РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

Општинските финансии и статусот на фискалната децентрализација во Македонија:

Преглед 2008-2011г.

Тони Левитас
The Urban Institute

Мај 2011.

УСАИД/Програма за локална самоуправа

Оваа публикација е подготвена од страна на Тони Левитас,, Urban Institute,со великодушната поддршка на 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

Извршно резиме

Во 2008г. Програмата за локална самоуправа финансирана од УСАИД (MLGA/USAID), во соработка со Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) и Министерството за финансии развија една релациона база на податоци за општинските приходи и расходи. Информациите содржани во базата на податоци се добиени од Трезорот при Министерството за финансии и ги опфаќаат сите приходи и расходи на ниво на шесто цифрени конта од Контниот план.

- Во јуни 2009г. базата на податоци се искористи за изготвување на извештај за еволуирањето на системот на финансирање на општините за 2006-2008г. и за дизајнирање на предлози за понатамошните реформи1. На овој извештај треба да се гледа како на продолжение и продлабочување на претходниот. Како и првиот извештај, основната цел и на овој е да го набљудува севкупниот развој на процесот на децентрализацијата во Македонија и да ги предочи главните прашања поврзани со системот на финансирање на општините во земјата. Главните наоди на овој извештај се следниве:

- На 1 јануари, 2011 73 од 85те општини во Македонија (заедно со Градот Скопје) се во втората фаза од процесот на децентрализацијата и превземаат надлежности во главните области од социјалната сфера, односно, основното и средното образование, градинките и домовите за стари лица, во областа култура – библиотеки, музеи и театри. Општините исто така ги превземаа надлежностите од областа противпожарна заштита.

- Со превземањето на овие надлежности, општините почнаа да добиваат дотации дизајнирани со цел да им помогнат на општините во финансирањето на трошоците за менаџирање и финансирање на овие институции. Овие дотации доведоа до значително зголемување на приходите на општините и како дел од БДП и како дел од вкупните јавни расходи. Па така, помеѓу 2005г. кога процесот на децентрализација навистина отпочна, и 2010г., приходите на општините како дел од БДП и вкупните јавни расходи се зголемија од 1.7 и 5% на 5.4 and 15.3%.

- Ваквиот пораст е навистина импресивен. Сепак, во најголем дел, тој се должи на децентрализацијата на основното и средното образование на општините, расход кој во моментов претставува 2.8% од БДП, и кој во најголем дел ги финансира платите на наставниот кадар .

[1] Тони Левитас, "Local Government Finances in Macedonia Today: Possible Reforms for Tomorrow" The Urban Institute/Macedonia Local Government Activity / USAID, јуни 2009, стр. 1-35

- Поважно е тоа што општините во Македонија продолжуваат да бидат потфинансирани во споредба со општините во земјите во кои слични функции се децентрализирани. Од една страна, вкупната јавна потрошувачка на основното и средното образование е на долниот праг од Европските норми каде земјите типично трошат од 3 до 5% од БДП и 12 до 15% од јавните расходи на основното и средното образование. Од друга страна, и користејќи ги сличните меѓународни споредби (кои не секогаш се егзактни) може да се очекува дека општините во Македонија би имале приходи – со оглед на надлежностите кои им се децентрализирани – во висина на 8 или 9% од БДП, а не 5 или 6%.

- Од 2006г., а посебно во 2008г. централната власт презведе повеќе чекори за да ја подобри финансиската состојба на општините. Овие чекори опфаќаат дуплирање на базата за таксата за улично осветлување, проширување на данокот на имот и на правните лица, делење на приходите од продажбата на државното градежно земјиште 80/20 во корист на општините, и измената на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа со прогресивното зголемување на делот од ДДВ кој оди во општините од 3% во 2008г. на 4.5% во 2013г.

- Посветеноста на централната власт за подобрување на адекватноста на системот на финансирање на општините е за поздравување. Истото треба да продолжи и во иднина.

- Истовремено, малку е сторено за подобрување на воедначувањето во системот кое останува причина за сериозна загриженост. Воедначувањето во системот на финансирањето на општините е влошено од 2008г. Најбогатите 25% од општините сега имаат 5 пати поголеми пер капита приходи од најсиромашните за разлика од претходните 3.2 пати во 2006г. Слично на тоа, односот помеѓу пер капита приходите на најбогатите и најсиромашните општини се зголемил од 12 спрема 1 во 2006г. на 25 наспроти 1 во 2010г. Разликите помеѓу општините во главниот град и сите останати општини исто така е зголемена од 2.3 спрема 1 во 2006г. на 2.9 спрема 1 во 2010г.

- Овие разлики се резултат на две работи. Првата е структурна: основните буџети на општините се многу зависни од три извори на приходи – данокот на промет, надоместокот за уредување на градежно земјиште и од 2008г. приходите од продажбата на градежното земјиште. Сите три извори на приходи се поврзани со пазарот на недвижнини. Данокот на промет е данок на вредноста на недвижниот имот од кој 100% од приходите одат кај општините; надоместокот за уредување на градежно земјиште се наплаќа по метар квадратен од новата градба, со максималните износи на таксата ограничени од страна на централната власт; и приходите од продажбата на градежното земјиште се капитални приходи од продажба на државно

градежно земјиште. Сите овие приходи заедно одат по нагорна или надолна линија. Но распределбата на активностите на пазарот на недвижнини е концентрирана во Главниот град. Оттука, буџетите на општините во Македонија се всушност тесно поврзани со нивните пазари на недвижнини и проблемот е во тоа што додека во некои општини овој пазар постои, кај многу општини го нема. Во овој случај, нееднаквоста на системот е структурна и е резултат на општата економија.

- Втората работа која ги движи овие разлики во општините е отсуството на ефективни инструменти на фискално воедначување. Постоечките инструменти се влошуваат. Овие инструменти се ДДВ фондот и средствата кои општините ги добиваат од Агенцијата за патишта кои централната власт ги распределува по формула на општините, како и разни наменски трансфери и капитални дотации кои централната власт ги обезбедува според одредени програми (или на ад хок основа). Постоечката распределба на овие дотации е парадоксална. Општините чии што пер капита приходи од други извори се ниски, добиваат помала поддршка од централната власт, од колку побогатите општини. Од анализите произлегува дека политиките за трансферите на цетнралната власт ја прават една група на мали општини - сиромашни и не толку сиромашни – пет пати побогати од другите општини. Основната причина тука е формулата за распределба на средствата од ДДВ. Од оваа формула бенефитираат општини со малку население, големи подрачја и повеќе населени места.

- Разликата помеѓу групите со најбогати и најсиромашни општини се зголеми од 2008г. кога централата власт по препорака на Комисијата за следење на системот на финансирање усвои нови правила за распределбата на средствата од приходите од ДДВ и им додели на сите општини основна сума од по 3 мил. МКД. Ова правило на распределба како дел од формулата, придвижи повеќе средства од погусто населените општини кон поретко населените. Заради разликата во приходите кои ги создаде ваквата промена во формулата, не е за изненадување тоа што најбогатите 25% од општините сега трошат 10 пати повеќе на инвестиции од најсиромашните 25%.

- Посебен но сепак поврзан проблем е многу значајните разлики во пер капита приходите на скопските општини. Како и во другите случаи ваквите разлики се резултат на пазарот на недвижнини во различните делови од Градот и отсуството на јасен систем за воедначување кој би го адресирал овој проблем. Три од скопските општини припаѓаат на групата најсиромашни општини во државата, а три припаѓаат на групата најбогати општини.

- Развојот на еден одржлив систем за воедначување за сите општини во Македонија треба да биде еден од приоритетите на оние кои ги дизајнираат политиките.

Praska 48, 1000 Skopje, Republic of Macedonia
Tel: +389 (0)2 3094 734, Fax: +389 (0)2 3061 272

- Општините го подобруваат прибирањето на сопствените приходи. Од 2006г. тие за три пати ги зголемија приходите од данокот на имот од физичките лица. Во најголем дел, овој пораст настана во 2006г и 2007г. но сигурно сеуште има простор за подобрување во повеќето општини: распределбата на овие приходи е нееднаква и не е толку тесно поврзана како што можеби се очекува со приходите од данокот на промет на недвижности иако данокот на промет секако обезбедува повеќе приходи во општини со активни пазари на недвижнини. Придобивките од проширувањето на данокот на имот на правните лица треба да продолжи во блиска иднина како што оппштините ќе ги подобруваат своите регистри од оваа многу важна даночна база. Општините исто така значајно го подобрија прибирањето на други локални даноци, такси и надоместоци и општи земено изгледа дека активностите врзани со прибирањето на средствата од сопствените извори на приходи, многу сериозно ги сфатија.

- Втората фаза од процесот на децентрализација во Македониа содржи масивни поместувања во ресурсите кон општините. Но ова поместување на ресурсите кон општините помалку ги финансира децентрализираните надлежности отколку што обезбедува средства потребни на општините за финансирање на државните институции кои формално им беа пренесени. Постојат најмалку три проблеми со овој вид на институционална – наместо функционална – децентрализација. Првиот е едноставно тоа што доколку државата не управувала со одреден вид на институција во дадената општина пред отпочнувањето на процесот на децентрализацијата, тогаш општината не добива дотација за финансирање на оваа “институција” (функција) по почетокот на децентрализацијата. Така на пример, само половина од сите општини во Македонија имаа детски градинки пред децентрализација, што значи дека по децентрализацијата само половина од општините ќе добијат средства за финансирање на *функцијата* – предучилишно образование. Слично на тоа, само 25% од општините имале библиотеки или театри или кина пред почетокот на децентрализацијата, што значи дека останатите 75% од општините во моментов не добиваат дотации за функцијата култура.

- Второ, разликата помеѓу блок дотациите и наменските дотации од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа не се спроведе во практиката. Првичната идеја беше дека општините ќе добиваат наменски дотации за да можат да ги финансираат оперативните трошоци од функциите кои им беа децентрализирани, а потоа, во втората фаза од децентрализацијата ќе добијат блок дотации со кои самите ќе управуваат и кои ќе им овозможат да распределат средства за плати и оперативни трошоци во дадениот сектор онака како што тие сметаат најдобро. Но, ова не се случува. Од една страна наместо единствена дотација за култура имаме посебни (програми) за библиотеките, музеите и театри. Од друга страна, изгледа дека општините имаат ограничени административни овластувања што се однесува до вработувањата во институциите кои им се доделени. Како резултат на сето ова,

најголемиот број на општини имаат малку поголема улога од само исплаќање на платите на вработените во институциите кои им се децентрализирани.

- Трето, самите општини не се инволвираат сериозно во менаџирањето на институциите кои им се доделени, ниту пак на функциите за кои, теоретски, тие станале надлежни. Со исклучок на противпожарната заштита, малку општини кои добиваат дотации за децентрализираните функции дотираат сопствени приходи за поддршка на трошоците од овие функции. Со исклучок на противпожарна заштита и некои културни активности, општините обезбедуваат помалку од 3% од своите приходи на финансирање на децентрализираните функции.

- Многу години треба да поминат за Македонија да обезбеди на општините систем со воедначено финансирање на децентрализираните ***функции*** од социјалната сфера. Ова од едноставна причина што државата нема доволно средства за, во оние општини кои во моментов нема институции за одредени надлежности, да ги создаде. Исто така ќе треба да поминат повеќе години за општините да постанат активни менаџери и на овие институции и на функциите кои истите ги обезбедуваат. Но, во овој момент, изгледа дека не постои план како овој процес структуирано да се придвижи и разликите кои постојат во јавните услуги помеѓу општините да не се влошат со текот на времето[2].

[2] Многу од овие проблеми се добро познати. Види на пр. Nicoleta Fegulio, Jorge Martinez-Vasquez и Andrey Timofeev, "Fiscal Decentralization in Macedonia: An Assessment," UNDP, September 2007, стр. 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 како и Levitas, op. cit.

Општинските финансии во Македонија денес - наоди

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 воведе во македонскиот систем на меѓувладини финансии. Промените можат да се сумираат на следниов начин:

а. Законот ја пренесе надлежноста за администрирање и прибирање на даноците на имот, промет на недвижности и права, наследство и подарок 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 – *сопствени 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. Сепак, непосредното финансиско влијание од припишувањето на овие даноци како сопствени приходи на општините беше скромно заради тоа што пред донесување на законот, приходите од овие даноци целосно одеа во 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 лица[3].

б. 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 218 милиони МКД во 2006 пресметано во вредности за 2010г или околу 3% од вкупните приходи на општините.
Од 2006 годиниа 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%.

---

[3] 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%[4] од националниот приход од ДДВ како општа дотација за единиците на локалната самоуправа. Во 2006. оваа дотација ги зголеми приходите на општините за околу 937 милиони денари (пресметано во вредности за 2010г.) 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 капита 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 помеѓу централните власти и општините како целина, но и помеѓу самите општини: Колективно, општините постојано аргументираат дека средствата од ДДВ треба да се зголемат. Во 2009г. ЗЕЛС успеа да ја убеди Владата дека Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа треба да се измени за постепено да се зголеми фондот на средствата од ДДВ. Со овие измени се пропишува дека фондот од ДДВ ке се зголеми на 3.4% во 2010г., 3.7% во 2011г., 4.0% во 2012 и 4.5% во 2013г.[5] . Истовремено, Градот Скопје смета дека распределбата на средствата од овој фонд го дискриминира Градот Скопје, додека посиромашните општини сметаат дека поголем дел од средствата треба да одат кај нив.

г. Законот создаде дво-фазен процес на децентрализација на фунциите 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.

4 Измените на Законот за финансирање на Единиците на локалната самоуправа, Сл. Весник на РМ. Бр. 159/2009 пропишува зголемување на % од ДДВ: 3.4% во 2010, 3.7% во 2011, 4.0% во 2010 и 4.5% во 2013.;

5 Службен весник на РМ, 159/2009

Во втората фаза од децентрализацијата, општините кои ги исполнија дадените услови, станаа надлежни не само за одржување на објектите, туку и за платите на лицата кои работеа 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 дејност, но не и на одржување на патиштата на пример[6].

Од 1 јануари, 2011г., 76 од 84 општини во Македонија се во втората фаза од процесот на децентрализација. 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 локална самоуправа заради тоа што податоците со кои располагаме за приходите и расходите не се потполно споредливи од година во година. Навистина, заради тоа што општините влегуваа во втората фаза во разни периоди во текот на фискалната година, податоците не се потполно споредливи помеѓу опптините дури и во текот на една одредена фискална година.

Уште поважно, трансферот на фунциите од социјалниот сектор отвора многу критични прашања кои сеуште треба да се решаваат. Две прашања привлекуваат најголемо внимание. Првото е дали во втората фаза од децентрализацијата централната власт пренесува *надлежности* од социјалната сфера на општините, или пренесува *институции* од социјалната сфера? На пример, поконкретно, одредени културни институции се децентрализирани во некои општини. Овие општини добиваат блок дотации за пренесените институции од областа култура. Но, во голем дел од општините не постојат институции од културата 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 – за разлика од другите општини, мораат да ги финансираат активностите од областа култура 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

[6] Постојат посебни блок дотации за основно и средно образование. Ова беше потребно заради тоа што посебни закони ги регулираат секторот основно образование и секторот средно образование. Исто така, треба да се забележи дека многу од средношколците посетуваат настава во училишта надвор од општините каде што тие живеат, најчесто во најблиските големи урбани средини. Види:Јан Херчињски: ”Финансирање на децентрализираното образование во Македонија: Преглед на националниот систем на распределба”, Center for Interdisciplinary Modeling ICM,Warsaw University/МЛГА/УСАИД, мај, 2011.

концентрирана во 34те општини од стариот југословенски систем и едноставно непостои во многу од новите општини во Македонија. За жал, непостои лесен начин за решавање на ваквиот проблем. Можните решенија на оваа дилема ќе бидат различни во зависност од тоа дали зборуваме за надлежности од областа култура, противпожарна заштита,или средното образование.Она што сепак е јасно е тоа што како што влегувањето во втората фаза напредува, така вниманието треба да се насочи кон изнаоѓање на овие решенија, а за тоа е потребно интензивирање на дијалогот помеѓу централната и локалните власти, но и помеѓу министерствата.

Второто значајно прашање е дали општините навистина отпочнале активно да ги менаџираат училиштата, културните институции, детските градинки и домовите за стари лица кои им се трансферирани во втората фаза од децентрализацијата. За жал, одговорот на ова прашање излегува надвор од рамките на оваа анализа. Во најмала рака, потребни се анализи на тоа како општините ги менаџираат функциите од социјалната сфера, дали всушност им се дадени надлежности од регулаторната сфера, а во некои случаи и соодветните ресурси потребни за ефектуирање на промените. Ова прашање подлабоко ќе го дискутираме понатаму во извештајот.

II. <u>Приходите на општините како дел од БДП и од вкупната јавна потрошувачка</u>

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 е фактот што општините извршуваат различни функции во различни земји, во различни социо-економски услови, но и со различни состојби во институциите. Понатаму, работите уште повеќе се разликуваат заради тоа што системите за класификација на буџетите и финансиското известување се разликуваат од земја во земја. 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 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 земјатаи нивната споредба со состојбите во други земји, со слична поделба на надлежностите помеѓу разните нивоа на власт. Во Табела 1 и Графикон 1 подоле се претставени 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 2010г. кога 73 од 84 општини (90% од популацијата) од Македонија се во втората фаза од процесот на децентрализација[7].

Табела 1

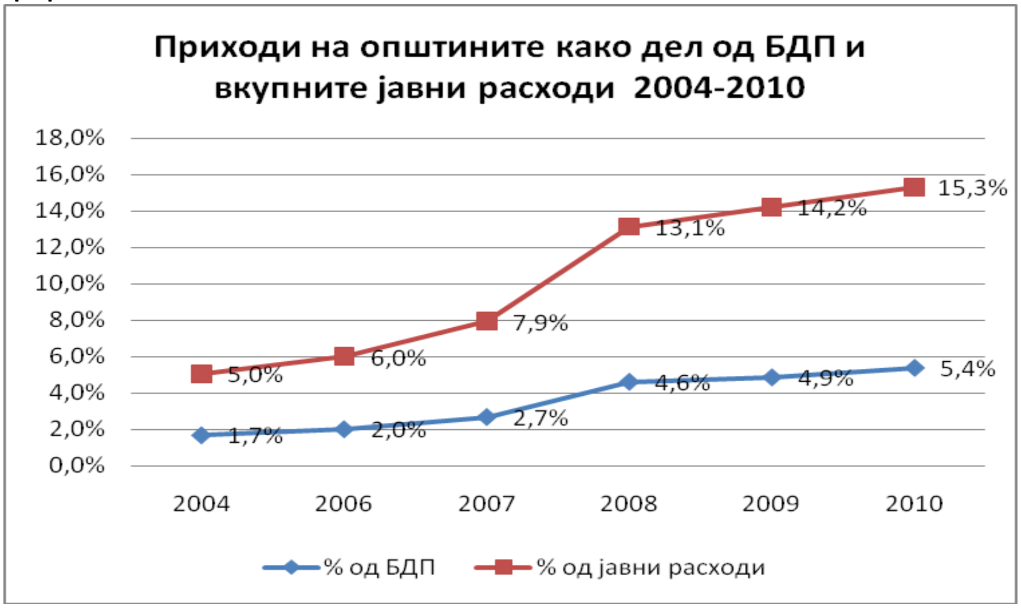
Развој на приходите на општините 2004-2010 (изразено во милијарди МКД вредности за 2010.)						
	БДП	Јавни расходи	Приходи на ЕЛС	% од БДП	% од Јавни расходи	Пер капита
2004	306.0	101.7	5.1	1.7%	5.0%	2,532
2006	358.3	119.9	7.2	2.0%	6.0%	3,553
2007	395.1	133.6	10.6	2.7%	7.9%	5,234
2008	435.1	153.1	20.1	4.6%	13.1%	9,933
2009	409.9	140.5	19.9	4.9%	14.2%	9,857
2010	430.6	151.6	23.3	5.4%	15.3%	11,510

Извор: Министерство за финансии. *Трансферите до општините од централната власт не се извадени од пресметките на вкупната јавна протрошувачка. За 2004г.вкупните јавни приходи се користени наместо вкупните јавни расходи.

[7] Годината 2005 не ја земаме за споредба бидејќи законот за финансирање стапи на сила на средина на годината, што значи половина од оваа година на сила беше стариот систем на финансирање, а другата половина – новиот. Единаесетте општини кои сеуште беа во првата фаза од децентрализацијата пред крајот на 2010г. се: Виница, Вранештица, Делчево, Желино, Охрид, Пласница, Кривогаштани, Лозово, Врапчиште, Арачиново и Пробиштип.

.

Графикон 1



Како што се гледа од табелата и од графиконот, постои импресивен пораст на приходите на локалната самоуправа и како дел од БДП и како дел од вкупната јавна потрошувачка. И двете бројки се зголемиле за повеќе од три пати од почетокот на процесот на децентрализација во Македонија, додека пер капита приходите на општините се зголемиле повеќе од четири пати. Накратко, изгледа дека децентрализацијата во Македонија се одвивала доста брзо и успешно.

Но, поблиската анализа на податоците сугерира дека додека придобивките се несомнено значајни, постојат сериозни причини да се верува дека општините остануваат потфинансирани. Во периодот од 2004 до 2006 општините имале пораст во приходите од околу 5.1 милјарда МКД на 7.1 милијарда МКД (пресметано во вредности за 2010г.). Повеќе од половина од овој пораст се должи на "новиот ДДВ Фонд" и новите приходи од Персоналниот данок од доход според Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. (937 милиони ДДВ, 218 милиони персонален данок од доход), а остатокот се должи на новите наменски дотации во системот за надлежности од социјалната сфера. Заедно овој пораст ги зголеми приходите на локалната самоуправа од 1.7 проценти на 2.0 проценти од БДП, и од 5.0 проценти на 6.0 проценти од јавните расходи. Иако овој пораст изгледа скромен во однос на тоа што се случува подоцна со влегувањето на општините во втората фаза од децентрализацијата, овој пораст е всушност најголемото зголемување на приходите со кои самите општини слободно располагаат.

Во септември 2007г. 42 општини влегоа во втората фаза од процесот на децентрализација, и почнаа да добиваат блок дотации за надлежностите од социјалната сфера. Фактот што тие влегоа во втората фаза во третиот квартал од буџетската година го објаснува малиот пораст на приходите на општините во 2007г., а навистина драматичниот пораст дојде во 2008г. кога буџетите на општините изнасуваа 4.6 проценти од БДП, а 13.1 процент од јавните расходи .Со влезот на повеќето општини во втората фаза ваквиот рапиден пораст успорува. До крајот на 2010г. сите освен 11 општини станаа надлежни за функциите од социјалнтата сфера и вкупните приходи на општините се зголемија на над 23 милијарди МКД, или 5.4% од БДП и 15.3 проценти од јавните расходи.

Накратко, по 2006г. вистинсиот носител на приходите на локалната самоуправа се блок дотациите, посебно дотациите кои општините ги добиваат за исплата на платите за наставниот кадар во основните и средните училишта и вработените во детските градинки. Вкупните дотации за образование – блок дотациите за платите и училишните оперативни трошоци за оние општини во втората фаза од децентрализацијата, и наменските дотации за училишните оперативни трошоци за оние општини кои не се – изнесуваат скоро 12 милијарди МКД во 2010г., или 2.8 проценти од БДП. Оттука излегува дека повеќе од половина од општинските приходи се наменети за образование.

Во оваа прилика, две работи треба да се истакнат.. Првата е дека вкупните јавни расходи на предуниверзитетското образование во Македонија претставуваат околу 3% од БДП, вклучувајќи ги и платите на наставниот кадар од општините кои треба да влезат во втората фаза од децентрализација, како и сеуште малите учества од сопствените приходи на општините за образованието (повеќе на оваа тема понатаму во извештајот). Ова ја става Македонија на пониското скалило од Европските норми, каде поголем дел од земјите трошат околу 3 и 5 проценти од БДП на образование. Од ова може понатаму да се толкува дека образованието е децентрализирано, но веројатно е и потфинансирано.

Втората работа што треба да се забележи е дека општините ги финансираат сите други расходи со приходи кои се еднакви на 2.6 проценти од БДП и помалку од 8% од вкупните јавни расходи. За жал, ова значи дека општински приходи во Македонија остануваат на ниско ниво. Ова може да се види од Табела 2 подолу. Табелата ги претствува приходите на општините во однос на БДП и јавните расходи од неколку земји во регионот и пошироко. Првата група во Табелата ги содржи земјите каде општините се надлежни за исплаќање на платите на наставниот кадар.

Табела 2

Приходите на општините како дел од БДП во одредени Европски земји			
Земја	**% од БДП**	**% од јавните расходи**	**година**
Земји каде општините **ГИ ИСПЛАЌААТ** платите на наставниците			
Македонија	5.4%	15.3%	2010
Бугарија	8.2%	20.3%	2009
Унгарија	12.3%	23.7%	2009
Полска	14.7%	33.0%	2006
Земји каде општините **НЕ ГИ ИСПЛАЌААТ** платите на наставниците			
Албанија	2.9%	10.9%	2008
Грција	3.1%	8.8%	2009
Србија	5.1%	10.9%	2009
Турција	5.4%	15.0%	2009
Хрватска	5.8%	16.00%	2006
Босна и Херцеговина	4.3%		2007
БиХ – Република Српска	7.0%		2007

Како што може да се види од Табелата, приходите на општините во Македонија како процент од БДП се помали од истите кај други земји во транзиција чиишто општини се надлежни за исплаќање на платите на наставниот кадар. Исто така, кога би се извадиле дотациите за образование од бројките за Македонија, приходите на општините во однос на БДП би биле пониски (2.6% од БДП) од сите земји дадени во табелата каде општините не се надлежни за образовните функции.

Овие мерки, иако можеби не сосема прецизни, силно укажуваат дека и покрај напредокот од 2004г. наваму, општините во Македонија сеуште се значајно потфинансирани. Исто така, финансирањето на предуниверзитетското образование е на

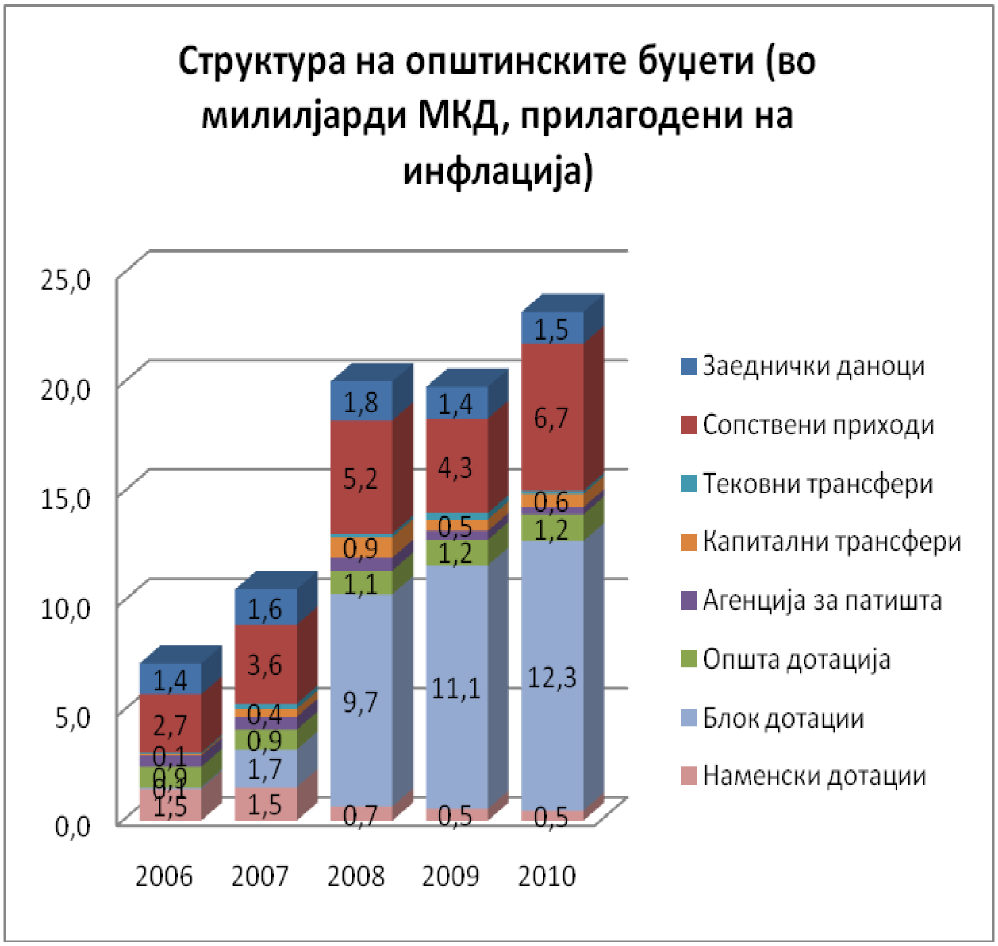
ниво на долниот просек [8]. Нашата проценка е дури и приходите на локалната самоуправа да се зголемат на 7 проценти од БДП во текот на следните 2-5 години, тие сеуште би биле ниски во споредба со приходите на локалната самоуправа во другите земји во регионот, бидејќи за разлика од повеќето од нив, општините во Македонија се надлежни за исплата на платите на наставниот кадар. Ваквото зголемување, со оглед на тековните економски состојби, би било многу тешко. Сепак, убедени сме дека треба да се направат напори во таа насока. Ќе се навратиме на ова прашање и на тоа како може ваквото зголемување да се постигне, во вториот дел од извештајот.

III. Состав на приходите на општините

Структурата на приходите на општините е радикално изменета од почетокот на втората фаза од процесот на децентрализацијата. Табелата 2 подолу илустрира како блок дотациите за функциите од социјалниот сектор радикално ги зглолемиле вкупните приходи на општините.

[8] 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 капита, и расходите 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% од БДП 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 2007г. и делумно заради тоа што не го препознаа значајот на македонскиот систем на блок дотации за образование. 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 отколку вредностите што би ги добиле доколку 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

Графикон 2



Графиконите 3 и 4 подоле покажуваат како блок дотациите влијаеле на составот на приходите на општините. Како што се гледа од Графиконите, учеството на блок дотациите во приходите на општините пораснало од скоро нула во 2006г. до над 53% од во 2010г. Во истиот перио, наменските дотации за функциите од социјалната сфера паднаа од 20% учество во приходите на општините во 2006г. на помалку од 2%, заради тоа што – како што претходно споменавме – откако општините ќе влезат во втората фаза, наменските дотации за оперативното функционирање на објектите од социјалната сфера се консолидираат во блок дотациите кои тие ги добиваат за да ги издржат сите трошоци од функционираањето на овие институции. Овде, носителите на ваквиот пораст се платите на наставниот кадар кои претставуваат повеќе од 90% од сите блок дотации.

Графикон 3

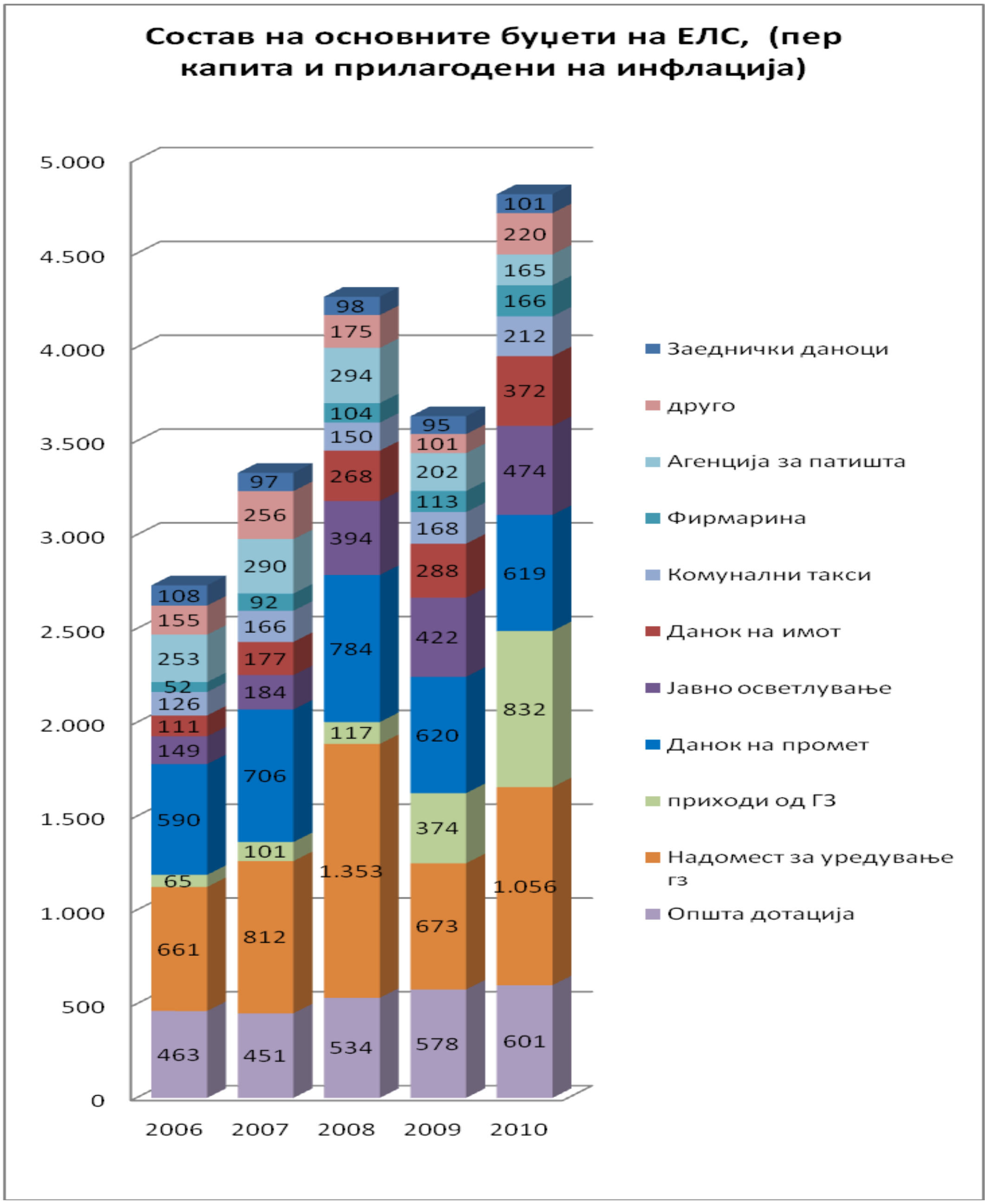
Графикон 4

Уште поинтересно е она што се случува со “основните приходи” на општините. Под “основни приходи” подразбираме приходи од сите извори освен капитали дотации и дотации за фукциите од социјалната сфера. Овие приходи ги нарекуваме “основни приходи” затоа што сите општини ги добиваат на редовна основа, затоа што приходите од овие извори можат да се предвидат; и заради тоа што за разлика од наменските и блок дотациите, тие не се наменети за извршување на одредена функција од социјалната сфера. Оваа група на приходи е стабилна за сите општини во изминатите 6 години, што значи дека за разлика од наменските, блок и/или капитални дотации, сумата на средства која општините ја добиваат не зависи од тоа дали се тие во првата или втората фаза од процесот на децентрализацијата, или дали централната власт решила да поддржи определен инвестициски проект во некоја општина.

Графиконот 5 подоле ги покажува основните приходи на општините меѓу 2006г. и 2010г. во перкапита износи и во вредности прилагодени на инфлацијата. Како што може да се види од графиконот, основните приходи на општините секоја година почнувајќи од 2006г. растат, освен во 2009г. Во текот на 2009г. ефектот на светската економска криза го почувствувале и општините во намалувањето на приходите од данокот на промет со недвижнини, и надоместокот за уредување на градежно земјиште. Во 2010г. приходите од данокот на промет сеуште се намалени, но приходите од надоместокот за уредување на градежното земјиште се опоравиле иако не на нивоата од 2008г. Исто така, тогаш се појавуваат и приходите од продажба на градежно земјиште. Приходите од продажба на градежно земјиште претставуваат значајна промена во политиките на владата. Од 2009г., владата почна да ги дели приходите од продажба и закуп на градежно земјиште со оштините, и тоа: 20% за централната власт, а 80% за општините. Во Градот Скопје, општините и градот ги делат приходите 50%:50%.

Од 2008г. централната власт го намалила износот на средства во фондот за патишта и како резултатот на тоа приходите од овој извор – кои се распределуваат на општините по формула (се користи површина и километри пат),- се намалени во 2009 и 2010г. Сепак, основните приходи на општините значајно се зголемени во 2010г. во основа заради драматичниот пораст на приходите од продажби и закуп на градежно земјиште.

Графикон 6



Очигледен е значен напредок кај општините кај прибирањето на данокот на имот. Овие средства се зголемени повеќе од три пати од 2006г. наваму.

Општините исто така направија значаен исчекор во подобрувањето на своите сопствени приходи. Од посебна важност овде е данокот на имот чиишто приход е зголемен повеќе од 3 пати од 111 МКД по глава жител во 2006г. на 372 МКД во 2010г. Како што може да се види од табелата 3 подолу општините радикално ги зголемија приходите од данокот на имот од физички лиза за околу 50% годишно во 2007 и 2008г. Потоа растот се намали на околу 7% годишно во 2009 и 2010г. Дали ова намалување во растот е заради тоа што општините успеале да ја евидентираат даночната база или од други причини не е јасно. Во меѓувреме, во 2008г. Законот за даноци на имот беше изменет за да овозможи оданочување на правните лица, и во 2010г. општините прибраа 135 мил. МКД од овој извор на приходи. Како што општините ќе ја подобрат евиденцијата на даночната база, но и администрирањето и прибирањето на овој приход, веројатно во наредните неколку години ќе има значаен пораст на приходите од данокот на имот од правни лица.

Табела 3

Развој на прибирањето на данокот на имот 2006г. (во реални бројки 2010г.)			
	Данок на омот од физички лица	**Данок на имот од правни лица**	**Дакон на имот од физички лица - % на раст во однос на претходната година**
2006	224,149,639		
2007	357,611,221		160%
2008	541,879,130		152%
2009	580,534,151	1,353,939	107%
2010	616,671,070	135,966,407	106%
2010 МКД пер капита	305	67	
2010 во ЕУР	€ 5.00	€ 1.10	

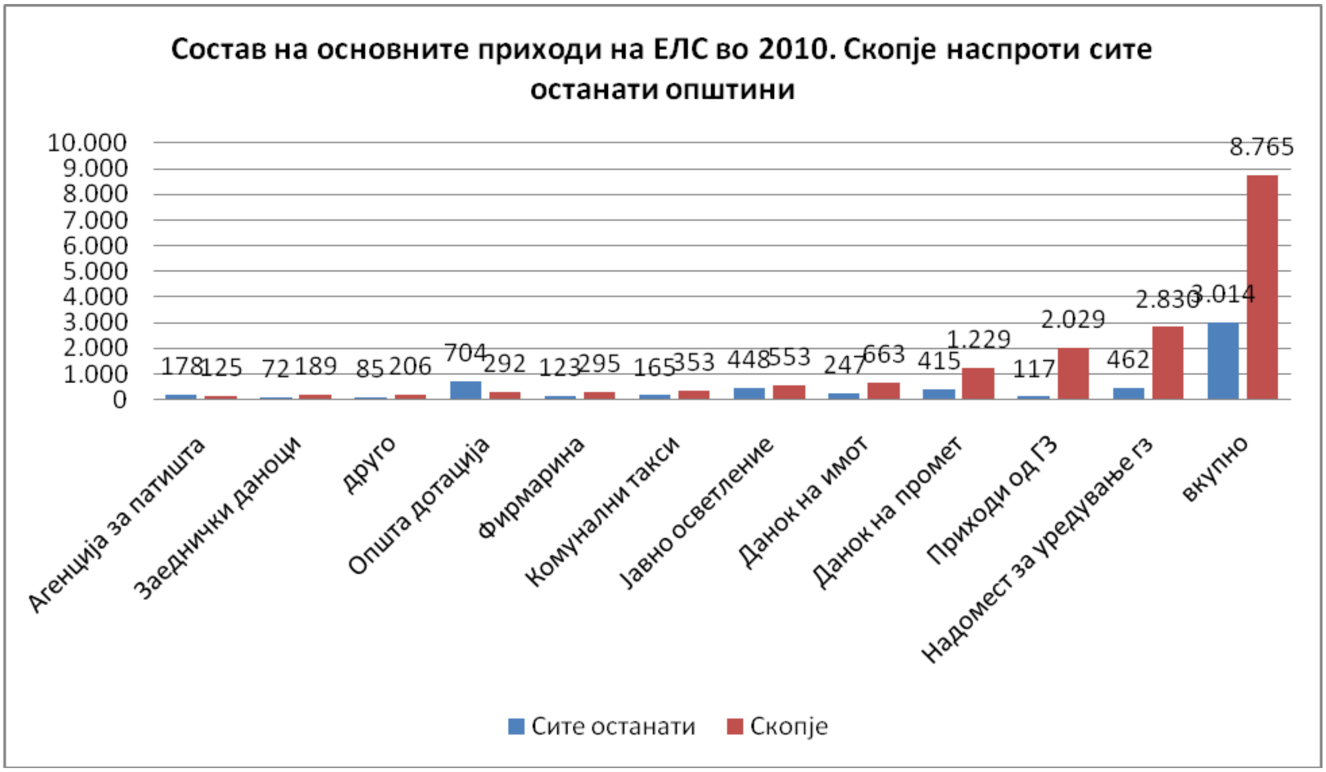
Општините исто така подобро ги прибираат приходите од комуналните давачки и фирмарината. Приходите од комуналните такси од 2006г. до 2010г. се зголемени од 125 МКД на 212 МКД пер капита, додека приходите од фирмарината се зголемени од 52 МКД на 166 МКД пер капита за истиот период. Приходите од таксата за јавно осветлување се зголемиле за три пати и сега изнесуваат 474 МКД пер капита. Голем дел од овој пораст на приходите се должи на одлуката на централните власти во 2008г. за два пати да се зголеми максималната стапка. Но, исто така, порастот е резултат на подобреното прибирање на средствата што значи дека општините многу посериозно ги сфаќаат своите обврски во однос на прибирањето на приходите.

Приходите од многу скромниот извор – персонанлниот данок од доход не се значајно зголемени. Ова е делумно резултат на воведувањето на рамен данок од 10% во 2007 и делумно заради тоа што БДП всушност се намали во 2009г. и непотполно се опорави во 2010г. Во меѓувреме, проходите од општата дотација – ДДВ – се зголемени од 463 МКД пер капита во 2006г. на 610 МКД пер капита во 2010г. Овде е важно да се нагласи дека зголемувањето на средствата од ДДВ пропишани со измените на законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во 2009г. не донесоа до зголемување на приходите од ДДВ како што се очекуваше заради економскат криза во текот на изминатите неколку години. Ова секако ќе се промени со подобрувањето на економските состојби и со зголемувањето на процентот од ДДВ за општините на 4.5% во 2013г.

Од горе наведеното произлегува дека основните приходи на општините се значајно зголемени од 2006г наваму. Уште позначајно е тоа што постои зголемување на приходите и покрај економските состојби во изминатите две години. Голем дел од зголемувањето на приходите се должи на политиките на владата. Овде мислиме на одлуката за зголемување на даночната основа за таксата за јавно осветлување, опфатот на правните лица со данокот на имот, измените на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа за зголемување на фондот на средствата од ДДВ, и одлуката за делење на приходите од продажба и закуп на градежното земјиште меѓу државата и општините 20/80 во полза на општините. Истовремено, општинските основни приходи се зголемија и заради подобрување на наплатата на приходите од даноците, таксите и надоместоците, посебно данокот на имот од страна на општините.

Оваа генерално позитивна слика може да користи при отворањето на дискусиите за еднаквоста во системот на финансирање на општините во Македонија. Почнуваме да ги анализираме основните приходи на сите општини во Македонија. Графиконот 7 подолу ги прикажува просечните пер капита приходи на скопските општини и Градот Скопје од една страна, и просечните пер капита приходи на останатите општини, од друга страна. Како што се гледа од Графиконот, просечните пер какпита основни приходи во Скопје се скоро 3 пати поголеми од приходите на останатите општини (8,765 МКД наспроди 3,014 МКД). Најолемиот дел од оваа значајна разлика се должи на три конкретни видови на приходи: надоместокот за уредување на градежно земјиште, приходи од продажба и закуп на градежно земјиште и данокот на промет со недвижности и права.

Графикон 7



Во Скопје, овие три вида на приходи изнесуваат 70% од основните приходи на скопските општини (6,088 МКД од 8,765 МКД пер капита). Во општините надвор од главниот Град, овие три вида на приходи генерираат 994 МКД пер капита приход и изнесуваат само 33% од вкупните основни прихди (994 МКД од 3,014 МКД).

Со текот на годините се зголемуваат разликите во пер капита приходите помеѓу Скопје и скопските општини и другите општини. Ова може да се види од Табела 4 подолу која што го прикажува порастот (или намалувањето) на основните приходи во и надвор од Скопје од 2006г. до 2010г.

Последниот ред од табелата ги прикажува приходите на Скопје и скопските општини во однос на сите други општини. Во 2006г. и 2007г. пер капита приходите на Скопје (и скопските општини) биле за 230% поголеми од оние на останатите општини. Во 2008г. овој сооднос се зголемил на 275 %, најмногу заради веќе големите приходи од надоместокот за уредување на градежно земјиште кој тогаш се дуплирал. Потоа, во 2009г. соодносот паднал на 155% заради економската криза која значајно ги намали приходите од надоместокот за уредување на градежно земјиште и данокот на промет со недвижности и права во Скопје и скопските општини. Конечно, соодносот се зголеми на 291% во 2010г.

како што приходите од надоместокот за уредување на градежно земјиште повторно се зголемија, приходите од данокот на промет се стабилизираа, а приходите од продажба и закуп на градежно земјиште значајно се зголемија.

Табела 4

Пораст на основните приходи 2006-2010 Скопје наспроти сите останати (изразено во МКД реални вредности за 2010.)										
	Сите останати	Скопје	Сите останати	Скопје	Сите останати	Скопје	Сите останати	Скопје	Сите останати	Скопје
	2006		2007		2008		2009		2010	
Заеднички даноци	82	186	71	177	72	176	115	176	72	189
Данок на имот	93	165	128	323	172	554	302	501	247	663
Данок на промет	349	1.309	466	1.424	491	1.659	620	1.246	415	1.229
Јавно осветление	125	220	171	222	365	481	501	506	448	553
Фирмарина	50	58	106	49	110	85	130	104	123	295
Надомест за уредување гз	279	1.804	318	2.286	442	4.078	536	1.807	462	2.830
Комунални такси	115	157	133	267	124	228	193	231	165	353
Приходи од ГЗ	65	64	52	99	127	77	380	825	117	2.029
друго	73	271	93	187	78	176	109	181	85	206
Агенција за патишта	256	244	306	244	306	257	254	163	178	125
Општа дотација	558	181	542	180	629	248	735	271	704	292
вкупно	2.044	4.660	2.384	5.457	2.916	8.021	3.876	6.012	3.014	8.765
Скопје како % од сите останати	228%		229%		275%		155%		291%	

Овој пораст на приходи од продажба на градежно земијште е резултат на одлуката на Владата да ги подели овие приходи 80/20 во полза на општините. Она што е интересно овде е дека и покрај тоа што Скопските општини добиваат само 50% од вредноста на продажбата (по одбивањето на 20% кои одат на сметка на државата), а останатите општини ги добиваат 80%, приходите од оваа промена на политиките на владата се значајно концентрирани во Главниот град затоа што овде побарувачката и цената на градежно земјиште е најголема. Во секој случај, она што е јасно од табелата е дека релативното богатство на Скопје е многу поголемо од останатите општини, и дека пер капита приходите на Скопските општини заедно изнесува околу 2.5 до 3 пати од просекот на сите останати општини. За илустрација, во 2010г. во Скопските општини се слеале 47% од основните приходи во секторот локална самоуправа, покрај фактот што само 25% од популацијата живее во главниот град[9].

[9] Во минатото, некои од општинските функционери, посебно од Градот, беа против вклучувањето на надоместокот за уредување на градежното земјиште во било која калкулација за распределбата на општата дотација за воедначување на разликите помеѓу општините. Ова од причина што тие сметаа дека приходите од овој надоместок биле строго наменети за капитални инвестиции, поконкретно за обезбедување на урбана инфраструктура за сервисирање на објектите кои инвеститорот ги гради. Овде треба да се напоменат две работи: прво, општините не ги користат најголемиот дел од овие средства да обезбедат урбана инфраструктура на

Затоа, може да се каже дека постоечкиот систем за воедначување прави многу малку за да обезбеди проходите на општините надвор од Скопје да "одржат ритам" со оние од Главниот град. Всушност, општините надвор од Скопје добиваат повеќе средства пер капита само од два извори на приходи: Агенцијата за патишта и општата дотација. Во 2010г. општините надвор од Скопје добиле околу 40% повеќе пер капита од Агенцијата за патишта споредено со скопските општини и Градот (178 МКД наспроти 125 МКД). Оваа разлика, иако значајна кога би се изразила во проценти, многу малку прави во насока на воедначување заради големината на вкупните средства што се обезбедуваат на општините од Агенцијата за патишта и заради тоа што овие средства се намалуваат од година во година.

Од оваа перспектива уште поважни се приходите од општата дотација. Во 2010г. општините надвор од Скопје добиле околу 2.4 пати повеќе пер капита средства од Скопските општини (704 МКД наспрото 292 МКД). Ова е секако значајно. Сепак, општиот тренд во формулата која се користи за распределба на средствата од ДДВ е намалување на воедначувањето. Во 2006г. и 2007г., општините надвор од Скопје добиле 3 пати повеќе од Скопје и скопските општини од распределбата на ДДВ. Веќе во 2010г. овој сооднос е намален на 2.4 пати. Делумно, ова се должи на фактот што во 2008г. делот од средствата од овој фонд наменети за Скопје и скопските општини беше зголемен од 10% на 12%. Исто така, во 2009г. формулата за распределба на ДДВ додели основна сума од 3 мил. МКД на сите општини со што се намали сумата која се распределуваше на општините надвор од Скопје за 33 мил. МКД (Скопје и 10 Скопски општини исто така добија основна сума од 3 мил. МКД)

Во повеќето земји пер капита приходите на Главниот град значително ги надминуваат приходите на другите општини едноставно заради тоа што даночната основа и пазарот на недвижнини во Главниот град се многу посилни од другите места. Ваквите поголеми приходи не се само неизбежни, туку се и оправдани. Главниот град треба да плати повисока цена за многу видови на услуги заради тоа што платите и останантите трошоци се типично поголеми од останатите општини. Тие исто така треба да обезбедат услуги на граѓани кои живеат на друго место, а доаѓаат во главниот град од било која причина. Особено со миграцијата на лица во главниот град, официјалните податоци од пописот секако ги потценуваат вистинскиот број на жители на Скопје, и нема сомнение дека Градот мора да ја зголемува својата инфраструктура.

Прашањето дали развојните потреби на целата земја најдобро се сервисираат со приливот на скоро 50% од сите јавни приходи на Главниот град каде – официјално – живее 25% од популацијата, останува отворено. Изгледа дека Македонија е во ризик во

конкретниот инвеститор. Наместо тоа, овие средства се користат како генерален извор на капитални приходи. Второ, како општ извор на капитални приходи, разликите во приходите од овој надомест имаат јасни импликации во развојните можности на општините, и оттука треба да се земат во предвид кога се размислува за факторот "релативното богатство на општините" во било која политика на воедначување на разликите.

запаѓање во истиот "маѓепсан груг" како и земјите во регионот: Како што квалитетот на јавните услуги се намалува или не се подобрува во општините надвор од Главниот град, се повеќе луѓе ќе мигрираат во него, создавајќи поголем финансиски притисок на Главниот град. Така, и покрај зголемените потреби од нови средства, сметаме дека постоечките разлики сугерираат дека секое зголемување на приходите во системот треба да биде насочено во општините надвор од Скопје.[10].

IV. Понатамошна анализа на разликите во основните приходи на општините

Прашањето на разликите во основните приходи на општините не е ограничен на разликите помеѓу Скопје и останатите општини. Овие прашања се поприлично длабоки, а уште повеќе се продлабочуваат ако ги погледнеме пер капита приходите на сите општини – без Градот Скопје, но со скопските општини – поделени во четири групи. Ова значи дека сме ги рангирале општините, без Градот Скопје, но со скопските општини во четири еднакви групи врз основа на нивните пер капита основни приходи, од општини со најмали до општини со најголеми приходи. Табела 7 подоле ги презентира резултатите за сите години од 2006г. до 2010г. во реални вредности во 2010г.

Табела 5

Пер капита "основни" приходи на ЕЛС по групи 2006-2010 (во вредности за 2010.)						
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2010/2006**
	Пер капита	**Пер капита**	**Пер капита**	**Пер капита**	**Пер капита**	**% на пораст**
1 група	1,208	1,437	1,511	1,681	1,849	53%
2 група	1,841	2,236	2,668	2,731	3,184	73%
3 група	2,425	3,218	3,456	3,485	4,033	66%
4 група	3,905	4,653	5,633	6,718	9,200	136%
Сите заедно	2,762	3,447	4,348	4,083	5,186	88%
соодноси						
Од најсиромашна до најбогата општина	12	11	14	16	25	114%
4 група во споредба со 1 група	3.2	3.2	3.7	4.0	5.0	54%
сите во споредба со 1 група	2.3	2.4	2.9	2.4	2.8	23%
4 група во споредба со сите	1.4	1.3	1.3	1.6	1.8	25%

10 Треба да се истакне дека останатите балкански земји го имаат сличниот проблем. На пример, 21 процент од популацијата на Србија живее во Белград, но Главниот град (и неговите општини) добива над 40% од вкупните приходи на локалната самоуправа. Слично, пер капита приходите на Белград се околу 2.7 пати поголеми од пер капита приходите на останатите општини. Исто така постојат значајни разлики во пер капита приходите на опшините во Скопје. За жал, тие овде нема да ги адресираме. Но, треба да се нагласи дека Базата на податоци која ја создадоа MLGA/USAID, ЗЕЛС и Министерството за финансии на РМ дава можности за анализа на овие прашања.

Како што се гледа од Табелата, приходите од сите 4 групи на општини во Македонија се зголемени во периодот 2006-2010г. , но приходите од четвртата група се зголемиле многу побрзо од останантите три групи. Растот на приходи на најсиромашната група е најспор. Како резултат на тоа, соодносот на вкупните пер капита основни приходи помеѓу четвртата и првата група на општини се зголемил од 3.2 спрема 1 во 2006г. на 5 спрема 1 во 2010г. Со други зборови, општините во четвртата група сега имаат 5 пати поголеми основни буџети од оние во првата група, или разликата се зголемила за повеќе од 54% од 2006г. Позицијата на првата група исто така е влошена во однос на националниот просек, и сега, просечната општина во Македонија има 2.8 пати поголеми приходи од општините во првата група. Разликата во 2006г. била 2.3 пати. Приходите на четвртата група општини забележале пораст во однос на националниот просек од 1.4 пати во 2006г. на 1.8 пати во 2010г., зголемување од 25%. Соодносот помеѓу најбогатата и најсиромашната општина се зголемил повеќе од 2 пати од 12наспроти 1 во 2006г. до 25 наспроти 1 во 2010г.

Табелата 6 подолу го презентира составот на основните приходи на сите општини по групи во 2010г. Втората колона ја претставува просечната популација на општините во секоја од групите. Како што се гледа од Табелата, просечната популација на 4тата група е значајно помала од другите групи, додека групате со најголема просечна популација на општини е втората група. Ова е нетипично заради тоа што во повеќето земји општините со поголема популација вообичаено имаат поголеми пер капита буџети.

Табела 6

Состав на основните приходи по групи во 2010г.											
групи	Просечна популација по група	Заеднички даноци	Данок на имот	Данок на промет	Јавно осветление и фирмарина	Надомест од уредување на ГЗ	Приходи од сопственост о ГЗ	Локални даноци, такси и надоместоци	Средства од ДДВ	Агенција за патишта	Капитални и други трансфери	Вкупно
1 група	20,819	80	129	197	296	162	80	119	511	133	142	1,849
2 група	34,092	78	258	413	574	482	179	289	534	134	245	3,184
3 група	22,126	108	417	588	642	352	386	475	661	185	145	3,959
4 група	14,897	115	406	779	502	2,306	2,443	511	641	207	1,289	9,200
4група без 4те најголеми општини	5,335	69	225	498	551	767	1,979	760	1,645	467	329	7,290

Во Македонија ова не е случај. Состојбата станува уште позабележителна кога одблиску ќе ги погледаме секоја од општините во четвртата група. Она што го гледаме е дека 17 од 22 општини во групата имаат популација помала од 10 000 жители, а четирите најголеми

општини во групата се поприлично големи и имаат над 40,000 жители (Аеродром 72,009, Центар 45,362, Карпош 59,666 и Струмица, 54,764). Со други зборови, распределбата на општините во четвртата група е биполарна, со многу мали општини од една страна и со мал број на големи општини од друга страна. За подобро да го разбереме она што се случува во оваа група, додадовме еден ред во Табелата во која се содржани податоците за 18те помали општини во четвртата група.

Ако ги погледнеме приходите од делените даноци (Персоналниот данок од доход), и од сопствените приходи за првите три групи, резултатот е очекуван: колку е посиромашна групата, пониско ниво на приходи од сопствените и делените даноци, факт што ги рефлектира послабите даночни бази на овие општини. Но, кога ќе дојдеме до приходите од ДДВ, Агенцијата за државни патишта, капиталните дотации и тековните трансфери – но не и блок и наменските дотации – сликата се менува. Овде би очекувале посиромашните општини да добијат повеќе средства од централната власт како дел од политика дизајнирана да им помогне да ги искомпензираат послабите даночни бази. Наместо тоа, го имаме спротивниот резултат: Најсиромашната група на општини добива најмалку средства по жител од централната власт од приходите од ДДВ, од Агенцијата за патишта, и од капиталните и тековните трансфери. Втората група добива помалку од третата, а третата помалку од четвртата група. Со други зборови, очекуваната распределба на средствата со кои би се очекувало да се воедначат приходите на општините го има сосема спротивниот ефект.

Ова станува посебно јасно кога ќе ја погледнеме последната, четвртата група, без четирите големи урбани општини. Оваа група општини има сопствени приходи и приходи од делени даноци кои генерално се споредливи со оние на општините од втората и третата група, иако имаат јасно изразени поголеми приходи од надоместокот за уредување на градежно земјиште и од продажба на градежно земјиште. Сепак, тие добиваат повеќе од три пати повеќе средства пер капита од ДДВ и од Агенцијата за патишта од најсиромашната група, и скоро два пати повеќе од капиталните дотации и тековни трансфери. Па така, може да се каже дека многу од овие мали општини се наоѓаат во четвртата група заради големите средства што ги добиваат од централната власт. Овде всушност политиките на трансферите од централната власт ги поместуваат група на мали општини со просечни приходи – според приходите од нивните сопствени извори и приходите од заедничките даноци – во групата на најбогати општини.
Не е јасно зошто посиромашните општини добиваат помал дел од средствата од Агенцијата за патишта и од капиталните и тековните трансфери, од побогатите општини. Но причините за ваквата распределба се поприлично очигледни во распределбата на средствата од ДДВ. Формулата за распределба функционира на следниов начин: Најнапред, сите општини добиваат 3 милиони МКД како основна сума. Второ, остатокот од средствата се дели 88% за општините надвор од Скопје, и 12% за Градот и општините во Скопје. Трето, двата фонда на средства, 12те и 88те проценти се распределуваат на општините според формула каде 65% се распределува по жител (за скопските општини –

жители на Градот), 27 врз основа на учеството на општината во вкупната територија на РМ (за скопските општини - подрачјето на Градот), и 8% врз основа на учеството на општината во вкупниот број на населени места (за скопските општини – населени места на подрачјето на Градот).

Теоретското оправдување за основната сума – воведена во 2009г. – е да обезбеди дополнителна поддршка на општините со многу мал број на жители кои можеби нема да добијат доволно средства преку пер капита механизмот за поддршка на нивните основни функции. Теоретската причина за користењето на територијата во формулата е тоа што всушност тоа што физичката големина на општината е всушност пондер за “руралност” односно мерка за нејзиното релативно богатство. Теоретското оправдување за користењето на бројот на населени места во формулата е тоа што обезбедувањето на услуги на жителите во малите села распространети во една општина чини повеќе.

Сите овие теоретски оправдувања можат да се аргументираат и всушност комбинација на ваквите мерки може да се најде во други земји. Она што е потешко да се аргументира е тоа како овие мерки се користат во Македонија денес. Накратко, пондерирањето на овие мерки ги фаворизира оние општини кои имаат помала популација, големи подрачја и голем број населени места. Заради тоа руралните општини со просечни или надпросечни приходи од други извори овој систем на трансфери ги претвора во најбогати општини во земјата. Од друга страна, општините со слаби даночни бази, голем број на жители, просечна територија, и блиску поставени населени места, стануваат посиримашни.
Ваквата состојба е влошена од 2009г. кога на барање на ЗЕЛС, механизмот на основна сума се додаде на формулата. Причината за ова е тоа што овој механизам на основна сума ги намали средствата во ДДВ фондот кои се алоцираа на пер капита основа, која всушност е единствената ставка во формулата што всушност доделува средства на погусто населените средини. Воведувањето на механизмоте на основна сума во 2009г. објаснува зошто релативната позиција на првата група на општини се влоши во текот на изминатите години. Она што треба да е јасно е дека во Македонија и покрај тоа што адекватноста во системот е нешто подобрена во изминатите години, сеуште нема ефективен механизам на воедначување.

V. <u>Финансиите на Градот Скопје</u>

Табелата 7 подоле го претставува составот на основните пер капита приходи на скопските општини за 2010г. Последниот ред во Табелата ги прикажува приходите на Градот како посебна единица на локална самоуправа; првите десет реда ги прикажуваат приходите на опшините кои функционираат во Градот.

Табела 7

Состав на пер капита основните приходи на Скопје во 2010.

	Популација	Заеднички данок и	Данок на имот	Данок на промет	Јавно осветлување и фирмарина	Надоместок за уредување на ГЗ	Локални даноци, такси и надоместоци	Приход и од сопственост и ГЗ	ДДВ	Капитални дотации и и др. трансфериrs	Агенција за патишта	Вкупно
Шуто Оризари	20,800	160	84	167	204	83	129	0	253	0	59	**1,138**
Чаир	64,823	151	100	271	245	287	32	122	130	48	56	**1,441**
Сарај	35,408	151	29	93	127	29	224	66	485	218	92	**1,513**
Гази Баба	72,617	151	349	384	376	466	87	67	204	63	81	**2,227**
Бутел	37,371	146	178	397	331	265	990	8	226	472	95	**3,108**
Кисела Вода	57,236	151	349	724	441	773	127	104	160	468	183	**3,481**
Ѓорче Петров	41,634	151	375	416	415	1,015	400	470	232	500	106	**4,079**
Аеродром	72,009	151	307	745	363	1,072	411	3,843	136	0	82	**7,111**
Карпош	59,666	151	454	1,025	439	4,097	206	1,263	158	51	89	**7,933**
Центар	45,362	151	1,012	1,602	417	4,160	615	2,451	158	8,533	149	**19,249**
Град Скопје	506,926	38	324	611	497	1,524	331	1,034	97	5	26	**4,487**

Како што може да се види од Табелата, постојат големи разлики помеѓу пер капита приходите на општините во Скопје. Најголемиот дел од овие разлики се резултат на пазарот на недвижнини: од Данокот на промет на недвижности, надоместокот за уредување на градежно земјиште и приходите од продажба и закуп на градежно земјиште[11].

Приходите од делот од Персоналниот данок од доход се пресметуваат за целиот град, а потоа се делат на пер капита основа. Па така 75% од средствата одат во општините а 25% во Градот. Ваквата распределба има воедначувачки ефект заради тоа што распределбата не се прави врз основа на местото на живеење, туку врз основа на приходот од овој данок за целиот Град. Ова е добро, но многу малку ја воедначува финансиската состојба на најсиромашните општини затоа што средствата за кои станува збор се всушност мали. Распределбата на средствата од ДДВ во Градот исто така има мал придонес во воедначувањето на разликите на најсиромашните општини затоа што Скопје и скопските општини, покрај основната сума, добиваат само 12% од вкупниот износ на ДДВ, а 40% оди во Градот. Сарај добива многу повеќе од останатите општини во Градот затоа што има најголемо подрачје и има 22 населени места. Недостаток на ефективни механизми на

[11] Приходите на Центар во 2010г. се високи заради капиталните дотации

воедназување во Градот значи дека општините Шуто Оризари, Сарај и Чаир спаѓаат во групата најсиромашни општини во земјата.

VI. Расходи на општините во периодот 2006 и 2010г.

Во овој дел од извештајот ги разгледуваме расходите на општините во периодот помеѓу 2006 и 2010г. Фокусот на анализата е на расходите од основните буџети на општините. Постојат причини за ваквиот пристап. Првата е дека друг извештај одблиску ги разгледува состојбите во секторот образование, најважната од новите децентрализирани надлежности. Втората причина е тоа што сеуште е тешко да се прават компаративни анализи затоа што сите општини не се влезени во втората фаза од процесот на децентрализацијата, и заради тоа што оние општини кои се во втората фаза, влегуваа во различни бранови, вклучително и на средина на фискалната година. Ова значи дека податоците ниту се споредливи во една фискална година, ниту помеѓу годините.

Графиконот 8 подолу ги презентира растот и составот на расходите на општините помеѓу 2006 и 2010г. Графиконот ја илустрира големината на финансиските ефекти од втората фаза од децентрализацијата. Најдолните сегменти во столбовите ги прикажуваат расходите на ново децентрализираните надлежности од областите основно и средно образование, социјална заштита (градинките, и домовите за стари лица), култура и противпожарна заштита. Расходите за овие надлешности сега претставуваат 61% од вкупните расходи на општините. Од очигледно значење се надлежносите за образование и социјална заштита. На овие две надлежности заедно отпаѓа 57% од вкупните расходи на општините.

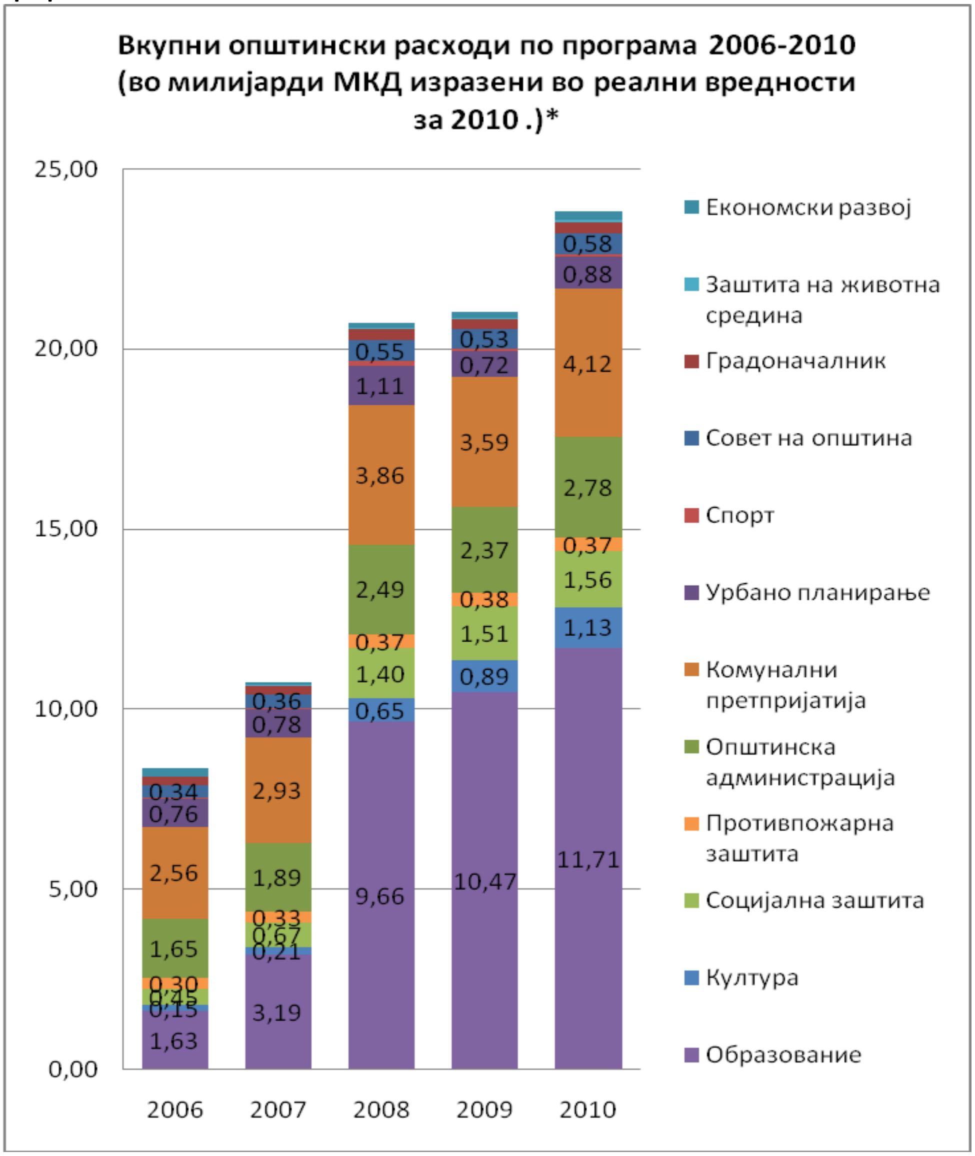
Во 2007г. централните власти ги распределија средствата за блок дотации за образование врз основа на историските расходи во училиштата.[12] Веќе во 2008г. Министерството за образование се придвижи кон систем на финансирање по формула. Несмее да се потцени важноста на оваа формула за иднината на напорите во целокупната децентрализација во Македонија. Анализата на овие состојби е дадена во друг извештај[13] и од тие причини овој извештај не ги третира тие состојби. Но, важно е да се забележи дека Министерството за образование превзеде конкретни чекори за остварување на своите обврски по Член 12 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа за алоцирање на блок дотациите “со користење на соодветни показатели на потребите”.

---

[12] Види Уредби за Методологијата за утврдување на креитериумите за блок дотации за основно и средно образование, Сл. Весник на РМ., Август 2007.

[13] Види: Јан Херчињски: ”Финансирање на децентрализираното образование во Македонија: Преглед на националниот систем на распределба”, Center for Interdisciplinary Modeling ICM,Warsaw University/МЛГА/УСАИД, мај, 2011

Графикон 8



*Во табелата се опфатени расходите од сопствените приходи на училишта, градинки, и други директни буџетски корисници. Во 2010г. расходите од самофинансирање достигнаа околу 900 милиони МКД.

За жал ова не се случува во Министерствата за култура и труд и соијална заштита. Наместо тоа, овие министерства ги алоцираат средствата врз основа на историските трошоци во институциите од културата, градинките и домовите за стари лица. Како резултат на тоа и како што веќе нотиравме, општините кои имаат институции од културата и социјалната сфера, добиваат средства за нивно одржување, додека оние општини кои ги немаат ваквите институции, добиваат мали средства или воопшто не добиваат средства за тие надлежности.

Табелата 8 подолу илустрира што се случува со ново децентрализираните надлежности од социјалната сфера. Првата колона ги содржи најголемиот дел од програмите (надлежностите) кои се децентрализирани на општините со Законот за единиците на локалната самоуправа. Втората прикажува колку општини добиваат дотации за тие надлежности од централната власт. Како што може да се види од Табелата, процентот на општини кои добиваат средства за тие надлежности е мал со исклучок за надлежноста основно образование. Причината за ваквата состојба е тоа што всушност она што се финансира не се "програмите" или "надлежностите" туку државните институции чие што менаџирање е пренесено на локалните власти. Поинаку кажано, доколку постоела државна институција во дадена општина пред отпочнување на процесот на децентрализација, тогаш таа општина ќе добие наменска односно блок дотација за функционирањето на таа институција. Доколку не постоела институција, тогаш таа општина нема да добива средства од државата за поддршка на таа функција.

На пример, само половина од општините во Македонија имаат детски градинки. Овие институции функционираат во општини кои обезбедуваат услуги на 78% од вкупното население во Македонија (колона 6). Така што, иако не знаеме колкав процент на деца на претшколска возраст имаат лесен пристап на предшколско образование, можеме да бидеме сигурни дека децата од 22% од популацијата која живее во општини во кои нема детски градинки, немаат никаков пристап до оваа услуга. Слично на тоа, околу 25% од сите општини во Македонија имаат децентрализирани инситутции од областа култура за што добиваат дотации од централната власт[14]. Овие општини опслужуваат околу 50% од вкупната популација што значи дека останатите 50% од популацијата нема лесен пристап до библиотеки, музеи или културни настани.

Три општини добиваат средства за домови за стари лица, а две општини обезбедуваат поддршка на вакви домови од свои средства, но најголемиот дел од популацијата нема пристап кон овие институции. Триесет општини добиваат дотации за противпожарна заштита, а други 6 обезбедуваат поддршка на ваквата функција без помош од државата, но најмалку 20% од популацијата сеуште живее во општини каде не се обезбедуваат јавни средства за противпожарна заштита. И конечно, 32 општини добиваат дотации за средно образование. Овие училишта се лоцирани во општини со вкупно 80% од популацијата на Македонија, но во принцип ја опфаќаат целокупната ученичка популација во земјата.

Нееднаквата распределба на институциите од социјалната сфера е проблематична затоа што значи дека луѓето кои живеат во оние општини каде ваквите инстутиции ги нема,

[14] Во областа култура, состојбите понатаму се комплицираат од фактот што изгледа дека централните власти донесуваат индивидуални одлуки за тоа која институција треба да биде пренесена на општините. Претставете си дека две општини со идентична големина, кои имаат библиотека, младински центар и музеј. Во едната општина, централните власти решиле да ги пренесат сите три институции на општината, додека во другата општина се пренесува само младинскиот центар. Како резултат на тоа, не само што висината на блок дотацијата се разликува во апсолутни и пер капита износи, туку станува нејасно што се подразбира под терминот "децентрализација во областа - културата".

немаат лесен пристап до таквите услуги. Корегирањето на овој проблем е тешко и несомнено бара вложување нови средства во системот; доколу средствата кои во моментот се трошат на ограничен број на институции во ограничен број на општини се распределат поинаку – на пример, со алоцирање на средства за предучилишно образование врз основа на бројот на деца од предучилишната возраст во дадена општина – тогаш општините кои веќе ги имаат овие институции може да не добијат доволно средства за институциите да можат да функционираат. Истовремено, општините кои ги немаат таквите институции, со таквата распределба нема да имаат доволно средства за да ги обезбедат дадените услуги.

Табела 8

Програма	Бр. на ЕЛС кои добиваат дотации	% на ЕЛС кои добиваат дотации	Бр. на ЕЛС кои обезбедуваат Сопствени приходи	Бр. на ЕЛС кои не обезбедуваат сопствени приходи	% од популација која ја добива услугата	Вкупни расходи мил. МКД	Дотации како % од расходи	Буџет како % од расходи	Само-финансирање како % од расходи
Библиотеки	23	27%	1	19	56%	99	89%	2%	9%
Музеи/Кина	17	18%	3	9	49%	98	77%	9%	14%
Театри	22	26%	1	13	48%	141	67%	9%	24%
Нега на стари лица	3	4%	2	3	41%	98	63%	5%	32%
Противпожарна заштита	30	35%	6	1	81%	364	79%	21%	0%
Градинки	43	51%	0	33	78%	1,408	76%	1%	23%
Основно образование	85	100%	0	33	100%	7,869	96%	2%	3%
Средно образование	32	38%	0	21	80%	3,767	90%	3%	7%

Постоечкиот начин на распределба на средства за градинките, институциите од културата и домовите за стари лица јасно ја изразува едната димензија на еден поголем проблем на потфинансирање на општините во Македонија[15]. Исто така, распределбата е екстремно невоедначена. Во моментов, централните власти едноставно немаат доволно средства за да обезбедат слично ниво на финансирање за овие надлежности во сите општини. Но, со текот на времето треба да се оди во оваа насока.

Но, доколку централната власт навистина ги децентрализирала институциите – не надлежностите - од социјалната сфера, на одредени општини, Табела 8 исто така ни дава причина да мислиме дека општините не само што ги гледаат овие надлежности примарно како институции, туку и многу тешко активно се инволвираат не само со овие институции,

[15] Домовите за стари лица се разликуваат од градинките и институциите од областа култура во еден важен аспект. Додека е прилично јасно дека најголем дел од општините треба да имаат најмалку по една инстутиција од областа предучилишно образование и култура, ова не е случај со домовите за стари лица. Нега на стари лица – да; но, немора да значи дека тоа треба да бидат вакви институции, кои веројатно посоодветно би се управувале од повисоко ниво на власт до тој момент до кога една општина ќе може да ги ко-финансира и ко-менаџира ваквите услуги.

туку и со функцијата во поширока смисла. Ова се забележува од две гледишта: Малиот број на општини кои всушност учествуваат со сопствени приходи во финансирањето на децентрализиратните институции и надлежности, и малото учество во вкупните расходи за овие функции кое доаѓа од основните буџети на општините.

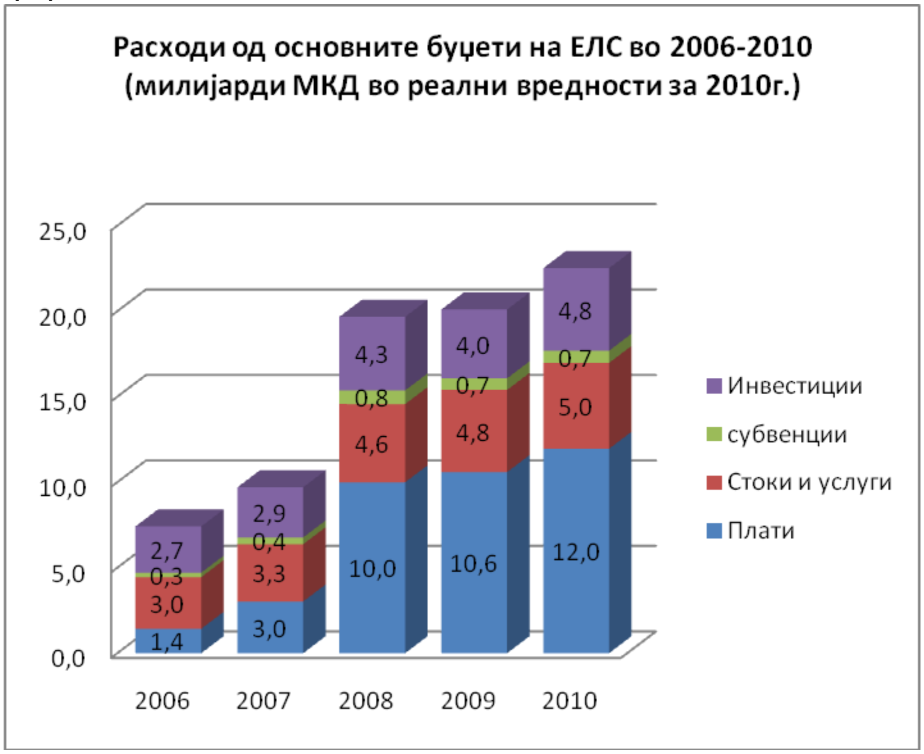
Колона 4 од Табела 8 го дава бројот на општини кои обезбедуваат никакви средства од нивните основни буџети за поддршка на функција за која добиваат средства преку централни дотации. Така, 33 од 43 општини кои добиваат дотации за градинките не обезбедуваат дополнителни средства од нивните буџети. Слично на тоа, 33 од 85 општини кои добиваат дотации за основно образование и 22 од 32 општини кои добиваат средства за средното образование не обезбедуваат средства од сопствените буџети. Ова се однесува и на трите општини кои добиваат дотации за грижа за стари лица; за 19 од 23 општини кои добиваат средства за библиотеки; за 9 од 17 кои добиваат дотации за музеи, и за 13 од 22 кои добиваат дотации за театрите. Единствената програма на која општините рутински обезбедуваат од сопствените приходи е противпожарната заштита. Само една општина која добива дотација за оваа надлежност не обезбедува средства од сопствениот буџет, а шест обезбедуваат поддршка за надлежноста без средства од државата. Истовремено и како што може да се види од последната колона во Табелата, единствената програма во која општините обезбедуваат повеќе од 10% од вкупните средства е противпожарна заштита додека во образование тие обезбедуваат помалку од 3%.

Сето ова сугерира дека општините не сакаат активно да се вклучат во финансирањето и менаџирањето на институциите за кои истите станаа надлежни со децентрализацијата. Делумно, ова е заради тоа што средствата на општините се лимитирани. Делумно, затоа што министерствата надлежни за овие функции не ги дадоа административните овластувања на општините потребни за нивно менаџирање. Во секој случај изгледа дека општините се поприлично пасивни менаџери на институциите кои сега тие ги управуваат, и дека во многу случаи, средствата едноставно поминуваат низ нивните буџети до институциите кои всушност функционираат на “автоматски пилот”.

Графиконот 9 подолу го претставува порастот и составот на расходите по економска категорија[16]. Како што се гледа од Графиконот, расходите на плати се зголемени за повеќе од 9 пати од 2006г. наваму. Ова се должи на огромното значење на платите на наставниот кадар. Во меѓувреме, вкупните расходи на инвестиции секоја година се зголемувале, со исклучок на 2009г. , кога пазарот на недвижнини како резултат на целокупната светска економија – покажа слаби резултати. Но, инвестициите како дел од вкупните расходи се намалиле од околу 30% во 2006г. и 2007г. на околу 20% во 2009-10г.

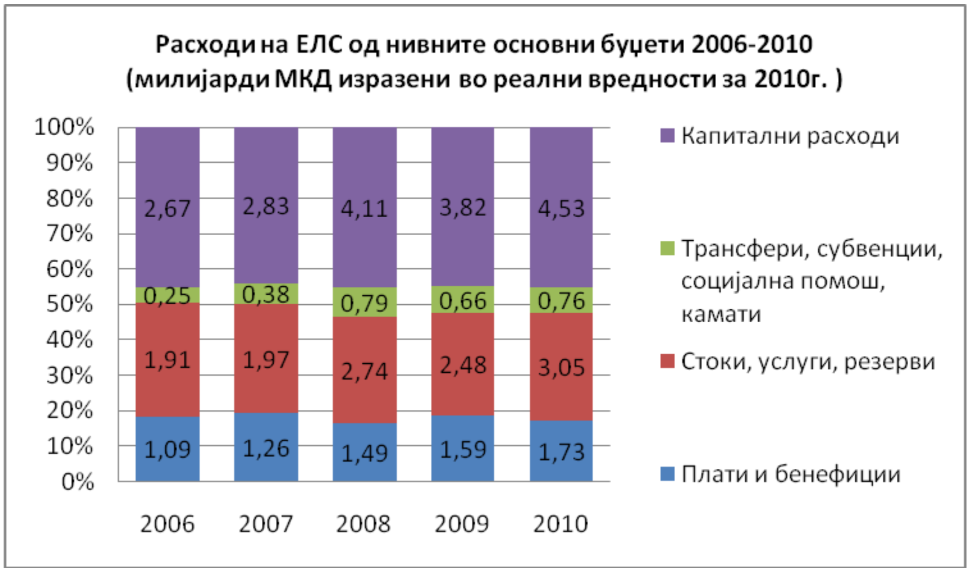
[16] Разликата во вкупните расходи прикажани во Графиконите 8 и 9 е во тоа што во Графиконот 8 се прикажани расходите кои буџетските корисници ги финансирале преку самофинансирање, додека во Графиконот 9 се прикажани само расходите од градскиот буџет. Во 2010., имаше околу 900 мил. МКД од самофинансирање во буџетските корисници (пр. средства кои училиштата ги генерирале и потрошиле)

Графикон 9



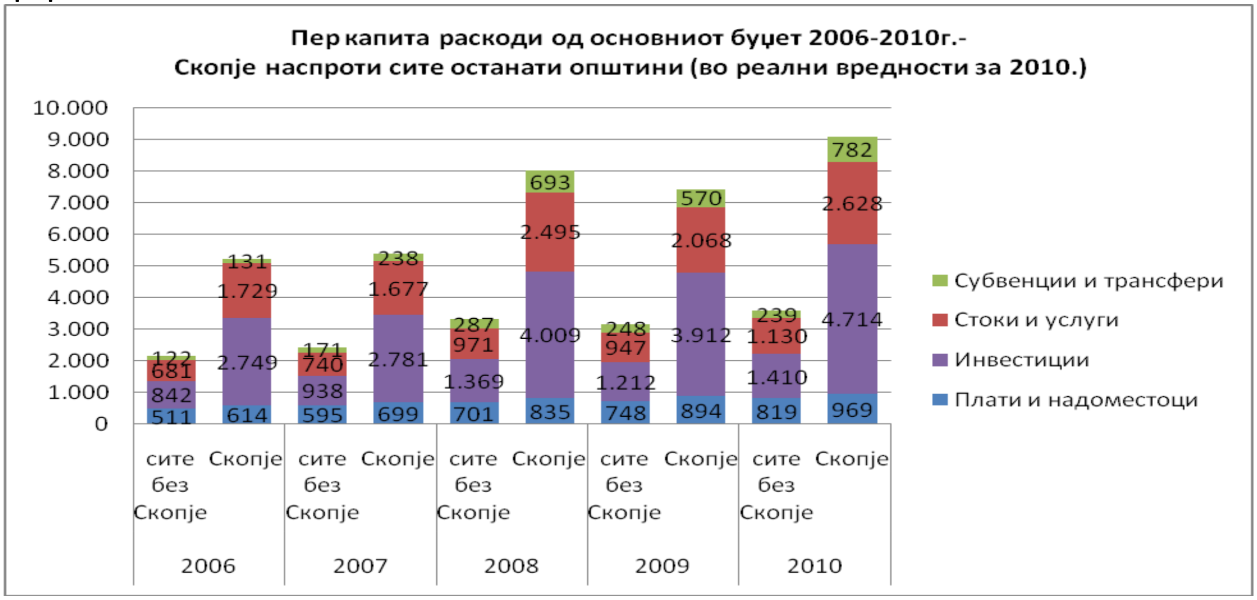
Графиконот 10 подолу го претставува составот на расходите од основните буџети на општините помеѓу 2006 и 2010г. Како што се гледа од Графиконот, учеството на платите, стоки и услуги, инвестиции и трансфери на трети лица останаа прилично стабилни во расходите, во текот на целиот период. Уште побажно, расходите за инвестиции постојано изнесуваат околу 45% од расходите на општинските буџети. Ова е релативно висок износ кој сугерира дека општините во Македонија се обудуваат сериозно да ги адресираат недостатоците во инфраструктурата кои ги наследија од минатото. Наспроти тоа, платите за вработените во општинската администрација – на ниво на помалку од 20% - се под контрола. Конечно, треба да се забележи (споредувајќи ги Графиконите 9 и 10) дека освен во 2009г. најголем дел од расходите за инвестиции се финансираат од основните буџети на општините, а не со капитални дотации. Во 2009г. расходите од сопствени извори се намалија заради економската криза, но останаа високи најмногу заради големите капитални дотации до општина Центар.

Графикон 10



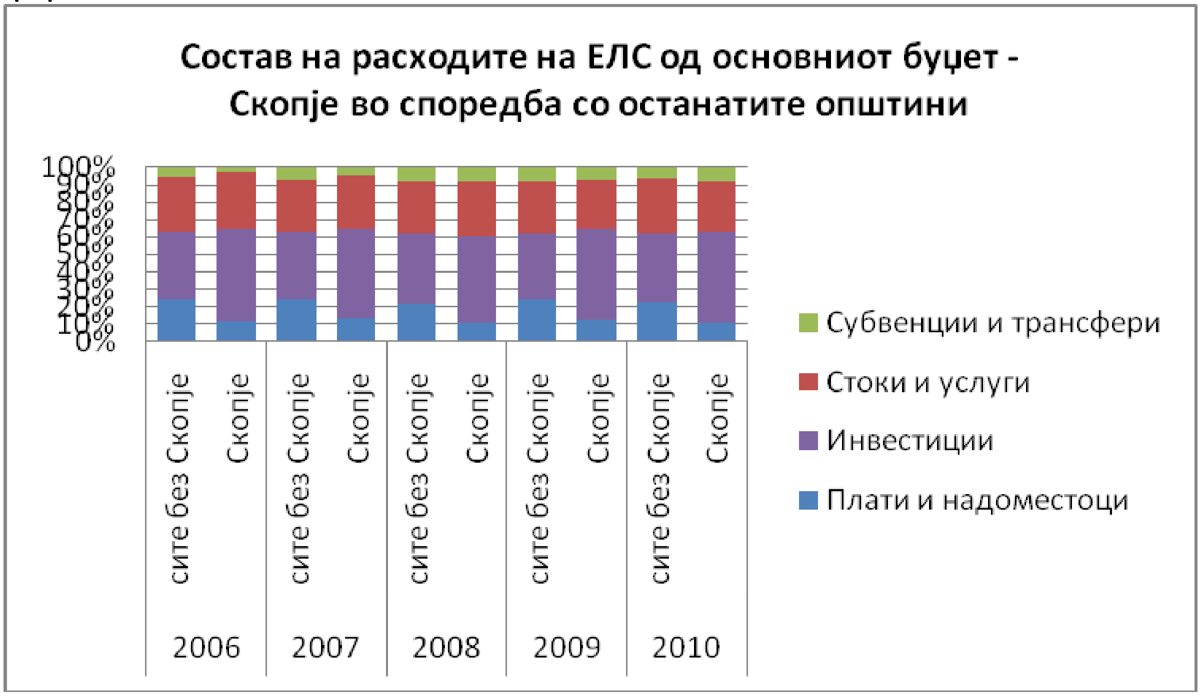
Сепак оваа релативно позитивна слика на стабилни расходи за плата и прилични високи стапки на инвестиции почнува да се разложува кога ќе ја погледнеме распределбата на инвестициите по општини. Графиконот 11 подолу ги покажува пер капита расходите на Скопје и сите останати општини помеѓу 2006 и 2010г. и во реални вредности за 2010г. Како што се гледа од Графиконот 11 пер какпита инвестициите на Градот е повеќе од 3 пати во однос на сите останати општини. Градот исто така може да си дозволи да потроши најмалку два пати повеќе на стоки и услуги и трансфери во однос на другите општини. Истовремено, пер капита трошоците за плати во Градот се само 20% поголеми од истите за останатиот дел од земјата.

Графикон 11



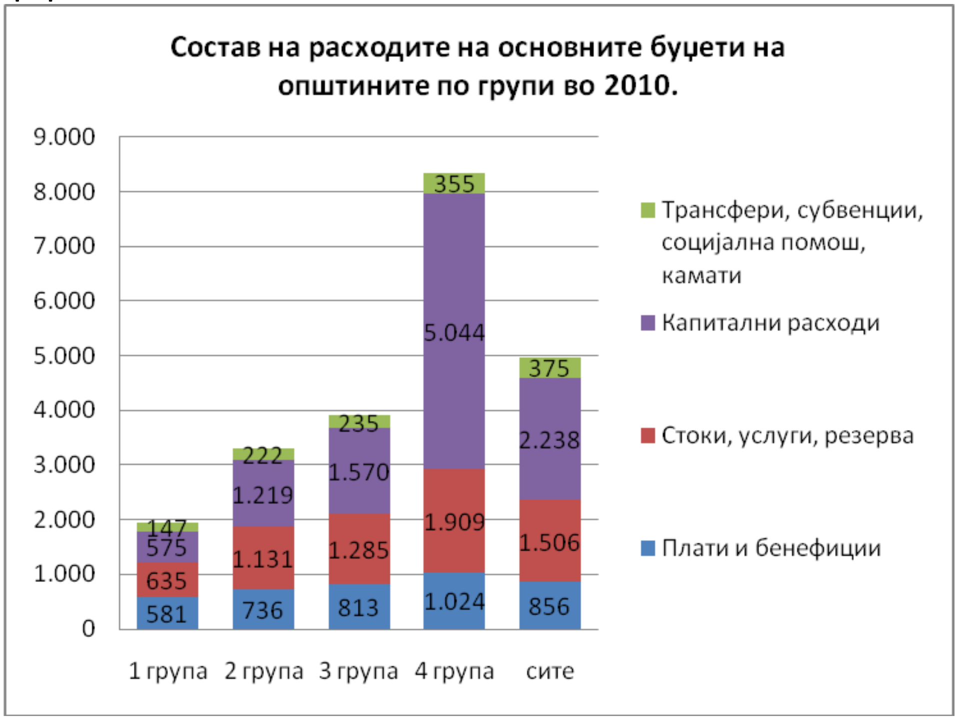
Графикон 12 ги претставува истите информации како Графикон 11, изразени како учества во различни расходи во буџетот на Градот и во буџетите на сите останати општини во истиот временски период. Во Скопје платите претставуваат 10 до 12 % од вкупните расходи, додека инвестициите претставуваат околу 50%. Но, во останатиот дел од општините, платите претставуваат околу 23% од вкупните расходи, а инвестициите околу 40%. Ова не е изненадувачкко бидејќи просечната големина на скопските општини е значително над онаа од остатокот на земјата, а оттука и (релативно) фиксните трошоци за градската администрација се пониски.

Графикон 12



Попроблематична е распределбата на инвестициите во четирите групи општини. Графиконот 13 подолу го илустрира составот на основните буџети во четирите групи општини во 2010г. Групите во Графиконот се базирани на пер капита приходи од основните буџети на општините, презентирани претходно во Табели 5 и 6. Резултатот е очекуван. Поголемите пер капита приходи во четвртата група општини резултираат во драстично поголеми стапки на инвестиции, дури 10 пати поголеми од оние во најсиромашната - прва група, а повеќе од 3 пати поголеми од општините во третата група.

Графикон 13


Состав на расходите на основните буџети на општините по групи во 2010.
9.000
8.000
7.000
6.000
5.000
4.000
3.000
2.000
1.000
0
147
575
635
581
222
1.219
1.131
736
235
1.570
1.285
813
355
5.044
1.909
1.024
375
2.238
1.506
856
1 група
2 група
3 група
4 група
сите
Трансфери, субвенции, социјална помош, камати
Капитални расходи
Стоки, услуги, резерва
Плати и бенефиции