедначат општините во однос на не-фискалните приходи заради тоа што изнаоѓањето на униформна мерка за основата на ваквите приходи од такси и надоместоци е скоро невозможно. Ова во Македонија важи за најважниот сопствен приход на општините – надоместокот за уредување на градежното земјиште – кој како што гледаме генерира десет пати поголеми пер capita приходи во Скопје од останатиот дел на земјата.

¹⁹ Со менување на стапката на персоналниот данок од доход на 10% Македонија има една од намјалите стапки во Европа. Така што ешко може да се замисли дека даночната стапка или базата ќе се намалат во наредниот период.

честопати служеле како инструменти на политичко фаворизирање. Конечно, и можеби најважно, делењето на даноците – посебно, делењето на персоналниот данок од доход – одеднаш создава механизам за доделување на значајни суми на даночни приходи на општините, и скоро автоматски создава начин на воедначување на дел од диспаратите во богатството што делењето на даноците – како сопствени приходи – неизбежно го продуцираат.

Со други зборови, многу пост комунистички земји им доделија на општините значаен дел од персоналниот данок од доход, додека истовремено воведоа правила по кои централната власт ги воедначува приходите на општините чишто пер capita приходи од персоналниот данок од доход се значително помали од националниот просек. Овде, персоналниот данок од доход се користи за да им се даде на општините нешто што личи, - малку илузорно - на сопствен приход, а истовремено создава автоматски механизам за воедначување кој не личи на дотација, и кој, како секоја правилна дотација, е независен од политички манипулации.

Дотации: Централните власти можат да им обезбедат значајни нови приходи на општините преку разни видови дотации. Овие дотации можат да бидат наменски, односно дотации со кои се изведуваат многу конкретни програми или проекти, или со кои се гради определен вид на инфраструктура. Дотациите можат да бидат секторски, или блок дотации, односно – дотации кои се наменети да им обезбедат на општините средства за тие да обезбедат одреден вид на услуга, но кои им оставаат на општините слобода да ги потрошат овие средства за *дадената услуга*, на начин на кој тие ќе сакаат. Исто така, постојат општи дотации кои по дефиниција општината ги троши онака како што таа смета дека е најдобро.

Во многу земји се користат сите три видови на дотации, а скоро во сите земји се користи некаква комбинација на општи и наменски дотации. Сепак, литературата за локалните финансии типично смета дека треба да се лимитира бројот на наменски и блок дотации во системот, и да се консолидираат колку што е можно повеќе од овие дотации во една општа дотација, и на тој начин да се зголеми просторот за донесување на одлуки на локално ниво, кои всушност ќе овозможат на општините да менаџираат со своите средства. Ова е разумно. Ваквата теорија укажува на тоа дека македонскиот систем на дотации е прекумерно фрагментиран.

Истовремено, од критична важност е да се сфати дека за разлика од повеќето земји во слична фаза на развој, Македонија на општините им ја додели надлежноста за финансирање и управување со основните и средните училишта. Заради важноста на овој сектор, како и заради релативно малото искуство на општините, постојат многу добри

причини зошто централната власт треба да бара да има можност да се увери дека средствата наменети за образование, навистина се трошат за подобрување на квалитетот на основното и средното образование. Слични се аргументите во прилог на градинките, особено ако на нив се гледа не како на институции од социјалната заштита, туку како на интегрален дел од образовниот систем на една земја.

Од друга страна, веројатно постојат добри причини за давање на општините поголема слобода врз одлуките за расходите во областа на културата, и за групирањето на средствата за култура што сега се обезбедуваат на општините преку блок дотациите, во еден погенерален инструмент.²⁰

Така што, постојат две критични прашања на кои мора да се одговори во однос на сите видови на дотации. Првото е: “Кои правила ги дефинираат големината и стабилноста на фондот на средства кои се користат за финансирање на дотациите? И второто е, “Кои се правилата за распределба на овие средства по општините?”

Денес во Македонија, правилата кои ја дефинираат големината и на општата дотација и на блок дотациите се прилично јасни. Големината на општата дотација е утврдена како 3% од националниот приход од ДДВ, а големината на блок дотациите е дефинирана како намалку онолку средства потрошени за дадената надлежност од страна на централната власт, пред нејзиното пренесување на општините, и зголемена за инфлацијата.²¹

Но, во однос на распределбата на овие дотации, состојбата не е толку јасна. Како што веќе посочивме, Член 12 од Законот за финансирање на ЕЛС ги задолжува министерствата

²⁰ Слични се аргументите за Фондот за патишта, кој можеби помалку може да се гледа како капитална дотација, а повеќе како дел од општата, иако наменет за капитални цели. Исто така, можеби има смисол Македонија да ги обедини блок дотациите за социјална заштита и образование, а надлежноста за градинките – образование во раното детство – од Министерството за труд и социјална заштита во Министерството за образование.

²¹ Во повеќето земји, големината на фондот за дотации за капитални цели се поставува на годишна основа. Делумно заради тоа што тие по дефиниција поддржуваат одредени релативно лимитирани намени. Делумно заради тоа што средствата издвоени за одредени програми или инвестиции се обично резултат на разни меѓу-министерски борби за дополнителни средства. И делумно заради тоа што вкупното ниво на капитални расходи што може централната власт да ги поддржи вообичаено се третира како остаток од нејзините оперативни расходи..

За жал, распределбата на капиталните дотации е уште попроблематична. Од една страна министерствата ниту се многу добри ниту многу посветени во воспоставување на јасни критериуми и процедури за апликација за распределба на капиталните дотации врз основа на формула, што значи дека сите потенцијални корисници на средствата добиваат некакви средства, но никој не добива доволно средства да изгради нешто значајно, што всушност ја поразува целта на ваквиот систем на распределба. Типично, подобрувањето на распределбата на капиталните дотации подразбира сериозен ангажман на централната власт во присилување на министерствата да создадат јасни и транспарентни процедури за апликација, критериуми за селекција, критериуми за ко-финансирање, и стандарди на мониторирање и известување.

надлежни за одредени блок дотации, да развијат формули базирани на “соодветни мерки на потреби”. Ова значи дека распределбата на средствата за културата, социјалната заштита, и образование, постепено треба да се базира на клиент-корисник со што би се надминал постоечкиот систем на распределба на оперативните расходи на постоечките институции. Навистина, формулата за распределба на средствата на општините, покрај нејзината недоволна транспарентност, се движи во таа насока.

Но, ова не се случува со средствата за култура и социјална заштита. Како што дискутиравме претходно (стр. 22-23), придвижувањето во насока – финансирање по клиент со сегашното ниво на расходи за културата и социјална заштита, – ќе биде тешко заради нерамномерното финансирање на општините врзано за институциите кои се врзани со обезбедувањето на овие јавни услуги. Еден начин на решавањето на проблемот е да се зголеми улогата на приватниот сектор во обезбедувањето на овие услуги.

На пример, општините не мора да градат и да управуваат со предучилишни установи. Наместо тоа, може да им се дозволи да купат предучилишни услуги од приватниот сектор. Друг начин на подобрување на состојбите е да се создадат механизми кои ќе им овозможат на општините кои ги немаат потребните институции да ја обезбедат дадената услуга, истата да ја купат од оние кои ја имаат. На пример, сите општини може да добиваат средства за грижа на стари лица, а оние општини што немаат вакви установи, да ги купат ваквите услуги за своите граѓани од општините кои ги имаат установите.

Овде, решенијата може да се разликуваат од сектор во сектор. Сепак, за сите можни решенија веројатно ќе има потреба од дополнително финансирање од централната власт. Така што, има добри причини за зголемувањето на блок дотациите, а во областа култура може да се размислува за вклопувањето на постоечката блок дотација во еден поопшт механизам на финансирање.

Одговорот на прашањата за тоа колку дополнителни средства треба да се стават во секоја блок дотација, и какви реформи во политиките треба да бидат воспоставени за да се обезбеди ефективно и ефикасно трошење на ваквото дополнително финансирање (пр. правила за обезбедување на услугите од приватниот сектор), треба да се бара во секторски анализи. Ваквите анализи излегуваат од опсегот на работа на овој извештај. Но, јасно е дека адекватноста на блок дотациите ќе треба да биде предмет на разгледување во блиска иднина, посебно кога сите општини ќе влезат во втората фаза од децентрализацијата.

Прашањето за тоа што треба да се направи со општата дотација е прашање кое поскоро треба да се разгледа заради тоа што општините ги зголемија своите напори во барањата од централната власт да ги зголеми овие средства. Постојат добри причини за

зголемување на средствата во системот на локалните финансии, и во реформирањето на начинот на кој се распределува општата дотација.

Истовремено, не би сакале да зборуваме за зголемување на средствата на општата дотација без претходно да ја разјасниме улогата на овие средства во системот на финансирање на општините во Македонија. За жал, оваа улога никогаш не беше доволно разјаснета, почнувајќи од самото име на дотацијата. Делот од Законот за финансирање кој ја уредува дотацијата е насловен “приходи од ДДВ”, нешто што ги поттикнува луѓето да зборуваат за дотацијата, како за фонд од ДДВ, и да веруваат дека намерата на законот е да им се врати на општините дел од ДДВ кој е создаден кај нив, во секоја општина посебно.

Многу поважно, правилата според кои се распределува општата дотација секогаш биле и котраверзни и лошо оправдани. Во пракса, фондот јасно се користи во насочување на дополнителни средства во одредени општини. Скопје секогаш добиваше помалку по глава жител од остатокот од земјата. Истовремено, креаторите на политиките на национално ниво, не сакаа да зборуваат за општата дотација во смисла на воедначување, и избегнуваа да развијат пондери или мерки за релативно богатство на општините врз основа на вистински финансиски податоци.

Како резултат на ова, не само што може да се стави во прашање алокацијата на дотацијата на посиромашните општини, туку и не постои јасна дефиниција зошто Скопје е третирано поинакво од останатите богати општини. Не е за изненадување што Скопје на ова гледа како на нефер политика, и постојано се бори, и успева да добие поголем дел од дотацијата. Со други зборови, праксата од минатите години сугерира дека дотацијата виси помеѓу нејзината намена за фискално порамнување, и нејзиното користење како инструмент за обезбедување на еднакви дополнителни средства на сите општини. Ваквата недефинираност се покажа како причина за екстремни политички поделби во ЗЕЛС.

Технички и правно, можно е еден фонд на средства да служи и како општ приход, и за целите на воедначување. Ние сметаме дека во моментот во Македонија, веројатно е подобро да се прават појасни разлики помеѓу овие две функции. Според тоа, ние предлагаме да се воведат нови средства за општа намена во системот, со значително зголемување на уделот од персоналниот данок од доход за општините.

Истовремено, предлагаме, целта на првиот дел од дотацијата да биде - воедначување на приходите на посиромашните општини на утврден процент од просечниот пер capita приход од сите заеднички даноци. Со ваквото решение истовремено би ги зголемиле приходите на сите општини, и јасно би го утврдиле воедначувањето како централна функција на општата дотација..

II . Основни рамки на предлогот

Во симулаторот кој е дел на овој извештај, предложив зголемување на делот на општините од персоналниот данок од доход од постоечкото ниво од 3%, на 15%. Во 2008, 15% од приходите од персоналниот данок од доход би значеле дополнителни 660 милиони МКД локален приход, или 7.5% зголемување на нивните основни приходи.

Не постои силно оправдување зошто овој процент не е 17 или 20, или можеби повеќе. Напротив, ова претставува експлицитен напор во изнаѓање политички прифатлив, но и економски разумен компромис, помеѓу она што централната власт би можела да го издвои во постоечките економски околности, и она што на општините им треба за да почувствуваат опипливо подобрување на нивната финансиска состојба.

Но, треба да се сфати дека значителното зголемување на делот од персоналниот данок од доход, не е без ризици и проблеми. Како што посочивме, од заедничките даноци најмногу бенефицираат општините со силни даночни бази. Ова значи дека приходите од зголемениот дел од персоналниот данок од доход, ќе одат примарно кај побогатите општини, а посебно во Скопје, каде во 2008 се собраа 48% од вкупните средства од овој данок. Како резултат на тоа, само со зголемување на делот на локалната самоуправа во персоналниот данок од доход, без да се реформира системот на воедначување во Македонија ќе доведе до зголемување на диспаритетите во приходите на општините.

Уште повеќе, доколку централната власт прекумерно го зголеми делот на општините во персоналниот данок од доход, таа ќе му припише премногу средства на Скопје, а притоа ќе се откаже од приходи кои ќе и требаат за да решава други аспекти од системот на јавни финансии. На пример, можеби на државата ќе и требаат средства за да ги подобри адекватноста и рамномерноста во распределувањето на блок дотациите за образование и социјална заштита.

На зголемувањето на делот од персоналниот данок од доход за општините треба внимателно да му се пристапи. Подеднакво важно е зголемувањето да биде пропратено со многу значајни промени во начинот на кој се гледа на општата дотација, и на нејзиното распределување. Според тоа, нашиот предлог е зголемувањето на делот на персоналниот данок од доход да биде пропратено со нови правила за распределба на општата дотација. Најважното правило е првата намена на општата дотација да биде воедначување на приходите на сите општини помеѓу 80 и 90% од просекот на пер capita приходи од персоналниот данок од доход, и данокот на промет на недвижности и права.

Ова значи дека прифаќаме приходите од овие два данока да претставуваат најдобрата мерка која ја имаме на располагање за мерење на релативното богатство на општините. Од една страна, персоналниот данок од доход – дури и да ја земеме во предвид

даночната евазија – е најдобрата мерка за севкупното ниво на економска активност во дадена општина. Од друга страна, данокот на промет на недвижности, претставува најдобра мерка за виталноста на пазарот на недвижности, и приходот од овој данок е тесно поврзан со приходот од персоналниот данок од доход, како и си други мерки на релативно богатство²².

Вредноста на данокот на промет може да варира од година во година – посебно во помалите места – заради еднократните големи инвестиции. Како резултат на тоа, за целите на воедначувањето, треба да се користи три-годишен просек. Исто така треба да се забележи дека општините имаат право да ја утврдуваат стапката на данокот на промет, во рамки утврдени од централната власт. Заради тоа, важно е просекот од приходите од данокот на промет да се пресметува на стандардизирана стапка за сите општини. Ова со цел општините да не добијат дополнителни средства за воедначување заради пониските стапки.

Во симулаторот направив симулации за тоа колкави средства од општата дотација ќе бидат алоцирани на посиромашните општини ако правилото за распределба на општата дотација е општините да добијат средства за воедначување еднакви на: разликата помеѓу пер capita приходите во дадената општина од - делот од персоналниот данок од доход и три-годишниот просек од данокот на промет на недвижности и права - и 90% од националниот просек од националниот пер capita приход од истите два даноци. Во 2008. ова би потрошило отприлика 470 милиони од 990 милиони денари од општата дотација.

Од ова правило за воедначување ќе бенефитираат сите општини со слаби даночни бази. Но, посебно ќе бенефитираат оние општини кои сега добиваат релативно мали приходи од општата дотација од погоре дискутирани причини (види стр. 17-19). Истовремено, ова правило ќе остави 520 милиони денари од општата дотација да се алоцираат според други критериуми.

Во симулаторот дадовме три можни критериуми, и доделивме хипотетични проценти за тоа колкав дел од остатокот од средствата треба да се алоцира по основ на секој од овие три критериуми. Првиот критериум е уделот на територијата на општините во вкупната територија на Македонија. Овој критериум, со други зборови е истиот со кој сега се алоцираат 27% од општата дотација, и е дизајниран да обезбеди дополнителна поддршка на општини со голема територија и ретка населеност. .

²² Неплаќањето на данокот на промет на недвижности и права е лимитирано заради тоа што истиот мора да се плати за да се пренесе сопственичкото право над купениот имот. Истражувањата во регионот сугерираат дека типично сумата на прометот се потценува за 10%-20%.

Во основните предлози во симулаторот сугерираме 40% од остатокот од фондот за општата дотација – по воедначувањето според персоналниот данок и данокот на промет – да се алоцираат според овој критериум. Ако ваквите правила беа применети во 2008. 200 милиони денари од општата дотација би биле алоцирани врз основа на територија наместо 300 милиони денари.

Исто така, предлагаме следните 40% од средствата да бидат распределени на сите општини како основна сума. Логиката на основна сума е да им помогне на општините со мала популација и територија. Ако 40% од средствата се алоцираат на овој начин, секоја општина, вклучително и скопските општини ќе добијат по околу 2.5 милиони денари како општа поддршка.

Конечно, предлагаме 20% од остатокот од дотацијата да се распредели на сите општини пер capita. Според ваквото сценарио, сите општини би добиле по 50 денари пер capita по овој критериум.

Овие нови правила значително ја подобруваат еднаквоста во постоечкиот систем. Табела 8 подолу ги сумира ефектите на основниот предлог содржан во симулаторот со постоечкиот систем.

Табела 8

Споредба на симулирани и постоечки пер capita основни приходи на општините		
Квартали на општини по пер capita приход	Постоечки систем	Симулиран систем
Прв квартал	1,451	1,956
Втор квартал	2,264	2,612
Трет квартал	2,818	3,215
Четврт квартал	4,397	4,649
Скопје	7,325	7,763
Национален просек	2,778	3,120

Како што може да се види од Табелата, приходите на најсиромашните четвртини на општини (74 општини поделени на четвртини по приходи пер capita заб. прев) значително побргу растат од двете побогати, и од приходите на Скопје. Како резултат на тоа, соодносот од вкупните пер capita приходи помеѓу најбогатата и најсиромашната четвртина на општини се намалува од 3 спрема 1, на 2.4 спрема 1. Слично на тоа, соодносот помеѓу Скопје и најсиромашната четвртина се намалува од 5:1 на 4:1, и помеѓу Скопје и најсиромашната општина од скоро 10:1 на помалку од 6:1. Новите правила, исто така, значајно ги намалуваат диспаратите помеѓу општините во секоја од четвртините.

Симулаторот исто така ни овозможува да ги подесуваме и: стапката на порамнување, и процентот на остатокот од општата дотација распределен според секој од критериумите. Колку е помала стапката на порамнување, толку е поголем остатокот кој се распределува според останатите критериуми. Колку е помал процентот од остатокот распределен според територија или основна сума, толку повеќе може да се распредели по глава жител.

Она што е од особена важност е тоа што - сепак, колку е поголема стапката на воедначување, толку порамномерен станува системот за сите општини кои или немаат големи територии, или немаат поголем приход од просекот од пер capita приходот од персоналниот данок од доход и данокот на промет на недвижности и права.