

ПРЕГЛЕД НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА

2008



Public Administration Reform Department

**Spillover Monitor
Mission to Skopje**

ПРЕГЛЕД НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ЗА 2008 ГОДИНА



Оддел за реформи во јавната администрација

**Набљудувачка мисија на
ОБСЕ во Скопје**

Ноември 2008 година

Благодарност

Овој преглед е резултат на теренските истражувања спроведени од страна на Одделот за реформи во јавната администрација при Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје. Особена благодарност упатуваме до оние општински администрации во земјата коишто овозможија вреден придонес и го вложија своето време во завршување на прегледот како и на експертите коишто помогнаа во изработката на прашалниците. Брима Галуп - Скопје имаше значајна улога во дефинирањето на методологијата за обработка и анализа на податоците, и во спроведувањето на сондажата на јавно мислење чишто наоди претставуваат вистинска дополнителна вредност на овој преглед. Конечно, Одделот за реформи во јавната администрација им изразува благодарност на сите свои колеги во Мисијата коишто дадоа придонес кон објавувањето на овој преглед.

Овој извештај за наодите на Прегледот за спроведување на процесот на децентрализација, од ноември 2008 година го подготви Одделот за реформи во јавната администрација (ОРЈА) при Организацијата за безбедност и соработка во Европа – Набљудувачка мисија во Скопје:

Г. Алесандро Тедеско, вршител на должност на Шеф на Одделот за реформи во јавната администрација

Г-ѓа Маја Суботиќ, Национален офицер за реформи во јавната администрација

Г. Аким Емурли, Национален офицер за реформи во јавната администрација

Г. Заге Филиповски, Национален офицер за реформи во јавната администрација

Г. Лирим Далипи, Национален офицер за реформи во јавната администрација

Г. Александар Шумковски, Национален офицер за реформи во јавната администрација

Г-ѓа Кристина Јованова, Асистент на проекти

Вовед

Прегледот на децентрализацијата за 2008 година се надоградува врз наодите изнесени во изданијата за 2006 и 2007 година. Одделот за реформи во јавната администрација (ОРЈА) при Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје се стекна со значајно искуство при анализирањето на настаните поврзани со децентрализацијата, а овој преглед претставува сериозен придонес за учесниците заинтересирани за посебни аспекти од процесот.

Прегледот беше спроведен во периодот меѓу јули и ноември 2008 година, а наодите ги заснова врз теренски истражувања спроведени од страна на ОРЈА при Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје и службениците во сите единици на локалната самоуправа ширум земјата. Серија од 99 прашања изработени од страна на ОБСЕ им беше доставена на релевантните општински оддели, одговорите беа собрани и обработени во база на податоци којашто содржи влезни податоци од над 84% од општините. Податоците добиени од единиците на локалната самоуправа се дополнети со резултатите од телефонската анкета наратана од Брима Галуп – Скопје и спроведена со примерок од 1.408 лица за време на октомври 2008 година. Компонентата на сондажата на јавното мислење од 2008 година се разликува од минатогодишните истражувања, бидејќи бројот на прашањата значително се зголеми (речиси со иста големина како и прашалникот поставен на општинските администрации). Понатаму, примерокот беше структуриран на слоевит начин, т.е. одбирајќи цели со непосреден интерес во општинската служба за којашто станува збор (на пр. наставници, ученици и нивните родители за делот на образованието, локалните деловни луѓе за текстот во врска со локалниот економски развој, итн.). Составот на примерокот е изнесен во секое поглавје.

Локалната управа подразбира разновидност од различни прашања. Оваа студија се фокусира врз седум области на интерес коишто ОБСЕ ги смета за најважни за тековниот процес на децентрализацијата. Пет од нив (урбанистичкото планирање, комуналните услуги, образованието, општинските финансии и локалниот економски развој) исто така беа предмет на проценка во претходните изданија на прегледот, додека поглавјето за културата е едно од новитетите на овојгодишниот преглед.

Како што беше случај со прегледите за 2006 и 2007 година, методологијата употребена во оваа студија е осмислена да обезбеди информации во врска со внатрешната проценка на ситуацијата од страна на општинското раководство и администрација и исто така да испита до кој степен тие ја разбираат општиот краток преглед на фактите и карактеристиките на сегашните реформи. Таквите наоди се споредени со ставовите на граѓаните во поглед на општинската работа, во обид да се испита согледувањето на децентрализацијата – и на локалната управа општо земено – на крајните корисници на општинските услуги. Повеќето резултати во извештајот не се фокусираат на точни статистички податоци на поединечни случаи, туку се концентрираат на откривањето на општите трендови во процесот на децентрализацијата. Бројките претставени во овој извештај не се наменети за споредба со официјалната статистика на владата на земјата домаќин или други извори.

Содржина

1. Култура	7
1.1 Позадина и правна рамка	7
1.2 Наодите за културата	7
1.3 Сондажа на јавното мислење во врска со културата	9
1.4 Заклучоци и препораки	11
2. Образование	13
2.1 Вовед	13
2.2. Правна рамка	13
2.3. Сосотојба	14
2.4. Наоди од анкетата на општините	15
2.5. Наоди од анкетата за граѓаните	20
2.6. Заклучоци и препораки	22
3. Комунални услуги	25
3.1. Општ вовед	25
3.2. Наоди од Прегледот за 2008 година	25
3.3. Како да се подобри работата на комуналните претпријатија?	29
3.4. Одвојување на губрето	32
3.5. Препораки	33
4. Локален економски развој	35
4.1. Вовед и правна позадина	35
4.2. Општини	36
4.3. Согледувања на граѓаните (сондажа на јавното мислење)	42
4.4. Заклучоци и препораки	43
5. Општински финансии	46
5.1. Статусот на фискалната децентрализација	46
5.2. Главни наоди	53
5.3. Заклучоци и препораки	70
6. Урбанистичко планирање	73
6.1. Вовед	73
6.2. Наоди - општини	74
6.3. Наоди – сондажа на јавното мислење	77
6.4. Заклучоци и препораки	78
7. Заклучоци и препораки	80

1. Култура

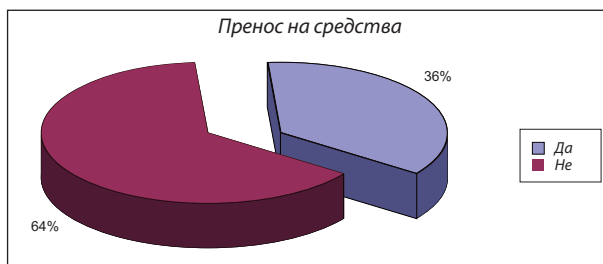
1.1 Позадина и правна рамка

Културата е сегмент којшто не е вклучен во претходните два прегледи на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје, па затоа ова поглавје ќе се фокусира на неколку прашања во поглед на децентрализацијата на полето на културата какви што се преносот на средства, персонал, опрема, кадар и финансиски средства како и на односите меѓу општините и Министерството за култура. Ова поглавје исто така ќе опфати краток преглед на културата на локално ниво, од случувањата во правната рамка¹ до главните постигнувања на теренско ниво, и на вклученоста на припадниците на етничките заедници ширум земјата во културните институции и активностите преку Комисиите за односи меѓу заедниците (КОМЗ)². Зачувувањето на културното наследство, славењето на различните настани и сеќавањето на важните личности за културата и историјата на општината се аспекти коишто ќе се истражуваат во ова поглавје, како и еднаквите можности за изразување, негувањето и афирмација на културните идентитети на заедниците.

1.2 Наодите за културата

Резултатите од наодите покажуваат дека организирањето на културните настани главно се спроведува во општините коишто се веќе опремени со домови на културата, главно сместени во урбаните општини. Централната власт, т.е. Министерството за култура, продолжува да врши контрола на средствата за култура, домовите на култура и кадарот во 64,3% од општините³. Само 35,7% од тие општини коишто имаат домови на културата одговорија дека Министерството им ја префрлило оваа надлежност, средствата и кадарот на општините. Кога тие општини беа запрашани зошто Министерството за култура не им ги дало овие средства на нивно управување, поголемиот дел од нив, 66,7%, одговорија дека оваа одлука требала да ја донесе централната власт без да ја наведат причината за тоа.

Графикон 1. Пренос на средства и кадар од централно на локално ниво



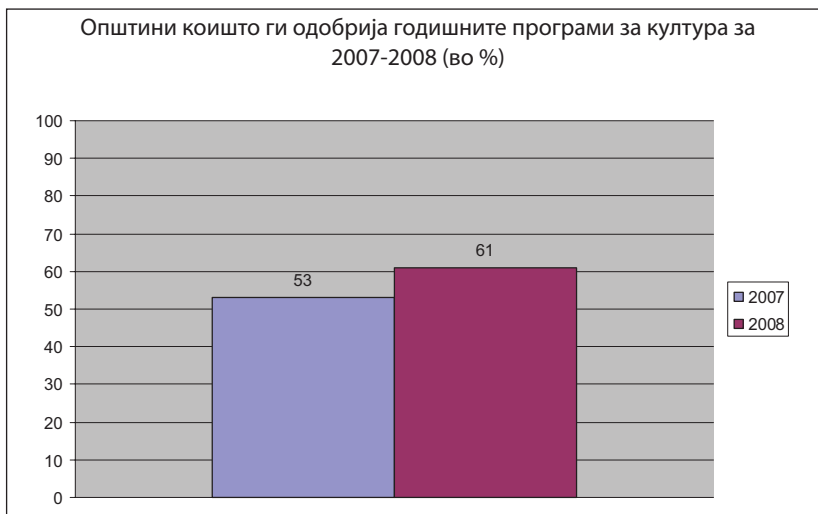
¹ Закон за култура, Службен весник бр. 66/2003, Закон за локална самоуправа, јануари 2002 година

² Закон за локална самоуправа, член 55. „Општините коишто се состојат од најмалку 20% од немнозинските етнички групи треба да формираат Комисии за односи меѓу заедниците (КОМЗ) во рамките на своите соодветни Совети.

³ Закон за култура, член 95

Културните политики на локално ниво во 2008 година беа споредени со активностите во 2007 година. Долниот графикон покажува дека речиси половина од општинските совети во земјата не усвоиле годишен план за култура во 2007 година. Од оние коишто усвоиле годишен план за култура, секоја општина во просек спровела само околу 15% од планот.

Графикон 2. Усвојување на годишни програми од страна на општините во 2007 и 2008 година

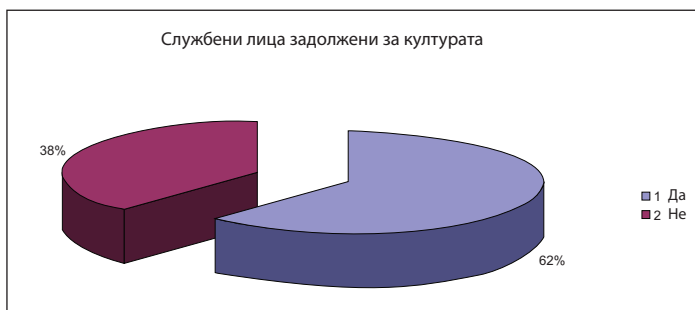


Графиконот укажува на незначителен пораст на интересот за културата во 2008 година. Исто така, 44% од интервјуираните општини одговорија дека во нивните буџети распределе средства за културни активности, коишто се движат од фолклорни фестивали и уметнички изложби до печатење промотивни материјали и одбележување историски настани и личности. На прашањето за начинот на којшто се исплатени средствата, 18% одговорија дека тоа се одвива преку тендерски постапки, 29% преку директни договори со културните здруженија и НВОи, 50% од општините самите ги спроведуваат активностите и само 3% влегле во јавно приватно партнерство за спроведување на културните активности и настани.

Локалната култура обезбедува чувство на идентитет за руралните заедници и жители. Овој идентитет ги олеснува општите разбирања, традициите и вредностите, коишто се сите средишен дел од идентификувањето акциски планови за унапредување на благосостојбата.

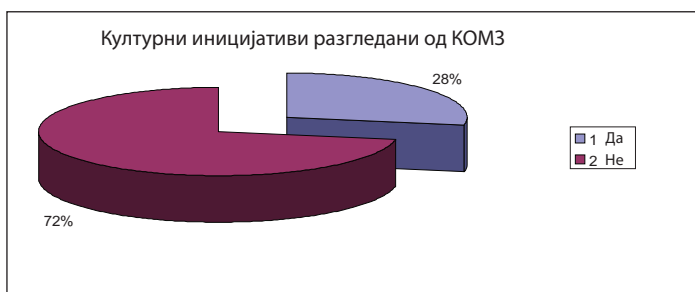
И покрај фактот што 62% од општините одговорија дека наменувале лице задолжено за културата, локалната култура ретко се смета за нешто што има значајна улога во развојните исходи. Наместо тоа, на културата често пати се гледа како на израсок на определено подрачје и како зависна од финансиската помош од централната власт.

Графикон 3. Наименувани службени лица задолжени за културата



Ова поглавје исто така има за цел да даде увид во етничката разновидност во земјата во однос на културните активности и да се види до кој степен се спроведува оваа надлежност од страна на локалните власти. Општините со најмалку 20% од населението коешто не припаѓа на главната етничка група присутни на нивна територија беа проценети според способноста да ги спроведуваат културните активности одразувајќи ја нивната мултиетничка позадина, и да се види дали културните иницијативи во мултиетничките општини се разгледуваат од страна на Комисијата за односи меѓу заедниците за да се осигури учество на сите заедници во културното живеење.

Графикон 4. Општински културни иницијативи разгледувани од страна на Комисијата за односи меѓу заедниците



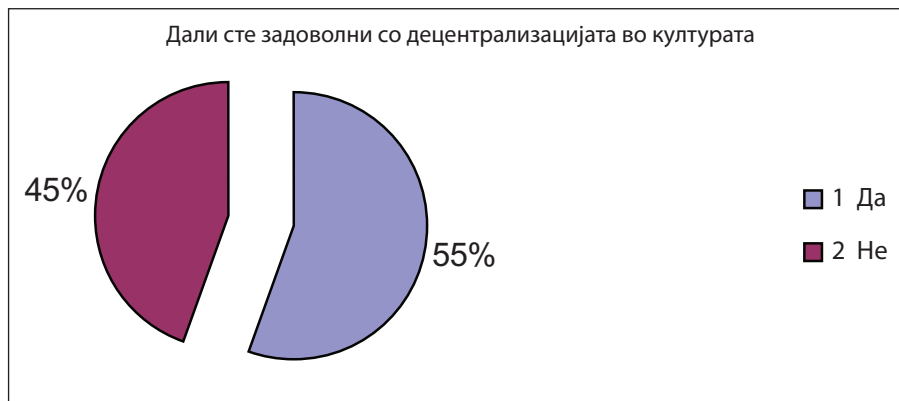
Во 22-те општини, во коишто се воспоставија овие комисии, културните иницијативи започнати од страна на соодветните општински совети беа разгледани од страна на КОМЗ во само 28 проценти од случаите.

1.3 Сондажа на јавното мислење во врска со културата

Овој преглед е надополнет со сондажа на јавното мислење спроведена ширум целата земја за да се види што мислат граѓаните за прашањето на културата и што би сакале да направат нивните општини повеќе во врска со истото прашање. Вредно е да се провери дали јавното мислење смета дека децентрализацијата

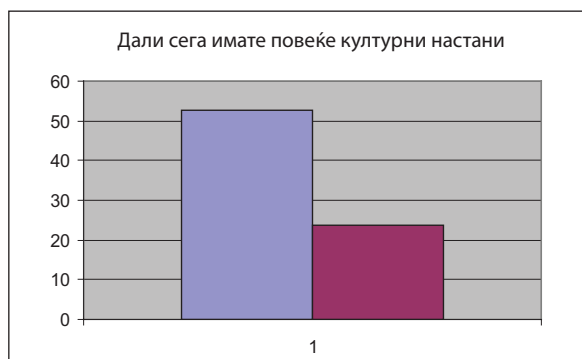
извршила влијание на ова поле и, во тој поглед, 55% од интервјуираните граѓани искажаа задоволство со културните активности во нивните соодветни општини од почетокот на децентрализацијата, наспроти 45% коишто имаа негативно мислење.

Графикон 5. Задоволство на граѓаните на полето на културата по почетокот на процесот на децентрализацијата



Маргината беше многу повисока кога граѓаните беа запрашани дали има повеќе културни настани отколку порано, 52,8% мислат дека децентрализацијата донела повеќе културни настани отколку што имале порано наспроти 23,7% коишто сметаат дека пред децентрализацијата културата била повеќе присутна во нивните општини.

Графикон 6. Мислење на граѓаните во однос на бројот на културни настани коишто ги имале до сега



Одговорите на прашањето што повеќе би сакале од нивните општини во однос на културата беа хетерогени. Преовлада ангажирањето на младите луѓе во културата и зголемениот број културни настани со над 40% за секое. По ова следеше изградбата на културни и спортски објекти со 18% од интервјуираните граѓани.

1.4 Заклучоци и препораки

- Културата е надлежност којашто сеуште се смета за централизирана и покрај законските одредби коишто произлегуваат од Законот за култура⁴ со коишто се обезбедува основа за општините да основаат културни институции и да организираат различни културни активности. Врз основа на резултатите на прегледот, културата не се наоѓа високо меѓу приоритетите на единиците на локалната самоуправа.
- Сеуште има средства во културата коишто треба да се децентрализираат низ целата земја. Нивната распределба на општините би можела разумно да го поттикне културниот развој.
- Културата треба да се смета за составен дел од локалниот развој. Исто како и на национално ниво, културата е поврзана со создавањето работни места и приходи и на локално ниво. Без оглед на тоа дали станува збор за градовите или за руралните области, културата стана важен елемент во квалитетот на животот, и затоа не треба да се занемарува од страна на учесниците вклучени во децентрализацијата.
- Локалната култура претставува единствени можности за локално заснован економски и друг развој. За практикантите во развојот на заедниците е од основно значење да ја земат предвид важноста на културата во напорите да се подобри локалното живеење. Со посветувањето внимание на културните вредности, традиции и факторите поврзани со нив, можат да се постигнат поефикасни и поефективни напори за развој.
- Локалната култура може да послужи како основа за развој. Таквите напори можат да послужат за промовирање на локалниот идентитет, јазиците и културите на малцинствата. Напорите можат да се фокусираат врз зачувувањето или промовирањето на културата, но исто така можат да ја користат културата за мобилизација на локалното население. Примерите за културно зачувување или напорите коишто се фокусираат врз културата често пати се гледаат во поврзаноста со туризмот. Овие вклучуваат реновирање на села (архитектонска рехабилитација, итн.), истакнување на архитектонското наследство на некоја област (реставрација на историски локалитети за да служат како средишна точка за туристите), културни места (центри на локалното наследство, традиционални културни настани), традиционални занаетчиски и уметнички вештини (развој на индустријата и отворање работни места врз основа на производството на артикли коишто се симболични за локалната култура), и забава којашто е културно заснована и културна пропаганда (организирање културни активности, фестивали, постојани изложби).
- Важно е овозможувањето на локално поврзување и културна основа за развојот. Напорите за развој коишто се фокусираат врз културата обезбедуваат механизам за поврзување на локалните жители со процесот на развој. Преку ваквите напори, локалните жители можат да го поттикнат развојот којшто ја зачувува или промовира нивната култура. Ова е особено

⁴ Членови 20, 21 од Законот за култура

важно во напорите за развој коишто сакаат да поттикнат локално учество, волонтерство и заедничка акција.

- Овие напори служат како основа за развој, но исто така служат и за одржување на културните традиции и начини на живеење. Понатаму, ваквите форми на развој ја нагласуваат важноста на руралните култури и ја идентификуваат нивната улога во оформувањето на поширокото општество. На крајот, преку ваквиот развој, културните идентитети и идентитетите на заедниците се засилуваат а колективните идентитети јакнат. Таквата интеракција може да доведе до подобрена положба на заедницата и до општествена благосостојба.

2. Образование

2.1. Вовед

Со процесот на децентрализација во образованието се направи појасна разлика меѓу улогите, правата и обврските на властите на централното и локалното ниво. Со него се поттикна поголемо учество на локалните заедници во процесите на донесување одлуки, поактивно и потранспарентно управување со училиштата преку поголема вклученост на учесниците, и поефикасна контрола над работата и активностите во училиштата и над квалитетот на наставата. Конечно, со него се поттикнуваат општините да управуваат со финансиските средства наменети за образованието.

Ова поглавје опфаќа неколку прашања поврзани со локалната управа и образованието какви што се механизмите за донесување одлуки на училишно ниво, односите и соработката меѓу училиштата, општините и државните органи, нивото на пристап до информации и соопштенија на сите учесници, степенот на вклученост на наставниците и родителите во училишното управување, односите меѓу директорите на училиштата и училишните одбори. Сите теми ќе бидат разгледани од две гледишта со тоа што ставовите на општините ќе се споредат со очекувањата на граѓаните.

2.2. Правна рамка

Во членот 22 од Законот за локална самоуправа јасно се наведени надлежностите на општините на полето на образованието⁵. Основното и средното образование истотака се регулирани со Законот за основно образование и неговите дополнувања⁶, Законот за средно образование и неговите дополнувања⁷, Законот за Државен образовен инспекторат⁸, и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа⁹ и Законот за Биро за развој на образованието¹⁰.

И основното и средното образование станаа надлежности на општините од 1 јули 2005 година. Преносот подразбира општинска сопственост над училишните згради и другиот имот поврзан со основното и средното образование, како и одговорноста за одржување на таквите објекти, вработување на образовниот кадар, изборот и отпуштањето на директорите во училиштата, исплатата на платите за помошниот кадар заедно со превозот и сместувањето на учениците во

⁵ Закон за локална самоуправа, 2002 година

⁶ Закон за основно образование, објавен во Службен весник на Република Македонија бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 63/2004, 82/2004 и 55/2005, 35/2006, 70/2006

⁷ Закон за средно образование, објавен во Службен весник на Република Македонија бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004 и 55/2005, 113/2005, 35/2006, 49/2007, 30/2007

⁸ Закон за Државен образовен инспекторат, 2005 година

⁹ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, 2002 година

¹⁰ Закон за Биро за развој на образованието, објавен во Службен весник на Република Македонија бр. 37/2006

ученичките домови.¹¹ Децентрализираното образование подразбира учество и координација на многу учесници како што се Единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), директорите на училиштата, родителите и учениците на локално ниво, и Министерството за образование (МО) и неговите ограноци на национално ниво како што е предвидено со погоре споменатото законодавство¹².

Надлежностите за основното и средното образование (вклучувајќи го и нивното финансирање) беа пренесени¹³ во јули 2007 година на локално ниво во сите општини коишто влегоа во втората фаза на децентрализацијата, во согласност со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Ова значи доделување блок грантови со коишто се покриваат платите на наставниците и финансиски средства за одржување на училиштата. Блок грантовите не можат да бидат пониски од еквивалентните средства назначени во државниот буџет за време на првата фаза на децентрализацијата. Општините коишто сеуште не влегле во втората фаза на децентрализацијата продолжуваат да ја употребуваат времената формула за финансирање, т.е. платите на наставниците во основното и средното образование, трошоците за одржување на училишните згради и за превозот на учениците ги обезбедуваат централните власти како и порано.¹⁴

2.3. Сосотојба

Образованието сеуште претставува важно прашање три години од почетокот на процесот на децентрализацијата. Општините општо земено обрнуваат внимание на оваа надлежност и се обидуваат да ја консолидираат на начин на којшто ќе биде подобро раководена на локално ниво и да обезбедат подобри услуги на полето на образованието, иако резултатите значително се разликуваат меѓу ЕЛС. Граѓаните гледаат на децентрализираното образование како на процес којшто може да осигури одговорност, транспарентност, квалитет, правичност и ефикасност.

Многуучесници (службени лица во образованието, градоначалници, членови на училишни одбори, директори, родители, наставници, ученици и други) сеуште покажуваат малку разбирање за нивните права, улоги и обврските во процесот. Постои заедничко чувство дека членовите на училишните одбори, родителските совети, родителите, наставниците и граѓаните општо земено се маргинализирани со општинското управување, додека истото се однесува и на она што ЕЛС мислат за третманот којшто го добиваат од страна на централната власт (МО). Недостатокот од пристап до информации и комуникација меѓу учесниците исто така беше набљудуван низ целиот тек на спроведувањето на процесот на децентрализација

¹¹ Закон за ученички домови, Анекс 1

¹² Можат да се идентификуваат три нивоа во рамките на системот на основното и средното образование, вклучувајќи ги: нивото на централна власт, нивото на локална власт и училишното ниво. Секое ниво има сопствени права и обврски.

¹³ Пред оваа дата, споменатите надлежности се наоѓаа под целосна надлежност на државата (МО).

¹⁴ Регулатива за методологијата на распределување наменски грантови во основното и средното образование за Единиците на локалната самоуправа

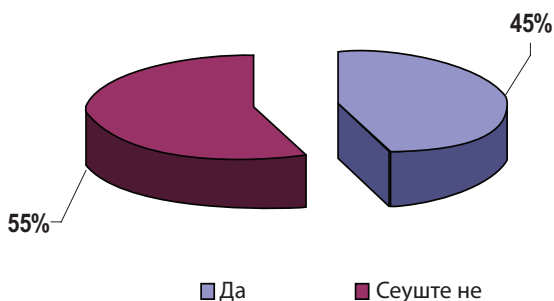
(Ананиев, 2008 година).

Се случија други промени во основното и средното образование¹⁵; задолжителното посетување основно училиште се зголеми за една година (од осум на девет години) за сите ученици на возраст меѓу шест и петнаесет години. Средното образование е сега задолжително за сите ученици коишто ги завршуваат деветте години основно училиште. Овие промени претставуваат дополнителни напори за општините да го изведуваат и ефикасно да управуваат со основното и средното образование.

2.4. Наоди од анкетата на општините

Влегувањето во втората фаза на децентрализацијата ги доведува општините во положба да преземаат поголем удел во управувањето со прашањата поврзани со образованието. Финансиските обврски коишто произлегуваат од исплатата на платите коишто сега се наоѓаат на општинскиот платен список се комбинираат со управувањето со имотите и кадарот. За да се постигне ова, општините воспоставуваат административна единица, во којашто работат квалификувани луѓе, којашто се занимава единствено со образованието како надлежност.

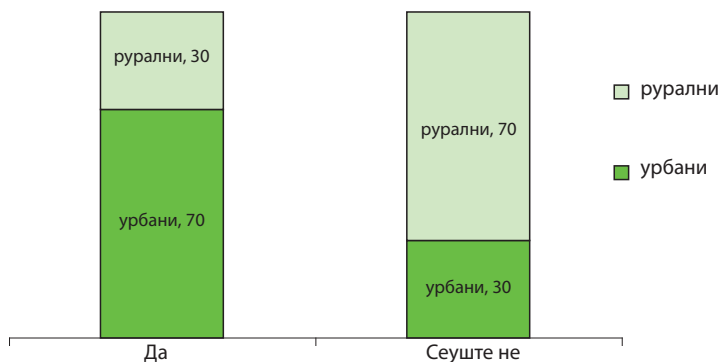
На прашањето во прегледот „Дали вашата општина веќе воспоставила административна единица за образование?“, 45% од општините одговорија „да“, додека 55% „сеуште не“. Ова покажува дека процесот на воспоставување административни единици не е завршен (види Дијаграм 1.)



(Дијаграм 1). Дали вашата општина веќе воспоставила административна единица за образование?

Наодите од Прегледот исто така покажуваат дека од сите општини коишто воспоставиле административни единици, 70% од нив се урбани единици додека 30% се рурални. Може да се разбере дека и покрај тоа што некои рурални општини веројатно влегле во втората фаза од процесот на децентрализација, тие сеуште не се во ситуација да создадат таква образовна единица во рамките на својата администрација (види Дијаграм 2).

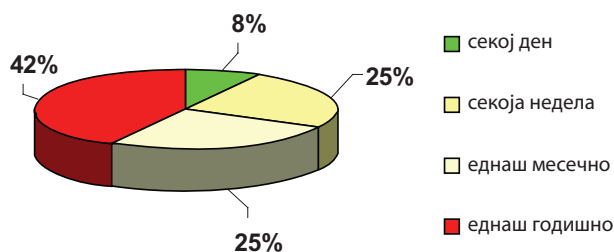
¹⁵ Дополнувања на Законот за основно образование и дополнувања на Законот за средно образование



(Дијаграм 2). Дали вашата општина веќе воспоставила административна единица за образование?

Во согласност со ново усвоеното законодавство на полето на образованието на училишно ниво¹⁶, учесниците (Училишниот одбор) сега имаат поважна улога отколку порано. Со дополнувањата на законите за основно и средно образование, а коишто произлегуваат од Законот за локална самоуправа (2002 година), се рedefинираше улогата на училишниот одбор по пат на негово овластување за избирање и отпуштање на директорот на училиштето¹⁷, за одредување на училишниот буџет и за донесување на училишниот статут.

Оттука, неопходни се редовни контакти со директорите и со членовите на училишните одбори со цел да се осигури квалитетно управување со образованието. На прашањето „Колку често вашата општина се среќава со директорите и членовите на училишните одбори?“, 8% од општините изјавија секој ден, а 42% кажаа еднаш годишно, додека 25% секој посебно одговорија дека се среќаваат секоја седмица и еднаш месечно соодветно (види Дијаграм 3).

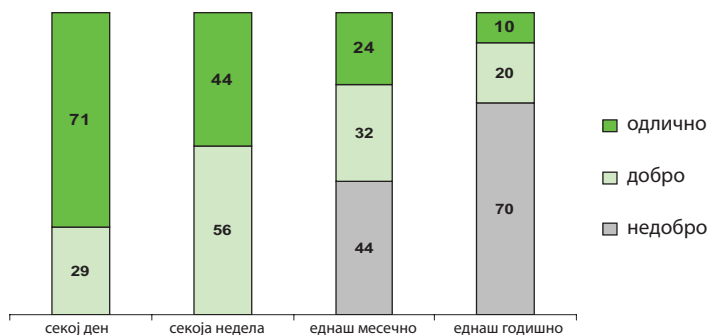


(Дијаграм 3). Колку често вашата општина се среќава со директорите и членовите на училишниот одбор?

¹⁶ Директорот на училиштето, Училишниот одбор, Наставниците и Родителскиот совет

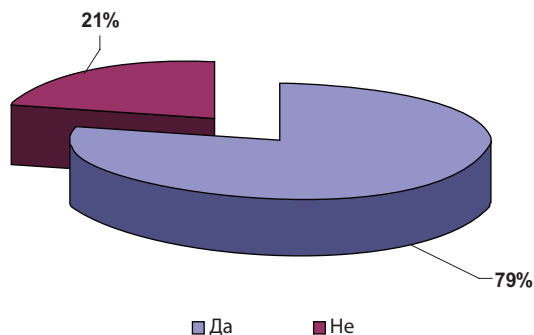
¹⁷ Во соработка со општините (канцелариите на градоначалниците)

Повратните информации за евалуацијата на директорите на училиштата и училишните одбори се во голема мерка позитивни. Седумдесет и еден процент од општините коишто имаат секојдневни контакти со учесниците од училиштата ја оценуваат нивната работа како „одлична“. Од друга страна, општините коишто имаат ретки контакти со училишната управа ја оценија нивната работа како „недобра“ во 70% од случаите, додека само во 10% од случаите тие ја оценуваат нивната работа како „одлична“, (повеќе детали во Дијаграм 4).



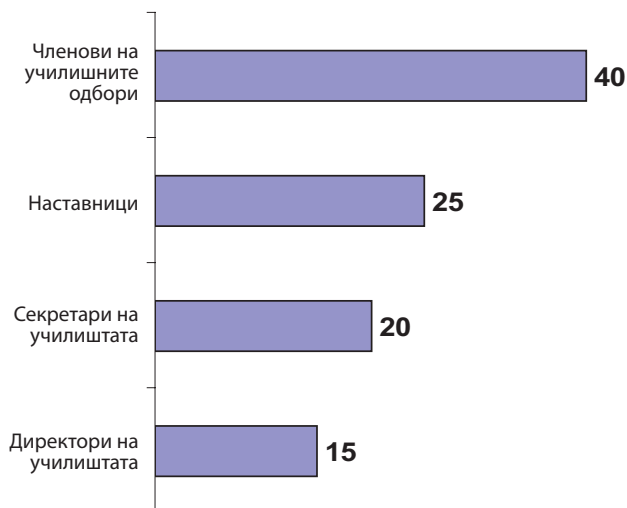
(Дијаграм 4). Како би ја оцениле работата на директорите на училиштата и училишните одбори?

Во однос на прашањето, „Дали мислите дека учесниците на ниво на училиштата (директори, членови на училишните одбори, наставници и родители) ги знаат своите права, улоги и обврски?“, 79% од општините одговорија позитивно додека 21% изјавија дека учесниците на ниво на училиштата не ги знаат своите права, улоги и обврски (Дијаграм 5). Ова не значи дека ЕЛС не треба да продолжат да ги промовираат правата, улогите и обврските на учесниците на ниво на училиштата.



(Дијаграм 5). Дали мислите дека учесниците на ниво на училиштата (директорите, членовите на училишните одбори, наставниците и родителите) ги знаат своите права, улоги и обврски?

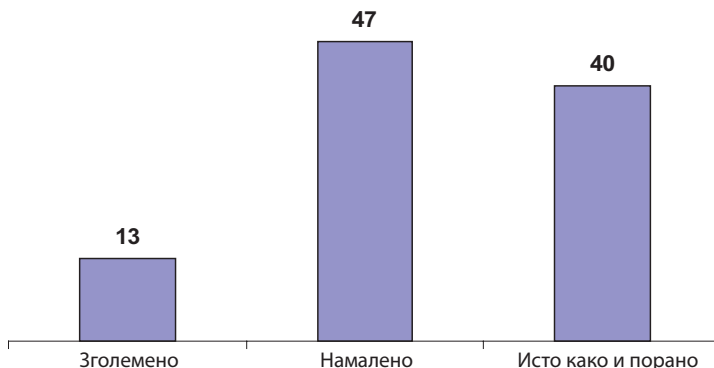
Општините исто така беа запрашани за тоа „За кои од учесниците е потребна обука за прашањата на образованието и децентрализацијата?“. Резултатите покажуваат дека 40% од општините сметаат дека на членовите на Училишните одбори им се потребни дополнителни обуки за зајакнување на нивните капацитети, 25% мислат дека на наставниците им се потребни обуки, 20% ги посочуваат секретарите во училиштата, додека за директорите на училиштата се смета дека најмалку им се потребни обуки (види Дијаграм 6).



(Дијаграм 6). На кои од учесниците им е потребна обука за прашањата на образованието и децентрализацијата?

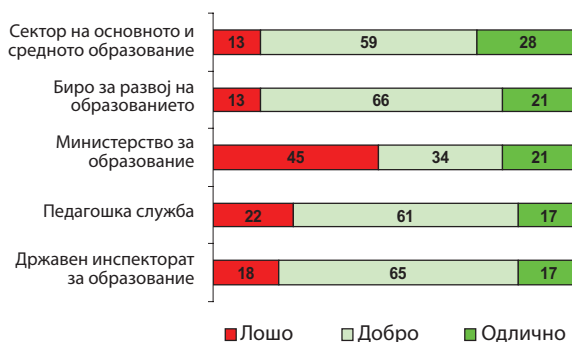
Еден од аргументите во прилог на децентрализираното образование (Левитас, 2002 година) се однесува на менаџерската ефикасност и ефективност и на деполитизацијата на образовниот систем. Претпоставката е дека, бидејќи националните министерства се наоѓаа подалеку од училиштата отколку локалните власти, многу одлуки на локално ниво се извршија според политичките врски и нивното влијание. Одлуката донесена на централно ниво во врска со прашањето на образованието на локално ниво и искуството со други поврзани прашања пред процесот на децентрализација, исто така покажа дека образовниот систем е многу централизиран и исполитизиран.

Одговорите на прашањето „Откако започна процесот на децентрализација, дали влијанието на политиката врз образованието се зголеми, намали или е исто како и порано?“ покажа дека 47% од општините мислат дека влијанието на политиката врз образованието се „намалило“, откако е започнат процесот на децентрализацијата, 13% од нив сметаат дека влијанието се „зголемило“ додека 40% велат дека нивото на влијание „останало неизменето“, (види Дијаграм 7).



(Дијаграм 7). Откако е започнат процесот на децентрализација, дали влијанието на политиката врз образованието се зголемило, се намалило или е исто како и порано?

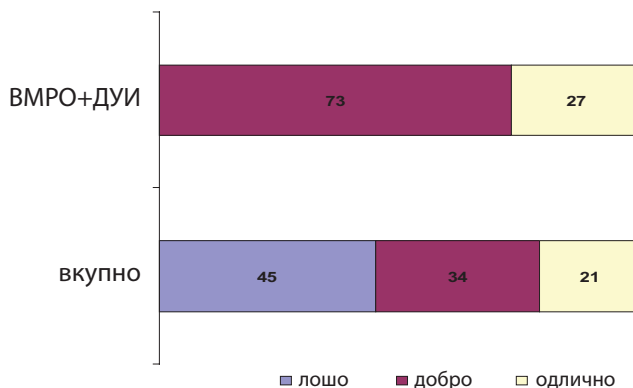
Запрашани за односите со Министерството за образование и неговите ограноци, 45% од општините одговорија дека имаат „лоши“ односи со релевантните централни власти, 34% изјавија дека имаат „добри“ односи со МО, додека 21% имаат „одлични“ односи со Министерството (види повеќе детали во Дијаграм 8). Повратните информации во врска со односите со различните ограноци на МО¹⁸ се главно попозитивни отколку бројките коишто директно се однесуваат на МО. Сите овие ограноци не се децентрализирани, а со нив се управува од централната власт (Министерството за образование).



(Дијаграм 8). Какви ви се односите со Министерството за образование и неговите ограноци?

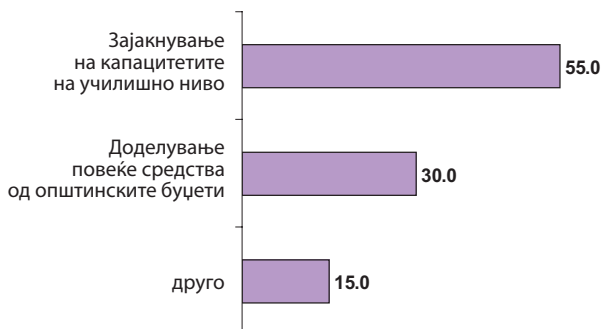
Се чини дека комуникацијата со министерството не е ослободена од политички влијанија: општините каде што градоначалниците ја имаат истата политичка позадина на сегашната влада се чини дека имаат подобри односи со Министерството за образование (73% имаат „добри односи со МО а 27% имаат „одлични“ односи) споредено со севкупните податоци (Дијаграм 9).

¹⁸ Сектор за основно и средно образование, Биро за развој на образованието, Педагошка служба, Државен инспекторат за образование



(Дијаграм 9). Какви ви се односите со Министерството за образование (во %)?

На крајот општините беа запрашани за посакуваните барања за обезбедување подобри услуги во основното и средното образование. Педесет и пет проценти од општините сметаат дека натаму треба да се зајакнат капацитетите на органите на училишно ниво (т.е. на директорот, училишните одбори и наставничките совети), додека 30% велат дека треба да се доделуваат повеќе средства од општинските буџети (види Дијаграм 10).



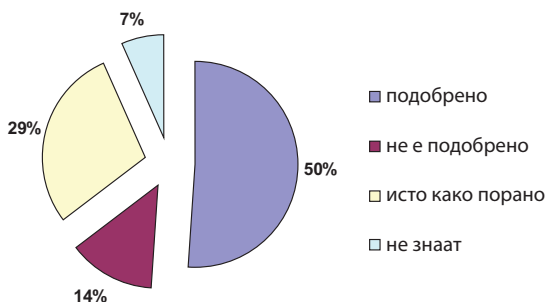
(Дијаграм 10). Што мислите дека треба да се преземе за вашата општина да обезбедува подобри услуги во основното и средното образование?

2.5. Наоди од анкетата за граѓаните

Покрај влезните податоци коишто доаѓаат од општините, анкетата исто така ги вклучува и мислењата на граѓаните за прашањата коишто се поврзани со образованието и децентрализацијата. Петстотини дваесет и пет граѓани беа анкетирани на прашалник доста сличен со оној којшто беше доставен до општините со цел да се споредат примерите од општините со очекувањата на крајните корисници на образовните услуги.¹⁹

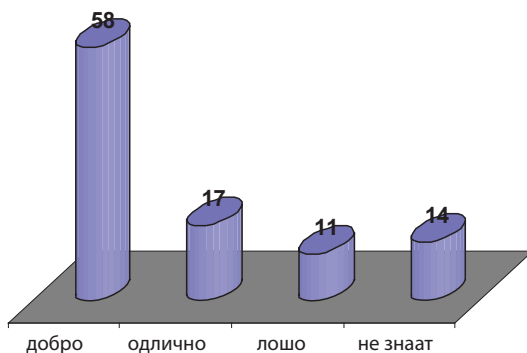
¹⁹ Директори на училишта (62), наставници (62), членови на училишните одбори (62), родители на ученици (339)

Граѓаните беа запрашани да коментираат за нивното согледување, поврзано со процесот на децентрализација од самиот негов почеток, и дали управувањето со образовната надлежност на локално ниво е подобро, не е подобро или е останато исто како што било и порано. Резултатите беа следни: 50% изјавија дека управувањето со образованието на локално ниво е подобро, 14% дека не е подобро и 29% дека е останато исто како што било и порано (види Дијаграм 11).



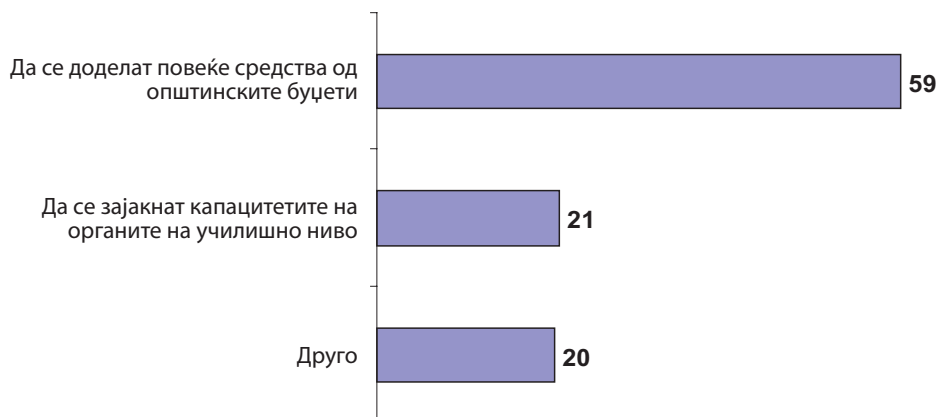
(Дијаграм 11). Откако започна децентрализацијата, управувањето со образовната надлежност на локално ниво е: подобрена, останата неизменета или влошена

Граѓаните сметаат дека соработката меѓу општините и училиштата е подобрена откако започнал процесот на децентрализација, 58% од анкетираните граѓани сметаат дека соработката е добра, 17% одлична, додека само 11% сметаат дека соработката е лоша, (види Дијаграм 12).



(Дијаграм 12). Соработката меѓу општината и училиштата според граѓаните

Истото прашање поставено на општините за подобрувањето на услугите во образованието ги даде следниве резултати: 59% од граѓаните одговорија дека општините треба да префрлат повеќе средства од нивниот буџет со цел нивните општини да обезбедат подобри услуги на полето на основното и средното образование, додека 21% велат дека тие средства треба да се искористат за зацврстување на училишните органи.



(Дијаграм 13). Што мислите дека треба да се преземе за вашата општина да обезбедува подобри услуги во основното и средното образование?

2.6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Децентрализацијата во образованието, како еден континуиран и креативен процес на промени и дејствија, треба да се анализира од различни гледишта: пренос и спроведување на одредени образовни надлежности од централната на локалната власт, постоење на повисоко ниво на автономија на училишно ниво, проценката на граѓаните на услугите во образованието и на крај но не и последно, врските меѓу трите главни нивоа во целиот процес на образованието, централното ниво, локалното ниво и училишното ниво.

Кога станува збор за децентрализираното образование, и на општината и на училишната управа треба да им се даде релевантна димензија. Директорите треба да управуваат со своите училишта во тесна соработка со училишниот одбор. На нив треба да им бидат дадени клучните одговорности од училишните одбори како што е предвидено со законодавството за основното и средното образование, но пред сè, тие треба да бидат под надзор на локалните власти (општините). Всушност, главните органи во целиот овој круг се училишните одбори, нивната структура којашто се состои од претставниците на наставниците, педагозите и стручните соработници, родителите, локалната самоуправа како и претставник од Министерството за образование и наука.

За зацврстување на одговорностите на сите учесници на училишно ниво, а и во контекст на соработката со локалната самоуправа и пошироката заедница, Училишните одбори треба да имаат клучна улога во управувањето со училиштата; нивната структура и нивните функции се утврдени со закон.²⁰ Законската

²⁰ Училишниот одбор е главниот управен орган во основните и средните училишта. Неговите најважни задачи се: донесување на Статутот на училиштето, донесување на годишниот буџет на училиштето, предлагање на Годишната програма за работа, предлагање на Годишниот финансиски план на општината, предлагање на кандидат за местото директор на училиштето на градоначалникот на општината.

рамка е насочена кон минимизирање на политичкото влијание во училишното управување, под услов училишните одбори да работат ефективно.

Главните заклучоци и препораки се следниве:

- Три години откако започна процесот на децентрализацијата, учесниците во тој процес ги знаат своите права, улоги и обврски, што не беше таков случај порано. Локалните власти покажуваат сериозност во однос на управувањето со образованието на најдобар можен начин.²¹ Доказ за ова е воспоставувањето на административните единици од страна на повеќето општини (55%), коишто се занимаваат исклучиво со образовни проблеми. Овој процент се очекува да се зголеми во блиска иднина следејќи го примерот на веќе поставените единици.
- Локалните власти мора да ја интензивираат својата комуникација и контакти со училишните директори, членовите на училишниот одбор и наставниците, со цел протоколот на информации меѓу нив да биде константен.
- Општините треба и понатаму да ги зацврстуваат капацитетите на учесниците на училишно ниво, со обезбедување на обука и други потреби за училиштата со цел да се зголеми свеста и разбирањето за нивните права, улоги и обврски во согласност со образованието и децентрализацијата. Иако (79%) од граѓаните одговорија дека ги знаат своите права, улоги и обврски, зајакнувањето на капацитетите на учесниците на училишно ниво е сеуште потребно (40% од ЕЛС сметаат дека на училишните одбори им е потребен дополнителна обука за градење на капацитети).
- Политичкото влијание во управувањето со образованието треба да биде минимизирано и неутрализирано по секоја цена. Еден од аргументите кој оди во полза на децентрализираното образование се однесува токму на управувачката ефикасност и ефективност и на деполитизацијата на образовниот систем. Претпоставката пред отпочнувањето на децентрализацијата беше дека образовниот систем е политизиран и дека со децентрализацијата ќе се обезбеди деполитизација.
- Иако основното и средното образование се управувани од страна на локалната самоуправа, постои потреба од подобра соработка меѓу општините и Министерството за образование (МО) и неговите ограноци. Анкетните резултати покажуваат дека некои општини сеуште имаат доста лоша комуникација со МО и сето тоа води кон недоразбирања кога процесот на децентрализација во образованието треба да биде завршен.
- Општините се свесни дека треба да ги зацврстат капацитетите на

²¹ Иако се забележаа неколку недостатоци во некои други извештаи (Извештајот за образованието во 2008 година на ЕГК при ОБСЕ)

раководителите на училиштата, училишните одбори, наставничките совети и другите органи на училиштата но сето ова треба да се спроведе и во пракса, на тој начин што ќе се префрлат повеќе средства од општинскиот буџет за образовните цели. Оваа идеја беше поддржана од страна на граѓаните кога им беа поставени слични прашања.

3. Комунални услуги

3.1. Општ вовед

Соодветното управување со комуналните претпријатија од страна на општините создава и голем број придобивки за локалните власти. Германските општини имаат искуство со воспоставување профитни јавни претпријатија како здравствени центри и спа центри, претпријатија за јавен превоз, управување со туристички атракции. Во многу случаи овие претпријатија претставуваат генератори на локалниот економски развој.

Одредувањето цени и наплатата на такси отсекогаш претставувало предизвик особено во земјите во транзиција. Цените на јавните услуги традиционално се пониски од вистинските трошоци за услугите поради политичките стратегии врз коишто влијаеле слабите економски стандарди и таквата политика резултирала со слаби претпријатија и лоши услуги. Со цел да се обезбедат соодветни услуги цените мора да се засноваат врз вистинските трошоци²² и мора да ги покријат трошоците за амортизација како и средствата за инвестиции. Наплатата на такси отсекогаш била значаен проблем за комуналните претпријатија. Редовната наплата на такси го определува производството на претпријатието, и го поттикнува пружањето подобри услуги по пониски цени.

Управувањето е клучно прашање за комуналните претпријатија. Општините ја назначуваат раководната структура на комуналните претпријатија, а градоначалниците ги назначуваат раководителите додека општинските совети ги избираат членовите на управните одбори и одлучуваат за почетното инвестирање во опрема и капацитети. Законот за јавни претпријатија²³ предвидува управни одбори коишто се состојат од 5 до 11 членови, избрани од редовите на слободните експерти во пружање комунални услуги. Одборите исто така треба да вклучат претставници на вработените во претпријатијата. Општината (градоначалникот и советот) го надгледува производството на претпријатијата, усвојува годишни планови за работа, годишната завршна сметка, и ги разгледува извештаите. Цените на услугите ги одредува општинскиот совет на предлог на управата на комуналните претпријатија.

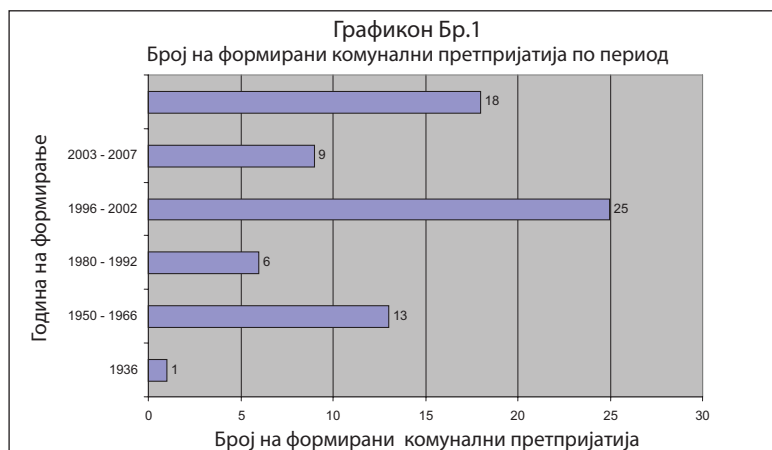
3.2. Наоди од Прегледот за 2008 година

Повеќето од проценетите комунални претпријатија се формирани меѓу 1996 и 2007 година, веројатно како резултат на Законот за локална самоуправа од 1996 година, реперна точка во процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа. И покрај тоа што значаен број претпријатија датираат уште од 50-тите

²² Методологија за одредување на цената на вода за пиење и отстранување на отпадни води од урбаните области, како што е предвидено од страна на Министерството за транспорт и врски. Службен весник 68/04.

²³ Закон за измени и дополнувања на Законот за јавни претпријатија, Службен весник бр. 49; 14.04.2006 година

и 60-тите, овие податоци покажуваат релативно куса традиција во управувањето со комуналните претпријатија.



Во Графиконот Бр. 2 е претставена високата фреквентност на промени во управувањето со комуналните претпријатија. Само 3 раководители беа на функција во континуитет во изминативе 10 години, додека во другите општини обртот на приходот се случи и до 7 пати. Раководителите се смениле во просек еднаш на секои 2,8 години. Дискутабилно е дали можат да се спроведат цврсти стратегии во таква временска рамка. Честите промени во раководството може да се резултат на несоодветно планирање од страна на општините или незадоволителна работа на назначените раководители.



Пет општини изјавија дека нивните комунални претпријатија имаат електронска пошта, а само една спомена постоење на веб сајт на комунално претпријатие. Ова ја потврдува ретката употреба на интернетот и современата технологија од страна на комуналните претпријатија за комуницирање не само со граѓаните/клиентите туку и во рамките на претпријатијето. Подоброто споделување информации по пат на современата технологија ќе ја зајакне јавната доверба во комуналните претпријатија и би можело да поттикне повисоки стапки во наплатата на таксите.

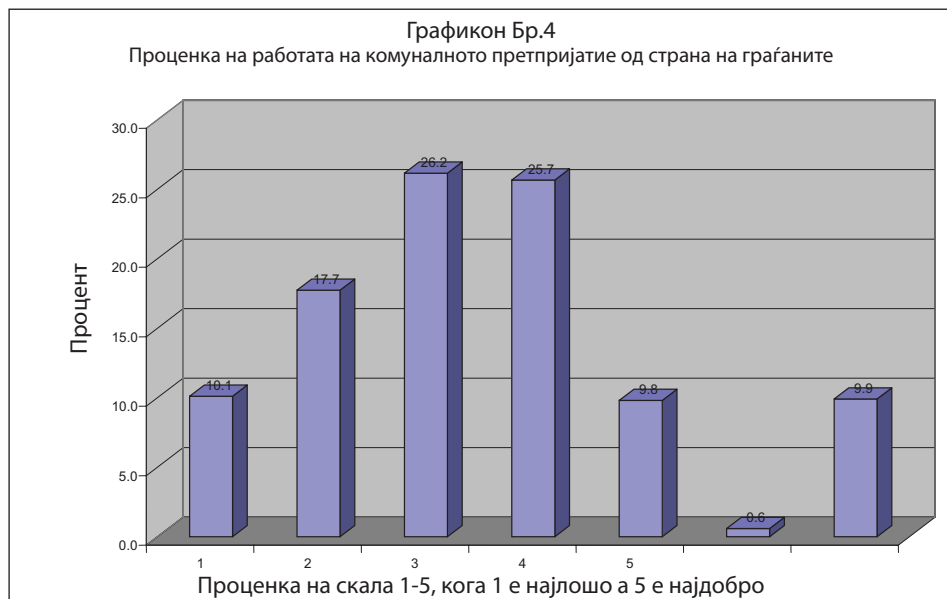
Триесет и седум од 67-те оценети општини изјавија дека нивните комунални претпријатија имаат долгови, во севкупен износ од 1.175.710.040 МКД²⁴. Големите долгови сериозно влијаат врз општинските буџети и ја ограничуваат ефективностата на политиките.

Осумдесет и два проценти од интервјуираните општини позитивно ја оценија работата на нивните комунално претпријатие, додека само 53% од испитаните граѓани²⁵ ја имаа истата оценка, во повеќето случаи вреднувајќи ги услугите на нивните комунални претпријатија меѓу 3 и 4 на скалата каде што 1 е најлошо а 5 е најдобро.



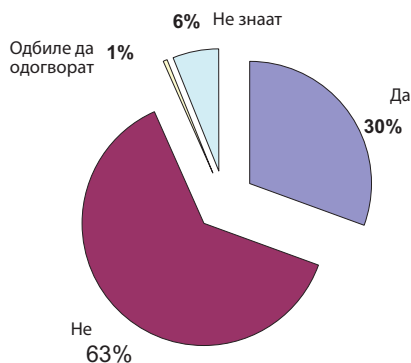
²⁴ 19.117.236 евра (девизен курс 1 ЕВР = 61,5 МКД).

²⁵ За целите на ова истражување во телефонската анкета учествуваше репрезентативен примерок од 1.009 граѓани ширум целата земја.



Педесет и два проценти од нашиот примерок од сондажата на јавното мислење изјавија дека цените на комуналните услуги²⁶ се несоодветни. Поголемиот број на овие граѓани (92%) сметаат дека цените се превисоки а само 5% мислат дека тие се пониски од тоа што треба. Шеесет и три проценти од граѓаните не би се согласиле да плаќаат повисоки цени дури и доколку услугите би биле подобри, а 91% тврдеа дека редовно ги плаќаат таксите за комуналните претпријатија. Најчестата причина за неплатените сметки се ниските примања.

Графикон Бр.5
Дали би се согласиле да плаќате повисоки комунални сметки за да добиете подобри услуги?



²⁶ Упатување на Методологијата за одредување на цената за вода за пиење и отстранување на отпадните води од урбаните области, Како што предвидува Министерството за транспорт и врски. Службен весник 68/04.

Како што беше споменато претходно, соодветното одредување на цените е едно од најважните барања за одржливо и ефективно пружање услуги. Само 46% од општините сметаат дека наплатените такси се во согласност со вистинскиот трошок за услугите, што значи дека цените се пониски од вистинските трошоци во 54% од случаите. Кога таксите не ги покриваат расходите, постојат две опции: цените мора да се зголемат, или трошоците мора да се намалат. Трета опција е субвенционирање на работата на комуналното претпријатие од општинскиот буџет.

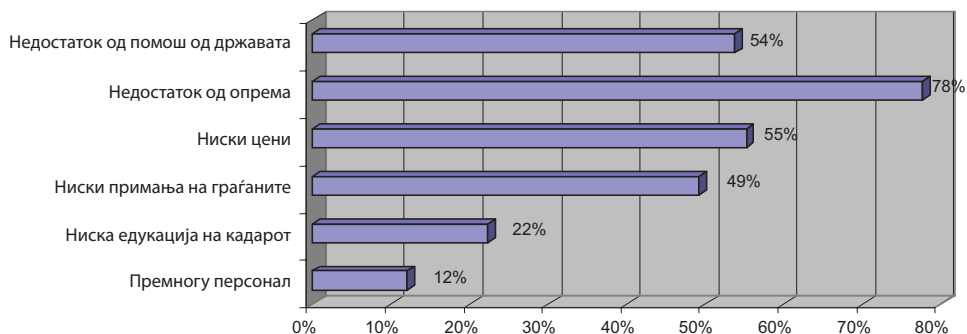
Неопходна е натамошна анализа и проценка во однос на одредувањето на цените; собраните резултати покажаа има големи разлики во одредувањето цени кај општините. Во однос на цената за собирање 1 тон ѓубре, цените за коишто известија општините се движат од двесте МКД до неколку илјади МКД. Ова може да значи дека општините немаат доволно податоци или системи за следење на работата на нивните јавни претпријатија или немаат капацитет да направат соодветна проценка на трошоците и цените поврзани со нивните услуги со цел соодветно да ги одредат цените.

3.3. Како да се подобри работата на комуналните претпријатија?

Во овој преглед се истражуваат проблемите со коишто се соочуваат општините во пружањето комунални услуги и за нивните стратегии за справување со ваквите прашања. Повторлива пречка за многу општини и комунални претпријатија е недостатокот од финансиски ресурси, коишто се потребни за да се обезбеди неопходната опрема. И граѓаните и општините го посочија недостатокот од опрема како главен проблем којшто го попречува подобреното обезбедување услуги.

Најголемиот број (78%) општини смета дека недостатокот од опрема е најголем проблем за комуналните претпријатија.

Графикон Бр. 6
Најголемите проблеми за комуналните претпријатија



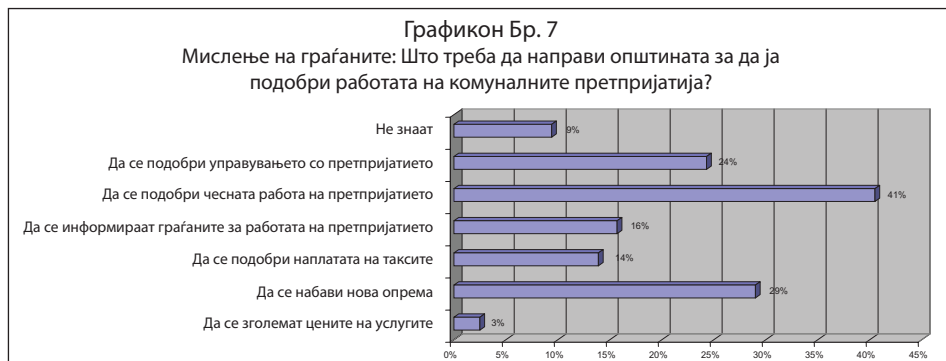
Доколку ги споредиме резултатите од Графикон Бр. 6 во врска со мислењето на општините со мислењето на граѓаните во анкетата на граѓаните наредена од страна на ОБСЕ ќе добиеме спротивни и различни согледувања:

Мислење на општините	Мислење на граѓаните
55% од општините изјавуваат дека цените на услугите се ниски	52% од граѓаните мислат дека цените на услугите се повисоки од тоа што треба
49% од општините сметаат дека ниските примања на граѓаните е еден од главните проблеми	91% од граѓаните изјавија дека тие редовно ги плаќаат таксите

54% од општините го споменаа недостатокот од помош од страна на државата, што е значајна бројка. Овој преглед не ги истражуваше причините и каков вид државна помош е потребна. Во согласност со ова мислење мора да напоменеме дека 85,5% од општините изјавија дека тие се согласуваат со тоа дека Законот за јавни претпријатија е добар. Понатаму државата имаше позитивен одговор на барањето за намалување на ДДВ за комуналните услуги до 5% што беше еден од главните проблеми за комуналните претпријатија и општините во текот на прегледот на ОБСЕ за 2007 година.

Според мислењето на граѓаните, недостатокот од опрема се смета за најголем проблем за комуналните претпријатија. Голем број граѓани ја поддржува набавката на опрема како неопходност но тие веруваат дека ова треба да се изврши со сегашното формирање на цените на услугите.

Мислењето на граѓаните во поглед на „почесната“ работа може да се протолкува како став на граѓаните дека претпријатијата можат да го подобрат начинот на којшто ги намалуваат непотребните расходи. Додека граѓаните не се подготвени да платат повеќе за услугите (Графикон Бр. 5) комуналните претпријатија и општините се поттикнуваат да изнајдат начини како подобро да ги употребат сегашните средства со подобро управување и да обезбедат подобри финансиски услови со намалување на трошоците.



СледниовнеГрафиконБр.8покажувадекамнозинството(67%)одопштинските стратегии за подобрување на услугите се однесуваат на обезбедување опрема за нивните комунални претпријатија.



Само 33% од општините сметаат дека јавните приватни партнерства ЈПП се средство за подобрување на услугите; а 25% имаат намера да влезат во Меѓуопштинска соработка – МОС спогодби. Дури и помалку од нив размислуваат за снабдување од надвор (т.е. купување услуги од соседните општини). Деветнаесет проценти од општините сметаат дека со стандардите ИСО ќе се подобри пружањето комунални услуги.

Кога се анализираат (Графикон Бр. 9) пречките за подобрување на услугите, недостатокот од финансии се смета за преодминантна пречка за 87% од општините. Причината за недостатокот од финансии за еднаков број (34% во обата случаи) општини се состои во слабата наплата на таксите и ниските цени на услугите.

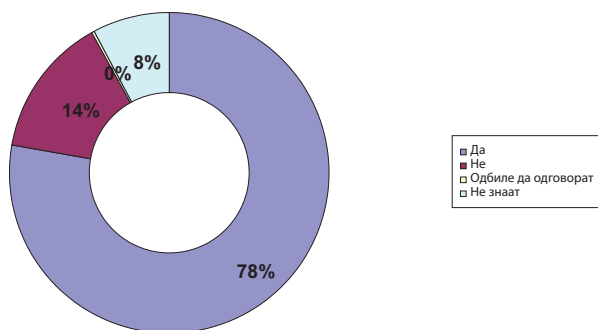


3.4. Одвојување на ѓубрето

Во прегледот е направена проценка на подготвеноста на граѓаните да учествуваат во рециклирањето на ѓубрето, активност којашто би можела да биде извор на приход за општините и за комуналните претпријатија. Прилично големо мнозинство од испитаното население би се посветило на активности за одвојување на ѓубрето.

Графикон Бр. 10

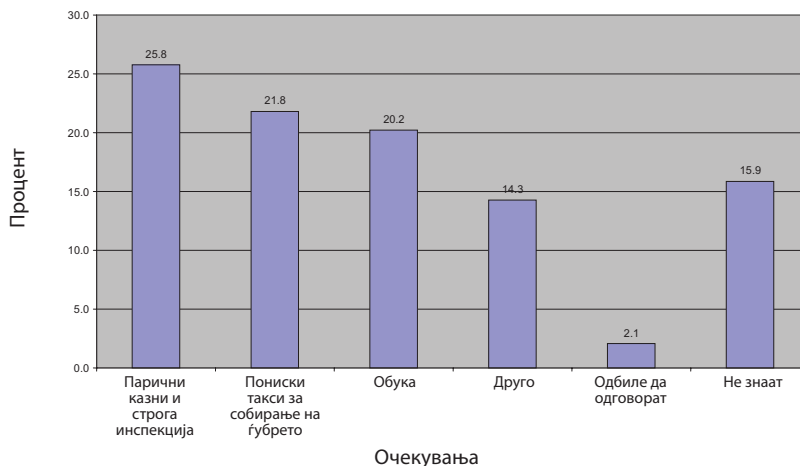
Одговори на граѓаните на прашањето дали би учествувале во одвојување на ѓубрето?



Граѓаните коишто се изјасниле во корист на рециклирањето на ѓубрето очекуваат од нивните општини и комуналните претпријатија да преземат дејствија како што се обезбедување опрема (посебни контејнери), водење кампањи за подигнување на свеста и намалување на таксите за другите комунални услуги.

Графикон Бр. 11

Што очекуваат граѓаните за да го одвојуваат ѓубрето?



3.5. Препораки

Повеќето земји во транзиција во Југоисточна Европа наследија слаби системи на обезбедување комунални услуги поради нереалните цени, неефикасните комунални претпријатија, недостатокот од опрема и застарените инфраструктури (т.е. водоводни и канализациски мрежи). Оттогаш се спроведени многу програми за подобрување на обезбедувањето на услугите, а речиси сите имплицирани дополнителни инвестиции и последователно сложување на наплатените такси со трошоците за услугите. Со други зборови, искуството покажува дека се можни подобри резултати по цена на преиспитување на цените. Ова не се чини како остварливо решение кога ќе се земат предвид сегашните економски ограничувања и општата колебливост да се прифатат повисоки такси.

Затоа е неопходно да се размисли за натамошни можности за поефикасно и поефективно обезбедување услуги, овозможувајќи со тоа намалување на трошоците за активностите на комуналните претпријатија. За тоа е потребно развивање цврсти стратегии и планови од страна на внимателно избрана управа и повеќе иницијативи за изградба на капацитети за сегашниот кадар во општинските претпријатија.

Можат да се следат неколку стратегии за зголемување на ефикасноста на комуналните претпријатија, на пример, вршење проценка на општинските капацитети во поглед на опфатената територија и/или услужените потрошувачи. Ова ќе помогне во изборот на најдобриот и најевтиниот начин за обезбедување услуги (Меѓуопштинска соработка по пат на воспоставување заедничко претпријатие, Јавно приватно партнерство или снабдување од надвор преку купување услуги од приватни компании или од комунални претпријатија од соседните општини).

Управувањето со долговите во моментот се издвојува како сериозна закана за општинските комунални претпријатија, и за износите коишто се во прашање и за наводната неспособност на претпријатијата и општините ефикасно да се справат со тоа. На ова прашање мора наскоро да му се посвети внимание, без ризик од оставање на големи делови од населението лишени од основни набавки како што е водата. На пример, централните власти можат да играат посредничка улога и можеби да ги поттикнат општините да подигнат заеми од комерцијалните банки под повластени услови. Ова е неопходно затоа што старите долгови на комуналните претпријатија ги блокираат сметките на претпријатијата. Ова ја блокира работата на претпријатијата затоа што ги спречува редовните исплати²⁷. Понатаму долговите на претпријатијата се зголемуваат затоа што сложената каматна стапка е многу повисока отколку каматните стапки на банкарските заеми. Овозможувањето банкарски заеми со цел репрограмирање на постоечките

²⁷ Претпријатијата чиишто банковни сметки се блокирани не можат да плаќаат никакви други давачки додека не се порамни долгот. Тоа значи дека комуналното претпријатие нема да може да исплаќа плати, да нарачува набавки, електрична енергија, бензин итн. со што се загрозува редовното обезбедување услуги.

долгови би обезбедило неколку користи. Преку користењето банкарски заеми претпријатијата и општините ќе бидат во состојба да ги репрограмираат долговите и да го испланираат нивното отплаќање на рати. Плаќањето на ратите ќе се испланира во буџетот на претпријатието и нема да ја блокира неговата банковна сметка. Ова ќе осигури постојано обезбедување услуги и пониски трошоци како за претпријатијата, така и за општините.

Воспоставувањето Совет на општинските потрошувачи²⁸ би им помогнало на општините да ја подобрат комуникацијата со граѓаните. Советот би служел како форум за дискутирање за наплатата на таксите и преговарањето за соодветни цени во поглед на посакуваниот квалитет на услугите.

²⁸ Закон за локална самоуправа, член 56

4. Локален економски развој

4.1. Вовед и правна позадина

Со Законот за локална самоуправа донесен во 2002 година значително се зголемуваат надлежностите на локалните службени лица, а ЛЕР (Локалниот економски развој) беше една од првите обврски пренесени на општинско ниво. Во членот 22 од Законот за локална самоуправа²⁹ ЛЕР се предвидува како надлежност на локалната самоуправа и се остава простор за општините да си создадат свој сопствен метод на планирање и спроведување на активностите за ЛЕР. Друг важен дел од општата правна рамка за ЛЕР е Законот за рамномерен регионален развој од 2007 година, чијашто цел е да се определат целите, прописите и носителите на политиката за планирање на регионалниот развој, финансирање и доделување средства за рамномерен регионален развој, проценка и набљудување на спроведувањето на развојните планови и проекти и други прашања поврзани со тоа.³⁰

Темелното спроведување на концептот за Локален економски развој бара сериозен ангажман од страна на општините во поглед на човечките и финансиските ресурси со цел да се поттикне растот и да се подобрат животните стандарди во рамките на нивните соодветни општински области.

Во ова поглавје е претставен статусот на ЛЕР како заедничка надлежност на единиците на локалната самоуправа и од перспектива на општините и од перспектива на деловната заедница. Во него се дадени информации за активниот пристап којшто општините го заземаат кон ЛЕР (систематски или врз ад хок основа) и состојбата со плановите за ЛЕР, како и за најчестите активности и пречки за нивното спроведување.

Понатаму, во него се проверува постоењето на точни информации во врска со локалните оперативни бизниси како основа за идно планирање на ЛЕР, улогата и важноста на ЈПП како средство за ЛЕР, зачестеноста на ангажирањето на општините во прекугранични соработки и улогата и активностите спроведени во рамките на постоечките региони за планирање за еднаков регионален развој.³¹

Разгледувањето на методите за финансирање за активностите спроведувани од страна на канцелариите за ЛЕР или координаторите на ЛЕР ќе биде проследено

²⁹ Закон за локална самоуправа, Службен весник на РМ 05/2002

³⁰ Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на РМ 63/2007

³¹ За планирање на потребите и спроведувањето мерки и инструментите за рамномерен регионален развој, законот предвидува воспоставување региони за планирање. Според сегашната класификација во Република Македонија, сите општини се поделени во 8 региони за планирање коишто соодветствуваат на статистичките региони, а тие се следниве: Пелагонија (9), Вардар (7), Северо-исток (6), Југо-запад (13), Скопје (17), Југо-исток (10), Полог (9) и Исток (13). Тие не се административни, политички, туку повеќе функционални единици наменети за планирање и спроведување на рамномерниот регионален развој.

со трендови во доделувањето средства од општинските буџети за ЛЕР и со главните очекувања од централната власт. Исто така ќе се даде преглед на општинските буџети распределни за рамномерен регионален развој.

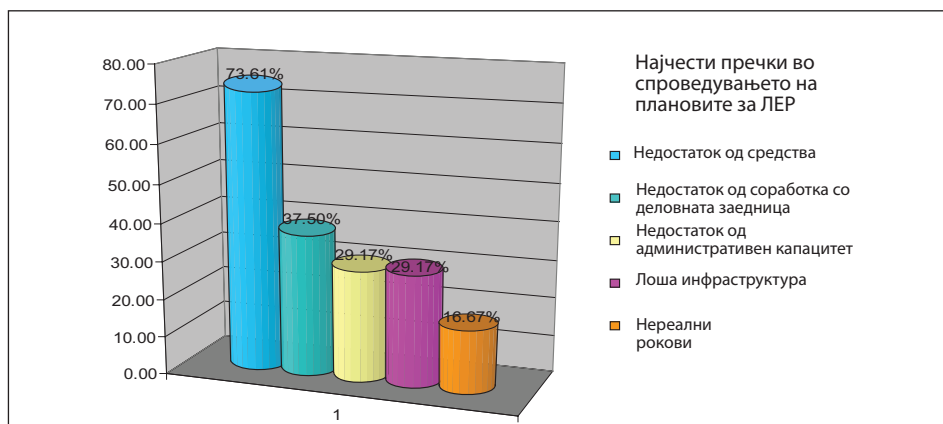
На крајот, во поглавјето се посочуваат напорите на општините за подобрување на бизнис климата и согледувањето на деловната заедница во врска со нивната важност и успешност.

4.2. Општини

Резултатите покажуваат дека 61 проценти од испитаните општини претходно ги планирале нивните активности за ЛЕР за периодот 2007-2008 година. Може да се забележи зголемување од 6,7 проценти кога ќе се спореди со резултатите од минатогодишниот преглед. Општинските стратегии за ЛЕР најчесто се планираат во временска рамка од 4 до 5 години. Дванаесет и пол проценти од општините го опфатија периодот од 2003-2008 година а 40,3 проценти го опфатија периодот од 2007-2013 година. Еден занемарлив број од општините веќе развија долгорочни планови за ЛЕР (на пример, планот на Теарце за ЛЕР го опфаќа периодот 2006-2016 година а Велес го испланирал ЛЕР сè до 2020 година).

Најчестата пречка којашто ги попречува општините без проблеми да ги спроведат своите планови за ЛЕР се изнесени во Графикон 1. Седумдесет и три заплата шест проценти од интервјуираните администрации идентификуваа недостаток од средства како главна пречка, додека 37,5 проценти изјавија дека постои недостаток од соработка со локалната деловна заедница а 29,17 проценти посочија недостаток од административен капацитет и слаба инфраструктура. Шеснаесет проценти од општините признаа дека постои лошо планирање (нереални рокови во плановите за ЛЕР), додека неколку општини се повикуваат на недостатокот од соработка со централната власт како најчеста пречка за спроведувањето на ЛЕР.

Графикон 1



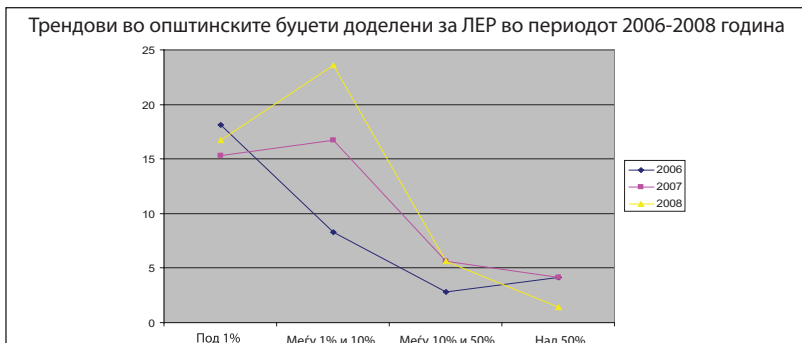
Што се однесува до активностите спроведени во периодот 2007-2008 година со цел подобрување на локалниот економски развој и климата за инвестирање, општините го земаа предвид следново:

- Шеесет и една општина ја подобриле локалната инфраструктура;
- Педесет и две извршиле промотивни активности (кампани, саеми, лични контакти со деловните заедници);
- Триесет и шест ги подобриле и стандардизирале административните процедури;
- Шеснаесет го намалиле на минимум нивото на даноци за локалните компании;
- Десет воспоставиле јавно-приватни партнерства; и
- Девет се организирале во регионална економска или деловна мрежа.

Педесет и четири заплата два проценти потврдија дека имаат унифицирана и ажурирана база на податоци за постоечките бизниси а 41,2 проценти не создале таква база на податоци. Дваесет и шест општини коишто создале база на податоци за постоечките бизниси ги ажурираа во текот на 2006 и 2007 година, додека три општини извршиле најскорешни ажурирања во текот на 2008 година.

Во просек, најголемиот број општини доделиле меѓу 1 и 10 проценти од своите буџети за ЛЕР во периодот 2006-2008 година. Во Графиконот 2 се дадени докази за сè поголемите трендови во распределувањето на општинските буџети за ЛЕР во 2007 и 2008 година во споредба со 2006 година. (Во 2006 година, само 8,3 проценти од општините доделиле меѓу 1 и 10 проценти од нивните буџети за активностите за ЛЕР, додека во 2007 и 2008 година оваа бројка изнесуваше 16,7 проценти и 23,6 проценти соодветно.) Од друга страна, процентот на општини коишто доделуваат под 1 процент за активностите за ЛЕР се намалува во периодот 2006-2008 година. Приближно 4 до 5 проценти од општините изјавија дека тие доделиле над 10 проценти (во некои случаи дури и над 50 проценти) од нивните буџети за активностите на ЛЕР, но во таквите случаи бројките ги вклучуваат грантовите на донаторите наменети за ЛЕР.

Графикон 2



Приближно, само една четвртина од општините воспоставиле ЈПП, каде што најчестите спроведувани активности се наведени подолу, рангирани според приоритетноста:

- Ја финансирале изградбата на инфраструктурата (патишта, водоснабдување, итн.)
- Ја помогнале изградбата на училишта
- Ја помогнале изградбата на деловни центри
- Ја помогнале изградбата на општински пазари
- Помош при изработката на проектната документација

Триесет и шест од општините тврдат дека биле дел од прекугранична соработка во периодот 2007-2008 година. Најчесто, тие влегуваат во прекугранична соработка со соседните земји на полето на туризмот, културата и заштитата на животната средина.

Шеесте и три проценти изјавија дека наменуваат свој претставник во центарот за рамномерен регионален развој³² на регионот за планирање во којшто припаѓаат; додека 25 проценти не наменуваат претставник. Распределени по региони, општините коишто имаат претставник во соодветниот центар за рамномерен регионален развој се претставени во Табела 1.

Табела 1 Број на општини коишто наменуваат свој претставник во Центарот за рамномерен регионален развој (%)

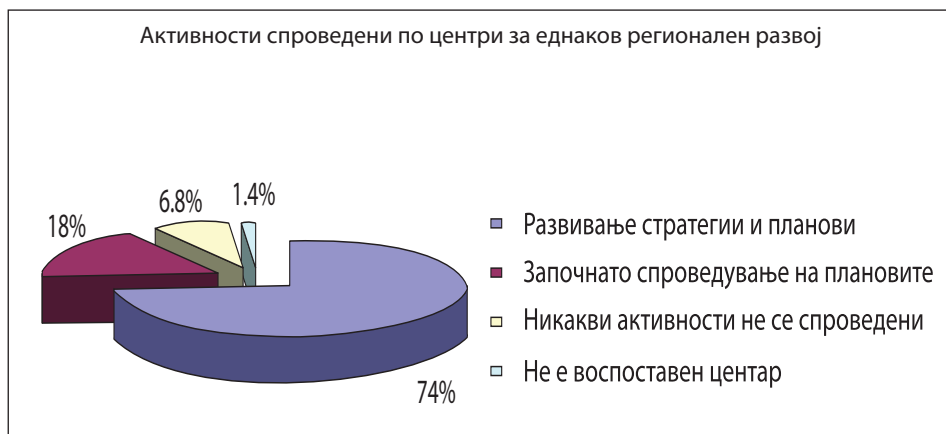
Пелагонија	Вардар	Северо-исток	Југо-запад	Скопје	Југо-исток	Полог	Исток
78	57	50	54	35	30	78	54

Седумдесет и четири проценти од општините изјавија дека нивниот центар за рамномерен регионален развој се наоѓа во процес на создавање стратегии и планови за развој. Само 18 проценти од општините изјавија дека спроведувањето на развојните планови започнало во нивните соодветни региони за планирање³³. Околу 6,8 проценти од општините веруваат дека нивните центри не спровеле никаква активност за рамномерен регионален развој. (Види графикон 3).

³² Центрите за развој на регионите за планирање се воспоставени од страна на сите општини во рамките на регионот за планирање; тие се сместени во општината со најголем број жители и се финансирани од општинскиот и од владиниот буџет на 50%-50% основа за првите пет години. Раководител на Центарот се избира врз основа на јавен оглас за работно место. Што се однесува до законот, на центрите им е даден статус на правни лица а нивната првична улога се состои во извршување технички активности важни за развојот на соодветниот регион за планирање.

³³ Според прегледот, општините коишто го започнаа спроведувањето на плановите за рамномерен регионален развој се дел од следниве региони: Пелагонија, Полог и Исток.

Графикон 3



Дваесет и четири проценти од општините изјавија дека доделиле помалку од еден процент од својот општински буџет за балансиран регионален развој во периодот 2007-2008 година. Во Табелата 2 е прикажан преглед на бројот на овие општини по региони на планирање и просечната вредност на општинскиот буџет доделен за рамномерен регионален развој.

Табела 2 Број на општини коишто доделиле средства од општинскиот буџет за рамномерен регионален развој (%) и просечната вредност (МКД)

Регион статистички регион	Број на општини	Просечна вредност во МКД
Пелагонија	5	247.309
Северо-исток	2	743.390
Југо-исток	6	192.882
Исток	4	174.606

Средствата од централениот буџет за рамномерен регионален развој³⁴ во периодот 2007-2008 година беа единствено примени од страна на 3 општини, во вкупен износ од 2.453.200 МКД. Како споредба, пред донесувањето на Законот за рамномерен регионален развој, далеку повеќе средства од централниот буџет беа доделувани за целите на регионалниот развој (види табела 3).

³⁴ Доделувањето средства коишто треба да се распределат од Буџетот ќе се засноваат врз нивото на развој на општините и на регионите за планирање (определено со индексот за економски развој и со демографскиот индекс).

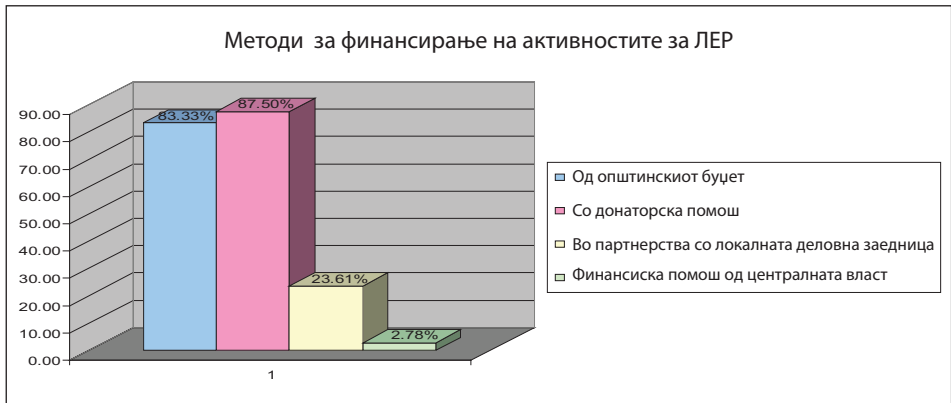
Табела 3 Одобрени и планирани средства од централниот буџет за неразвиените економски региони (1994-2007 година)

Година	Одобрено во Буџетот	Предвидено во Законот (1% од БДП)	% од одобрените средства
1994	418.000.000	1.464.090.000	28,55
1995	700.000.000	1.695.210.000	41,29
1996	750.000.000	1.764.440.000	42,51
1997	500.000.000	1.860.180.000	26,88
1998	520.000.000	1.949.790.000	26,68
1999	470.000.000	2.090.100.000	22,49
2000	758.000.000	2.363.890.000	32,08
2001	560.000.000	2.338.410.000	23,95
2002	850.000.000	2.388.900.000	35,58
2003	238.000.000	2.388.900.000	9,96
2004	221.132.000	2.652.570.000	8,33
2005	205.132.000	2.866.260.000	7,15
2006	166.000.000	3.076.290.000	5,4
2007	184.000.000	3.326.090.000	5,53
Total:	6.541.364.000	20.303.910.000	22,6

Извор: „Следење на спроведувањето на начелата за добро владеење со јавните средства“, нацрт извештај, ФОСИМ, 2008

Што се однесува до методите за финансирање на активностите на ЛЕР (релевантните податоци се изложени во Графикон 4), околу 87,5 проценти од општините користат донаторска помош, речиси истиот број од нив беа во состојба да обезбедат средства од општинскиот буџет во периодот 2007-2008 година за ЛЕР. Дваесет и шест запира три проценти користат партнерства со локалната деловна заедница како метод на финансирање на активностите за ЛЕР а незначителен дел тврдат дека користеле средства од централната валст.

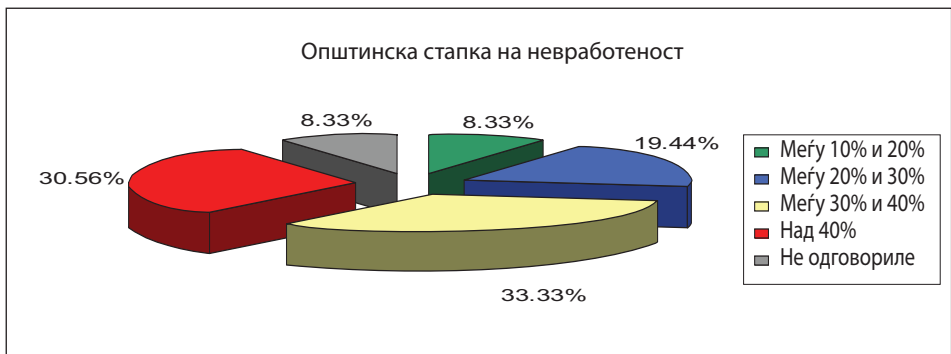
Графикон 4



Споредено со периодот 2006-2007 година, за чиешто времетраење само 53 проценти од општините изјавија дека доделиле средства од општинските буџети за ЛЕР, а известно е за зголемување од речиси 30 проценти за 2007-2008 година.

Во Графиконот 5 се прикажани општинските согледувања во врска со стапките на невработеност. Повеќето општини (околу 33,33 проценти), бележат стапка на невработеност меѓу 30 и 40 проценти, еднакво поделена во урбаните и руралните општини. Речиси 31 проценти од општините известија за стапка на невработеност од над 40 проценти, каде што преовладуваат руралните општини во оваа група. Четиринаесет општини известија за стапка на невработеност меѓу 20 и 30 проценти и само 6 општини искажаа стапка на невработеност меѓу 10 и 20 проценти.

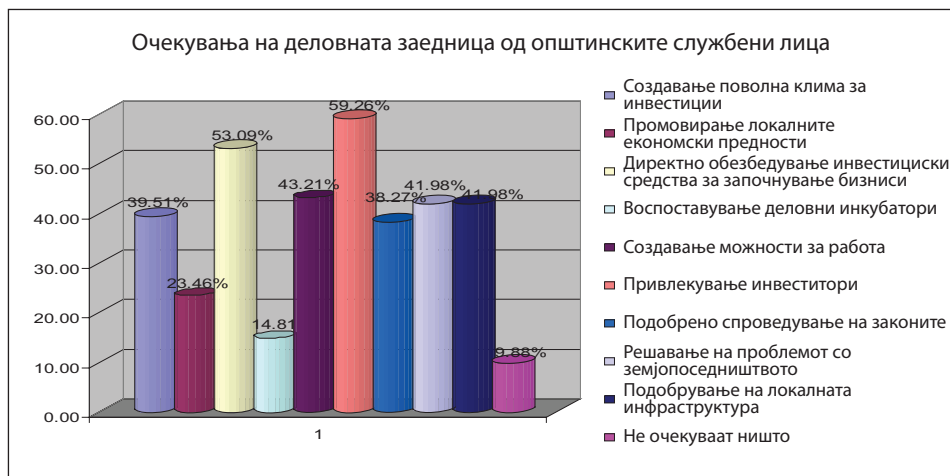
Графикон 5



4.3. Согледувања на граѓаните (сондажа на јавното мислење)

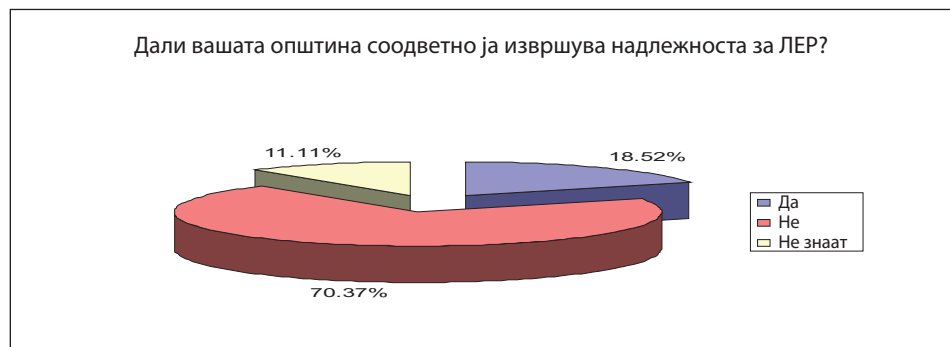
Резултатите од сондажата на јавното мислење посочуваат на тоа дека 59,26 проценти од деловната заедница³⁵ очекува од општините да привлечат инвеститори; додека релевантен процент (53,09) очекува од општините да обезбедат бизниси со инвестициски фондови (графикон 6).

Графикон 6



Како што е изнесено во Графиконот 7, 70,37 проценти од испитаните деловни луѓе не сметаат дека нивната општина соодветно ги извршува надлежностите во врска со ЛЕР. Само 18,52 проценти чувствуваат подобрување во деловната сфера на локално ниво откако е извршен преносот на надлежностите.

Графикон 7



³⁵ Статистичкиот примерок се состои од 81 припадници на деловната заедница ширум целата земја (37 проценти од сопствениците и ко-сопствениците на компании, 27 проценти од директорите и вишите раководители и 36 проценти од претставниците на раководството на средно ниво)

Што се однесува до ЈПП, четириесет и осум проценти одговорија дека во нивната соодветна општина не постои никакво ЈПП; истиот процент не знаат за постоењето на какво било ЈПП. Само речиси 4 проценти го потврдија постоењето на ЈПП, од коишто само 1,2 проценти изјавија дека имаат активно учество во општинските ЈПП.

4.4. Заклучоци и препораки

Од резултатите на прегледот може да се заклучи дека значителен број општини следат систематски пристап во планирањето на нивниот ЛЕР. Се забележува зголемување во споредба со 2006-2007 година во однос на бројот на општини коишто направија планови за ЛЕР, во најголемиот дел опфаќајќи период од 4 до 5 години. Се чини дека најтешката пречка во спроведувањето на плановите за ЛЕР претставува пристапот до средства, а соработката со деловната заедница и цврстиот административен капацитет се идентификувани дека имаат слаб квалитет.

Кога се гради поволна деловна и инвестициска средина, општините најмногу се фокусираат врз подобрувањето на локалната инфраструктура, промотивните активности (кампањи, саеми) и врз стандардизирањето на административните процедури. Само еден мал број ги признаваат ЈПП, регионалните економски мрежи и намалувањето на оданочувањето за локалните бизниси на правните лица како ефективни методи за унапредување на ЛЕР.

И покрај тоа што се забележуваат позитивни трендови во распределувањето на општинските буџети за ЛЕР, средствата се сеуште релативно мали. Ова докажува дека ЛЕР не се смета за клучна надлежност од страна на многу општини. При спроведувањето на ЛЕР, општините се потпираат врз донаторска помош до еднаков степен до којшто ги користат средствата од општинските буџети. Се забележуваат позитивни трендови во споредба со 2006-2007 година во користењето на сите три методи на финансирање (општинскиот буџет, донаторската помош и ЈПП).

Општините влегуваат во прекугранична соработка со соседните земји, најмногу во поглед на проекти во туризмот, културата и заштитата на животната средина.

Повеќе од половината од општините наменувале свој претставник во центарот за рамномерен регионален развој, но повеќето од воспоставените центри сеуште се наоѓаат во процес на развивање на стратегиите и плановите за регионален развој. Според резултатите од Прегледот, само регионите за планирање Полог, Пелагонија и Исток започнаа со спроведување на плановите за рамномерен регионален развој. Еден центар за рамномерен регионален развој сеуште не е воспоставен (Југо-западниот регион). Општините од Северо-источниот регион во просек го распределија највисокиот дел од нивните буџети

за рамномерен регионален развој, а по нив оние од Пелагонија, Југо-истокот и Истокот. Другите региони, според резултатите од Прегледот, не се потпираат врз општинските буџети кога го планираат развојот.

И покрај тоа што Законот за рамномерен регионален развој годишно пропишува најмалку 1% од БДП (приближно 45 милиони евра) преку Буџетот на земјата за да се распределат за оваа намена, многу малку општини тврдат дека добиле средства од централниот буџет за рамномерен регионален развој во периодот 2007-2008 година. Ова, поддржано од наведениот извештај на ФОСИМ, води кон општиот заклучок дека финансиската помош за рамномерниот регионален развој понудена од страна на државниот буџет е далеку од законски утврденото ниво, па оттука Централната власт не успеа да ги исполни своите обврски.

Општините покажуваат свест за потребата од ефективно справување со локалниот економски развој, и со зголемената стапка на невработеност. Руралните општини се делумно загрозуени од големата невработеност, која веќе предизвикува масовно емигрирање во околните урбани средини.

Локалните деловни луѓе генерално очекуваат од локалните власти да создадат погодна инвестициска и деловна средина, а многумина од нив сеуште очекуваат општините да обезбедат фондови за инвестирање во бизниси и да создадат конкретни можности за вработување. Значителен број деловни луѓе сметаат дека општините не го спроведуваат правилно ЛЕР, а само една четвртина од нив почувствувала некакво подобрување откако е започнат процесот на пренос на надлежностите. Самиот факт што само неколкумина деловни луѓе биле активно вклучени во јавно-приватно партнерство со нивните општини говори за непостоечка соработка меѓу нив.

Изградбата на инфраструктурата, стандардизирањето на административните постапки (по можност ИСО стандардизацијата), строгото спроведување на законот и предвидливата деловна средина (применливи локални даноци и такси за правните лица) се клучните предуслови за привлекување домашни и странски инвеститори. Општините немаат цврста основа за идно планирање за ЛЕР. Тие треба да ја ажурираат својата евиденција за локалните деловни правни лица доколку сакаат да им дадат поддршка, а за ова е потребен посериозен пристап и повисоки општински инвестиции во ЛЕР.

Може да се заклучи дека постои потреба од поголема изградба на капацитети за службените лица задолжени за ЛЕР во стратешкото планирање пристапност до донаторските фондови, развој на соодветни документи за пријавување и воспоставување партнерства со бизнисите и со граѓанското општество. Понатаму, општините треба да го подобрат пристапот до сите релевантни информации за локалните претприемачи.

Споредено со 2006-2007 година, не е направен никаков напредок во поглед на унапредувањето на локалната соработка меѓу општините и деловната заедница за целите на ЛЕР. Деловните луѓе и приватните претприемачи треба повторно да воспостават комуникација со општините и да ги препознаат како партнери, а не како бирократски товар. Една кампања за кревање на јавната свест ширум целата земја за сите релевантни учесници (деловни луѓе, граѓанскиот сектор и општинските службени лица) би помогнала да се зацврснат заедничките придобивки од културата на соработка. Значајната улога на јавните-приватни партнерства мора на широко да се препознае како движечко средство за намалување на невработеноста, сиромаштијата и подобрување на животниот стандард.

Централната власт треба да ги исполни обврските преземени според Законот за рамномерен регионален развој а општините треба да ги обединат инфраструктурните, природните и финансиските капацитети за градење заеднички мрежи на соработка. Интересот на донаторите во спроведувањето на Законот е особено од помош за постигнувањата во сферата на Локалниот економски развој.

5. Општински финансии

5.1.1. СТАТУСОТ НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Јули 2008 година го означи крајот на третата година откако е започната фискалната децентрализација во земјата и, за голем број единици на локалната самоуправа, првата година од втората фаза на фискалната децентрализација.

Во согласност со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Владата во јануари 2007 година формираше Комитет задолжен за следење на нивото на исполнување на барањата за влегување во втората фаза од фискалната децентрализација од страна на општините. Требаше да се направи проценка на финансиските резултати од сите единици на локалната самоуправа во првите 24 месеци од фискалната децентрализација, а општините коишто ги претставуваат работните задачи во согласност со условите наведени во Законот³⁶ треба да им се дозволи пристап до втората фаза. Комитетот разгледа 42 општини³⁷ подготвени за влез во втората фаза од септември 2007 година, следени од дополнителни 9 општини³⁸ на 1 јануари 2008 година, 6 општини³⁹ на 1 април 2008 година и 5 општини⁴⁰ на 1 јули 2008 година. Владата сеуште не го усвои неодамнешниот извештај од Министерството за финансии во којшто се предвидува вклучувањето на уште 4 општини од 1 јануари 2009 година. Доколку Владата го усвои извештајот, 66 единици на локалната самоуправа наскоро ќе бидат вклучени во втората фаза од фискалната децентрализација. Овие општини добиваат блок грантови за финансирање на неколку надлежности (основното и средното образование, културата, социјалната заштита, заштитата на децата и здравствената заштита). Покрај наменските грантови коишто веќе се на сила за финансирање на овие надлежности, блок грантовите предвидени со втората фаза ги опфаќаат платите на персоналот (на пр. на наставниците) вработени во институциите коишто сега треба да се финансираат од страна на единиците на локалната самоуправа. Раководењето со зголемените средства претпоставува поседување соодветен административен капацитет од страна на општините за управување со овие средства.

Методологиите за распределувањето на блок дотациите грантовите за 2009 година беше објавено во јуни 2008 година. Министерството за финансии го одреди точниот износ којшто треба да го добијат општините во 2009 година од блок дотациите, данокот на додадена вредност и персоналниот данок од

³⁶ Службен весник, бр. 61/2004

³⁷ Аеродром, Берово, Битола, Богданци, Боговиње, Босилово, Брвеница, Бутел, Чаир, Центар, Чучер Сандево, Дебар, Дојран, Долнени, Гевгелија, Горче Петров, Илинден, Јегуновце, Карбинци, Карпош, Кисела Вода, Кочани, Конче, Кратово, Крушево, Куманово, Македонски Броф, Маврово, Ростуше, Могила, Неготивно, Ново Село, Прилеп, Радовиш, Штип, Струмица, Свети Николе, Теарце, Тетово, Валаново, Велес, Зрновци

³⁸ Ресен, Струга, Гази Баба, Гостивар, Шуто Оризари, Старо Нагоричане, Дебарца, Липково и Новаци

³⁹ Василево, Демир Хисар, Кавадарци, Чешиново, Сарај и Град Скопје

⁴⁰ Зелениково, Пехчево, Ранковце, Росоман и Чашка

доход со кусо задоцнување во однос на крајниот рок определен во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (30 септември).

До сега, 19 општини сеуште не се вклучени во втората фаза од фискалната децентрализација. Девет од нив не ги исполнуваат ниту условите во однос на првата фаза (т.е. да имаат 3 вработени коишто работат во областа на финансирањето и 2 во администрирање на даноци). Петнаесет општини се оптоварени со постојани долгови а нивните банковни сметки се блокирани во моментот. Здружението на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) проценува дека севкупниот општински долг се намлил од 51 на приближно 10 милиони евра од почетокот на процесот на децентрализацијата.

5.1.2. ГЛАВНИ ДОПОЛНУВАЊА ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО ВО ОБЛАСТА НА ЛОКАЛНОТО ФИНАНСИРАЊЕ

Од јули 2007 беа воведени неколку промени во законодавството за подобрување на финансиската состојба на единиците на локалната самоуправа. Најзначајните промени беа направени во следниве области. Најзначајните промени беа направени во следниве области:

- Закон за измени и дополнувања на Законот за буџети (Службен весник бр. 4/08, 103/08)
- Закон за даноци на имот (Службен весник бр. 92/07)
- Закон за градежно земјиште (Службен весник бр. 82/08)
- Закон за измени и дополнувања на Законот за градежништво (Службен весник бр. 82/08)

Главната новост воведена со Законот за измени и дополнувања на Законот за буџети се однесува на обврската на единиците на локалната самоуправа да донесуваат тригодишни планови за развојни програми покрај општото и посебното програмирање. Плановите треба да бидат во согласност со Буџетскиот циркулар испратен од страна на Министерството за финансии, и ќе треба да ги поднесуваат градоначалниците до општинските совети за одобрување до 20 октомври секоја календарска година за наредниот тригодишен период. Штом еднаш ќе биде усвоен од страна на советот, овој план станува составен дел од општинскиот буџет. Воведувањето повеќегодишни планови наметнува неопходни вештини на планирање и познавање од областа на финансиското управување од страна на општинската администрација задолжена за финансиските прашања.

Со новите измени, градоначалниците можат да одлучуваат за зголемување на отплатата на долговите доколку приходите се повисоки од оние планираните. Понатаму, крајниот рок за усвојување на ребалансот на буџетите се проширува од 1 септември до 15 ноември.

Дополнувањата на Законот за даноци на имот којшто стапи на сила на 1

јануари 2008 година им дозволува на градоначалниците да ги отпишат – по одобрение од страна на општинските совети – даночните обврски доколку трошоците за наплата се покаже дека ги надминуваат износите на неплатените побарувања.

Беа воведени неколку новитети со дополнувањата на Законот за градежно земјиште и Законот за измени и дополнувања на Законот за градежништво. Во членот 56 од Законот за градежништво се наведува дека управниот орган задолжен за вршење на финансиските активности (финансиската единица во општината), ги пренасочува приходите по основ на надоместокот за уредување на градежното земјиште и надоместокот за изработка на урбанистички планови⁴¹ на сметка на органот на државната управа (Агенција за просторно планирање) надлежен за вршење работи од областа на уредување на просторот, штом правните акти се навремено издадени од страна на општината. Вкупниот износ на овие приходи се дели на 30% за државата/централниот буџет (за изработка на просторно планирање на државата) и 70% за општината којашто ги спровела.

Според член 14 од Законот за градежно земјиште, доходот од продажбата и изнајмувањето на јавното градежно земјиште се дели меѓу централната власт и општините во сооднос 60:40. За урбанизирањето⁴² на градежното земјиште, инвеститорите мора да платат одреден надомест а висината зависи од степенот на урбанизација т.е. од комуналната инфраструктура којашто веќе постои на земјиштето. Доходот поврзан со ова влегува во општинските буџети и мора да се распредели за финансирање на урбанизацијата на градежното земјиште.

Друга измена којашто вреди да се спомене е дополнувањето на Законот за централен регистар. Од јули 2008 година, единиците на локалната самоуправа, заедно со Владата и другите управни органи, можат бесплатно да ги користат податоците од Централниот регистар. Како резултат на ова, единиците на локалната самоуправа можат да ги користат податоците од сите правни лица коишто подлежат на плаќање комунални услуги на нивната територија коишто се внесени во трговскиот регистар. Исто така, Централниот регистар редовно ќе ги информира единиците на локалната самоуправа во врска со какво било ажурирање; ова ќе овозможи ефикасно одржување на општинските бази на податоци за даночните обврзници.

5.1.3. СТРУКТУРАТА НА ОПШТИНСКИТЕ ПРИХОДИ И РАСХОДИ

1.3.1. Структура на општинските приходи

Приходите на локалната власт многукратно се зголемија од почетокот на фискалната децентрализација во 2005 година. Првото нагло зголемување беше забележано во 2006 година а второто во 2008 година, во согласност со почетокот на секоја од двете фази од фискалната децентрализација. За разлика од 2005

⁴¹ Надоместокот за урбанизација на градежното земјиште и надоместокот за изработка на урбанистички планови ги плаќаат инвеститорите/ граѓаните кога бараат градежни дозволи

⁴² Урбанизацијата значи обезбедување водоснабдување, канализациска мрежа, електрична енергија и друга инфраструктура

година – кога локалните буџети го проширија бројот на програми (соодветно на преносот на надлежности од централно на локално ниво) – во последните 12 месеци, износот на приходите за финансирање на истиот број програми/децентрализирани надлежности се зголеми. Ова зголемување кај блок дотациите со коишто се покриваат платите на вработените во образованието, културата и социјалната заштита се забележува во трансферите и дотациите. Трендот на приходите во локалната власт во периодот 2004-2007 година, како и нивната структура по категории на приходи се претставени во следнава табела.

Табела 1. Тренд и структура на приходите во локалната власт за 2004 – 2007 година (реализирани)

	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Капитални приходи	83.079.082	1,68%	4.262.980	0,08%	84.963.936	1,06%	120.786.498	1,08%
Внатрешен долг	44.791.500	0,90%	13.550.000	0,25%	0	0,00%	0	0,00%
Неданочни приходи	310.333.226	6,27%	188.250.926	3,48%	1.116.456.777	13,89%	1.322.179.437	11,81%
Даночни приходи	3.196.800.525	64,55%	3.169.564.320	58,55%	3.462.685.606	43,09%	4.230.002.649	37,78%
Трансфери и грантови	1.292.032.832	26,09%	2.038.173.242	37,65%	3.380.718.104	42,07%	5.523.015.581	49,33%
Севкупнио	4.952.319.874	100,00%	5.413.801.467	100,00%	8.035.194.599	100,00%	11.195.984.165	100,00%

Извор: База на податоци на ОБСЕ за годишните сметки на единиците на локалната самоуправа за годините 2004, 2005, 2006 и 2007

Општинските приходи во 2007 година беа за 40 проценти повисоки отколку во 2006 година. Структурата на категориите приходи во 2007 година остана прилично еднаква како и во претходната година, бидејќи трансферите и дотациите (49,33%) сеуште претставуваат главен дел од севкупните приходи, следени од даночните приходи (37,78%) и неданочните приходи (11,81%). Трендот на локални приходи по категории во периодот 2004 – 2007 година е прикажан на следниов графикон

Графикон 1. Структура на приходите на општинската управа во периодот 2004 – 2007 година

Доколку од фискалната децентрализација се очекува на крајот да ги направи единиците на локалната самоуправа помалку зависни од трансферите на централната власт, може да се забележи позитивен тренд во земјата. Даночните приходи во 2007 година беа за 22,16% повисоки отколку во 2006 година, што е подоследно зголемување од она забележано меѓу 2006 и 2005 година (+9,25%).

Слични стапки на раст во трансферите и дотациите беа забележани во 2007-2006 година (+63,37%) и во 2006-2005 година (+65,87%). Податоците коишто се однесуваат на 2006 година можат да се објаснат со првата полна година од децентрализираните надлежности и новите шеми за финансирање (финансирање од сопствени приходи и трансфери и дотации). Во 2007 година, зголемувањата се должеа на блок дотациите доделени на општините коишто беа примени во втората фаза од фискалната децентрализација.

Сепак, уделот на приходите на локалната власт за 2007 година во БДП (3,38%)⁴³ сеуште ја рангира земјата на последното место доколку се спореди со земјите коишто неодамна без примени во ЕУ, и покрај тоа што овој параметар се зголеми за разлика од претходните години (2,65% во 2006 година, 2,01% во 2005 година, 1,87% во 2004 година).⁴⁴

Во 2007 година локалните приходи по жител изнесуваа 5.536 денари⁴⁵ т.е. +40% од 2006 година (3.973 денари). Од 51 општина коишто обезбедија податоци за нивните вкупни приходи во 2007 година, не е забележана никаква значајна разлика меѓу руралните (2.173,63 денари просечно по глава на жител) и урбаните општини (2.479,62 денари по глава на жител). Па сепак, може да се види значајна

⁴³ Г. Брозио, Д. Џонс, М. Николов: „Техничка помош за Министерството за финансии за проценка на трошоците на пренесените надлежности на единиците на локалната самоуправа“, јули 2008 година

⁴⁴ Урбан рурален консалтинг: „Извештај за процесот на фискалната децентрализација во Македонија“, 2007 година

⁴⁵ Пресметка врз основа на податоците добиени од Министерството за финансии

нерамнотежа кога се споредуваат индивидуални општини низ земјата. На пример, општината со највисок приход по глава на жител (Општина Центар) бележи износ од 9.582 денари, следена од Општина Демир Хисар и Општина Ресен. Што се однесува до трансферите од централниот буџет и од буџетите на фондовите⁴⁶, Општина Битола го предводи списокот на општини, следена од Општина Карпош и Општина Ѓорче Петров. Вкупните приходи во 2007 година по статистички региони, се претставени во следнава табела.

Табела 2 Вкупни приходи за 2007 година како реализирани по статистички региони (во МКД)

Регион	Просечни приходи во регионот	Вкупни приходи во регионот
5 Скопје	137.998.825	827.992.947
7 Полог	76.701.260	460.207.561
3 Северо-источен	61.743.779	185.231.337
1 Пелагонија	55.172.278	386.205.945
6 Југо-источен	38.216.608	267.516.253
8 Источен	32.323.028	290.907.254
2 Вардар	14.843.674	74.218.370
4 Југо-западен	11.069.902	55.349.510
Вкупно	53.075.608	2.547.629.177

Белешка: Бројките се пресметани врз основа на одговорите на единиците на локалната самоуправа во анкетата

Не е изненадувачки тоа што регионот на Скопје се наоѓа на првото место и во поглед на вкупните приходи и во однос на просечните приходи на ниво на регион.

1.1.2. Структура на општинските расходи

Единиците на локалната самоуправа се задолжени за финансирање на сите надлежности наведени во Законот за локална самоуправа⁴⁷. Соодветните извори на приходи се неопходно потребни за успешно извршување на овие надлежности. Локалните расходи за 2004-2007 година структурирани по категории се изнесени во табелата подолу.

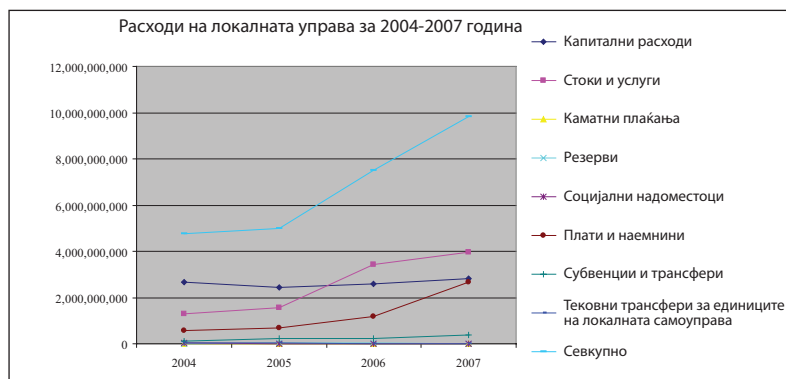
⁴⁶ Освен од Централниот буџет, општините добиваат средства од буџетите на некои фондови за посебна намена, како што е Фондот за патишта, Фондот за неразвиени области, итн.

⁴⁷ Службен весник 05/02

Табела 3. Трендови и структура на расходите на локалната власт за 2004 – 2007 година (реализирани, како што се претставени во завршните сметки)

	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Капитални расходи	2.666.205.099	55,95%	2.446.583.668	48,89%	2.581.579.297	34,43%	2.837.970.954	28,84%
Стоки и услуги	1.309.666.436	27,48%	1.554.352.919	31,06%	3.443.251.569	45,92%	3.949.980.187	40,14%
Каматни плаќања	3.483.246	0,07%	2.896.549	0,06%	1.603.038	0,02%	429.423	0,004%
Резерви	13.260.429	0,28%	23.381.532	0,47%	22.614.139	0,30%	15.425.367	0,16%
Социјални надоместоци	48.451.740	1,02%	6.874.378	0,14%	13.657.897	0,18%	12.438.040	0,13%
Плати и наемнини	563.904.555	11,83%	69.8625.288	13,96%	1.193.316.820	15,92%	2.662.387.374	27,05%
Субвенции трансфери	101.858.894	2,14%	220.673.737	4,41%	224.763.394	3,00%	362.959.802	3,69%
Тековни трансфери на ЕЛС	43.355.383	0,91%	19.778.263	0,40%	168.847	0,00%	0	0,00%
Севкупно	4.765.596.581	100,00%	5.003.950.306	100,00%	7.497.806.696	100,00%	9.841.591.147	100,00%

Во 2007 година структурата на расходите остана слична на онаа забележана во 2006 година. Најголемото зголемување се забележува кај платите и наемнините во образованието, културата и социјалната заштита, коишто сега се наоѓаат на општинските платни списоци и, коишто се финансираат преку блок дотации.⁴⁸ Во апсолутен износ, субвенциите и трансферите забележаа зголемување од 61,49% во споредба со 2006 година, додека стоките и услугите се зголемија за 14,72%. Трендовите во расходите на локалната власт за 2004-2007 година се претставени во графиконот подолу.

Графикон 2. Структура на расходите на локалната власт во 2004 – 2007 година

⁴⁸ Блок дотациите се разликуваат од наменските дотации во тоа што првите вклучуваат средства за работа и одржување (наменски грант) и исто така платите коишто треба да се префрлат на институциите финансирани од општинските буџети.

Во 2007 година уделот од расходите на локалната власт во БДП⁴⁹ изнесуваше 2,91%. Ова претставува мало зголемување во однос на 2006 година (2,47 %), иако сеуште недоволно за придвижување на земјата од последното место кога ќе се спореди со земјите коишто неодамна беа примени во ЕУ. Овие бројки можат да се видат во следнава табела

Табела 4. Удел на расходите во БДП по нивоа на власт: избрани земји во ЕУ, 2006 година (Извор: ЕУРОСТАТ⁵⁰)

	Општа власт	Централна власт	Државна/ регионална власт	Локална власт	Социјална заштита
ЕУ (27 земји)	46,8	25,6	4,3	11,3	14,6
Бугарија	36,6	25,2	-0,0	6,2	12,9
Република Чешка	42,5	30,7	-0,0	11,7	5,4
Естонија	33,2	25,4	-0,0	8,2	4,0
Ирска	34,1	27,6	-0,0	7,1	3,6
Грција	46,1	33,3	-0,0	3,3	18,2
Летонија	37,0	22,7	-0,0	10,0	7,2
Литванија	33,6	20,7	-0,0	8,6	11,2
Унгарија	52,5	36,7	-0,0	12,8	15,9
Полска	43,3	24,5	-0,0	13,4	16,8
Романија	32,0	17,5	-0,0	8,1	8,8
Словенија	46,3	29,3	-0,0	9,0	18,3
Словачка	37,3	21,5	-0,0	6,6	13,2

5.2. ГЛАВНИ НАОДИ

5.2.1. Состојбата во единиците на локалната самоуправа

Општи финансиски состојби во единиците на локалната самоуправа

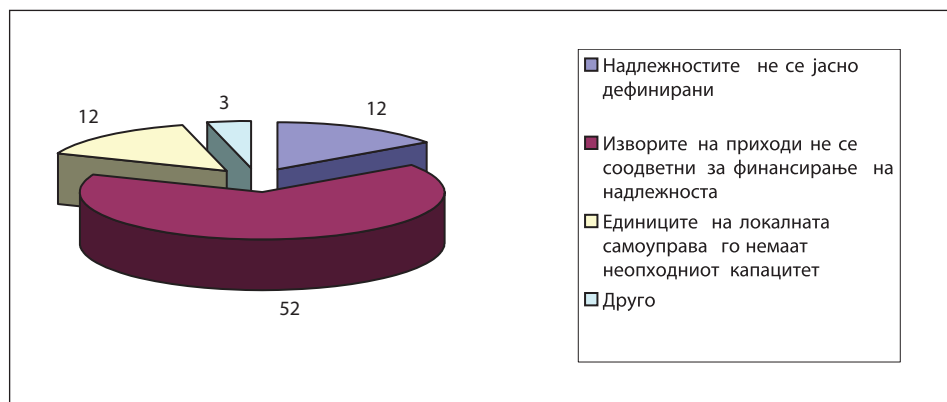
Три години по почетокот на фискалната децентрализација повеќето од општините веќе пристапија кон втората фаза. Испитаните општини беа запрашани за главните тешкотии во спроведувањето на децентрализацијата.

⁴⁹ Пресметката е заснована врз податоците објавени од страна на Министерството за финансии: http://www.finance.gov.mk/mk/mp/godisen_07_mak_web.pdf

⁵⁰ Г. Брозио, Д. Џонс, М. Николов: „Техничка помош за Министерството за финансии за проценка на трошоците на пренесените надлежности на единиците на локалната самоуправа“, јули 2008 година

Кои се главните проблеми во спроведувањето на фискалната децентрализација до сега?

Графикон 2.



Шеснаесет од 72-те процененти општини тврдат дека во моментот не се наоѓаат во фаза 2. Главната наведена причина е неразрешениот долг (11 општини), недостатокот од персонал за финансиско управување (2 општини) и недостатокот од персонал за администрирање на даноците и таксите (3 општини). Повеќето од овие општини преземаат различни активности за надминување на ситуацијата. Следната табела ги изнесува нивните напори за влегување во втората фаза

Табела 5.

Активности коишто ги преземаат општините за исполнување на критериумите за влегување во втората фаза од фискалната децентрализација	Број на испитаници (ЕЛС)
План за разрешување на долгот	22
Вработување дополнителен персонал за финансиско управување	22
Градење на капацитетите на вработените за навремено информирање на МФ	13
Стапување во спогодби за МОС	12
Друго	1

Со цел да се продолжи со реформите во локалната самоуправа, од сите општини се очекува да влезат во втората фаза од фискалната децентрализација во текот на 2009 година.

5.2.2. Процес на буџетирање

Процес на буџетирање и учесничко буџетирање

Фискалната децентрализација – особено во втората фаза – бара зголемен капацитет на општините во финансиското управување и во процесот на буџетирање. Во последните три години локалните капацитети за планирање и извршување на буџетот значително се зголемија. Во споредба со 2005 година (41%) и 2006 година (31%), во 2007 година само 11% од испитаниците не успеале да усвојат буџетски календар за нивните буџетски активности за 2008 година. Вредно е да се нагласи дека овој инструмент служи како средство за подобро планирање, поставување рокови за секоја активност во буџетскиот процес, како и за дефинирање на улогата и учеството, т.е. инпутот неопходен од релевантните учесници. Повеќето од единиците на локалната самоуправа ја стекнаа практиката на следење на усвоениот буџетски календар. Речиси 82% од разгледаните општини изјавија дека тие го следат, што претставува значајно подобрување во споредба со 66,7% од минатогодишната анкета. Главната причина за некористење на буџетскиот календар е слабата доверба во средствата од овој вид. Со усвојувањето и следењето на буџетскиот календар, единиците на локалната самоуправа би биле во можност навремено да го планираат вклучувањето на граѓаните во неколку фази од буџетското донесување и буџетското извршување. Ова би осигурило повисоко ниво на транспарентност и одговорност во општинското управување, и последователно, зголемување на приходите од локалните даноци.

Дали вашата општина донела буџетски календар?

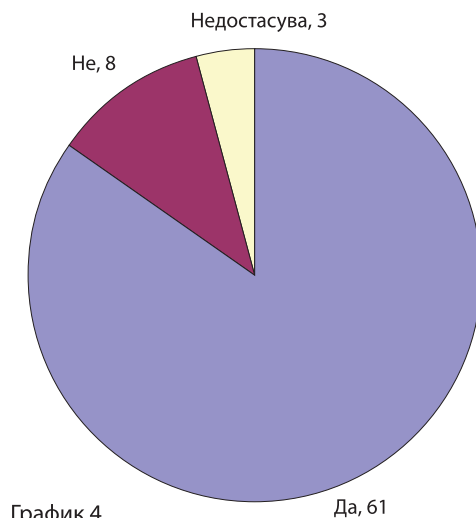


График 4

Дали го следите буџетскиот календар?

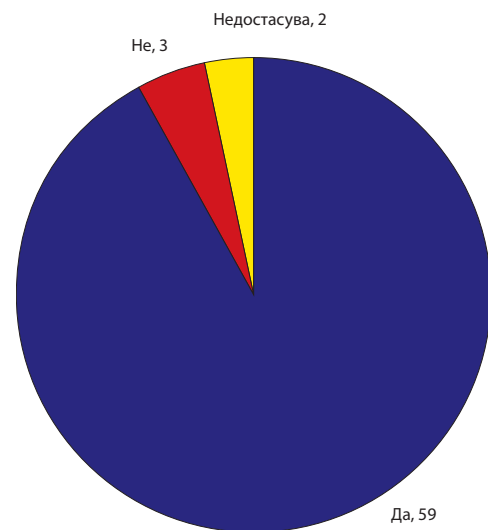


График 5

Постои јасна врска меѓу донесувањето на буџетските календари и нивото на учесничкото буџетирање, како што е означено во табелата подолу.

Табела 6.

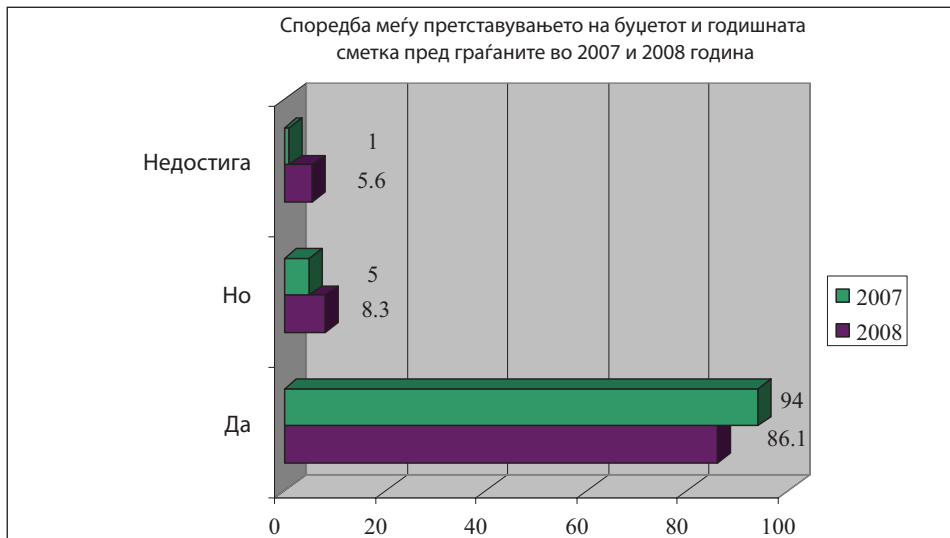
Дали вашата општина има донесено буџетски календар?	Дали го практикувате партиципативното буџетирање (буџетирање со учество на јавноста)?		
	Да	Не	Вкупно
Да	49	10	59
Не	7	1	8
Вкупно	56	11	67

Во оваа анкета се забележува дека 80,6 проценти од испитаниците опфаќаат граѓани во процесот на буџетирање, што е помалку од 88,5-те проценти забележани во 2007 година но повеќе отколку во 2006 година, кога само 67 проценти изјавија дека вклучуваат граѓани во процесот на буџетирање преку јавни дебати. Поголемиот број единици на локалната самоуправа (40,3 проценти) годишно организираат до 5 состаноци за одредување на приоритетите за финансирање за следната година. Бројките во поглед на зачестеноста на јавните собири на теми поврзани со буџетот се претставени во следниов графикон



Единиците на локалната самоуправа организираат јавни настани за презентирање на завршните сметки (т.е. спроведувањето на буџетот од претходната година и буџетот за следната буџетска година). Таквите собири имаат позитивно влијание врз транспарентоста и отчетноста, затоа што ги оспособуваат граѓаните да се запознаат со локалното управување со финансиските средства. Наодите во врска со презентирањата на завршните сметки во 2007 и 2008 година се илустрирани подолу

Графикон 7.



Јавните собири не се повеќе главниот начин на информирање на граѓаните за општинските буџети. Ако во 2007 година повеќето испитаници (93,2 проценти) ги користеа граѓанските собири за претставување на буџетот за 2007 година и завршните сметки за 2006 година, оваа година 39 единици на локалната самоуправа (или 54,2 проценти од испитаниците) ги информираа граѓаните преку локалните медиуми.

Табела 7.

На кој начин им беа претставени општинските буџети на граѓаните?	
	Број на единиците на локалната самоуправа
1 Редовни приемни часови за граѓаните	32
2 Преку центрите за информирање на граѓаните	18
3 Претставување на граѓанските собири	24
4 Локалните медиуми	39
Друго	16

Единиците на локалната самоуправа употребуваат различни методи за информирање на граѓаните во врска со финансиските прашања. Месните заедници, огласните табли, општинските веб страници или општинските службени весници се меѓу најчестите начини на комуникација. Ефективното информирање зависи од неколку променливи како што се општинските карактеристики (урбани или рурални), образовниот профил на граѓаните, пристапот до електронските медиуми, итн.

Навремено донесување и извршување на буџетот

Донесувањето на општинските буџети до 31 декември се смета за важен показател во поглед на општинските капацитети за планирање. Навременото донесување на буџетите беше еден од критериумите за влегување во втората фаза од фискалната децентрализација. Голем дел (97,2 проценти) од испитаните општини успеаја да ги донесат буџетите за 2008 година до 31 декември 2007 година, што е подобар резултат од оној во 2007 година кога 93% ги донесоа своите буџети на време.

Уште поважен параметар за општинското управување е соодветното и навремено извршување на буџетот. Со цел ова да се обезбеди, Централниот трезор во Министерството за финансии им наложува на единиците на локалната самоуправа да поднесуваат тримесечни извештаи за извршувањето на приходите и расходите на почетокот од секое фискално тримесечје. Во идеални услови, донесените буџети треба да се извршуваат со рамномерно темпо, т.е. 25 проценти по тримесечје, но во практиката ова е редок случај.

Табела 8. Извршување на општинските приходи во буџетот за 2008 година од 30 јуни 2008 година

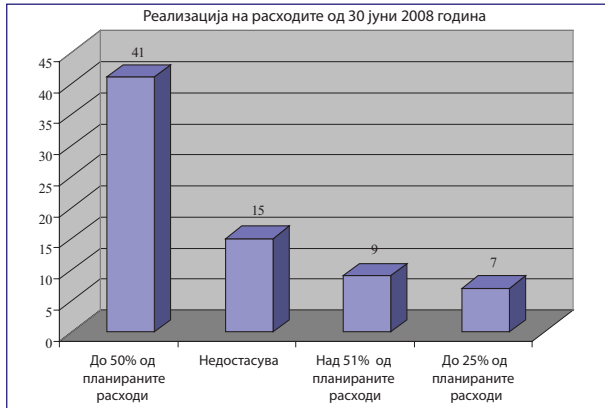
	Број на одговори	Процент
До 25% од планираните приходи	7	9,7
До 50% од планираните приходи	35	48,6
Над 51% од планираните приходи	16	22,2
Недостасува	14	19,4
Вкупно	72	100,0

Во оваа табела се покажува дека поголемиот број единици на локалната самоуправа наплатиле до 50 проценти од очекуваните приходи во првите шест месеци од 2008 година а 22,2 проценти од испитаниците собрале повеќе од 51 проценти од планираните буџетски приходи. Во првите шест месеци од 2007 година, праговите изнесуваа до 40 проценти во 59 проценти од случаите, и меѓу 41 и 60 проценти за 23 проценти од испитаниците.

Способноста за соодветно извршување на расходите во текот на целата година ги разликува ефективните општински управи; треба да се избегнува праксата на извршување на поголем дел од планираните расходи во последниот

квартал од годината или блиску до затворањето на буџетот. Доброто финансиско управување подразбира врамнотежено извршување во сите четири квартали од фискалната година.

Графикон 8. Извршување на општинските расходи во буџетот за 2008 година од 30-06-2008 година



Слично со бројките поврзани со извршувањето на приходите, поголемиот број од испитаниците или 56,9 проценти успеале да извршат до 50 проценти од планираните расходи во првата половина на 2008 година. Само 9,7 проценти од испитаниците не успеале да достигнат повеќе од 25 проценти од расходите во првите шест месеци од тековната фискална година.

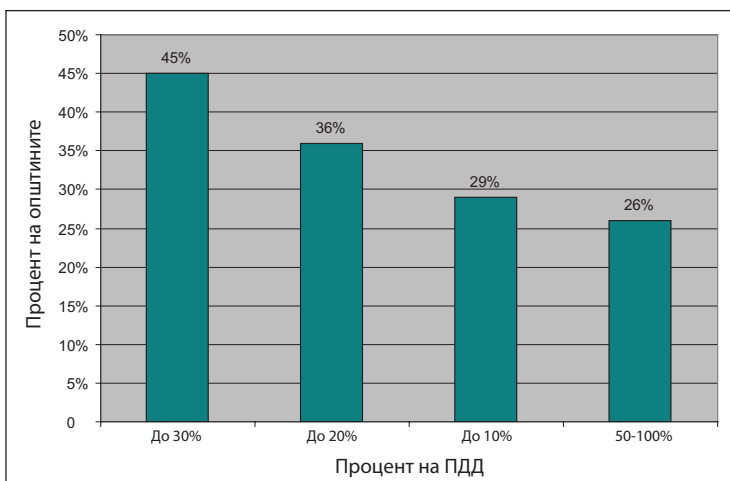
Како што е и споменато порано, на единиците на локалната самоуправа треба да им бидат на располагање доволно приходи за да бидат во можност успешно да ги извршуваат своите надлежности. Следнава низа прашања беше наменета да се процени перцепцијата на локалната власт околу адекватноста на трансферите од централната власт, како и за нивните сугестии за подобрување на базата на приходи.

Табела 9. Дали сметате дека структурата и квалитетот на трансферите е соодветен на структурата на пренесените надлежности?

	Зачестеност	Процент
Може и треба да се подобри	45	62,5
Целосно е некомпатибилна со пренесените надлежности	10	13,9
Не е соодветна ниту во квалитет ниту во структурата	9	12,5
Друго	1	1,4
Недостасува	7	9,7
Вкупно	72	100,0

Собраните одговори покажуваат дека 70 проценти од испитаниците сметаат дека до 30 проценти од приходите од данокот на додадена вредност (ДДВ) треба да бидат префрлани на единиците на локалната самоуправа. Мислењето во врска со можниот износ на персоналниот данок од доход е претставен во следната табела.

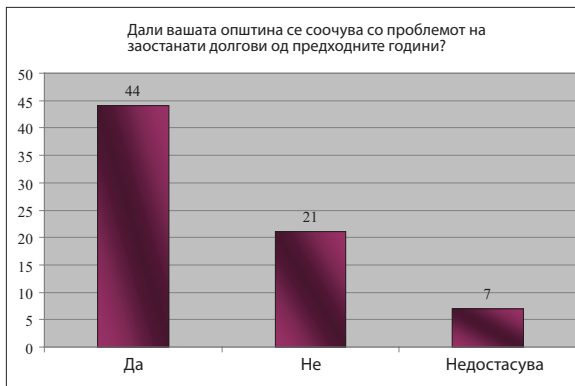
Графикон 9. Кој дел од персоналниот данок од доход (ПДД) треба да се даде на општините??



Проблеми со заостанатите долгови од претходните години

Општинскиот долг е сеуште сериозна закана со која се соочуваат голем дел од општините, иако ситуацијата е значително подобрена од 2005 година. Во јули 2008 година Министерството за финансии побара секоја општина да поднесе извештај за нивните заостанати долгови за да биде направена прецизна проценка на вкупниот општински долг. Четриесет и четири од 72-те општини коишто беа испитувани во оваа анкета имаат проблеми со заостанати долгови од претходните години, како што може да се види и од следниов графикон.

Графикон 10.



Единиците на локалната самоуправа исто така беа запрашани за тоа дали нивните сметки биле блокирани.

Дали вашата општинска сметка некогаш била блокирана или дали е блокирана во моментот?		
	Зачестеност	Процент
Да	25	34,7
Не	44	61,1
Недостасува	3	4,2
Вкупно	72	100

Поголемиот број од утврдените финансиски ограничувања потекнуваат од заостанатите долгови кон градежните компании и експропријацијата на земјиште пред 1990 година и тие сеуште не се отплатени. Единиците на локалната самоуправа со блокирани банковни сметки може да користат наменски дотации префрлени од институциите на централната власт како што е фондот за патишта и фондот за води.

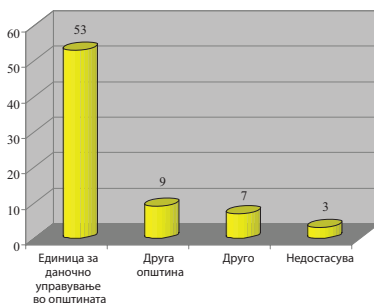
5.1.3. Администрирање на локалните даноци

Уште од почетокот на фискалната децентрализација, општините можат независно да располагаат со нивните извори на приходи и да одлучуваат во рамките на нивната фискална политика. Некои од прашањата поставувани во анкетата се поврзани со точноста на евиденцијата на општинските даночни обврзници, базата на податоци и проценките на вредноста на недвижниот имот.

База на податоци на даночните обврзници

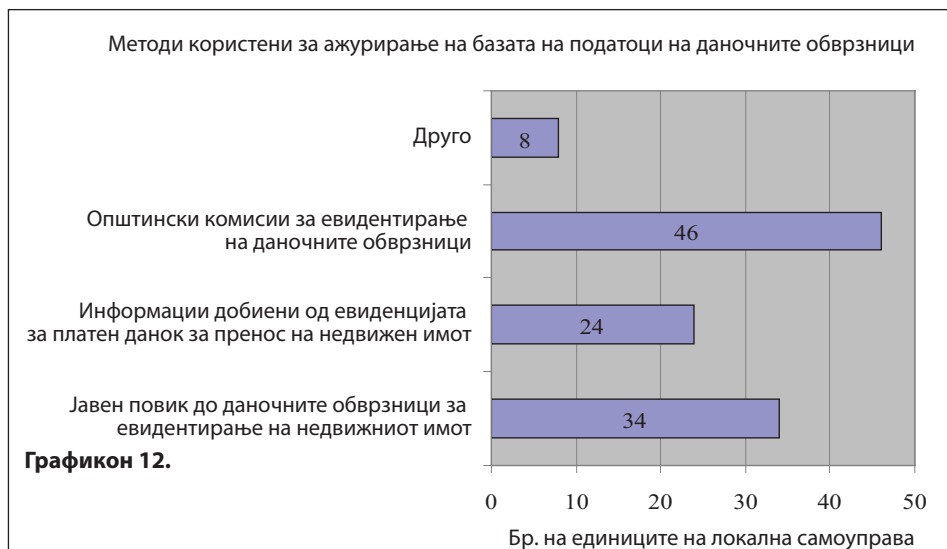
Една од примарните задачи на единиците на локалната самоуправа во последните три години беше поставувањето ажурирани бази на податоци за даночните обврзници. Во 2008 година, 53 единици на локалната самоуправа од 72-те испитаници кажале дека воспоставиле сопствени административни даночни единици.

Графикон 10. Кој управува со даноците во вашата општина?



Кој управува со даноците во вашата општина?

Одговорите под категоријата „друго“ ги вклучува и случаите кога еден општински работник е одговорен за административните даноци и такси, без постоење на посебна организациона единица. Десетте општини во Градот Скопје немаат овластувања да ги администрираат нивните даноци и такси, што се прави на градско ниво. Речиси 78 проценти од испитаниците веќе ги ажурирале своите бази на податоци за даночните обврзници. (Во 2007 година изнесувало 69 проценти.)



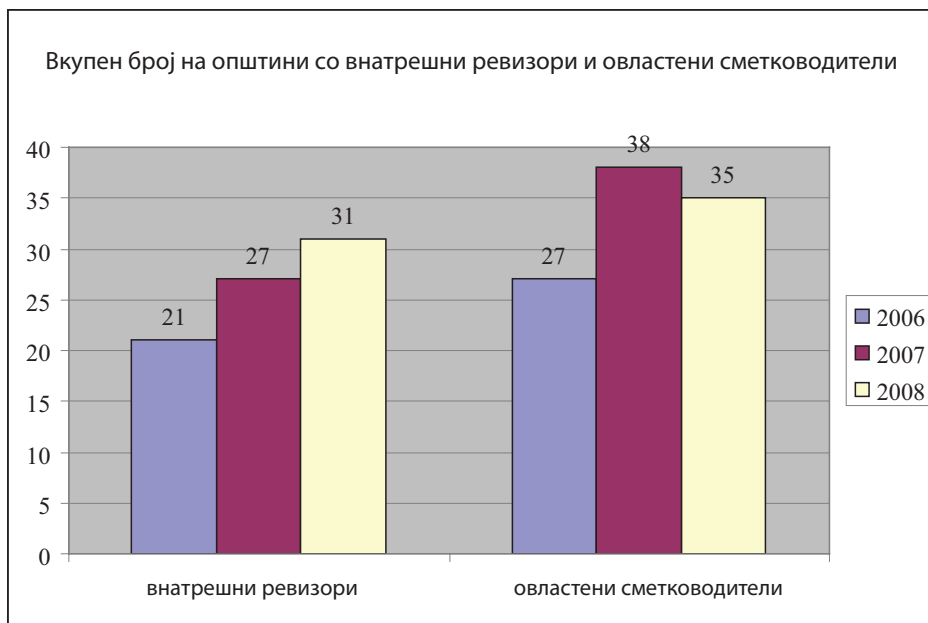
Во 2008 година, 58,3 проценти од општините успеале да направат ажурирање на вредноста на недвижните имоти, во споредба со 47 проценти регистрирани во 2007 година. Ажурирањето на базата на податоци за даночните обврзници и за недвижниот имот треба да има позитивни долгорочни ефекти за генерирање на приходите во единиците на локалната самоуправа.

5.1.4. Системи на внатрешна контрола и ревизија

Единиците на локалната самоуправа во државата се должни да имаат овластени сметководители за да се осигури подобра внатрешна контрола и соодветно користење на фондовите. Од 2008 година општините мораат да имаат воспоставено независни единици за внатрешна ревизија, кои ќе бидат задолжени за обезбедување објективни проценки за градоначалникот и општинската администрација. Внатрешната ревизија ќе ги подобри административните работи и ќе го намали кршењето на законските прописи.

Во 2008 година, 31 единици на локалната самоуправа пријавиле дека имаат само еден внатрешен ревизор.⁵¹ Сегашните законодавни одредби предвидуваат воспоставување единици за внатрешна ревизија во секоја општина – но само поголемите општини можат да си го дозволат тоа⁵² (и сеуште треба да ги зацврстат своите единици). Како и да е, сè поголем број општини имаат вработено внатрешен ревизор. Трендовите за 2006 и 2008 година се илустрирани подолу.

Графикон 13.



5.1.5. Општинско задолжување

Законот дозволува општините да се задолжуваат откако ќе го исполнат списокот на критериуми потребни за тоа (позитивни финансиски резултати, без евиденција за блокирани сметки, и без заостанати долгови кон доверителите) и врз основа на одобрение од страна на Министерството за финансии. Испитаните единици на локалната самоуправа беа запрашани за тоа дали сметаат дека задолжувањето е исплатлива финасиска метода во периодот што следи; речиси половина од испитаниците одговориле позитивно.

⁵¹ Струмица, Бутел, Тетово, Делчево, Ѓорче Петров, Гази Баба, Градот Скопје, Кочани, Гевгелија, Велес, Кисела Вода, Чаир, Демир Хисар, Свети Николе, Кичево, Битола, Берово, Крива Паланка, Пробиштип, Боговиње, Охрид, Гостивар, Куманово, Карпош, Струга, Кавадарци, Центар, Македонски Брод

⁵² Ѓорче Петров, Чаир, Илинден, Кичево, Македонски Брод, Тетово, Боговиње, Гевгелија, Карбинци

Табела 11. Дали вашата општина смета дека задолжувањето (заеми, обврзници) е привлечен извор за финансирање во претстојниот период?

	Број на одговори	Процент
Да	39	54,2
Не	26	36,1
Недостасува	7	9,7
Вкупно	72	100,0

Општините коишто не сметаат дека задолжувањето е можна опција како причина ги наведуваат неповолните услови на позајмување во банките (19,4 проценти) или ја сметаат својата финансиска состојба премногу ризична за да се задолжуваат (19%).

Меѓу општините коишто се заинтересирани за земање заем или за издавање општински обврзници, само незначителен број веќе побараа одобрување од Министерството за финансии за долгорочно позајмување, додека 73,6 проценти од испитаниците сеуште не доставиле такво барање, заради една од следниве причини:

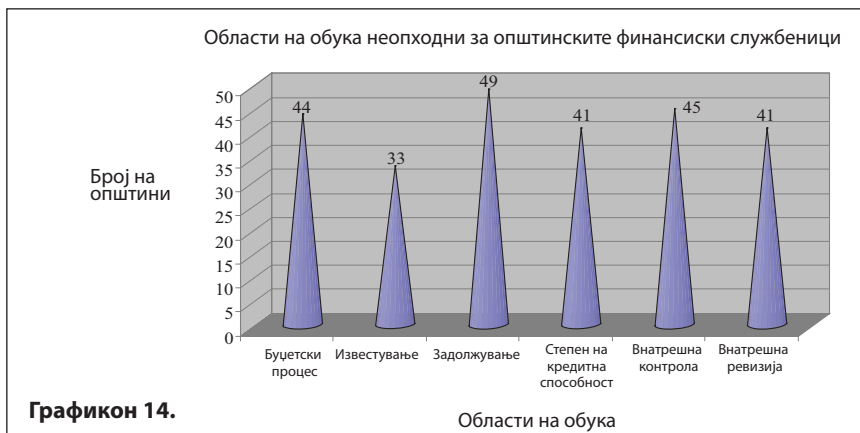
- Негативна проценка на финансиските извештаи во последните 2 години
- Заостанати долгови кон доверителите 90 денови по рокот
- Друго

Во јули 2008 година Карпош беше првата општина којашто доби одобрение за задолжување од Министерството за финансии, и и беше одобрен заем за набавка на опрема за заштеда на енергија во едно основно училиште. Општинското задолжување би можело да обелодени нови сценарија во финансирањето на локалната власт, но исто така подразбира и голем број ризици коишто треба внимателно да се разгледаат.

5.1.6. Потребни од обука во фискалната област

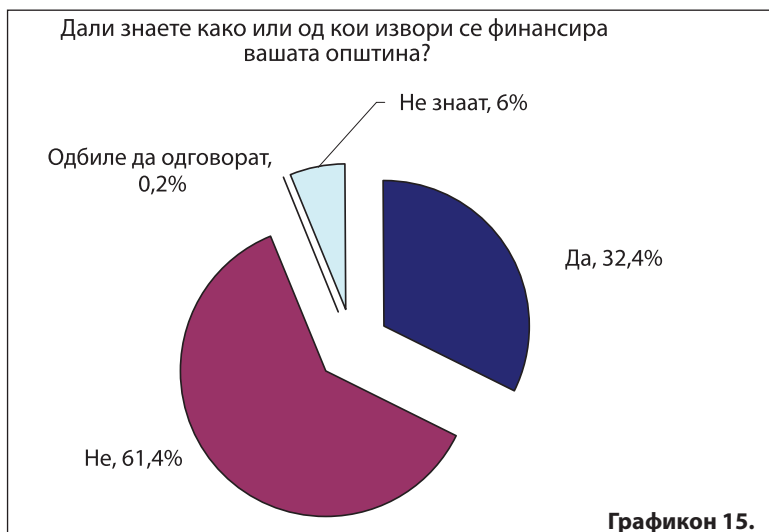
Процесот на децентрализација многу зависи од административните капацитети на општините. И покрај тоа што меѓународната заедница инвестираше значајни средства во изградбата на капацитети на локално ниво, повеќето општини изјавија дека им е потребна дополнителна обука во областа на општинското финансирање.

Додека во 2007 година потребите од обуки главно се однесуваа на процесот на буџетирање, внатрешната ревизија и внатрешната контрола, во 2008 година финансиските работници сметаат дека задолжување е област во којашто треба да се зајакнат знаењата и вештините, следени од внатрешната контрола, процесот на буџетирање и одредување на кредитниот рејтинг.



5.2.2. СОГЛЕДУВАЊА НА ГРАЃАНИТЕ

Беше интервјуиран репрезентативен примерок од граѓани во врска со процесот на децентрализација, со цел да се измери неговата ефективност во приближувањето на власта до граѓаните и унапредувањето на учеството на граѓаните во локалното донесување одлуки. Примерокот се состоеше од 1.059 граѓани на возраст над 18 години. Целта беше да се изврши проценка на согледувањето на тој дел од популацијата коишто се или би можеле да бидат даночни обврзници и кои ја имаат гласачката моќ и може да влијаат врз локалното донесување одлуки. Според резултатите од анкетата, се чини дека јавноста не е запознаена со техничките прашања во врска со фискалната децентрализација. Повеќето граѓани не се запознати со изворите од коишто се финансира општината. Ова е претставено во следниот графикон.



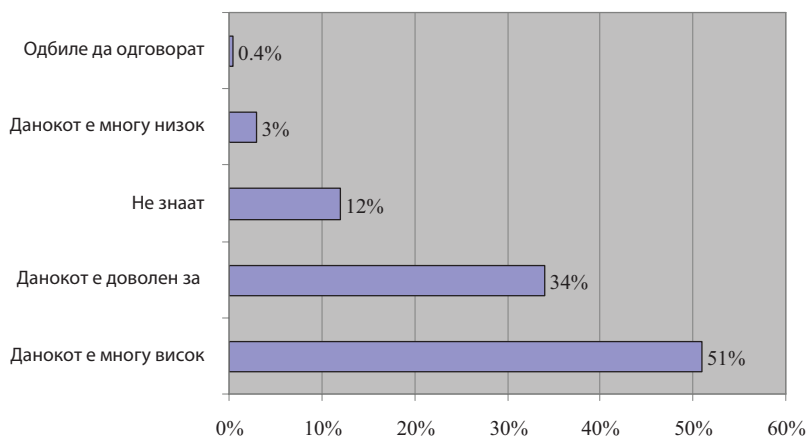
Повеќемината од испитаните граѓани знаат за данокот на имот као извор на финансирањето на нивната општина, како и за комуналните такси, административните такси и донациите. Структурата на овие одговори е претставена во табелата подолу.

Табела 12.

Ве молиме наведете го изворот на општинското финансирање		
	Број на одговори	Процент
Даноци на имот	244	23,0
Комунални такси	174	16,4
Административни такси	112	10,6
Наплати	71	6,7
Донации	85	8,0
Самопридонес	39	3,7

Значајни приходи за единиците на локалната самоуправа доаѓаат од даноците, таксите и другите давачки коишто треба да ги платат граѓаните. Затоа, интересно е да се види согледувањето на граѓаните за нивото на општински даноци (особено за даноците на имот).

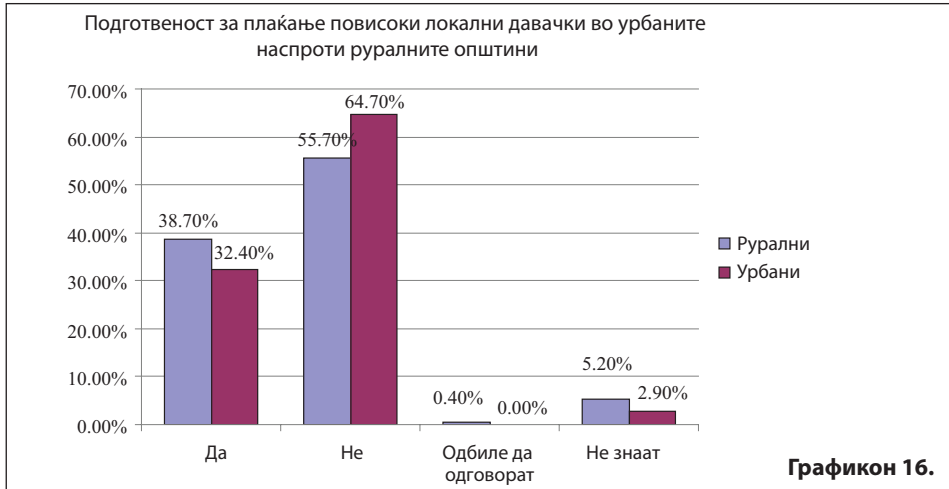
Графикон 16. *Кое е вашето мислење за висината на даноците на имот коишто е должен да ги плати секој граѓанин ?*



Одговорите во врска со данокот на имот не се разликуваат значајно од согледувањата за локалните давачки: 55,7 проценти од испитаниците се на мислење дека општинските давачки се многу високи; а 31,4 проценти рекоа дека тие

се доволни за обезбедување на општинските услуги.

Повеќето граѓани не се подготвени да плаќаат повисоки давачки иако целта на тоа би била обезбедување на подобар квалитет на услугите. Шеесет и еден процент од граѓаните не би се согласиле да плаќаат повеќе на општината а 35 проценти би биле подготвени да плаќаат за подобар квалитет на општинските услуги.



Граѓаните во руралните општини (38,7 проценти) се повеќе подготвени да плаќаат повисоки давачки отколку жителите на урбаните општини (32,4 проценти). Граѓаните понудија различни причини за несогласувањето да плаќаат повеќе за обезбедување подобри услуги, од коишто најчестите беа финансиските ограничувања.

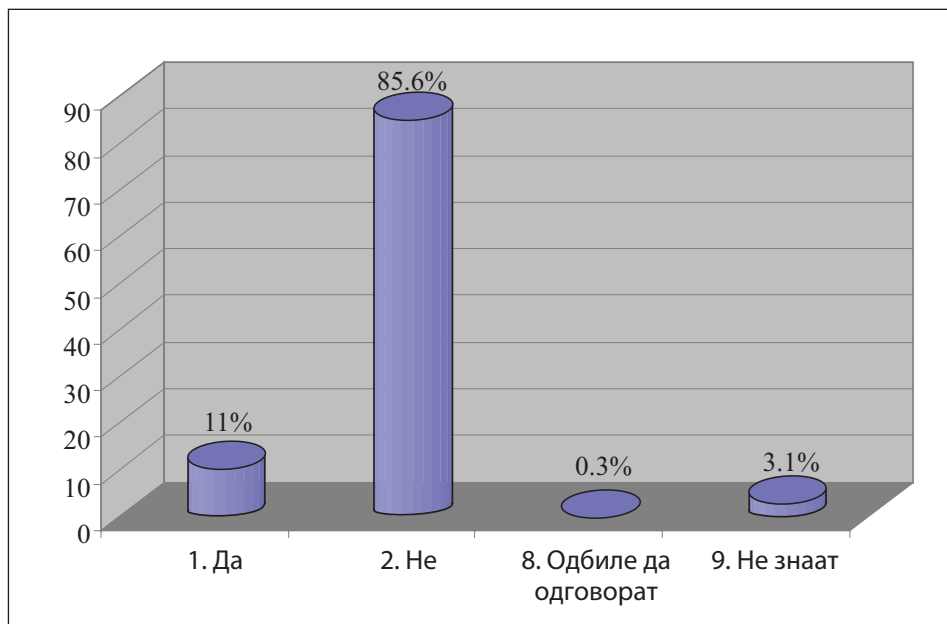
Табела 13. Причини зошто граѓаните не сакаат да плаќаат повисоки давачки на општината со цел да добијат поквалитетни услуги

	Број на одговори	Процент
Не верувам дека општината ќе ги потроши средствата целисходно	180	17,0
Мојата економска положба не ми дозволува да плаќам повисоки давачки	430	40,6
Друго	14	1,3
Одбиле да одговорат	2	,2
Не знаат	19	1,8
Недостасува	414	39,1
Вкупно	1059	100,0

Граѓаните беа запрашани дали во текот на целата година имаат состаноци со градоначалникот или со општинската администрација. Речиси 86 проценти од испитаниците рекоа дека немале никакви состаноци со локалните власти, за што посочија различни причини (не знаеле за приемните часови на градоначалникот, градоначалникот немал време да се состане со нив, немало потреба од состанување со градоначалникот, итн.).

Како што беше претходно изложено, сè поголем број општини тврдат дека во секоја фаза од буџетскиот процес ги вклучуваат граѓаните. Се чини дека граѓаните не го делат таквото мислење:

Графикон 17. Во текот на годината, дали имате состаноци со градоначалникот или со општинската управа за поставување на приоритетните активности коишто треба да се финансираат следната година?



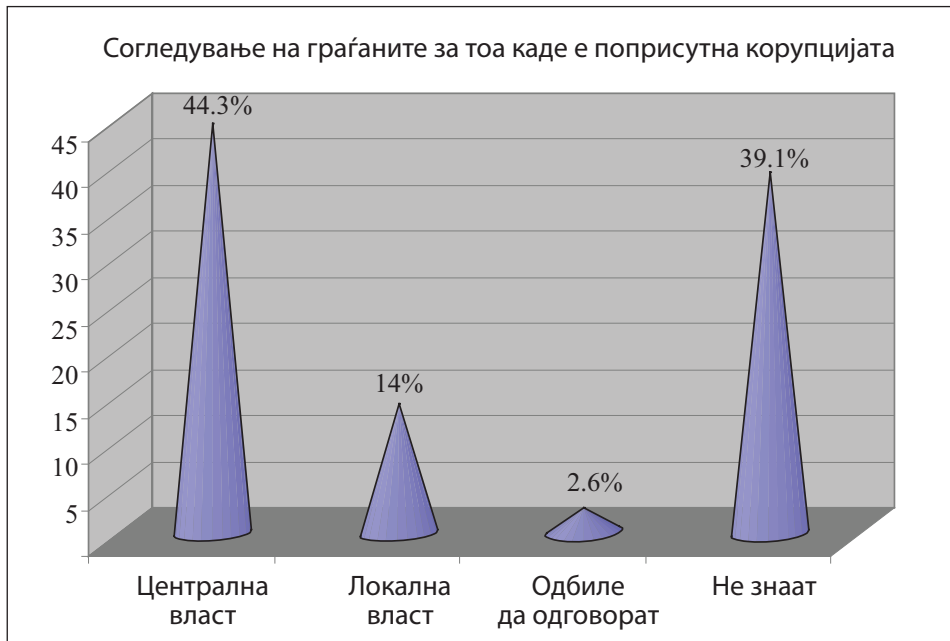
Околу 87 проценти од граѓаните од руралните и 84,5 проценти од урбаните општини рекоа дека не биле консултирани во поглед на локалните приоритети. Запрашани за најефективните форми на комуникација меѓу општината и граѓаните, испитаниците ги дадоа следниве одговори:

Табела 14. Која форма мислите дека е најефикасна за комуникација меѓу општинските власти и граѓаните?

	Број на одговори	Процент
1 Редовни приемни часови за граѓаните	555	52,4
2 Центри за информирање на граѓаните	255	24,1
3 Презентации на собирите на граѓани	341	32,2
4 Локалните медиуми	377	35,6

Последната низа прашања се однесуваше на согледувањето на граѓаните во поглед на корупцијата:

Графикон 18.



Речиси 90 проценти од испитаниците изјавија дека тие никогаш не добиле барања за поткуп како услов за обезбедување некоја општинска услуга. Граѓаните исто така сметаат дека корупцијата повеќе постои кај институциите на централната власт отколку кај локалните власти.

5.3. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Истражувањето за 2008 година на општинското финансиско управување обезбедува показатели и фактивна состојба на фискалната децентрализација. Тој покажува како се спроведувал процесот во текот на трите години од неговото промовирање, со посебен осврт на последните 12 месеци (јули 2007 година – јули 2008 година). Извршувањето на општинските приходи и расходи, процесот на буџетирање, администрирањето на локалните даноци, внатрешната контрола и ревизија и општинското задолжување се области во фокусот на овогодинашното истражување.

Забележани се позитивни чекори во поглед на зголемувањето на локалните приходи. Сепак, уделот на локалните приходи во БДП и јавната потрошувачка се сеуште меѓу најниските во регионот. И покрај тоа што е постигнат значаен напредок во изминатите три години, допрва треба да уследи соочувањето со дополнителните предизвици. Фискалните диспаритети во локалните приходи по глава на жител подразбираат потреба од ревизија на решенијата за општинското финансирање со особен осврт на трансферите и дотациите, како и на општинските даноци и такси. Овие напори треба да се надополнат со воведувањето на други извори на приходи како што се зголемените удели во ДДВ и ПДД или учество на општините во некои централни даноци (на пр. данок на приходите од игрите на среќа, итн.).

Сé поголем број единици на локалната самоуправа ги исполнуваат своите законски обврски со донесувањето на буџетскиот календар и неговото следење во споредба со 2007 година. Сепак, единиците на локалната самоуправа мора да ја зголемат својата транспарентност и отчетност преку процесите на партиципативно буџетирање. Дури и ако се донесат буџетските календари и се испочитуваат крајните рокови за активностите поврзани со буџетот, властите треба почесто да ги вклучуваат граѓаните во одредувањето на локалните приоритети, и да ги информираат за општинското финансиско управување. Граѓаните сеуште не се чувствуваат доволно вклучени во локалното донесување одлуки, што претставува главна цел на децентрализацијата. Користењето на локалните медиуми, редовните приемни часови за средби со градоначалникот, информативните центри за граѓаните, треба да се применуваат во согласност со профилот на општината и заедниците во неа. Повеќето од единиците на локалната самоуправа ги усвоија буџетите за 2008 година до 31 декември 2007 година и реализираа до 50 проценти од приходите и расходите заклучно 30 јуни 2008 година. Таквите добри резултати треба ефективно да им се соопштуваат и на граѓаните.

Долговите се сеуште проблем за општините, особено на оние коишто сеуште не се квалификувале за втората фаза од фискалната децентрализација. И покрај тоа што општинските долгови значително се намалија, значајни износи не се исплатени во моментот. Владата – Министерството за финансии – најави помош во оваа област; а заедничките напори треба да донесат позитивни резултати во

текот на 2009 година.

Неколку единици на локалната самоуправа воспоставија единици за администрирање на локалните даноци и такси. Се забележаа напори и во ажурирањата на општинските бази на податоци на даночните обврзници, и на проценките на вредностите на недвижниот имот. Локалните даноци и неданочните приходи треба да бидат основните извори на финансирање на локалните програми, па затоа треба да бележат натамошно зголемување во структурата на општинските приходи. Во овој поглед, општините треба да ги почитуваат крајните рокови за доставувањето на даночните решенија, и редовно да ги ажурираат регистрите на правните лица на нивната територија.

Со придвижувањето во втората фаза од фискалната децентрализација, општините можат да започнат со разгледувањето на задолжувањето како извор на локален приход. Првичната проекција покажа дека општините со силни административни капацитети се најзаинтересираните за оваа форма на финансирање. Во периодот што доаѓа, односите меѓу банките и единиците на локалната самоуправа мора да се зајакнат како и општинските капацитети во справувањето со задолжувањето. Дополнителен стимул во оваа област ќе дојде од Гарантниот фонд, формиран од страна на проект на Агенцијата за меѓународен развој на САД во земјата, со којшто се гарантира одреден процент од износот на заемот.

Напредокот во поставувањето систем на внатрешна контрола и на внатрешна ревизија сеуште останува недоволен. Само 35 проценти од единиците на локалната самоуправа ја имаат регулирано обврската за воспоставување сопствени единици на внатрешна ревизија, кои сеуште треба да бидат засилени со нови вработувања. Можеме да заклучиме дека и покрај зголемениот број на општини со внатрешни ревизори т.е. единици на внатрешна ревизија, поголемо внимание треба да се посвети на функционирањето на внатрешната контрола и на ревизијата во сите единици на локалната самоуправа, или директно (поставување на свои единици) или преку воспоставување на меѓуопштински договори и аранжмани. Во последните три години ОБСЕ и други донатори во државата финансираа определен број на програми со цел изградба на капацитети за единиците на локалната самоуправа во областа на внатрешната контрола и ревизија. Бидејќи во целиот овој период единиците на локалната самоуправа не успеаја да покажат подобри резултати во оваа област, набљудувањето и надзорот на Министерството за финансии мора да се подобри со цел да се осигури спроведувањето на законодавните одредби.

Врз основа на добиените одговори од анкетата на граѓаните, може да се заклучи дека единиците на локалната самоуправа мора да ја зголемат својата транспарентност во нивната работа. Граѓаните треба да почувствуваат дека тие ја имаат моќта да одлучуваат за нивните локални приоритети, бидејќи само на овој начин може да се зголеми довербата како и волјата на граѓаните да ги плаќаат

даноците и таксите на локалната власт. Што се однесува до нив, граѓаните не би се согласиле со тоа да плаќаат поголеми давачки со цел да добијат подобри јавни услуги, а сето ова се дожи главно на лошата економска состојба во државата. Од друга страна пак, поголемиот број од нив сметаат дека сегашното ниво на даноци и такси е соодветно на квалитетот на обезбедените услуги, ако фондовите се користат ефикасно и наменски од страна на локалните власти.

Како заклучна оцена, процесот на децентрализација треба да биде еден од приоритетите на владината агенда - уште повеќе што е еден од условите кои државата треба да ги спроведе за нејзино приклучување кон Европската унија. Единиците на локалната самоуправа треба да бидат поддржувани и ценети во нивните напори да ги остварат очекуваните резултати, и од централната власт, и од претставниците на странските мисии во државата. Процесот на фискалната децентрализација мора да биде предводен со назначување моќен лидер од највисокиот ранг во владата, и со поставувањето на јасни реперни точки и стратегија за реформи како насока за периодот што следува.

6. Урбанистичко планирање – интегрирање на дивогорадбите

6.1. Вовед

Дивогорадбите се всушност објекти кои се изградени од страна на луѓето, но поради различни причини тие не ги исполнуваат барањата за законско признавање и се изградени без да се почитуваат формалните процедури за легална сопственост, преносот на сопственоста, како и градењето и регулативите за урбаното планирање. Поголемиот дел од нив, се окарактиризирани со неформално и несигурно земјишно право на користење, кои имаат неадекватен пристап до основните услуги (социјална и физичка инфраструктура и финансирање на сместувањето). Одржливото градско управување бара овие дивогорадби да бидат интегрирани во социјални, економски, просторни/физички и законски рамки, особено на локално ниво. Успешните напори за регулирање придонесуваат кон долгорочен економски раст како и кон социјална правичност, кохезија и стабилност во општините. Исто така, социјалната, економската и физичката интеграција на дивогорадбите претставува предвидување за исполнување на барањата за пристап кон ЕУ.

На законодавната страна, Виенската декларација за национални и регионални политики и програми во врска со дивогорадбите во Југоисточна Европа претставува основен документ чијашто цел е заедничко усогласување на дејствијата со коишто ќе се регулираат (легализираат) и подобрат дивогорадбите на одржлив начин и ќе се спречат идни такви градби.⁵³ До сега, македонското законодавство со коешто се опфаќа ова прашање е несоодветно и нејасно.⁵⁴

Ова поглавје има за цел да го запознае читателот и да даде увид во посебностите на пружањето општински услуги по прашањето на регулирањето (легализирањето) на дивогорадбите и уште поважно проверка на степенот на задоволство на граѓаните од активностите на локалната власт по ова прашање. Постојат значителен број дивогорадби раштркани во многу општини, коишто се дом на голем дел од домашното население (точниот број или процент не може да се пронајде но оваа појава е особено присутна во ромските заедници⁵⁵). Здравите политики за справување со ова прашање би значеле легализација и интеграција

⁵³ Виенската декларација за дивогорадбите во Југоисточна Европа беше потпишана во Виена на 28 септември 2004 година од страна на неколку министри, вклучувајќи го и Агрон Буцаку, тогашниот министер за транспорт и врски на земјата.

⁵⁴ Во отсуство на сеопфатен закон каков што е долго очекуваниот Закон за легализирање на дивогорадбите, се применуваа голем број други закони: Законот за градежништво (Сл. В. на РМ бр. 15/90); Законот за просторно и урбано планирање (Сл. В. на РМ бр. 4/96); Законот за градење (Сл. В. на РМ бр. 53/01, 97/01); Законот за општа управна постапка (Сл. В. на РМ бр. 62/06).

⁵⁵ Во отсуство на релевантни податоци од Заводот за статистика, овој преглед беше насочен кон Градот Скопје и неговите соодветни општини како референтни точки.

на дивоградбите во околните урбани и рурални градби како приоритет, со цел да се избегнат социјалните тешкотии и негативното економско влијание.

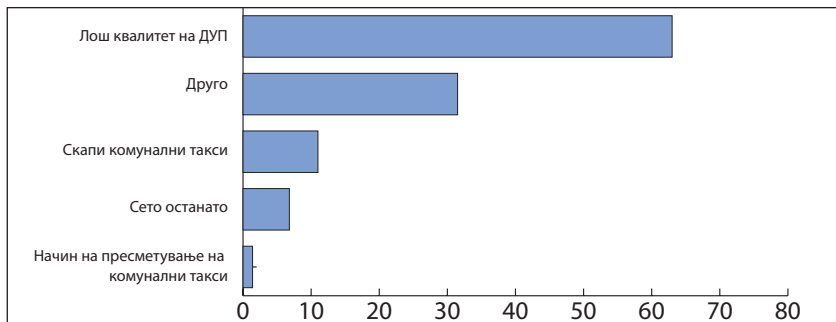
Исто така, овој преглед има за цел да му даде автентичност на третманот на овој проблем од страна на општините. Во однос на Нацрт законот за легализирање на дивоградбите⁵⁶, останува да се види дали општините го имаат неопходниот капацитет да ги опфатат дивоградбите во своите урбанистички планови и да дадат придонес кон нивното подобрување. Меѓу другото, треба да се земат предвид два важни фактори особено кога станува збор за проблемот на овие незаконски објекти: прашањата на сопственост на земјиштето и интеграцијата во функционално користење на земјиштето коишто треба да се определат во урбанистичките планови.

На крајот, ова поглавје обезбедува податоци за бројот на општините коишто се подготвени да се справат со проблемот на дивоградбите, заедно со повратните информации од граѓаните коишто живеат во такви објекти и коишто се обидуваат да ги регулираат своите објекти.

6.2. Наоди - општини

Наодите покажуваат дека анкетираните општини имаат слични ситуации со дивоградбите. Податоците наведуваат на тоа дека постоењето на дивоградбите се различни, но лошиот квалитет на Деталниот урбанистички план (ДУП) е на врвот на листата со 63,0 проценти (види Графикон 1). Скапите комунални такси (11,0 проценти) и (несоодветните) начини на пресметување на комуналните такси (1,4 проценти), се презентирани како помалку важни причини за постоењето на овие градби. Другите наведени причини се: недостаток од соодветно законодавство, недоволна инспекција, нискиот животен стандард, неурбанизирање на населените места итн.

Графикон Бр. 1. Причини за постоење на дивоградби во вашите општини

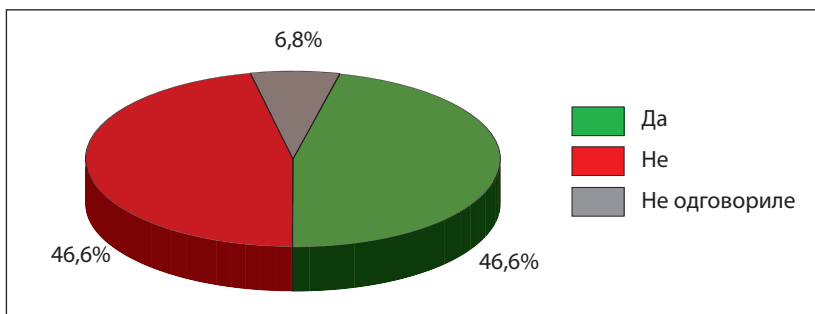


⁵⁶ Законот за легализирање на дивоградбите е во постапка на донесување. Тој е тема на дискусиите коишто се во тек а неговото донесување ќе уследи по експертизата и влезните податоци обезбедени од учесниците, и домашните и меѓународните.

Значително голем број од општините се за легализирање на дивогоградбите, без разлика на тоа кога се тие изградени – 94,2 проценти, наспроти 5,8 проценти кои се против тоа. Овој сооднос е охрабрувачки земајќи ги во обзир работите кои се случуваа, и кои влијааа врз ДУП во југословенскиот систем, особено пред 1967 година кога дивогоградбите беа толерирани до одреден степен.

Општините нудат конструктивни предлози за предлог Законот за легализирање на дивогоградбите (табела 2). Од вкупно 31 општина кои позитивно се изјаснија за идното одобрување на законот, 15 се рурални а 16 се урбани. Истиот однос може да се забележи меѓу оние кои дале негативен одговор: 16 урбани и 16 рурални општини. Ова ни покажува дека постои извесен сомнеж (од ефектот на новиот закон) за половина од општините кои одговараа на прашалникот е подеднакво присутно помеѓу урбаните и руралните општини, додека општините кои немаа прецизни ставови за оваа материја може само да се смета дека имаат свои сомнежи поврзани со предлог законот⁵⁷.

Графикон Бр. 2. Дали сметате дека новиот Закон за легализирање на дивогоградбите ќе стави точка на нелегалните грабди?



Од вкупно 72 примени прашалници, 64 беа одредени да одговорат на прашањето дали тие имаат поставено база на податоци за дивогоградбите. Од 64 општини само 17 или 23,6 проценти имаат поставено база на податоци и 47 општини или 65,3 проценти немаат база на податоци.

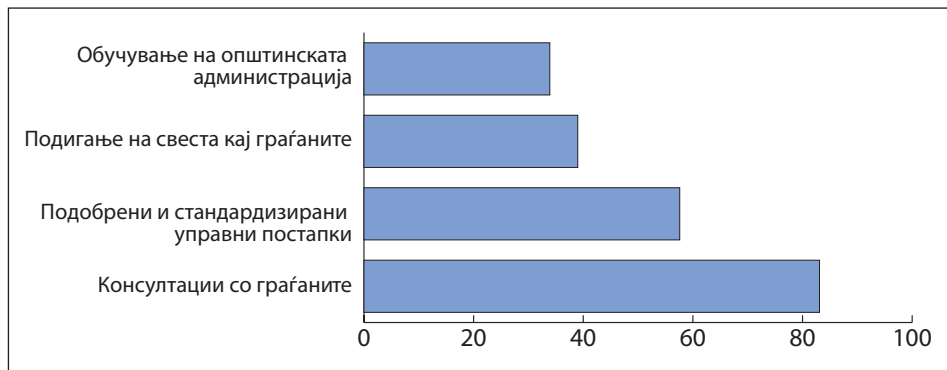
Само 38 општини одговорија на прашањето за бројот на примени барања за легализација на нелегалните згради. Од нив, 24 единици на локалната самоуправа потврдуваат дека примиле такви барања, додека 14 не добиле ниту едно барање. Тие општини кои обезбедиле одговор на таквите барања добиле вкупно 625 барања за легализација на нелегалните згради.

Во графиконот 3 се гледа дека општините спровеле бројни активности за спречување на појавувањето на дивогоградби. Како последица на тоа, голем број

⁵⁷ Вкупно 8 општини немаа одговор на ова прашање.

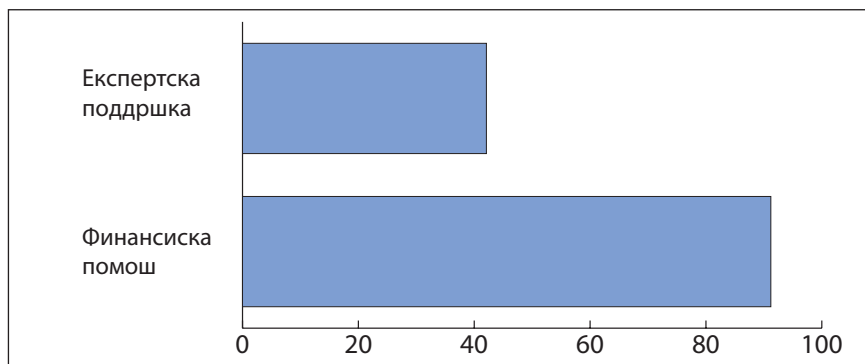
општини (83,1 процент) сметаат дека консултациите со граѓаните се од огромна важност за спречување на ширењето на дивоградбите. Дobar дел од општините исто така одговорија дека треба да се спроведат подобрени и стандардизирани управни постапки за спречување на натамошното појавување на овие нелегални градби (57,6 проценти). Триесет и девет проценти мислат дека подигнувањето на свеста кај граѓаните, а 33,9 проценти дека обучувањето на општинската администрација е неопходно за спречување на дивоградбите.

Графикон Бр. 3. *Какви активности сте спровеле за спречување на дивоградбите во вашите општини?*



Во поглед на видот поддршка којашто општините ја очекуваат од централната власт/донаторската заедница за подобрување на ситуацијата со дивоградбите, финансиската поддршка е посочена како најмногу од помош (91,2 проценти). Помалку од половината општини или 42,1 проценти спореа дека техничката експертиза претставува барање покрај финансиските средства. Во помал степен, беа споменати други форми на поддршка: консултации со соседските единици на локалната самоуправа, нови ДУП, социјални станови, итн.

Графикон Бр. 4. *Каква поддршка би ви била потребна за подобрување на ситуацијата со дивоградбите?*

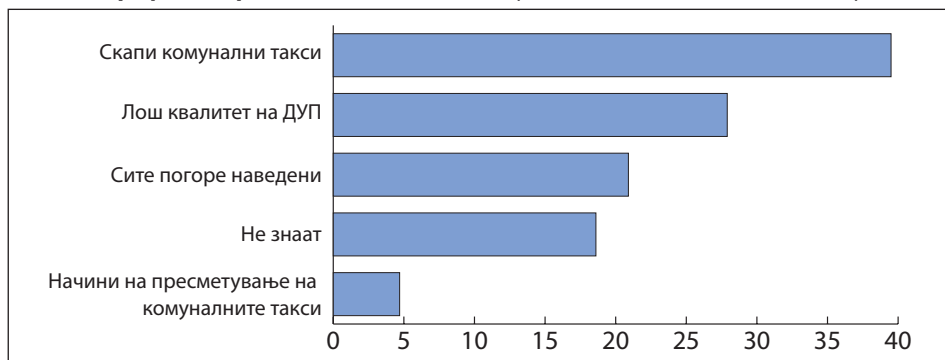


6.3. Наоди – сондажа на јавното мислење

Делот за урбанистичко планирање од сондажата на јавното мислење опфати голем број прашања упатени на вкупно 60 граѓани. Репрезентативниот примерок беше земен од Градот Скопје. Испитаниците беа од следниве 5 општини: Шуто Оризари; Кисела Вода; Аеродром; Ѓорче Петров и Бутел.

Од одговорите на граѓаните се гледа дека скапите комунални такси се сметаат за можна причина за постоењето на дивоградбите од страна на 39,5 проценти од интервјуираните, додека лошиот квалитет на ДУП е втората најмногу споменувана причина (27,9 проценти). Начинот на пресметување на комуналните такси е одговорен за само 4,7 проценти. Очекувано, една петтина од испитаниците одговори дека сите дадени одговори, како целина, водат кон постоењето на дивоградби. (Види графикон Бр. 5)

Графикон Бр. 5. Кои сметате дека се причините за постоењето дивогради?



Беа дадени бројни одговори на прашањето во врска со причините за градењето нелегални објекти, меѓу другото: наследството на зградата; недобивањето градежна дозвола од општината; финансиски ограничувања; недостаток од ДУП за целото соседство; очекувањата за непосредна легализација; или, околните згради коишто се исто така нелегални.

Триесет и еден заплата седум проценти од граѓаните тврдат дека поднеле формално барање до општините за легализирање на нивните згради; нивните барања имаа различни исходи. Причините за одбиените барања можат да се категоризираат на следниов начин: неплатени комунални такси; повисоки такси од очекуваното; некомплетна документација; и, барањето сеуште се наоѓа во општинско разгледување. Само мал дел од испитаниците (1,3 проценти) веруваат дека биле дискриминирани поради нивната етничка припадност, а ниту еден од нив не даде натамошно објаснување ниту пак го пријавил случајот кај надлежните власти.

Мислењата на граѓаните во врска со стратегиите усвоени од страна на

нивните општини за справување со прашањето на дивоградбите релативно се разликуваат од оние обезбедени од страна на општинските управи, како што се гледа од Графиконот 6., но содржат признание за општинските напори во оваа сфера.

Графикон Бр. 6. Дали вашата општина презела какви било активности за разрешување на прашањето на дивоградбите на својата територија?

	%
Обука на општинската администрација	18.3
Подобрени управни постапки	11.7
Консултации со граѓаните	10.0
Други мерки	35.0
Не знаат	25.0
Вкупно	100.0

6.4. Заклучоци и препораки

Општинските политики во врска со дивоградбите – во сегашниот законодавен вакуум – се наклонети кон регулирање. И покрај донекаде бирократскиот пристап, повеќето општини покажаа подготвеност да се зафатат со овој проблем.

Проблемот со дивоградбите и соодветното сместување веројатно ќе се најде на развојната агенда за некое време во земјата. Оттука, потребни се натамошни посветени студии за дивоградбите. Идните истражувања/анкети треба да посветат внимание на прашањата коишто жителите на дивоградбите ги посочија како важни: правични и брзи управни постапки за легализирање на објектите; зголемено и проактивно вклучување на општините во обработката на поединечните случаи; обука за општинската администрација – инспектори, урбанисти. (Обуката на општинската администрација ја сметаат за важен услов и општините и граѓаните подеднакво.)

Релевантните домашни и меѓународни учесници треба да размислат за обезбедувањето финансиска помош и техничка експертиза. Ова е особено важно за обучувањето на општинската администрација и за подигнувањето на јавната свест кај обичните граѓани за ризиците од градење и живеење во дивоградби. Од законодавната страна, изгледа дека новиот Закон за легализирање на дивоградбите ќе помогне во разјаснувањето на прашањата какви што се улогата на секоја јавна институција во справувањето со прашањето⁵⁸. (Една добра половина од општините го поддржуваат ова тврдење.) Од друга страна неколку општини

⁵⁸ Покрај единиците на локалната самоуправа, нацрт верзијата на овој закон предвидува дека органот којшто се занимава со дивоградбите ќе биде Агенцијата за легализација и урбанизација на дивоградбите.

сметаат дека дури и ако се донесе новиот закон, тој нема да се спроведе во целост заради лошата финансиска состојба на граѓаните. Треба да се изврши натамошна анализа за да се провери ова тврдење на пр. проценка на дефицитот во законот и во практиката.

Координацијата меѓу сите релевантни субјекти ќе биде од огромна важност за ставање точка на идните дивогоградби и се чини дека општините ќе имаат истакнат удел во тоа. Клучно прашање за процесот на урбанистичкото планирање е вклучувањето на засегнатите граѓани како и владините и невладините организации. Оттука, консултациите со граѓаните и кампањите за подигање на свеста се чинат од голема важност за решавање на овој проблем.

Интересна тема за разгледување е статусот на ромската популација во дивогоградбите. Имено, истражувањето (анкетата) беше исто така спроведено во главно ромската општина Шуто Оризари. Ромското население во оваа општина живее во разновидни облици на заедници, но главно во субстандардни услови на крајна сиромаштија. Дивогоградбите коишто можат да се најдат таму се резултат на бројните поединечни преместувања, иселувања и прераспределби на некои социјални случаи. Се чини дека регулирањето на ромските дивогоградби ќе наметне голем предизвик за сите учесници. Значајни мерки за третирање на овој проблем во ромските заедници можат да бидат рационалното и правично партнерство со локалните власти и вклучувањето на НВО секторот во подигањето на јавната свест кај ромското население⁵⁹, особено за донесувањето на новиот Закон за легализирање на дивогоградбите. Со новиот закон се предвидува можноста за регулирање по пат на плќање на комуналните такси. Одреден позитивен исход од легализацијата на дивогоградбите во ромската заедница (и за сите други всушност) е подобрувањето на животниот стандард, и можеби зголемениот раст на доходот. Може да се постигне афирмативна акција од страна на општините во олеснувањето на овој процес преку доделувањето буџети за спроведување на препорачаните активности како што се дадени во Националниот план за акција за сместување на Декадата за вклучување на Ромите и Стратегијата за Ромите во Република Македонија.

Во однос на граѓаните, нивното опфаќање во урбанистичкото планирање и процесите на донесување одлуки поврзани со тоа ќе осигурат поголема транспарентност и правичност. Стандардните решенија за дивогоградбите не се чини дека се изводлива стратегија. Оваа студија ги потврдува различните состојби на нелегалните објекти низ земјата и последичната потреба од евалуирање на специфичните барања на граѓаните на основа случај по случај. Затоа општинските власти се чинат дека се најсоодветниот фактор за третирање на прашањето благодарение на нивното точно познавање на секоја посебна ситуација.

⁵⁹ Во моментот има 8 Ромски информативни центри и уште 4 ќе се отворат до крајот на 2008 година.

7. Заклучоци и препораки

Извештајот за 2008 година за процесот на децентрализација дава кус преглед на напредокот на процесот во неколку клучни области, како што се комуналните услуги, културата, образованието, урбанистичкото планирање и локалниот економски развој. Врз основа на информациите добиени од анкетата спроведена во единиците на локалната самоуправа и од анкетата на граѓаните можат да се извлечат неколку клучни заклучоци и да се дадат неколку препораки.

Системот на обезбедување комунални услуги во земјата е сеуште прилично слаб, што подразбира потреба од разгледување на можности за зголемување на неговата ефикасност и ефективност, и поттикнување натамошни намалувања на трошоците во вршењето на комуналните активности на јавните претпријатија. Во овој поглед општините треба да размислат за решавање на долговите на комуналните претпријатија, што останува најсериозен проблем во оваа област. Дивогорадбите претставуваат најголем проблем со којшто се соочуваат општините во областа на урбанистичкото планирање. За негово решавање, релевантните домашни и меѓународни учесници треба да обезбедат финансиска поддршка и техничка експертиза. Културата сеуште се смета за централизирана и сеуште има средства на културата коишто треба да се централизираат. Нивното распределување на општините би можело да поттикне културен развој. Од друга страна, правилното спроведување на Законот за јазици би можело да се покаже како премногу изискувачко за локалните власти доколку истите бидат оставени сами во гарантирањето на правата на сите граѓани. Во областа на образованието локалните власти покажаа подобрени вештини на управување и свест за правата, улогите и обврските. Она што останува многу важно за претстојниот период е да се зајакнат капацитетите на учесниците на училишното ниво, како и да се сведе на минимум политичкото влијание во управувањето со образованието и подобра соработка меѓу локалната и централната власт.

На општините им беа ефективно распределни занемарливи удели од средствата предвидени со Законот за регионален развој, тренд којшто мора веднаш да се измени доколку земјата треба да гарантира еднакви можности за сите граѓани и да се занимава со прашањето на миграција од руралните области. Општините главно следат систематски пристап во планирањето на нивните активности за локален економски развој и се фокусираат на подобрувањето на локалната инфраструктура, унапредувањето и стандардизирањето на управните постапки. Ажурирањето на податоците за локалните деловни субјекти претставува предизвик со којшто ќе се соочуваат локалните власти во периодот што доаѓа.

Фискалната децентрализација забележа напредок во поглед на ресурсите коишто им се достапни на општините, не само во поглед на приходите коишто самите ги создаваат туку исто така за новите извори коишто им се сега ставени на располагање на локалните управи. Во 2008 година забележени се неколку

достигнувања во поглед на финансиските услови на локалното ниво: се зголеми бројот на општини коишто влегуваат во втората фаза на фискалната децентрализација; властите известија за разумно намалување на општинските долгови; на локалните управи им се одобрија дополнителни извори на доход (на пр. дел од продажбата на јавното земјиште); и воведени се средства за поефикасно планирање на ресурсите како што се тригодишните планови за програмите за развој. Како што е изложено во овој преглед, изгледа дека јавноста ги цени резултатите од спроведените реформи. Општото согледување на ниската корупција во локалната управа зборува во прилог на натамошното доделување задачи од централното на општинското ниво.

Сепак, овој извештај, изнесува незадоволително ниво на вклученост на граѓаните во процесите на локалното донесување одлуки. Општините забележаа напори за осигурување соодветно ширење на информациите до сите граѓани, но повратните реакции од второто се сеуште негативни во однос на ефектите. Општинските избори закажани за на пролет 2009 година нудат единствена можност да ја засилат свеста за сегашните реформи, и да создадат услови за отворена дебата – вклучувајќи ги сите заинтересирани граѓани – за иднината на децентрализацијата. Пожелно е ваквите прашања да се вметнат во политички програми коишто ќе им бидат претставени на гласачите пред изборите.

Локалното управување се докажа како извонредно средство за спроведување на Охридскиот рамковен договор. Постоечката мрежа од општински Комитети за односи меѓу заедниците во сите општини коишто се законски обврзани да ги воспостават е ветувачки знак за соживотот на различните заедници на локално ниво. Општините треба да бидат помогнати – од домашните и меѓународните учесници – во спроведувањето на сите законски барања коишто прозилегуваат од Охридскиот рамковен договор. Конечно, овој извештај ги споделува мислењата во врска со децентрализацијата содржани во извештајот за напредок за 2008 година на Европската комисија. Реформите треба да се насочат кон натамошно зајакнување на општинските управни капацитети, особено на полето на образованието и општественото вклучување, решавањето на сопственоста/управувањето со државните имоти, постојано водство на процесот на децентрализација од страна на централната управа и особено од страна на Министерството за локална самоуправа. Ова се некои од приоритетите со коишто треба да се занимаваат во следните месеци.

Упатна литература

1. Закон за култура, Службен весник на РМ Бр. 66/2003
2. Закон за локална самоуправа, Службен весник на РМ Бр. 05/2002
3. Ремзи, М. Заедницата, културата и економскиот развој, Албани, Државен универзитет Њујорк
4. Ананиев, Јован (мај 2008) „Ажуирана брошура за образованието и децентрализацијата: што учесниците навистина знаат и мислат за нивните улоги, обврски и права“
5. Левитас, Тони (2002), „Подготвување за децентрализација на образованието во Македонија: прашања, насоки, дејствија, Проект за реформи во локалната управа во Македонија (УСАИД/ДАИ)
6. Закон за средно образование, Службен весник на РМ Бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004 и 55/2005, 113/2005, 35/2006, 49/2007, 30/2007
7. Закон за основно образование, објавен во Службен весник на РМ Бр. 44/95, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 63/2004, 82/2004 и 55/2005, 35/2006, 70/2006
8. Претпријатијата и нивното управување: нови можности и нерешени предизвици публикација заснована на состанок на експертска група: Повторно откривање на јавните претпријатија и нивното управување, 27-28 октомври 2005 Њујорк, Катедра за економски и социјални работи Оддел за јавна администрација и развојно управување; ST/ESA/PAD/SER.E/69
9. Методологија користена за одредување на цената на водата за пиење и отстранување на отпадните води од урбаните области, посочена од страна на Министерството за транспорт и врски. Службен весник 68/04
10. Закон за изменување и дополнување на Законот за јавни претпријатија, Службен весник на РМ Бр. 49/2006
11. АДКОМ – Асоцијација на обезбедувачи на јавни услуги во Македонија <http://www.adkom.org.mk>, +389 2 2461-971
12. www.worldbank.org.mk – Поранешна југословенска република Македонија: прашања од урбанистичкиот и општинскиот развој – белешка за политиките, 01/11/2006
13. Преглед на ОБСЕ за статусот на процесот на децентрализацијата јули 2006, јули 2007
14. Анализа на УНДП сосредоточена врз граѓаните 2007 година
15. ЛГИ студија, разговорот е етин, претворање на стратегиите за локален економски развој во реалност во земјите во транзиција

16. Општествено-економски разлики меѓу општините во Македонија, Извештај на УНДП
17. Извештај сина панделка, УНДП
18. Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на РМ Бр. 07/2007
19. Состаноци со консултантот/експертот на ГТЗ за еднаков регионален развој.
20. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на РМ Бр.61/2004
21. Закон за измени и дополнувања на Законот за буџети, Службен весник на РМ Бр. No. 4/08, 103/08
22. Закон за даноци на имот (Службен весник Бр. 92/07)
23. Закон за градежно земјиште (Службен весник Бр. 82/08)
24. Закон за измени и дополнувања на Законот за градежништво, Службен весник на РМ Бр. 82/08
25. Г. Брозио, Д. Џонс, М. Николов (јули 2008): “Техничка помош за Министерството за финансии за проценка на трошоците на пренесените надлежности на единиците на локалната самоуправа”
26. Урбан рурален консалтинг (2007): „Извештај за процесот на фискалната децентрализација во Македонија“
27. http://www.finance.gov.mk/mk/mp/godisen_07_mak_web.pdf
28. Билтен на ЗЕЛС јули 2008
29. Х. Мартинес – Васкес, А. Тимофеев, Н. Феруљо (2007): Фискална децентрализација во ПЈР Македонија: Проценка
30. Закон за просторно и урбанистичко планирање, Службен весник на РМ Бр. 51/2005
31. Закон за градежно земјиште, Службен весник на РМ Бр. 53/2001, 97/2001
32. Закон за општа управна постапка, Службен весник на РМ Бр. 38/05, 110/08
33. Виенска декларација за дивоградбите во Југоисточна Европа, Министерска конференција за дивоградбите во Југоисточна Европа, ОБСЕ Хофбург во Виена, 28 септември – 01 октомври 2004
34. Робин Ричардс, Брајан О’лири и Кингстон Муцонзива; Истражување за општествените показатели (2006) – мерење на квалитетот на животот во дивоградбите во Јужна Африка. DOI 10.1007/s11205-006-9014-1
35. Европска Комисија, Извештај за напредокот на Поранешната југословенска република Македонија за 2008 година

