

ИСТРАЖУВАЊЕ ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА 2007

септември 2007

**Оддел за реформа на јавната администрација
ОБСЕ, Набљудувачка мисија во Скопје**

Благодарност

Ова истражување е резултат на теренското истражување спроведено од Одделот за реформа на јавната администрација на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје. Посебна благодарност до оние општински администрации во земјава кои го дадоа својот ценет придонес и го инвестираа своето време во пополнување на прашалникот како и до експертите кои помогнаа да се подготват прашалниците. Здружението на финансиски работници беше постојан извор на помош во собирањето на потребните податоци и обезбеди корисни коментари низ процесот. Брига Галуп – Скопје имаше важна улога во дефинирањето на методологијата за обработка и анализа на податоците и во спроведувањето испитување на јавното мислење чии наоди се додадена вредност на ова истражување. На крај, Одделот за реформи на јавната администрација изразува благодарност до сите нивни колеги во Мисијата на ОБСЕ во Скопје кои придонесоа кон тоа ова истражување да биде објавено.

Вовед

Ова истражување за децентрализацијата спроведено од Одделот за реформа на јавната администрација на Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје е надоврзување на студијата објавена во 2006. Целта на ова истражување е да се состави краток преглед на тековната состојба, како и да се укаже на можни области за идни активности кои би биле поддржани од ОБСЕ и од други важни субјекти во рамките на меѓународната заедница.

Истражувањето беше спроведено во текот на јули 2007. Се состои од општ прашалник посветен првенствено на општата состојба на работите во однос на претпоставката за дополнителните надлежности и спроведувањето на комуналните функции, и потпрашалник кој се однесува на фискалната децентрализација и општинското финансиско раководење. Соодветно, овој извештај е исто така поделен на два дела. Прашалниците беа поделени до сите општини и повеќе од 90% ги поднесоа своите одговори.

Заедно со општиот преглед на тековната состојба првиот дел покрива прашања од урбанистичко планирање, комунални услуги, образование, локален економски развој, граѓанско учество (со посебен осврт на општинските комисиите за еднакви можности и за односи меѓу заедниците), општински надзор и меѓуопштинска соработка.

Делот за фискалната децентрализација и за општинското финансиско управување упатува на неколку компоненти од оваа општинска функција, вклучувајќи краток осврт на тековната состојба со фискалните прописи, структурата на општинските приходи и расходи, процесот на буџетирање, администрирањето локални даноци, внатрешната контрола и ревизија и потребите за градење капацитет.

Во овогодинашното истражување е вклучено и поглавје кое се однесува на ставовите на граѓаните за процесот на децентрализација. Користената методологија вклучуваше телефонска анкета нарачана од страна на Мисијата од Брига Галуп – Скопје. Анкетата беше спроведена на репрезентативен примерок од 1208 лица избрани според стандардната процедура за анкетирање. Теренската работа на истражувањето беше спроведена меѓу 3 и 7 јули 2007.

Како што беше случајот со истражувањето во 2006, методологијата применета во ова истражување е изготвена за да обезбеди информации за внатрешната оценка на состојбата од страна на општинското раководство и администрација и исто така да тестира како тие самите гледаат врз општиот преглед на фактите и карактеристиките на тековните реформи. Повеќето од резултатите не се насочени кон точни статистички податоци на поединечни случаи, туку наместо тоа се сосредоточуваат на откривање на општите трендови во процесот на децентрализација. Бројките прикажани во овој извештај не се наменети за споредба со официјалните статистички податоци од Владата или други извори.

Содржина

Дел 1 – Спроведување на процесот на децентрализација

1) Општа состојба на процесот на децентрализација.....	1
2) Согледувања на граѓаните.....	5
3) Урбанистичко планирање.....	11
4) Комунални услуги	17
5) Локален економски развој	23
6) Образование	28
7) Граѓанско учество	30
– Општински комисии за односи помеѓу заедниците.....	33
– Еднакви можности	38
8) Меѓуопштинска соработка.....	42
9) Општински надзор	47

Дел 2 – Фискална децентрализација

1) Тековна состојба	51
2) Позначајни измени на фискалните прописи	53
3) Структурата на општинските приходи и расходи	55
4) Исполнување на одговорностите на децентрализираните надлежности	60
5) Процес на буџетирање	62
6) Администрирање на локалните даноци.....	74
7) Системот на внатрешна контрола и ревизија	80
8) Потреба за обука во областа на финансиите	82
9) Заклучоци и препораки	83

Библиографија	86
---------------------	----

Дел I

Спроведување на процесот на децентрализација

1. ОПШТА СОСТОЈБА НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

1.1. Контекст

Системот на локална самоуправа во земјава е заснован на принципот на супсидијарност. Земјата е членка на Европската повелба за локална самоуправа на Советот на Европа од 1997, а децентрализацијата и реформите на локалната самоуправа се започнати во 1999 година. Сепак, прашањето на децентрализацијата доби нов предзнак кога стана еден од клучните елементи на Охридскиот рамковен договор, кој даде нова политичка димензија на процесот и значајно го забрза темпото на реформи.

Спроведувањето на новото законодавство за локална самоуправа започна во јули 2005 година, од кога поголемиот дел на релевантното законодавство беше усвоен¹ и беа одржани локалните избори. Процесот на спроведување, е изготвен во фази, особено во делот на фискалната децентрализација. Имајќи предвид дека Законот за локална самоуправа обезбедува само општа рамка за општинските надлежности, додека деталите се оставени на секторското законодавство, кое во определени случаи е неконзистентно, а имајќи го предвид ограничениот пристап до финансиските ресурси обезбедени со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа, фазниот пристап им помогна на општините полесно да го изодат процесот.

Општо гледано, Владата, Здружението на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) и меѓународната заедница го оценуваат спроведувањето на првата фаза на децентрализацијата како успешно, особено по однос на бројот на општините што успешно се справуваат со новите надлежности. Разните истражувања и извештаи како што е овој само ја потврдуваат позитивната оценка². Главните прашања од првата фаза на кои им е потребно понатамошно внимание се поврзани со надлежностите на урбанистичко планирање и образование, како и финансиската состојба во општините. Ова последното е особено важно во делот на оценката на подготвеноста на општините за влез во втората фаза на фискална децентрализација и е главниот предизвик за институциите во очи почетокот на втората фаза во септември 2007.

Истражувањето 2007 се сосредоточува на следниве прашања:

- Спроведувањето на општинските надлежности;
- Подготовка на втората фаза на фискалната децентрализација;

¹ Законот за локална самоуправа, Законот за Град Скопје, Законот за територијална организација на локалната самоуправа, Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа и околу 50 други материјални закони, сите наведени во владината Програма за децентрализација 2003-2004.

² Сумарен извештај од резултатите од анализата на имплементација на процесот на децентрализација, Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје, јули 2006; Препорака (217) 2007 на Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа за локалната демократија во бјр Македонија.

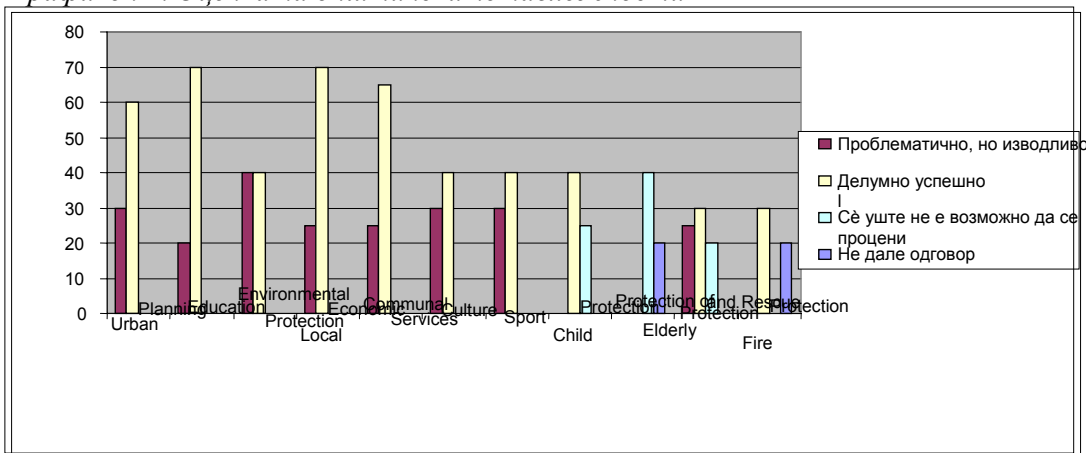
- Можноста за проширување на обемот на надлежностите во следната фаза на децентрализацијата

1.2. Наоди за општатата состојба на процесот на децентрализација

Податоците собрани со истражувањето во 2007 го потврдуваат трендот евидентиран во студијата во 2006, дека новите надлежности се спроведуваат релативно успешно. Како што се очекуваше, недостатокот на финансиски ресурси останува најголемата препрека за понатамошно подобрување на општинските капацитети за испорака на услуги, како и за нивното севкупно функционирање. Без оглед на типот на општинската функција во прашање, или големината и местоположбата на општината, околу 50% од општините декларираше дека недостатокот на финансиски ресурси им е главната пречка.

Значајна промена во 2007 е тоа што општините не се задржуваат на финансиите како на единствен проблем што им пречи во работењето, туку се осврнуваат и на други прашања. Општатата перцепција на состојбите во спроведувањето на надлежностите од страна на општините е рефлектирана во следниов графикон³:

Графикон 1. Оценка на општинските надлежности



Следнава табела ги претставува надлежностите и најчесто наведените причини за проблемите во спроведувањето на истите:

Табела 1. Препреки за соодветно спроведување на надлежностите

Надлежност	Урбано планирање	Образование	Животна средина	ЛЕР	Комунални услуги	Култура
Најчести причини	1. недостаток на финансии 2. проблеми со сопственоста 3. недостатоци во законската рамка	1. недостаток на финансии 2. недостатоци во законската рамка 3. проблеми со сопственоста	1. недостаток на финансии 2. недостаток на искуство во областа 3. недостатоци во законската рамка 4. недостатоци на капацитети за надзор 5. недостатоци во	1. недостаток на финансии 2. недостатоци во законската рамка 3. проблеми со сопственоста 4. недостаток на човечки ресурси 5. недостаток на искуство во областа	1. недостаток на финансии 2. недостатоци во законската рамка 3. недостаток на технички капацитети	1. недостаток на финансии 2. недостатоци во законската рамка 3. недостаток на технички капацитети 4. проблеми со сопственоста 5. недостаток

³ Прикажани се само процентите од 20% и нагоре.

			техничките капацитети			на простор
Надлежност	Спорт	Детска заштита	Заштита на стари лица	Заштита и спасување	Противпожар на заштита	
Најчести причини	1. недостаток на финансии 2. недостатоци во законската рамка 3. недостаток на технички капацитети 4. проблеми со сопственоста	1. недостаток на финансии 2. недостатоци во законската рамка 3. недостаток на човечки ресурси	1. недостаток на финансии 2. недостаток на човечки ресурси 3. недостаток на простор	1. недостаток на финансии 2. недостаток на човечки ресурси 3. недостатоци во законската рамка 4. недостаток на искуство во дадената област	1. недостаток на финансии 2. недостаток а човечки ресурси 3. недостаток на технички капацитети	

Во повеќето случаи општините имаат назначено барем едно лице од општинската администрација да работи на определената надлежност и имаат наменето средства во рамките на општинските буџети или пак стапиле во аранжмани за меѓуопштинска соработка. Сепак, не може да се забележи некоја позначителна промена помеѓу првата и втората година од пренесувањето на надлежностите по однос на човечките и финансиските ресурси поврзани со извршувањето на надлежностите.

Повеќето од општините, од сите политички опции, велат дека процесот е генерално успешен. Не се забележани значителни разлики по однос на ова прашање, разгледувајќи ја политичката афилијација на општинското лидерство. Иако општините што ги исполнуваат условите за влез во втората фаза беа официјално одобрени од страна на релевантните власти, интересно е да се спомене дека во времето на спроведувањето на истражувањето, 82 % од општините се сметале за подготвени да влезат во втората фаза. По однос на неопходните подготовки што треба останатите да ги направат за влегување во втората фаза, најчесто спомнувани се плаќањето на заостанатите долгови, па вработувањето на нов персонал, обуки па воспоставување на меѓуопштинска соработка. Најголемиот број општини кои изјавија дека се подготвени за влез во втората фаза го обележаа образованието како област во која се најподготвени.

Периодот на подготовки за втората фаза исто така повторно го актуализираше прашањето на комуникација и меѓуинституционален дијалог помеѓу двете нивоа на власт. Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа, во својата Препорака (217) 2007⁴, препознава подобрување на соработката помеѓу општините и централната власт. Сепак, иако повеќето од општините го ценат развојот на процесот позитивно, нивото на задоволство со навременоста и квалитетот на информациите што ги добиваат, не е толку високо. Општините исто така пријавија проблеми во комуникацијата со низа од министерствата. Општините раководени од опозиционите партии- пред сè ДУИ – повеќе од другите се пожалија на проблеми со комуникацијата.

Скоро 80 % од општините одговорија дека сметаат дека обемот на општински надлежности би требало да се прошири во наредните фази на процесот.

⁴ 14та Пленарна седница- Конгрес на локални и регионални власти на Советот на Европа (Стразбур, 30 мај -1 јуни 2007), „Локалната демократија во бившата Југословенска Република Македонија,, Препорака 217 (2007).

Нагласуваме дека ова прашање беше потегнато имајќи на ум дека после две години искуство со менаџирање на новите општински функции, општините се во состојба да ги идентификуваат недостатоците во надлежностите кои ги спречуваат потполно да си ги исполнат програмите и да разработат нови идеи за надградба на општинските услуги. Општините бараат дополнителни надлежности во области како што се располагањето со градежното (и земјоделското) земјиште, во културата, јавната безбедност, социјалната заштита, здравството.

1.3. Заклучоци и препораки

Резултатите од истражувањето покажуваат дека процесот на децентрализација продолжува да се управува задоволително во 2007. Проблем број еден сè уште останува недостатокот на финансиски средства, општ проблем на сите единици на локалната самоуправа низ земјата.

Разбирливо е дека во почетната фаза на децентрализацијата општините често даваа предимство на својата работа насочувајќи ги своите напори во една насока, но во иднина единиците на локална самоуправа би требало да го фокусираат вниманието и на некои од посложените општински функции, кои досега на некој начин биле запоставени. Општините во определен обем веќе почнале да ги анализираат прашањата и да ги идентификуваат проблемите и начините за нивно надминување, не отпишувајќи ги едноставно како финансиско прашање. Исто така, различните надлежности се третирали со различен интензитет. На пример, урбанистичкото планирање и образованието се приоритети во смисла на подобрување на “инфраструктурата“ за нивно спроведување. Другите надлежности со коишто се занимаваат општините се локалниот економски развој, комуналните услуги, животната средина, а по нив доаѓаат културата и спортот. На крај, доаѓа група на прилично релевантни и сложени надлежности на кои очигледно ќе треба да им се обраќа сè поголемо внимание во иднина. Општините во наредниот период ќе треба да продолжат да работат на своите приоритети, но во исто време проширувајќи ја својата насока на поширокиот список пренесени надлежности, како што се: детската заштита, заштитата на стари лица, противпожарната заштита и спасувањето. Затоа би било препорачливо во наредниот период централната како и локалните власти да продолжат да создаваат услови за надградба во спроведувањето на пошироката листа на пренесени надлежности.

Севкупното искуство на тесна соработка со релевантните институции во комплетирањето на ова истражување и податоците кои од истото беа добиени, укажа на итната потреба локалната и централната власт да воспостават постојани механизми на набљудување и мерење на изведбата. Понатаму, фактот што 85% од општините се со став дека развојот на процесот е позитивен, упатува на солиден меѓуинституционален дијалог. ЗЕЛС си ја има задржано улогата на адвокат на општините и преносител на нивните позиции пред Владата. Сепак, поголема транспарентност и навремено информирање за настаните во процесот и за работата на владините тела како и заедничките тела со ЗЕЛС, сè уште се чувствува како потреба.

2. СОГЛЕДУВАЊА НА ГРАЃАНИТЕ

2.1. Контекст

Идејата за вклучување на мислењата на граѓаните во врска со процесот на децентрализација е нов аспект на истражувањето. Потребата за ваков вид податоци се појави кога истражувањето беше спроведено во 2006 и се оценуваше учеството на граѓаните. Во тоа време, сепак, истражувањето беше спроведено само од стојалиштето на општините и нивната проценка за соработката и комуникацијата која е воспоставена со граѓаните. Оваа година, целта беше да се открие што всушност мислат граѓаните за процесот на децентрализација и да се оценат промените кои се резултат на реформите. Ова истражување ги споредува гледиштата на граѓаните за услугите кои ги добиваат и општинската проценка за сопственото работење.

Ова поглавје дава увид во нивото на задоволство на граѓаните со процесот на децентрализација. Тоа фрла поглед врз нивното задоволство од услугите и нивното знаење за овој важен процес. Првата фаза на процесот на децентрализација беше насочена најмногу кон воспоставување законска рамка и пренос на надлежностите од централно на локално ниво. Тековната, втора фаза, е насочена кон подобрување на спроведувањето на надлежностите и зголемувањето на општинските финансиски капацитети. Така, мислењата на граѓаните за децентрализација – особено за комуналните услуги - можат да бидат силен индикатор за целосниот напредок.

2.2. Наоди за согледувањата на граѓаните

Во однос на степенот на задоволство, граѓаните во земјава, општо земено, се свесни за што се работи бидејќи процесот на децентрализација се смета за важен од 72 % од граѓаните. Ова мислење превладува низ сите старосни групи, степени на образование, општествен статус и местоположба. Само 12% од граѓаните го сметаат за неважно.

Графикон 1.



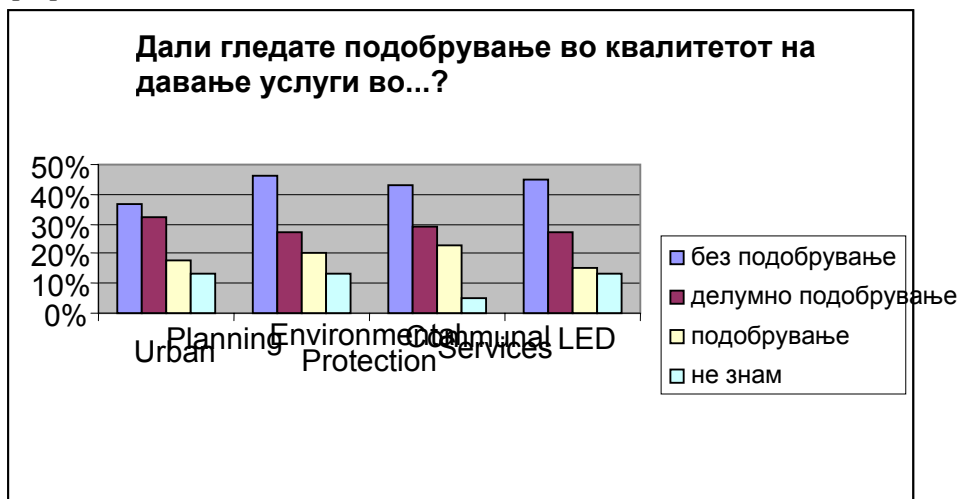
При споредување на етничките групи, нивото на задоволство е малку повисоко кај етничките Македонци отколку кај етничките Албанци, изнесувајќи соодветно 77 % наспрема 58 %, додека 71% од останатите сметаат дека процесот на децентрализација е важен.

Графикон 2.



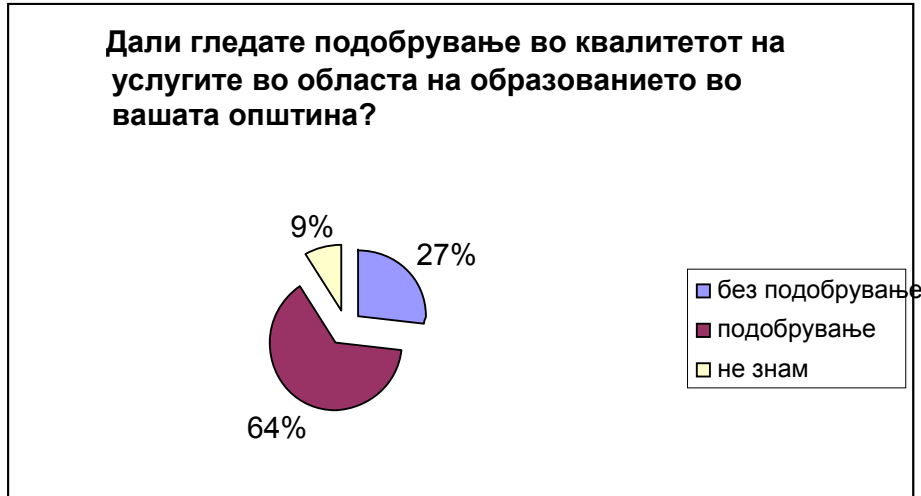
Урбаното планирање, заштитата на животната средина, локалниот економски развој и комуналните услуги се сите клучни области на давање услуги во кои се пренесуваат надлежности. Резултатите покажуваат дека многу граѓани сметаат дека не се направени подобрувања во овие области, додека помал број смета дека некакви подобрувања се направени, а уште помалку велат дека гледаат подобрување.

Графикон 3.



По поконкретна анализа се гледа дека една област во која граѓаните гледаат подобрување е областа на образованието (64%). Ова ги поддржува наодите претходно изнесени во Извештајот за навремено предупредување⁵.

Графикон 4.



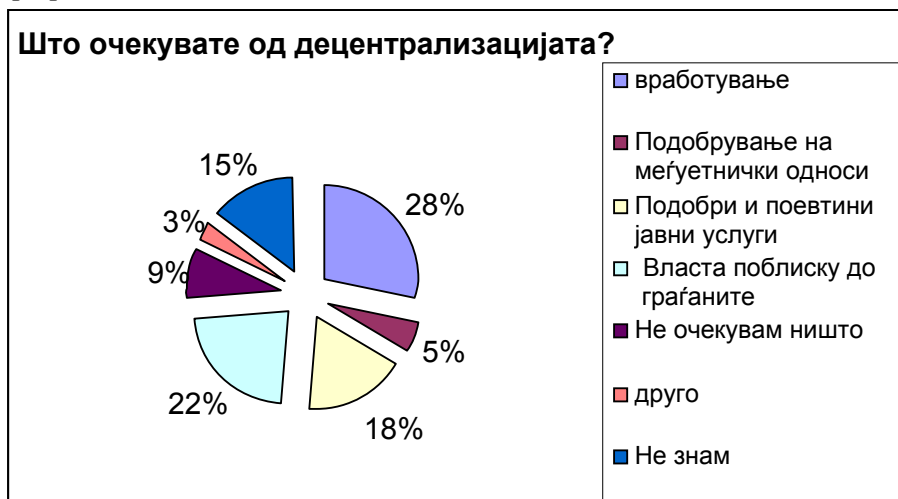
Сосема спротивно, граѓаните велат дека не гледаат подобрувања во многу конкретни области од урбаното планирање и комуналните услуги, со тоа што исклучок е уличното осветлување и водоснабдувањето каде што се забележани забележителни подобрувања.

Работата на градоначалникот е одблиску набљудувана од граѓаните и тие ја оценија неговата работа со највисоки оценки (51%), по што следува општинскиот совет (44%) и општинската администрација (39%). Граѓаните на Пелагонискиот регион беа најзадоволни со нивните градоначалници (72%) додека оние кои живеат во Повардарието беа најмалку задоволни (41%).

Интересно е да се види дека граѓаните го избраа вработувањето (29%) како најважна област со којашто локалната самоуправа треба да се справи во процесот на децентрализација. Потребата властите да бидат поблиску до граѓаните (22%), како и да обезбедат подобри и поефтини јавни услуги (18%) следат на овој список на очекувања.

⁵ Извештај за навремено предупредување, UNDP, Скопје, јуни 2007. Извештајот покажува дека 67,5% од граѓаните се задоволни со услугите обезбедени од страна на локалните самоуправи.

Графикон 5.



Во однос на локалната власт, горенаведените резултати повторно ги нагласуваат економските подобрувања и намалувањето на невработеноста како две главни очекувања на населението. Овие наоди повторно го нагласуваат она што е претходно изнесено во други испитувања⁶ и што се очекува од националната власт. Помалите етнички малцинства имаат дури поголеми очекувања во овие две области (71%) во споредба со етничките Македонци (26%), како и жени (34%) наспрема мажи (24%).

Интересно е да се одбележи дека меѓуетничките односи, прашање кое беше сметано за приоритет и кое предизвикуваше големо внимание во минатото не е толку високо на списокот на очекувања на граѓаните, само 5%. Се чини дека луѓето го имаат загубено интересот за прашањата поврзани со меѓуетнички односи, и сега, претпочитаат власта (и националната и локалната) да се концентрираат врз економски мерки.

Граѓаните исто така веруваат дека локалните власти (45%) се посposобни за економско развивање и управување со јавното земјиште во нивните општини отколку централната власт (12.7%) или обете во заедничка координација (19%). Овие наоди се посебно релевантни за оценување на општинското работење во конкретни надлежности, како локален економски развој и урбанистичко планирање⁷.

Знаењето за децентрализација е исто така на високо ниво. Граѓаните се сигурни дека локалните самоуправи имаат надлежност во областа на издавање градежни дозволи (64%), локален економски развој (61%), образование (66%), култура (66%) и спорт (68%). Тие изразуваат несигурност во однос на улогата на општината на полето на полицијата бидејќи 44% изразиле дека локалната самоуправа има одговорност во оваа област, 27% дека нема и 29% дека не знаат.

⁶ Извештај за навремено предупредување, UNDP, Скопје, јуни 2007, стр. 19-20.

⁷ Види: поглавјето за урбано планирање во ова истражување.

Причината за ова може да се споделените одговорности во оваа област меѓу локалната самоуправа и Министерството за внатрешни работи.

2.3. Заклучоци и препораки

Добрата локална самоуправа бара граѓаните да го разбираат процесот на децентрализација и да ја дадат својата поддршка за него. Постои јасен доказ дека луѓето во земјата ја препознаваат важноста на процесот на децентрализација. Како резултат на тоа, тие одблиску ја следат работата на нивните градоначалници и имаат високи очекувања од нивните локални самоуправи. Улогата на општините, во однос на испорачувањето услуги и локалниот економски развој е од клучно значење. Во моментот потребно е да се премости јазот меѓу потребите, очекувањата и реалната услуга која им се дава на граѓаните.

Со цел оваа анализа да има пошироко влијание, се даваат следните препораки:

- за граѓаните

За да имаат подобри услуги, нужно е да продолжат да бараат транспарентност и отчетност во работата на општинската администрација и градоначалникот. Поднесување поплаки и упатување на грешките и областите каде што се потребни интервенции, како и предлагање решенија и давање совети е потребно со цел да се воспостави продуктивна врска и да се добијат услуги на потребното ниво.

- за општините

Општините треба да усвојат и спроведат начини за следење на потребите на граѓаните и можности како тие да се задоволат. Насочување повеќе кон локалниот економски развој треба да биде приоритет за локалните самоуправи. Вклучување на останатите чинители во испорачувањето услуги може да ги подобри услугите и да и помогне на општината. Постојат широк опсег средства и техники за споделување информации обезбедувајќи информирано одлучување и подобро планирање.

- За централната власт

Подобрените институционални рамки за локалната самоуправа, вклучувајќи прописи, водење евиденција и друго се важни за општините да можат да ги исполнат нивните задачи. Иако ова е област во која донаторската заедница може да додаде голем дел од експертизата, одговорност е на локалните самоуправи да го преземат водството. И покрај тоа што многу е сработено во земјава, одредени аспекти од пренесувањето на надлежностите остануваат нерешени, на тој начин препречувајќи го испорачувањето на услуги кон граѓаните

Владите треба да назначат значителни средства како и да го набљудуваат целосното спроведување на пренесените надлежности. Исто така, мора да им се даде и поддршка на општините кои заостануваат во процесот. Граѓанските организации треба исто така да бидат поттикнати да стапуваат во партнерство со локалните самоуправи, за да ја подобрат испораката на услугите.

Владите треба да ги ревидираат извештаите и оценките за спроведувањето на процесот на децентрализација за да изготвуваат натамошни применети политики.

- За агенциите и донаторската заедница

Процесот на децентрализација бара долгорочна посветеност бидејќи факторите кои ќе придонесат кон подобар живот се многу и се испреплетуваат. Премногу организации дошле и заминале и намаленото ниво финансии го ставаат досегашниот напредок во опасност. Повеќегодишна посветеност на суштинските прашања значително ќе придонесе кон способноста на општините да ги преземат значајните и храбри чекори клучни за овие потребни промени.

Наметнувањето рамки е опасно, посебно кога населението е соочено со тензија која не се зема предвид и нескротлива невработеност. Донаторите треба да ја подобрат нивната отчетност и транспарентност преку консултирање со локалното население и НВО во однос на развивање програми и широко распространување на извештаите со „научени лекции“.

Донаторите исто така треба да работат со граѓанското општество за да ги набљудуваат перцепциите на луѓето за тоа што се случува на локално ниво, како и да ги анализираат факторите кои придонесуваат кон регионална напнатост.

Додека многу од овие препораки се исполнуваат во извесна мерка во земјава, тие често се применуваат на фрагментарен и/или изолиран начин. За да се има потребното широко влијание, овие препораки треба да бидат спроведени во поширок размер. За оние организации кои веќе се ангажирани во некои активности дополнителна обврска е да помогнат на други преку обуки и споделување научени лекции.

3. УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ

3.1 Контекст

Урбанистичкото планирање претставува најголем предизвик во надлежностите што им е беа пренесени на општините со децентрализацијата⁸. Општините се одговорни за регулирање на урбанистичкиот изглед на сопствената територија, исто така како што се одговорни за издавањето на градежни дозволи на градежниците. Оваа функција ги вклучува сите сектори на општинската администрација⁹ од советите на општините што ги одобруваат урбанистичките планови и нивните измени, градоначалниците кои што се одговорни за севкупното набљудување и применувањето на законот вклучувајќи ги и решенијата за уривање на дивоградбите, општинскиот кадар што ги обработува барањата за издавање на градежни дозволи и којшто врши технички инспекции на самите градежни парцели. Сегашната легислатива дозволува да има граѓанско учество во урбанистичкото планирање што пак, бара од општините тие да организираат отворени дискусии за нацрт-урбанистичките планови.

Законот предвидува различни видови на урбанистички планови, меѓу коишто најважни се Генералниот урбанистички план (ГУП) и Деталниот урбанистички план (ДУП). Самиот ГУП треба да биде одобрен од страна сите градови онака како што е определено со закон. Дополнително на дефинирањето на границите на секоја урбана област овие генерални урбанистички планови содржат податоци за целите и начините за тоа на кој начин овие урбанистички проблеми ќе се решаваат, содржат специјални услови за просторното уредување и параметри за проценување на применувањето на самите ГУП и ДУП. Генералните урбанистички планови се со важност од најмалку 10 години, додека ДУП се усвојува за специфични области за коишто веќе е усвоен Генерален урбанистички план. ДУП нуди подетална анализа на градските населби, а со цел подобро да се согледа просторната организација на земјиштето. Во структурата мошне слични на Генералниот урбанистички план (содржат карта на територијата на испитаната област и наративна информација за општите услови на објектот, развојот и употребата на земјиштето и градбите и податоците за превозот и за телекомуникациските врски) деталните урбанистички планови содржат специфични упатства за градење на објектите во секоја област. Деталните урбанистички планови се со важност од најмалку 5 години.

Двете категории планови мора да бидат усвоени врз основа на нацрт програма што ќе ги опфати сите забелешки на локалните жители и на претпријатијата. После првичното одобрение од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање, техничкиот приказ на планот се дава на изработка на надворешна компанија, а истиот мора да биде одобрен од страна на Советот на општината. Пред конечното усвојување на урбанистичкиот план или на неговите измени што се донесени од страна на Советот на општината за таа цел

⁸ Закон за локална самоуправа, Службен весник на Р.М. бр. 05/2002, Член 22.

⁹ Закон за просторно и урбанистичко планирање, Службен весник на Република Македонија, бр. 51/05, Закон за градење, Службен весник на Р.М бр.51/05, Закон за градежно земјиште, Службен весник на Р.М бр.53/01, 97/01.

треба да биде организирана јавна дебата од градоначалникот во врска со нацртот.

Општините може да издаваат градежни дозволи само во согласност со урбанистичките планови, а тие претставуваат законска обврска пред да започне градежната активност. Во недостаток на градежна дозвола или други задолжителни документи или кога градбата не ги почитува условите од одобрението, општинските власти може да преземат одредени мерки кон прекршителот. Казните варираат и тие може да достигнат висина и до 30 милиони денари или ова може да доведе и до уривање на објектот. Одлуката за уривање ја донесува исклучиво градоначалникот.

3.2. Наоди за урбанистичкото планирање

Градежниот сектор во земјата опфаќа 5,6 % од севкупниот БДП¹⁰ со што урбанистичкото планирање претставува битен дел во процесот на децентрализацијата на којшто му е потребна суштинска поддршка од страна на локалната администрација што е основен предуслов за локален развој на инфраструктурата. Соодветните активности во урбанистичкото планирање исто така претставуваат релевантен извор на приходи за општините коишто заработуваат при самото издавање на градежните дозволи. Дополнително на тоа, соодветното организирање на општинската територија им дава на општините детално познавање за сите постоечки градби, а со тоа се овозможува подетална проценка на пазарната вредност на имотот. Последното е особено важно поради тоа што даноците на имот (данок на имот, данокот за наследство и подарок, данокот за пренос на имотот и стекнатите права) имаат за цел да бидат основен столб на финансирањето на општината. Неодамнешните измени во Законот за данок на имот ќе им овозможат на општините тие да ги прибираат овие давачки за сите недвижности што се во посед на правните лица, а што се наоѓаат во нивните граници (досега на правните лица им беше дозволено тие да плаќаат данок во пониска стапка на вредност на нивниот посед), со што ќе се зголеми важноста на имање веродостојни податоци за урбанистичкото планирање и распоредувањето на недвижностите.

Општинскиот учинок во смисла на урбанистичкото планирање ќе се проценува од различни перспективи; во ова истражување се земаат предвид двата главни показатели како што се развивањето на урбанистичките планови и времето потребно за издавање на овие градежни дозволи. Повеќето од наодите се анализирани со употреба на урбани и рурални критериуми, бидејќи другите параметри не покажуваат значителни разлики.

Бројките што се однесуваат на првите показатели покажуваат подобрување во споредба со 2006 година. Бројот на општините со урбанистички планови на сопствената територија минатата година изнесувал 68 %. Во 2007 единиците на локалната самоуправа коишто изјавиле дека нивните територии се регулирани со ГУП е скоро на 86%, додека 73 % имаат подготвено ДУП. Сè уште разликите

¹⁰ Статистички годишник 2006, Државен завод за статистика на Р.М

се воочливи кога се споредуваат урбани и рурални општини¹¹: речиси сите урбани области се покриени со ГУП (94.7%), додека општините кои се наоѓаат во рурални области имаат усвоено ГУП во само 78,4% од случаите а само 48,6% од нив имаат усвоено ДУП.

Оваа разлика е делумно објаснета со двата фактора. Како прво урбаните области привлекуваат поголем дел од инвестициите во градежништвото во споредба со руралните заедници, а тоа ги наведува нивните администрации тие да обратат внимание врз урбанистичкиот развој и ги тера да се справуваат со проблемите на ефективен начин и навремено. Влијанието на ова е многу поголемо отколку кај руралните општини. Второ, потребната експертиза за поддршка на развојот во урбанистичкото планирање се наоѓа мошне лесно во средните / големите градови, а истата се наоѓа помалку во руралните населби. На тој начин, урбаните општински администрации имаат природна предност кога станува збор за урбанистичкото планирање што пак се потврди и со податоците што произлегоа од ова истражување:

Табела 1.

Кога го усвоивте најновиот урбанистички план?		
	пред 2004	по 2004
Урбани општини	77.8%	22.2%
Рурални општини	88.9%	11.1%

Урбани општини што усвоиле Генерален урбанистички план по 2004 година се двапати повеќе од руралните администрации во иста категорија. Општо кажано повеќето општини низ земјата поседуваат Генерални урбанистички планови што биле одобрени пред 2004.

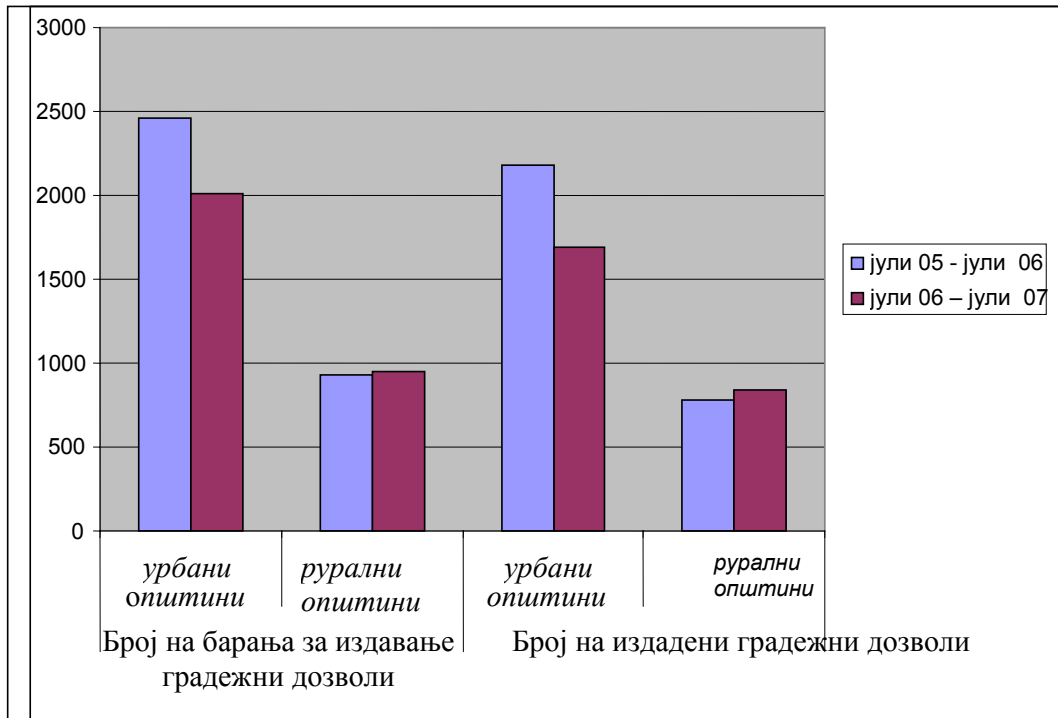
Резултатите во однос на временото издавање на градежните дозволи е слично со минатогодишните резултати, а во некои случаи се делумно полоши. Од јули 2005 до јули 2006 општините обработиле 87,2% од поднесените барањата за издавање на градежна дозвола. Додека од јули 2006 до јули 2007 овој сооднос е намален на 85,6 %. Имајќи го предвид општото намалување во побарувањата за издавање градежни дозволи споредбено со изминатата година резултатите укажуваат на пречки во развивањето на општинските капацитети во областа на издавањето градежни дозволи и затоа локалната администрација треба да се охрабри во тоа да ја зајакне сопствената определба во нудењето ефикасни услуги на своите граѓани. Сепак, деталната анализа укажува на подобрување во руралните општини при издавањето на градежните дозволи и воедно општо и намалување на просечниот период за обработка на предметите од 20 на 19 дена во урбаните општини и во руралните општини од 16 на 11 дена (и покрај тоа што овие стандарди не се вклопуваат во законските одредби, кои пропишуваат дека градежните дозволи треба да се издаваат во рок од седум дена од денот кога се приложуваат документите)¹²; затоа второто делумно го урамнотежува

¹¹ Општините се категоризираа во урбани според критериумот прикажан во Законот за територијална организација од 2004 година.

¹² Закон за градба, Службен весник на Р.М бр.51/05, Член 52. Како што беше известено во изданието на истражувањето од 2006 година денот на поднесувањето на документите претставува спорен параметар: многу барања се некомплетни и тие мора да им се вратат на

релативно слабото работење на општините во севкупниот процент на обработените барања.

Графикон 1. Издавање градежни дозволи*



*Обем на информации: 47 општини од 85

Зголемениот број општински службеници (овде се опфаќаат општинските инспектори за урбанистичко планирање присутни сега во 65,8 % од општините, додека само 50% од администрацијата го содржеше овој профил на кадар во 2006) може да придонесе во подобрување на потребното време за обработка на барањата за издавање на градежни дозволи, а воедно и за подобрен проток на комуникацијата меѓу граѓаните и општинската администрација, кон што придонесе и печатењето на над 18.000 примероци од брошурата за процедурата за издавање на градежни дозволи спроведено во 2006, во партнерство со ЗЕЛС, УСАИД и ОБСЕ .

Релативно позитивната оценка за работата на општината во урбанистичкото планирање е засенета од недостатоците да се излезе на крај со бројните дивоградби што се присутни низ земјата. Неколку градоначалници реагираа на неодамнешните наводи за дивоградби што се појавија во дневниот печат и презедоа акции за уривање на овие дивоградби, што придонесе за тензии кај граѓаните, што се гледа според бројот од 194 поднесени тужби до Врховниот суд против донесените одлуки од страна на општината за нивно уривање во 2006¹³. Повеќето општини ги наведуваат непостоењето правила и процедури за легализирање на овие градби и тешкотиите при ажурирањето на генералните и

поднесувачите за дополнително објаснување. Ова резултира со доцнење во самото реагирање од страна на општинските службеници.

¹³2006 Извештај, Врховен суд на Р.М

деталните урбанистички планови како негативни фактори. Скорешните извештаи од Државниот управен инспекторат¹⁴ проценија дека постојат неколку недостатоци во работењето на одделенијата за урбанистичко планирање во општините кои главно се однесуваат на непочитувањето на крајните рокови, комплетирањето на потребната документација и комуницирањето на нивната одлука и наодите со сите релевантни странки. Уште еден недостаток е зачестеноста на административните грешки при внесувањето на градежните и урбанистичките податоци од страна и на општинските службеници и на локалните инвеститори.

Повторливото ограничување кое се однесува на урбанистичкото планирање – а се однесува и на неколку други надлежности кои што се пренесени на локалната администрација – се однесува на раководењето со државното земјиште. Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) ја изрази желбата на општините да располагаат со државното земјиште коешто се наоѓа во нејзините граници, тврдејќи дека со ова ќе им се зајакнат капацитетите за програмирање на локалниот економски развој. Владата не им излезе во пресрет на овие барања на општините, бидејќи таа претпочита да ја задржи за себе сопственоста врз државното земјиште. Анкетата што ОБСЕ ја нарача и во која јавноста е запрашана за нејзиното мислење во врска со оваа проблематика е еден обид да се измери степенот на доверба во двостепената власт (централната и локалната) во смисла на раководењето со државното земјиште. Како што е наведено во поглавјето за согледувањата на граѓаните за процесот на децентрализација, од сите интервјуирани граѓани 45% се изјасниле дека им веруваат на локалните власти затоа што веруваат дека тие се посposобни да располагаат со државното земјиште во корист на нивните заедници. Само 12,7% велат дека централната власт е посpreмна да ја изврши оваа задача.

Табела 2. Кој може подобро да раководи со државното земјиште во вашата општина?

Централна власт	Локална власт	Двете заедно	Не знаат
12,7%	45%	19%	23,3%

3.3 Заклучоци и препораки

Иако, квантитативното зголемување на општинските активности во усвојувањето на урбанистичкото планирање преставува позитивен развој, многу работи остануваат да се направат во ажурирањето на урбанистичките планови со што ќе се рефлектира и сегашната состојба во многуте заедници. Ова изискува одреден степен на усогласување меѓу сите вклучени заинтересирани страни, имено станува збор за градоначалникот и советите на општините кои што секогаш не ги координираат своите активности. Доцнењето при одобрувањето на урбанистичките планови, или нивните измени негативно влијае врз развојот на било која општина со што се спречуваат и инвестирањата. Двата главни чинители во урбанистичкото планирање треба да работат на отстранувањето и земањето предвид на различни причини. Мерките за градење

¹⁴ <http://pravda.gov.mk/tekstovi.asp?lang=mak&id=tekakt-2007Juni>

на капацитетот за надминување на овој проблем моментално се истражуваат од страна на ОБСЕ за да се преземе акција во 2008.

Истражувањето покажува дека издавањето градежни дозволи не е според стандардите, особено во однос на прекумерниот период на чекање и крајно сложените и прескапи процедури за добивање градежна дозвола.¹⁵ Насочена поддршка кон властите коишто се одговорни за набљудување на овој процес (Државниот управен инспекторат) ќе помогне во подобрувањето на времето потребно за обработка на градежните дозволи.

¹⁵ Поранешна југословенска република Македонија, Прашања поврзани со општинскиот и урбаниот развој, Светска Банка 2006, стр. 47-57.

4. Комунални услуги

4.1. Контекст

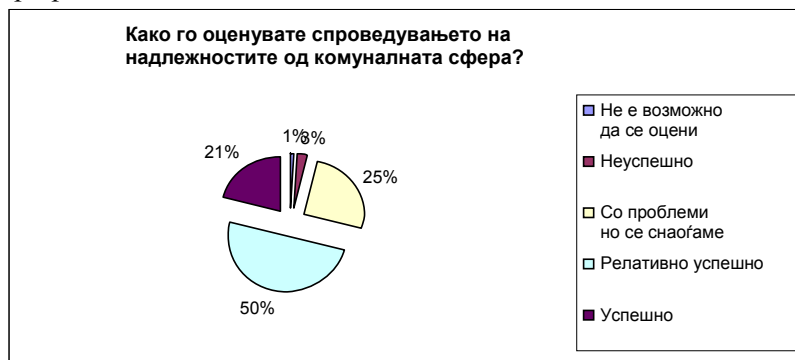
Комуналните услуги отсекогаш (и пред почетокот на процесот на децентрализација и потоа) претставувале суштински надлежности на локалната самоуправа. За спроведување на овие надлежности општините формираат јавни претпријатија. Освен во Градот Скопје каде што има формирано повеќе специјализирани претпријатија, вообичаено во општините постои само едно јавно претпријатие кое ги спроведува сите потребни услуги. Вообичаени услуги кои се испорачуваат се однесуваат на водоснабдување и канализација, собирање смет, одржување зелени површини, одржување гробишта, одржување улици и улично осветлување, чистење снег, одржување зелени пазари, паркинзи и друго според потребите.

Најголем предизвик за општините е да обезбедат поевтини и подобри услуги за граѓаните. Новите закони дозволуваат употреба на современи концепти¹⁶ кои овозможуваат поевтини услуги.

82% од анкетираниите општини имаат воспоставено јавно претпријатие, 9% немаат јавно претпријатие и 6% воопшто не одговорице на ова прашање¹⁷.

Резултатите од направеното истражување претставени на сликата подолу покажуваат дека спроведувањето на надлежностите во сферата на комуналните услуги општините го оценуваат како успешно.

Графикон 1.



4.2. Правна рамка

Спроведувањето на комуналните услуги е регулирано со следните закони заедно со нивните дополнувања и измени: Закон за локална самоуправа и Закон

¹⁶ Закон за изменување и дополнување на законот за јавните претпријатија, Службен весник на Р. Македонија бр.49 од 14.04.2006

¹⁷ Скопските општини се наоѓаат во специфична ситуација и ги користат услугите на јавните претпријатија формирани од градот Скопје. Сепак некои скопски општини се во процедура за формирање на јавни претпријатија за да бидат во можност да обезбедат дополнителни услуги за своите жители.

за комунални дејности¹⁸ со кој се дефинира кои активности се сметаат за комунални; Закон за јавни претпријатија со кој се пропишува формирањето и управувањето со јавните претпријатија и Закон за комунални такси, кој ја определува висината на таксите кои што ги наплаќаат општините. Законот за работни односи го регулира статусот на вработените во јавните претпријатија.

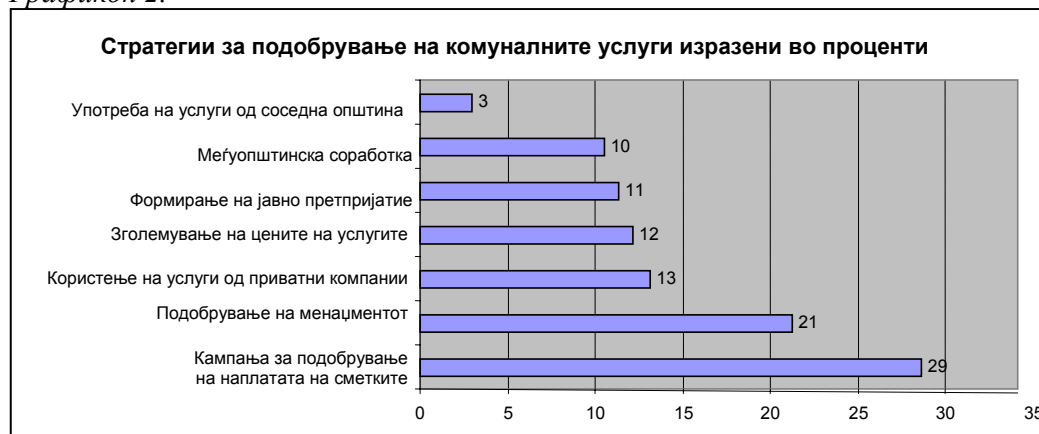
Амандманите и измените на законот за јавни претпријатија од 2006 година дозволува конкуренција и пазарно/комерцијално работење на јавните претпријатија. Овој закон исто така овозможува и трансформација на јавните претпријатија во акционерски друштва. Како дополнителна новина се овозможува конкуренција во оваа дејност преку овозможување на јавно-приватно партнерство и користење услуги од приватни компании.

4.3. Проблеми при обезбедување на комуналните услуги и стратегии за нивно надминување

Со цел обезбедување на комунални услуги на општините им е дозволено да формираат комунални претпријатија. Општината како основач е сопственик на претпријатието и назначува негов директор. Директорот се избира преку јавен конкурс врз основа на претходно воспоставени критериуми. Градоначалникот на општината формира комисија која ги разгледува пријавите и го избира најсоодветниот кандидат. Советот на општината ги избира членовите на управниот и на надзорниот одбор на комуналните претпријатија.

68% од анкетираниите општини се изјасниле дека имаат стратегија за подобрување на комуналните услуги (описани во табелата подолу), додека 19% не располагаат со стратегија, а 13% воопшто не одговориле на ова прашање.

Графикон 2.



Истражувањето покажа дека **наплатата на сметките** е проблем што општините најчесто го споменуваат. Истото се забележува и во двете прикажани табели: наплатата на сметките е споменато како еден од најголемите проблеми за извршување на услугите (графиконот подолу) и повеќето општински стратегии за подобрување на комуналните услугите (горната графикон) се однесуваат на

¹⁸ Закон за комунални дејности, Службен весник на Р. Македонија бр. 45/97

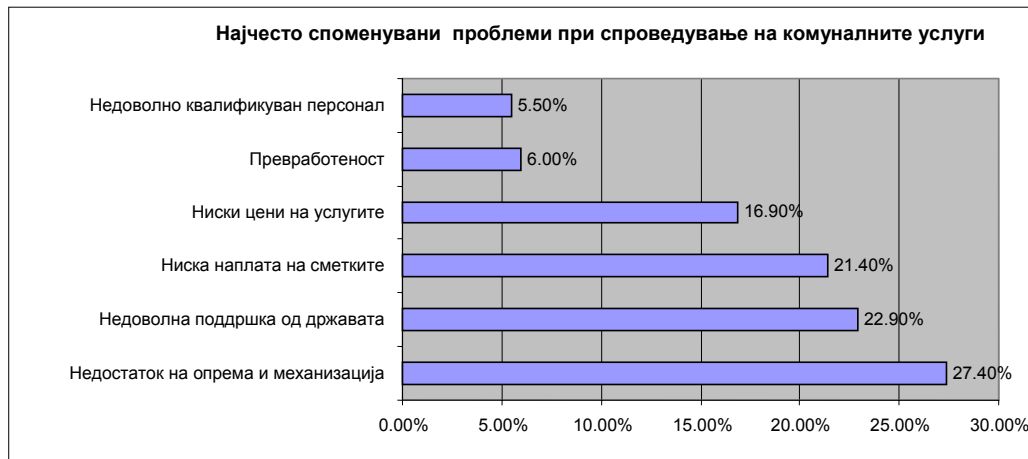
подобрување на наплатата на сметките. Ниската наплата резултира со тешкотии во спроведување на надлежноста, неможност да се одржува и обновува опремата, ниски и задоцнети плати на вработените, што се одразува на квалитетот на нивната работа.

Пресметката на ДДВ се појавува како дополнителен проблем. Обврската за ДДВ се пресметува според издадените сметки, без разлика дали се тие наплатени. Овој проблем особено ги погодува општините со ниска наплата на сметки затоа што се задолжуваат со обврски за ДДВ кои не успеваат да ги наплатат.

Значителен број на општини спомнаа дека имаат намера да го подобрат раководењето (менаџментот) со јавните претпријатија. Кога зборуваат за користење на услуги од приватни компании општините претежно ги споменуваат услугите за улично осветлување и одржување на улици.

Употребата (купување) на услугите од соседни општини и здружување на капацитетите преку меѓуопштинска соработка се уште не се доволно искористени од страна на општините и сметаме дека има многу повеќе можности за нивна употреба во најразлични облици.

Графикон 3.



Недостатокот на опрема и механизација претставува најчесто споменуван проблем од страна на општините. Ваквата состојба може да е резултат на политиката на ниските цени во претходните години. Одржувањето на ниски цени оневозможува редовно одржување и обновување на механизацијата.

Симптоматичен е високиот степен на изнесени очекувања за поголема поддршка од државата во спроведување на комуналните услуги. Ова покажува дека голем број општини решавањето на нивните проблеми сè уште го гледаат кај централната власт. Сепак потребни се подлабоки анализи за да се утврдат вистинските причини за ваквите очекувања и да се утврди дали овие очекувања се однесуваат на потребата за подобра легислатива, можеби наследени и пренесени проблеми со процесот на децентрализација или едноставно се работи за потреба од промена на ставовите.

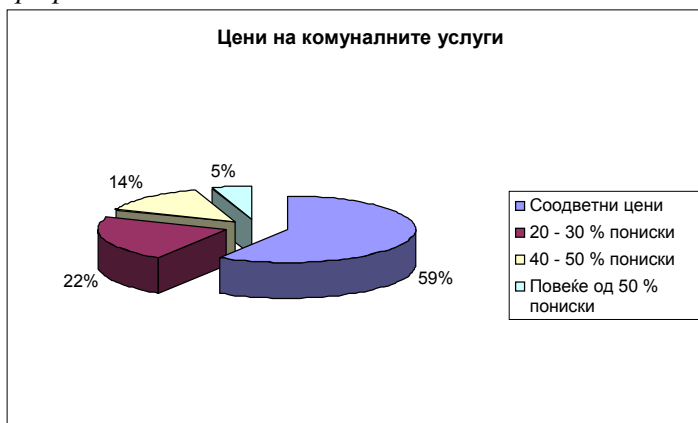
4.4. Цена на услугите

Цената на услугите се формира од страна на управниот одбор на јавното претпријатие по претходно одобрување од страна на советот на општината. Цената треба да ги покрие реалните трошоци на услугите и да содржи дел кој ќе овозможи разумен профит за компанијата¹⁹.

Во процесот на демократизација и децентрализација во земјите на Југоисточна Европа беше забележано дека во голем број случаи цените на комуналните услуги беа пониски од реалните трошоци за нивно спроведување. Причините за тоа биле и социјални и политички бидејќи избраните претставници (градоначалниците и другите носителите на одлуки) не сакале да се конфронтираат со граѓаните поради зголемени цени на услугите. Како резултат на ниските цени се намалува и одржувањето на системите и на опремата, ниско ниво на инвестиции кое доведува до слаб квалитет на комуналните услуги; речиси ги доведува до колапс. Ваквата состојба влијае на уште пониска наплата на надоместоците и така започнува маѓепсаниот круг.

Во истражувањето 41% од општините одговориле дека цената на услугите што ги даваат нивните јавни претпријатија се пониски од реалните трошоци. Графиконот даден подолу ја илустрира состојбата со цените на услугите: 59% од општините сметаат дека цените на услугите се соодветни, а 41% се свесни дека цените се пониски од реалните трошоци.

Графикон 4.



Треба да се напомене дека општините кои добиле банкарски кредити биле принудени да ги усогласат цените на услугите со реалните трошоци и висината на каматата со цел да бидат во можност да ги плаќаат достасаните рати.

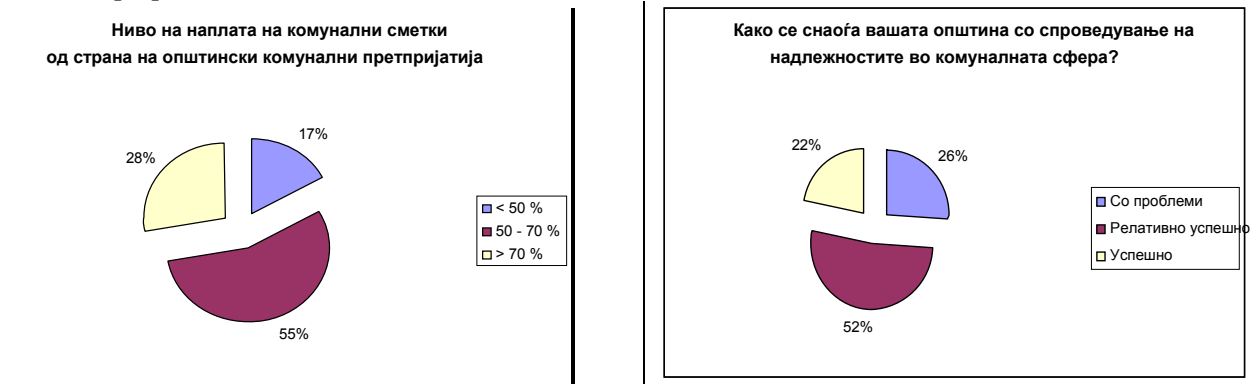
4.5. Наплата на сметки

Графиконот даден подолу ја покажува ефикасноста на општините при наплата на сметките за услугите спроведени од страна на јавните претпријатија.

¹⁹ Методологија за утврдување на цената на водата за пиење и одведување на урбани отпадни води, Службен весник 68/04

Најголем број од општините (55%) успеваат да наплатат 50-70% од сметките кои се фактурираат. Просек на наплата во сите општини се движи околу 62%.

Графикон 5 и 6.



Кога ги споредуваме одговорите на прашањата: „Како се снаоѓа вашата општина со спроведување на надлежностите во комуналната сфера и нивото на наплата на комунални сметки?“, процентите се многу слични. Општините кои прибираат повеќе од 70% од издадените сметки изјавуваат дека успешно ги спроведуваат овие надлежности, а општините кои имаат наплата помала од 50% изјавуваат дека имаат проблеми.

Ниското ниво на наплата на сметките најчесто се надоместува со дотации од буџетот на општината односно 73% од општините изјавуваат дека ја субвенционираат работата на јавните претпријатија. Општините најчесто ги споменуваат следните облици на помош:

- Поддршка со нови инвестиции во комуналната сфера, изградба и одржување на инфраструктурата и набавка на дополнителна опрема.
- Купување на дополнителни услуги од комуналните претпријатија, а најчесто споменувани дополнителни услуги се одржување на зелените површини и чистење на снег.
- 20% од општините ги покриваат загубите на јавните претпријатија или вршат директна дотација на цената на услугите.
- Административна поддршка и поддршка при комуникацијата со донаторски организации.

Во мал број случаи јавните претпријатија остваруваат и мала добивка од работењето која најчесто се користи за нови инвестиции за подобрување на услугите.

4.6. Заклучоци и препораки

Имајќи предвид дека комуналните услуги претставуваат основа и највидлив дел од сите надлежности на општината потребно е да им се посвети и соодветно внимание. И покрај тоа што голем број од општините изразија задоволство од тоа како ги спроведуваат овие надлежности, потребно е да се разгледаат сите

можности за натамошно подобрување или да се одржи нивото на услуги, а да се намалат цените.

Подобрување на управувањето (менаџментот) на јавните претпријатија во целост зависи од одлуките на општината и воспоставените критериуми за избор на персонал. И покрај општиот впечаток за превработеност²⁰ во јавните претпријатија, во многу случаи се јавува недостаток на високо образован и квалификуван кадар. Подобреното управување значи кадар кој треба да располага со вештини кои ќе овозможат комерцијално работење на компанијата преку воспоставување соодветни цени и подобри услуги кое ќе води до подобра наплата на сметките, профитабилно работење и одржлив развој на компанијата. Висококвалификуваните техничари и инженери во соодветните области ќе овозможат подобро искористување на ресурсите и намалена загуба на материјал. Како важни принципи ќе ги издвоиме и подобриениот финансиски менаџмент и планирање на капиталните инвестиции, секако без да се потценуваат и информирањето и комуникацијата со граѓаните .

Политиката на цени и формирањето соодветни цени претставува основа за успешно работење на претпријатијата и ефикасно вршење на услугите. Квалитетот на услугите ќе биде соодветен на висината на цените и нивото на наплата на сметки. Методологијата за утврдување на цената на водата за пиење и одведување на урбани отпадни води определена од страна на владата, претставува одличен водич за формирање на цените. Ниското ниво на цените и ниската наплата на сметките ја намалува суштината на компаниите и го загрозува вршењето на услугите. Соодветно формираните цени овозможуваат и редовна исплата на камати и рати при евентуално задолжување, за да се подобрат услугите.

Значителен број општини одговорија дека очекуваат поголема поддршка од владата. Во оваа насока појаснувањето на **улогата на владата** и подобрената комуникација би можела да помогне за да се спречат неоправданите очекувања. Улогата на владата е ограничена на обезбедување соодветна законска рамка и надзор, транспарентност на процедурите за дистрибуција на државните фондови за изградба на комунална инфраструктура и конзистентна владина политика за изедначен регионален развој.

Во продолжение ќе наброиме некои дополнителни форми на вршење на услугите кои заслужуваат повеќе внимание и имаат потврдени капацитети за подобрување на услугите и намалување на цените:

- Меѓуопштинска соработка²¹
- Јавно-приватно партнерство – вклучување на приватни компании за вршење на дел од услугите
- Користење на кредити за подобрување на услугите
- Формирање на совет за заштита на потрошувачи во општината²².

²⁰ Поранешна југословенска република Македонија, Прашања поврзани со општинскиот и урбаниот развој, Светска Банка 2006.

²¹ Со оглед на важноста на овој концепт повеќе детали се разработени во посебна глава за меѓуопштинска соработка

²² Закон за локална самоуправа, Службен весник на Р.М. 05/2002, Член 56.

5. Локален економски развој

5.1. Контекст

Локалниот економски развој (ЛЕР) претставува процес во кој локалната власт и партнерите од деловниот и невладиниот сектор работат заедно во насока на подобрување на локалната бизнис клима и создавање услови за економски развој и зголемени можности за вработување. Крајната цел е подобрен животен стандард на жителите кои припаѓаат на одредена општина.

Во пазарно ориентирана економија, конкуренцијата претставува главен промотор на економскиот развој, каде што мобилноста на капиталот, главно на макро ниво, им остава релативно мал простор за развој на локалните економии, истовремено изложувајќи ги на ризик од намалени развојни можности. Оттаму произлегува улогата на партнерствата во ЛЕР, која се состои од постојана анализа на економските услови и спроведување на развојни програми за ЛЕР со цел да се воспостави динамична култура на претприемништво.

Членот 22 од Законот за локална самоуправа²³ го предвидува ЛЕР како надлежност на локалната самоуправа и им дава можност на општините самите да си изградат методи на планирање и спроведување на активностите за ЛЕР. Оваа општа законска рамка им дава право на локалните власти да управуваат со процесот на формирање партнерства со бизнис и невладиниот сектор (таканаречени јавно-приватни партнерства - ЈПП), како широко препознатлива алатка за спроведување на активности за ЛЕР. Друг актуелен закон кој ја третира оваа проблематика е Законот за рамномерен регионален развој, којшто ја дефинира законската рамка за обезбедување рамномерен регионален развој и создавање услови за локален развој.²⁴

Ова поглавје има за цел да даде податоци за бројот на општините кои имаат формирано канцеларии и усвоено стратегии и акциони планови за ЛЕР. Уште поважно, го опишува методот на финансирање на активностите на ЛЕР (преку општинските буџети или донаторски средства) и делот од општините кои го имаат вклопено овој сегмент во своите локални структури. Исто така, дава слика на најчестите пречки и најчесто спроведените активности и во сферата на ЛЕР (најатрактивните економски гранки) во целина.

5.2. Наоди за локалниот економски развој

Како што е прикажано во табела 1, во најголем дел од општините (47,2 %) само едно лице е ангажирано во областа на локалниот економски развој, во 30,6 % од општините, на ЛЕР работат две лица, додека во 11,1 %, три лица се ангажирани во областа ЛЕР. Само во мал број општини се ангажирани повеќе од три лица. Отприлика 55,1 % од општините ги организирале ЛЕР активностите преку канцеларија за локален економски развој.

²³ Закон за локална самоуправа, Службен весник на Р.М. 05 /2002

²⁴ Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на Р.М. 63 / 2007

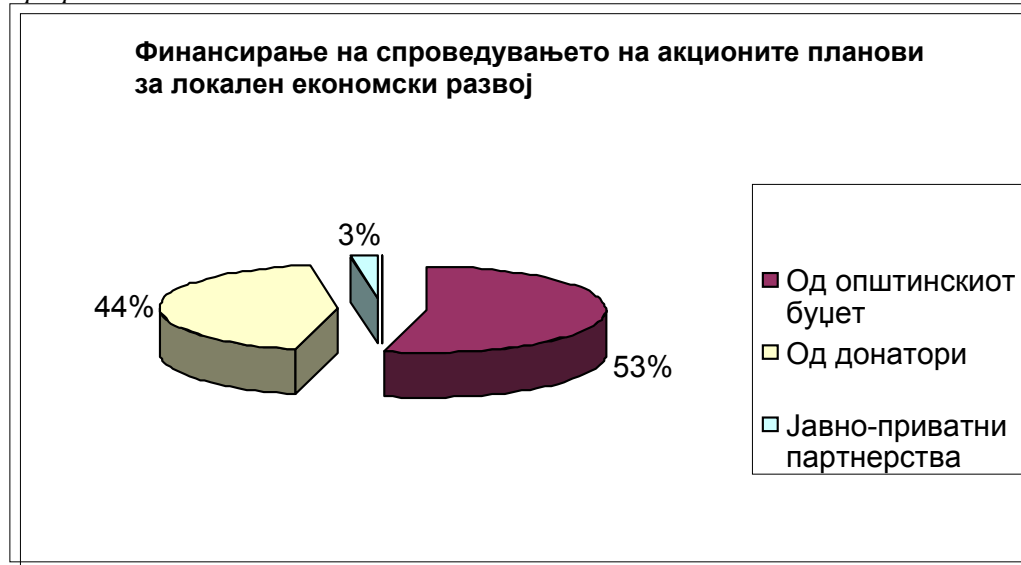
Табела 1

Колку луѓе работат на ЛЕР?	
Број на поединци	проценти
0	1,39%
1	47,2%
2	30,6%
3	11,1%
4	4,2%
5	4,2%
6	1,4%
Вкупно	100%

Според резултатите од истражувањето, 88,6 % од персоналот кој работи на ЛЕР е во редовен работен однос со соодветната општина.

Што се однесува до усвоените стратегии и планови за локален економски развој од страна на општините, 62,5 % потврдиле дека имаат усвоено ЛЕР стратегија, додека 37,5 % одговориле дека не усвоиле. Само 54,4 % од општините ја поткрепиле ЛЕР стратегијата со конкретен акционен план.

Графикон 1.

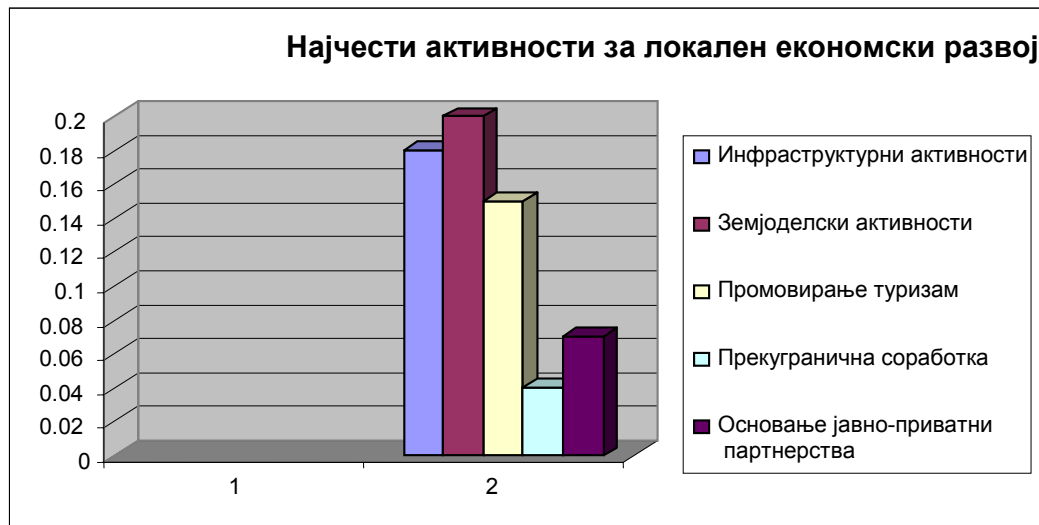


55,1 % од општините кои имаат формирано канцеларии за локален економски развој користат средства од општинскиот буџет за финансирање на оперативните трошоци на канцелариите. Отприлика исто толку општини (53 %, според графикон 1) користат средства од општинскиот буџет за финансирање на спроведувањето на акционите планови за локален економски развој. Една четвртина од испитаните општини се сè уште зависни од донатори во врска со финансирање на оперативните трошоци на канцеларијата за ЛЕР, додека 44 % ја финансираат имплементацијата на својот акционен план преку користење

средства од донатори. Само 3 % од општините го користат методот на јавно-приватни партнерства за финансирање на локалниот економски развој

Спроведените активности за локален економски развој во периодот опфатен со истражувањето, главно биле поврзани со изработка и промоција на општински профили, стратегии и акциони планови, како и подготовка на документација за аплицирање на проекти. Активностите се одразени во графикон 2.

Графикон 2.



Како најчести пречки за спроведување на акционите планови за локален економски развој, општините ги идентификувале следниве (рангирани по приоритет):

- Недостаток на финансиски средства;
- Несоодветен потенцијал на човечки ресурси;
- Недоволна соработка со бизнис секторот;
- Слаба инфраструктура;
- Нерешено прашање на сопственост над градежното земјиште;
- Недостаток на законска регулатива;
- Неподготвеност за искористување на предностите на европските и фондовите на другите донатори.

Најголем дел од општините (околу 39 %) веруваат дека информациите за бруто домашниот производ на општинско ниво е најважниот статистички податок за изработка на стратегија и план за локален економски развој. Една третина од испитаниците ја идентификувале структурата и бројот на домаќинства, а 8 % ги посочиле бројот на население, бројот на активни претпријатија, регистарот на правни лица и вработени по сектори.

5.3. Заклучоци и препораки

Сеопфатното спроведување на концептот за локален економски развој бара сериозен ангажман од страна на општинските власти во насока на обезбедување

доволно финансиски и човечки ресурси за зголемување на бројот на формирани јавно-приватни партнерства. Изградбата на соодветна инфраструктура, стандардизирани административни процедури и стриктна примена на законските прописи се основните предуслови за привлекување на домашни и странски инвеститори.

Од резултатите на истражувањето може да се заклучи дека речиси сите општини ја препознаваат важноста на локалниот економски развој, но во многу од нив само едно лице е назначено за спроведување и координирање на процесот на ЈЕР. Општините се подеднакво поделени од аспект на тоа дали имаат основано канцеларија за локален економски развој, изработено стратегија и акционен план, како и користењето на локални буџетски средства за финансирање на оперативните трошоци на ЈЕР. Сепак, значаен дел од општините е сè уште зависен од донаторски средства за финансирање на изработката и спроведувањето на стратегии и акциони планови за ЈЕР. Само мал дел од општините користи јавно-приватни партнерства за оваа цел.

Најголемиот дел од општините сè уште се наоѓа во почетна фаза на развивање на идејата за локален економски развој, заради фактот што изработката на општински профили, стратегии и акциони планови се единствените ЈЕР активности спроведени досега. Истражувањето ја потврдува потребата од обуки од областа на стратешкото планирање и развој на проектна документација кај најголем број од општинските службеници кои работат на оваа проблематика. Повеќето од општините се фокусираат на проекти од областа на развој на инфраструктурата, а само мал дел се ориентирани кон развој на конкретни економски гранки. Недостатокот на финансиски и човечки ресурси, добра инфраструктура, законска рамка и соработка со бизнис секторот се најголемите пречки за локалниот економски развој.

Широка кампања за развој на локалната свест на сите релевантни страни (бизнисмени, претставници од граѓанскиот сектор и општинските власти) би помогнала во насока на развивање на култура на соработка и зголемување на заемната корист од истата. Виталната улога на јавно-приватните партнерства мора нашироко да биде признаена како единствена движечка сила кон зголемување на вработеноста, намалување на сиромаштијата и подобрување на животниот стандард на граѓаните. На долг рок, капацитетот за опстојување на општината во голема мера зависи од нејзината финансиска самостојност, која е неodrжлива без локалниот економски развој.

Општините треба да ги вклопат активностите од ЈЕР во рамките на процесот на буџетско планирање. Во соработка со домашните и странски институции, треба да обезбедат можности за обуки за своите вработени, кои ќе им создадат капацитети и знаења за идентификација на донаторски фондови, правилно подготвување документи за апликација и формирање на партнерства со бизнис и граѓанскиот сектор. Општинските власти би требало да го подобрат пристапот до сите релевантни информации за локалните претприемачи.

Општинските профили, стратегии и акциони планови треба да бидат изготвени така што ќе го одразат реалниот економски потенцијал на една општина. Потребно е да се изработат и промотивни стратегии кои правилно ќе се

презентираат до сите потенцијални инвеститори. Општините треба да ги подобрат и стандардизираат своите административни процедури, а пожелно е да се обезбедат ISO сертификати.

Централната власт би требало да го признае недоволниот финансиски капацитет на општините за самостојно подобрување на локалната инфраструктура и да понуди конкретна помош во таа насока. Особено важно е да се финализира процесот на регулирање на законските недоречености околу сопственоста над земјиштето, особено градежното.

Во рамките на решенијата кои ги нуди новиот Закон за рамномерен регионален развој, општините треба да ја препознаат потребата за меѓусебно здружување на инфраструктурните, природните и финансиските капацитети во насока на градење мрежи на соработка.²⁵ Интересот на донаторите за спроведувањето на овој закон би бил особено корисен за достигнувања од областа на локалниот економски развој.

Бизнисмените и претприемачите треба да ги обноват контактите и да воспостават соработка и комуникација со општините, препознавајќи во нив свој партнер, наместо административна пречка на патот кон спроведување конкретни проектни активности.

²⁵ Целта на Законот е прилично амбициозна. Тој, помеѓу другото, предвидува отворање на 8 центри за регионален развој низ целата земја, со цел да се развиваат заеднички иницијативи за ЛЕР и предвидува средства (1% од БДП) за спроведување стратегии за ЛЕР.

6. ОБРАЗОВАНИЕ

6.1. Контекст

Членот 22 од Законот за локална самоуправа ги определува надлежностите на општините во образованието. Согласно Законот, децентрализацијата во образованието се однесува на основање, финансирање и администрирање на основните и средните училишта, како и организирање на превоз на ученици и нивно сместување во ученички домови.

После две години од започнување на процесот на децентрализација, образованието задно со урбанистичкото планирање, сè уште претставува една од надлежностите со најмногу предизвици. Тој факт не изненадува, со оглед на комплексноста на образованието во смисла на неговата администрација и финансирање. Децентрализацијата во образованието овозможува поголема автономија на училиштата во нивното секојдневно работење и им дава право на општините да го администрираат процесот, да назначуваат овластени инспектори и да се грижат за квалитетот на процесот. Исто така, децентрализацијата во образованието им дава право на училишните одбори да предлагаат директор на училиштето до градоначалникот, да го определуваат годишниот буџет, да го донесуваат статутот на училиштето. Општините пак имаат право да спроведуваат инспекција и да ја одобруваат годишната програма за работа. Како и да е, дебатата околу тоа кој е вистинскиот “менаџер” на процесот и примач на трансферите од централната власт е сè уште во тек.

Севкупна проценка на перформансите на општините во делот на образование бара детална анализа, којашто не е предмет на оваа истражување. Оттаму истражувањето опфаќа проценка на учество на организации на ученици во донесување на одлуки на локално ниво кое е од важност за практикување на партиципативност и демократизација на процесот на донесување одлуки. Активното учество на организациите на учениците е исто така релевантно од аспект на нивната позиција во општеството како директни корисници на образованието, но кое во исто време ги остава без правни средства кои би им овозможиле да влијаат врз донесувањето одлуки. Исто така, истражувањето изврши анализа на мислењето на општините за капацитетите на училишните објекти да ги згрижат сите ученици со оглед на продолжување на училишната година од 8 на 9 години. Истражувањето нуди и преглед на кадровските капацитети на општините да управуваат со процесот и да се справат со предизвиците. Оттаму, ова поглавје има за цел да ги надополни поглавјето за граѓанско учество и поглавјето за општата состојба на процесот на децентрализација и треба да се зема предвид заедно со наодите во тие поглавја.

6.2. Наоди за образованието

Поголем број од општините изјавуваат дека кај нив постојат активни организации на ученици, што укажува на релативно високо ниво на граѓанско самоорганизирање, но исто така укажува и на релативно високо ниво на свест за постоење на такви организации. Исто така, од оние општини кои изјавија дека кај нив постојат организации на ученици, поголемиот број од нив (околу 80%)

изјавија дека улогите и одговорностите на овие организации се утврдени со општинскиот статут. Околу 20 општини изјавија дека учениците учествуваат во работата на наставничките совети, додека пак неколку изјавија дека учениците учествуваат во работата на училишните одбори и советите на родители. Фактот дека ученички организации постојат во голем број општини и дека статутот на општината ја определува нивната положба, можеби придонесува за фактот дека граѓаните се најмногу задоволни од децентрализацијата во образованието после две години од започнување на процесот на децентрализација (погледни го поглавјето за согледувањата на граѓаните)²⁶.

Околу 60% од општините се изјаснија дека имаат проблеми со училишните објекти кои според нив не се доволни за одржување настава. Овој проблем е повеќе или помалку подеднакво присутен низ целата земја и покрај тоа што демографските трендови и стапката на наталитет значително се разликуваат по региони. Оттаму, најверојатно зголемувањето на бројот на години во основното образование од 8 на 9 години, подеднакво влијае врз повеќето општини.

Повеќе од 60% од општините, изјавиле дека имаат посебен кадар за образование во рамките на општинската администрација, освен овластениот образовен инспектор. Овој тренд е нешто поголем од минатата година (околу 57%). Најмногу општини кои имаат кадар за образование се урбани, без оглед на нивната големина. Општините тврдат дека најголем проблем за непостоење на посебен кадар за образование се должи на недостиг од финансиски средства.

6.3. Заклучоци и препораки

Постоењето на ученички организации може да се смета како позитивен факт за учениците бидејќи им дава можност да учествуваат во процесот на донесување одлуки. Свеста на општините дека постојат вакви организации е исто така добар индикатор дека постои соработка помеѓу општината и ученичките организации. Охрабрување ваков вид соработка се препорачува, како и дефинирање на улогата на овие организации не само со статутот на општината туку и со статутите на училиштата.

Очигледно е дека многу општини се соочуваат со проблеми во однос на училишните објекти. Се препорачува спроведување на продлабочена анализа со цел да се најдат начини да се реши овој проблем. Иницијативи како онаа на Владата за изградба на 100 училишта преку јавно-приватно партнерство може да овозможат решавање на проблемот.²⁷

²⁶ Според истражувањето, граѓаните сметаат дека само во образованието има подобрување, што не е случај со другите надлежности.

²⁷ Владата најави изградба на 100 нови училишта преку јавно-приватно партнерство. Училиштата ќе се градат со приватен капитал и ќе се дадат на користење на општините, а Владата ќе учествува со 10% од цената на користење.

7. ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО

7.1. Контекст

Локалната самоуправа овозможува грижа за потребите на граѓаните. Вклучувањето на граѓаните во определување на нивните потреби како и создавање политики и програми кои ќе одговорат на тие потреби, е одличен начин да се постигне тоа. Граѓанското учество е критична компонента за достигнување подобра локална самоуправа.

Граѓанското учество, како дел од процесот на донесување одлуки на локално ниво, е нов елемент на ова истражувањето од 2007 година. Ова поглавје дава општ преглед на нивото на граѓанско учество во процесот на донесување одлуки на локално ниво и особено за нивниот степен на задоволство од услугите кои ги пружа локалната самоуправа..

Управувањето и развојот на општината вклучува широк и комплексен дијапазон на работи. Граѓанското учество е витален услов за подобро управување и развој на општината. Добрите идеи можат да сторат многу за подобрување на управувањето. Граѓаните кои се директно вклучени или кои ги чувствуваат проблемите најчесто имаат најдобри решенија. Нивните искуства и идеи можат да понудат креативни решенија за проблемите на задоволство на мнозинството.

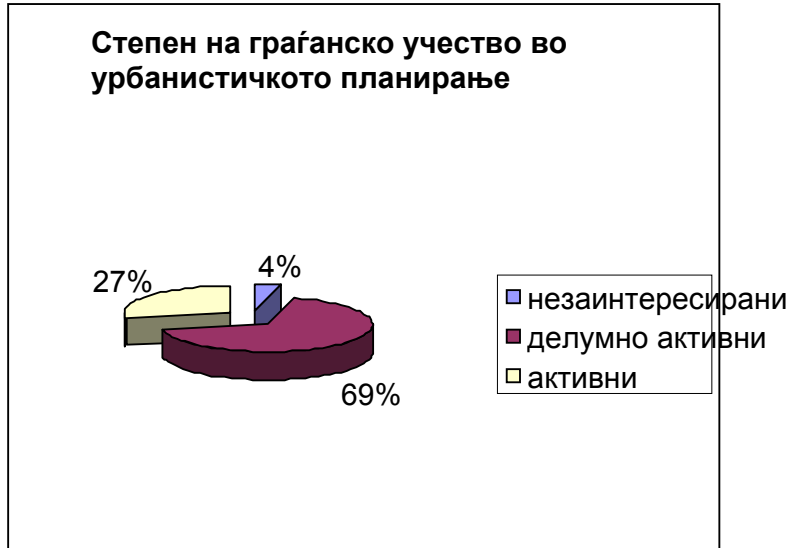
Користа од вклучување на граѓаните во изнаоѓање решенија има исто така финансиско значење. Учеството на граѓаните може да биде многу исплатливо. Најпрво, граѓаните можат да помогнат во спроведување на програмите, што може да ги намали трошоците. Исто така, вклучување на граѓаните од самиот почеток може да овозможи полесно спроведување на проектите зашто кога локалните власти спроведуваат програми без да ги вклучат граѓаните може да наидат на отпор.

Проблематиката во ова поглавје опфаќа проценка на нивото на учество на граѓаните во локалната самоуправа и проценка на учеството на граѓаните во конкретни области. Фокусот се однесува на проценка на зачестеноста на средбите помеѓу градоначалниците и граѓаните и ефективноста на нивната комуникација. Поголвјето, исто така, ќе ги покрие начинот на кој општините доставуваат податоци до граѓаните, бројот на барања на информации од граѓаните, добиените одговори и учеството на граѓаните во седниците на советот.

7.2. Наоди за граѓанското учество

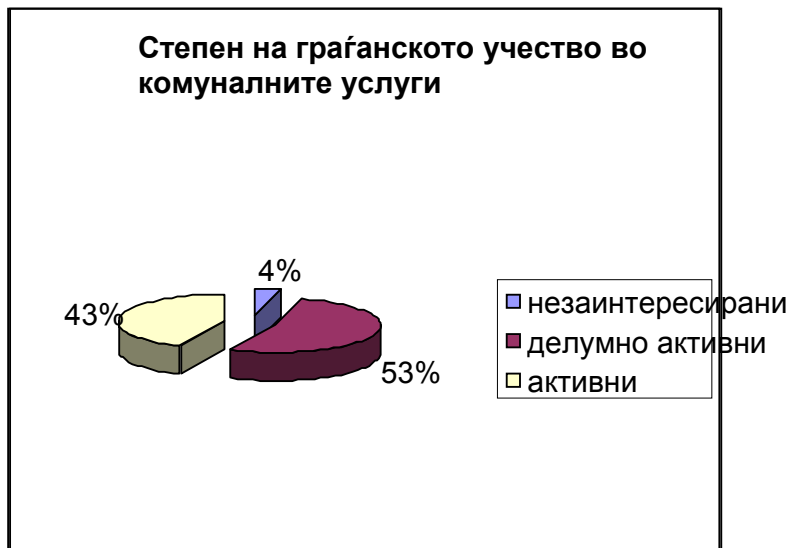
Резултатите од истражувањето покажуваат дека нивото на граѓанско учество во локалната самоуправа е пониско од очекуваното. Процентот на одговори кои укажуваат на активно учество е понизок од оние одговори кои укажуваат на делумно активно учество. Најмногу активно и делумно активно учество е забележано во делот на урбанистичко планирање, со 27% односно 69%.

Графикон 1.



Најнизок процент се јавува во делот на комуналните услуги, каде разликата помеѓу активно и помалку активно учество изнесува 43% односно 53%.

Графикон 2.



Голем број од градоначалниците одговорија дека имаат приемни денови за средби со граѓаните. Во текот на овие приемни денови, граѓаните можат да се сретнат со градоначалниците и да разговараат за проблемите. Во однос на комуникацијата, граѓаните тврдат дека комуницираат на различни начини, преку месните заедници, граѓанските информативни центри, преку огласни табли или писмено со дописи.

Охрабрувачки резултати се забележени кога се разгледуваат средбите со месните заедници (МЗ)²⁸. Овие форми на здружување на граѓаните продолжуваат да играат активна улога во процесот на идентификување на потребите на граѓаните и се докажаа како ефикасно средство за вклучување на граѓаните во процесот на одлучување. Претходните студии²⁹ за постоењето на месните заедници ја потврдија подготвеноста на значителен број граѓани да учествуваат во работата на месните заедници. 86% од вкупно 78 градоначалници одговорија дека тие одржуваат редовни средби со МЗ од кои дури 75% одржуваат редовни месечни средби со претседателите на месните заедници. Ова претставува позитивен тренд во споредба со 2006 година кога во истражувањето само 37 градоначалници или вкупно 47% се изјаснија дека одржуваат редовни средби.

80 % од општините се изјаснија дека одговориле на сите писмени барање кои им биле доставени. Мнозинството општини потврдиле дека одговорите ги испратиле во разумен рок од 10 дена³⁰. Кога се разгледува комуникацијата со советот на општината резултатите покажуваат ниско ниво на учество. Само една половина од општините изјавиле дека граѓаните посетиле седница на советот.

7.3. Заклучоци и препораки

Учеството на граѓаните во политичкиот живот не е многу распространето низ земјата. Сепак постојат примери на граѓанско учество во децентрализираната локална самоуправа, како на пример месни заедници кои имаат важна улога во решавање на проблемите од секојдневниот животот на граѓаните. Со посредство на месните заедници граѓаните имаат можност да ги изразат своите потреби кон локалните власти и да започнат иницијативи кои ќе влијаат за подобрување на нивниот живот.

И покрај тоа што законската рамка дава можности за подобра комуникација помеѓу граѓаните и локалните власти, кога се работи за вклучување на граѓаните во процесот на донесување одлуки сè уште преобладава е културата на пасивност. Граѓаните се уште не се доволно подготвени да реагираат во случаи на недостаток или лош квалитет на услуги. Граѓаните многу често не учествуваат во развојот и формулирањето на јавните политики. Во многу случаи тоа е резултат на тоа што граѓаните немаат јасна слика или идеја за тоа што значи и што претставува граѓанско учество, за да можат да се вклучат во зајакнување на локалната власт и за придобивките од нивно активно вклучување во процесот на одлучување. Во исто време и јавните установи и институции немаат развиена култура на вклучување и консултации со граѓаните, НВОи и други заинтересирани страни во процесот на формулирање на целите и политиките. Ваквите состојби се чести поради тоа што голем број луѓе владините службеници сè уште ги гледа како достапни моќници.

²⁸ Сумарен извештај од резултатите од анализата на имплементација на процесот на децентрализација, Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје, јули 2006.

²⁹ Џоан Адамс, Оценка на внатрешопштинските односи и улогата на месните заедници, Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје, јули 2004.

³⁰ Закон за слободен пристап до информации, Службен весник на Р.М. бр. 13/2006, член 13-16.

Можеме да кажеме дека се направени одредени подобрувања во комуникацијата помеѓу градоначалниците, државните службеници, граѓаните и советот. Сепак подобрената комуникација сама по себе не значи и дека идеите и предлозите на граѓаните (даночните обврзници) се вклучени во процесот на одлучување. Локалните власти мора да вложат поголеми напори и преку изнаоѓање на нови ефикасни механизми да го охрабрат учеството на граѓаните во процесот на одлучување.

За да им се помогне на граѓаните да ги разберат нивните улоги и одговорности тие мора да станат свесни дека имаат важна улога во локалната самоуправа. Едукацијата има важна улога во промоцијата на поголемено граѓанско учество. Училиштата, медиумите и владините установи можат да играат важна улога во информирањето на граѓаните. Во голем број случаи медиумите имале активна улога за актуализирање на загриженоста и проблемите на граѓаните. Затоа медиумите треба да бидат слободни за да можат секогаш кога ќе забележат неправилности да ги актуализираат пред пошироката јавност. Доколку се овозможи јавност се зголемува можноста секоја ситуација соодветно да се обработи и дури и да се спречи можно повторување во иднина.

Сите вклучени субјекти во земјата вклучително и меѓународните организации можат да играат важна улога во овој процес на подигање на јавната свест кај граѓаните и охрабрување за нивна поактивна улога во локалното управување. Ова е од суштинско значење за промовирање на локалната демократија и на демократските процеси воопшто. Еден таков пример е кога Националниот демократски институт³¹ ја промовираше програмата за поддршка на канцеларии за комуникација со гласачите насочена кон зајакнување на комуникацијата и соработката помеѓу пратениците во Собранието и нивните гласачи за да се обезбеди еднаков пристап на сите граѓани. Беа организирани неколку јавни трибини за информирање на граѓаните за работата на Владата и Собранието.

7а. ОПШТИНСКИ КОМИСИИ ЗА ОДНОСИ ПОМЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ – КОМЗ

7а.1. Контекст

Една од најважните задачи на развојот на децентрализирано владеење е да се донесе власта поблиску до граѓаните. Развиената локална самоуправа претставува добра основа за промоција на отворен социјален дијалог, консензуална демократија и активно граѓанско учество. Во мултиетнички општества еден начин за промоција на дијалогот и еднакво учество на граѓаните во процесот на одлучување на локално ниво претставува воспоставување на институционални форми на дијалог помеѓу етничките заедници.

Со цел за зајакнување на меѓуетничкиот дијалог на локално ниво Законот за локална самоуправа³² овозможува формирање на комисии за односи помеѓу заедниците – КОМЗ. Овие комисии претставуваат институционална форма за

³¹ Проект за воспоставување канцеларии за контакт со гласачите, НДИ (<http://www.ndi.org/worldwide/cee/macedonia/macedonia.asp>)

³² Закон за локална самоуправа, Службен весник бр. 05/02, Член 55.

меѓуетнички дијалог каде што различните заедници ќе можат да ги претстават своите интереси и размислувања пред локалните органи кои одлучуваат. Вкупно 22 етнички мешани општини имаат обврска да формираат вакви комисии во согласност со правилото дека општините каде што мнозинското население претставува помалку од 20% од населението³³ треба да основаат вакви комисии.

Законот ги определува следните надлежности на КОМЗ: да ги разгледува прашањата кои се однесуваат на односите меѓу заедниците застапени во општината и дава мислења и предлози за начините за нивно решавање. Од друга страна законот пропишува дека Советот на општината е должен да ги разгледа мислењата и предлозите на комисијата и да одлучи во врска со нив.

Советот на општината е обврзан да добие мислење од КОМЗ секогаш кога се разгледуваат „прописите кои се однесуваат на културата, употребата на јазиците и писмото користени од помалку од 20 % од граѓаните во општината, утврдувањето и употребата на грбот и знамето на општината“³⁴ и определување на имиња на улици и други инфраструктурни објекти во општината. Советот на општината во врска со овие прашања одлучува со двојно мнозинство³⁵. Затоа е многу важно КОМЗ да биде составена од еднаков број претставници од сите заедници во општината.

Целта на ова поглавје е да даде преглед на работата на КОМЗ со осврт на прашањата што ги разгледува, составот на КОМЗ, профилот на членови, заедничкото разбирање на неговата улога и да даде компаративен преглед на нивната работа во 2006 / 2007 година.

7а.2. Наоди за КОМЗ

На почетокот на 2006 година повеќето КОМЗ постоеја само “на хартија“. Некои општини тврдеа дека имаат формирано комисија, но во праксата тие комисии никогаш не се состанаа или пак имаа само една средба на денот на нивното формирање.

Табелата во прилог ја покажува состојбата³⁶ на КОМЗ од почетокот на 2006 година во соодветните општини.

³³ Неколку општини кои не ги исполнуваат овие услови и не се обврзани со ова правило формираа КОМЗ по своја иницијатива.

³⁴ Закон за локална самоуправа, Службен весник бр. 05/02, Член 41.

³⁵ Таканареченото “Бадинтерово мнозинство“, значи дека одлуките се усвојуваат со “мнозинство гласови од присутните членови на советот, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови на советот кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинско население во општината“.

³⁶ Истражувањето беше направено во периодот февруари – март 2006 година од страна на ОБСЕ како проценка на потребите за дизајнирање на активностите на ОБСЕ за поддршка на КОМЗ. Со истражувањето беа опфатени 23 општини кои имаа законска обврска да формираат КОМЗ.

Табела 1. Состојбата со КОМЗ во март 2006 година.

	Активни КОМЗ	КОМЗ на хартија	КОМЗ не е формирана	Вкупно
Постоење на КОМЗ – март 2006	5	15	3	23

Во тоа време како активни се сметаа комисиите кои одржале барем една средба на која се разгледувани прашања кои се однесувале на подобрување на односите помеѓу заедниците. Овие комисии најчесто разгледувале прашања кои се однесувале на постоечки конфликти во општината како на пример тепачки на ученици во средствата за јавен превоз. Во многу случаи составот на КОМЗ не беше во целост во склад со законските одредби во смисла дека сите етнички заедници не беа еднакво застапени во комисиите. Во многу случаи претставници на ромската заедница не беа застапени во комисиите, или пак наместо еднаква застапеност на сите заедници поголемите заедници имаа поголем број претставници во комисиите. Според Законот за локална самоуправа и концептот на КОМЗ, секоја заедница мора да биде еднакво застапена во комисијата без разлика на процентуалната застапеност во населението на општината. Во пракса ова значи дека секоја заедница треба да има еднаков број на претставници во комисијата.

Во тоа време помеѓу претставниците на општините за улогата на КОМЗ владееше мислењето дека КОМЗ беа потребни за време на конфликтот во 2001 година и дека повеќе нема потреба за нивно постоење.

Табела 2. Состојбата со КОМЗ во јуни 2007 година.

	Активни КОМЗ	КОМЗ формиран во општини каде не постои обврска ³⁷	Обврска постои но не се формирана КОМЗ ³⁸	Вкупно
Постоење на КОМЗ – јуни 2007	20	3	1	24

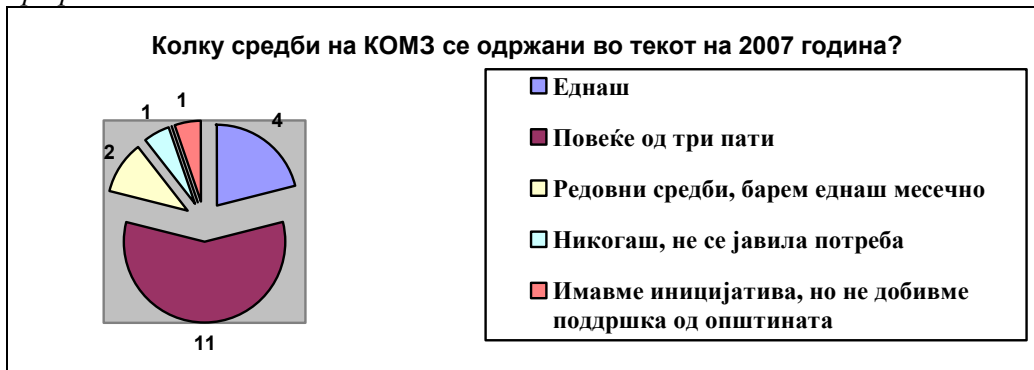
Сликата за КОМЗ во јуни 2007 година е многу поинаква. За разлика од почетокот на 2006 година кога за “активни“ се сметаа комисиите кои одржале барем една средба, во јуни 2007 година повеќето од постоечките комисии редовно одржуваат средби³⁹, како што е опишано во табелата која следи.

³⁷ Општините Другово, Врапчиште и Студеничани формираа КОМЗ и покрај тоа што не се обврзани со законот.

³⁸ Градот Скопје нема формирано комисија и покрај тоа што според законот има таква обврска поради фактот што повеќе од 20% од населението припаѓа на заедница различна од мнозинството.

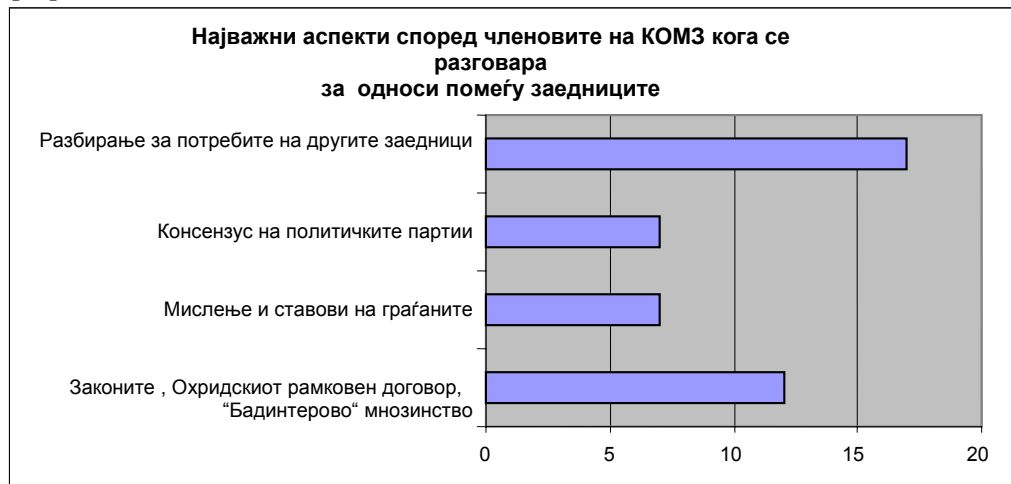
³⁹ Во 2007 година, ОБСЕ организираше повеќе работилници на кои беа поканети претставници од сите КОМЗ. Целта на овие работилници беше да се зајакне капацитетот на КОМЗ како и разбирањето за нивната улога и одговорност. Како резултат на овие работилници неколку општини го дополнија и изменија општинскиот статут, направија повторен избор на членовите на комисиите и ги формираа во согласност со препораките на ЗЕЛС и ОБСЕ. Во исто време и бројот на активности на КОМЗ се зголеми и се продлабочи.

Графикон 1.



Во 2007 година повеќе од една половина од формираните КОМЗ одржуваа редовни средби на кои што членовите разгледуваа прашања од важност за општината, а уште поважно е што кај членовите на комисиите се зголеми свеста и разбирањето за КОМЗ како и суштината на прашањата кои би требало да се разгледуваат. Табелата подолу покажува дека членовите на КОМЗ сметаат дека кога се разгледуваат прашања од интерес за заедниците разбирањето на потребите и интересите на другите заедници треба да бидат во центарот на вниманието.

Графикон 2.



Извештаите од набљудувањето⁴⁰ на работата на КОМЗ покажуваат дека комисиите имаат потенцијал да посредуваат во процесот на меѓуетнички дијалог⁴¹, но на комисиите сепак им е потребна натамошна поддршка и

⁴⁰ Институт за развој на заедниците од Тетово (www.mic.org.mk) со поддршка на ОБСЕ врши набљудување на работата на КОМЗ.

⁴¹ Како израз на задоволство од работата и постигнувањата на КОМЗ и особено капацитетот на комисиите да функционираат како средство за спречување на конфликти, ОБСЕ произведе документарен филм за работата на КОМЗ којшто беше претставен пред претставниците на земјите членки на ОБСЕ и меѓународни НВОи за време на Конференцијата за борба против дискриминација и промоција на почит и разбирање која се одржа во јуни 2007 година во Букурешт, Романија.

охрабрување, особено во делот на редовна комуникација на комисиите и граѓаните.

7а.3. Заклучоци и препораки

Имајќи предвид дека здравиот дијалог и меѓусебното разбирање претставуваат основа за одржлив и мирен развој на етнички мешаните заедници (општини), КОМЗ, доколку соодветно се ангажираат, располагаат со капацитети за подобрување на меѓуетничките односи и раководење со дијалогот помеѓу заедниците. Во исто време на заедници кои немаат свои претставници во советот на општината им овозможуваат да го изразат своето мислење пред органите на општината и да придонесат за ефикасно градење консензус и хармоничен развој.

Кога зборуваме за КОМЗ, намерно го користиме изразот “имаат капацитет“, со оглед дека резултатите и придобивките од КОМЗ не произлегуваат само со нивното формирање. Важно е луѓето кои се избрани како членови на КОМЗ да бидат влијателни и почитувани во нивната заедница. По чинот на формирање на КОМЗ потребно е општината да обезбеди континуирана поддршка односно да се обезбеди административно-техничка поддршка на работата на комисијата.

И покрај тоа што поддршката од страна на **меѓународната заедница и домашните засегнати страни** придонесе кон развој на работата на КОМЗ, потребна е и натамошна поддршка⁴² особено за да се воспостави солидна основа за работа на комисиите, создавање на институционална култура и пошироко прифаќање на нивната улога од страна на граѓаните.

Административната поддршка од **општината** е неопходна за ефикасно работење на КОМЗ. Општините треба да предвидат и да определат финансиски средства за поддршка на работата на оваа комисија. Износот на планирани средства треба да биде доволен за да ги покрие трошоците на членовите на комисијата и да се предвидат средства за активности на комисијата. Планот за работа на комисијата мора да биде усогласен и вклопен во годишниот план за работа на општината.

Доколку соодветно се ангажираат, КОМЗ може да претставуваат одличен начин кој ќе ги олесни меѓуетничките тензии и ќе спречува недоразбирања, а работата на советот на општината може да се олесни и да биде поефикасна доколку прашањата кои се однесуваат на меѓуетничките односи претходно се разгледуваат од страна на КОМЗ.

Многу важен предизвик во претстојниот период ќе претставува промовирањето на улогата на КОМЗ во јавноста. За да бидат ефикасни КОМЗ мора да бидат прифатени од граѓаните и од јавноста, а редовната комуникација помеѓу КОМЗ и граѓаните е основа за да се осознаат размислувањата и ставовите на членовите на заедниците и да се придобие нивната доверба.

⁴² Во наредниот период локалните избори во 2009 година ќе значат и можни измени во составот на КОМЗ.

76. ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ

76.1 Контекст

Политиката на родова еднаквост претставува еден од основните принципи на демократијата и општествениот поредок. Овозможувањето еднакви можности е обврска на сите чинители во општеството. Тоа вклучува отстранување на препреките за достигнување на еднаквоста преку борба со нееднаквиот третман на мажите и жените и создавање услови за еднакво учество на обата рода во сите сфери на општествениот живот.

Истражувањето за процесот на децентрализација на ОБСЕ од 2006⁴³ заклучи дека жените остануваат драстично незастапени во институциите и процесите каде што се донесуваат одлуки. И покрај тоа што Законот за еднакви можности на жените и мажите⁴⁴ беше усвоен во мај 2006, оваа ситуација не е значително подобрена во периодот од минатогодишното до овогодинашното истражување. Демографски жените сочинуваат 50% од населението, но само 3 од 84 градоначалници се жени.

Овозможувањето еднакви можности и на мажите и на жените во секој аспект на животот е стратешка определба на Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Во овој поглед, Мисијата ги поддржуваше иницијативите кои доведоа до подготовката и усвојувањето на 2 Национален план за родова рамноправност⁴⁵.

Со цел да се воспостави потребната институционална рамка за воведувањето на родот во сите општествени текови на локално ниво, Националниот план за акција за родова рамноправност инсистира врз воспоставување на Комисии за родова еднаквост и назначување координатори за род во општините.

Целта на ова поглавје е да го разгледа бројот на општините кои воспоставиле Комисии за еднакви можности и координатори како што е дефинирано со законот. Исто така ќе бидат обезбедени податоци за тоа како делуваат Комисиите, какви активности презеле во текот на минатата година и како тие комуницираат со општинскиот совет. На крај, ќе бидат идентификувани областите на потребната помош и поддршка.

76.2. Наоди за еднаквите можности

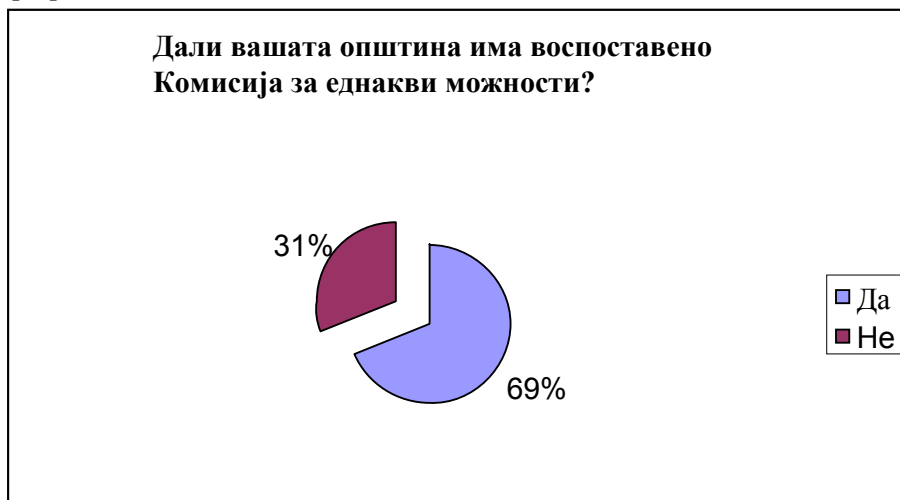
Овогодинашното истражување утврдува дека многу од општините имаат воспоставено Комисија за еднакви можности (69 %), додека околу половината од нив имаат назначено координатор за еднакви можности (51 %).

⁴³ Сумарен извештај од резултатите од анализата на имплементација на процесот на децентрализација, јули 2006, ОБСЕ.

⁴⁴ Закон за еднакви можности на жените и мажите, Службен весник на РМ бр. 66/06, 29.05.2006.

⁴⁵ Национален план за акција за родова рамноправност 2007-2012, Скопје, мај 2007.
www.mtsp.gov.mk

Графикон 1.



Општините кои имаат основано Комисија за еднакви можности се повеќе урбани (72 %), отколку рурални (28 %).

Објаснувањето дадено од мнозинството општини кои немаат воспоставено Комисија е дека тоа не е нивни тековен приоритет или дека тие не знаат дека таква Комисија треба да се основа.

Графикон 2.



Многу од општините (62 %) кои имаат основано Комисија го имаат направено тоа почитувајќи ги законските прописи кои бараат со општинскиот статут да се одредат улогите и задачите на комисиите.

Во однос на активноста на Комисиите, очигледно е дека голем број од нив се воспоставени во текот на минатата година и ова го сочинува нивното најголемо постигнување. Сепак, некои од нив биле зафатени со развивање на нивниот

план за работа и/или акциски план, што вклучува и известување кон Министерството за труд и социјална политика. Дополнително, Комисиите имаат преземено широк опсег активности насочени кон образование и подигнување на свесноста за прашањето на родовата еднаквост како и конкретни проекти кои се однесуваат на семејно насилство, родови улоги во општеството, учество на жените во општинските комисији и совети, и заштита на правата на работниците. Одреден број комисији се вклучени во хуманитарни активности за помош на деца со посебни потреби, подигнување кампањи против злоупотреба на дрогата и помош на самохрани родители.

Половината од Комисиите (52 %) се финансиски поддржани од општината т.е. нивните трошоци се планирани како ставки во буџетот и повеќето од нив (78 %) добиваат надоместоци за пат и други трошоци. Речиси на сите Комисији (96 %) им се обезбедува место за состаноци, потребни информации и друга потребна техничка помош од администрацијата на локалната самоуправа.

Речиси сите општински совети (88 %) редовно ги информираат Комисиите за дневниот ред на нивните седници. Сепак, препораки и/или мислења не се поднесуваат до општинскиот совет од страна на голем дел од Комисиите.

Графикон 3.



Препораките на половината од оние кои ги поднеле биле усвоени со формална одлука на советот.

87 % од општините изразија потреба за градење капацитет во оваа област. Темите кои беа истакнати имаат опсег од зголемено знаење за улогата на Комисијата, нејзините одговорности, задачи и правните прописи до тоа како се развиваат плански документи и родовиот аспект на спроведувањето услуги.

Табела 1. Три најчесто побарани области за градење капацитет

Повеќе за улогата на Комисијата, обврските, одговорностите, законските прописи	18.9%
Развивање плански документи	16.3%
Родовите аспекти на политиките за давање услуги	11.2%

Споредено со состојбата од минатата година се чини дека има извесно зголемување на бројот на воспоставени Комисии и назначени координатори, со тоа што последните покажуваат поголемо зголемување. Причините за неисполнувањето на законската обврска во овој поглед продолжуваат да бидат оправдани со тоа дека не се тековен приоритет, додека некои велат дека дури не се ни знаат за оваа обврска.

76.3. Заклучоци и препораки

Може да се заклучи дека поголемиот дел од институционалната поставка и законската рамка насочени кон обезбедување родова еднаквост на локално ниво се воспоставени. Сепак, очигледно е дека сè уште постои потреба да се работи со општините на подигнување на нивната информираност за исполнување на законските обврски за основање комисии за еднакви можности.

Со цел оваа анализа да има пошироко влијание се предлагаат следните препораки:

- за општините

Општините не треба да забораваат да го продолжат напорот за да осигурат родова еднаквост на сите нивоа на управување, администрација, создавање применети политики и нивно извршување. Тие можат да го прават ова правилно применувајќи ги прописите на Законот за еднакви можности кои се однесуваат на еднаков и праведен пристап до вработување за двата рода. Покрај тоа, општините треба да продолжат со воспоставување комисии за еднакви можности и да назначат координатори. Тоа може да се лица кои веќе работат во администрацијата. На крај, треба да се иницираат обуки и програми за преквалификација на жените кои работат во општинската администрација со цел да им се овозможи да се пријавуваат на раководни позиции.

- за централната власт

Потребно е подобро набљудување на спроведувањето на Законот за еднакви можности преку анализа на извештаите кои се добиваат од комисиите за еднакви можности и создавање соодветни применети политики.

- за агенциите кои работат на ова поле и донаторската заедница

Родовата еднаквост бара долгорочна посветеност, бидејќи е факторот кој ќе придонесе кон подобрен живот на граѓаните. Агенциите како и општините треба да ја подигнат свесноста, особено во руралните области, за потребата од спроведување на Законот за еднакви можности. Треба да се поттикнат обуки кои се насочени кон воведување на родот во сите општествени текови, посебно за советничките, бидејќи ова има директен ефект врз донесувањето одлуки на локално ниво.

8. МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

8.1. Контекст

Меѓуопштинската соработка е во начело регулирана со Законот за локална самоуправа. Воедно, Законот не ги дефинира правните форми на меѓуопштинска соработка ниту пак ги определува надлежностите кои би можеле да се спроведуваат преку соработка. Законот единствено ја авторизира соработката помеѓу општините,

Една година по започнување на децентрализацијата, анкетата на ОБСЕ од 2006 година, покажа дека голем број општини (околу 60%) се вклучени во меѓуопштинска соработка, и тоа најповеќе во делот на заедничка администрација⁴⁶, купување услуги од друга општина и јавни претпријатија. Исто така, повеќето општини во 2006 одговориле дека недостатокот од правна регулатива и недоволна техничка помош ги сметаат за пречки за меѓуопштинска соработка.

До моментот, сè уште не е донесена дополнителна правна регулатива за меѓуопштинска соработка. Сепак, на 30 март 2007, Министерството за локална самоуправа потпиша Меморандум за разбирање со ЗЕЛС, и беше формирана заедничка комисија која има задача да ги координира активностите поврзани со меѓуопштинската соработка. Исто така, Владата подготвува Закон за меѓуопштинска соработка, кој подетално ќе ги дефинира формите на меѓуопштинска соработка.

Ова поглавје од анкетата третира неколку аспекти од меѓуопштинската соработка, имено постојните форми на здружување, надлежностите или услугите кои се пружаат преку меѓуопштинска соработка, како и интересот да се користи овој инструмент во иднина. Целта на анкетата е, меѓу другото, да даде и компаративен осврт на меѓуопштинска соработка за 2006 и 2007 година и да ги идентификува важните трендови во смисла на фреквентноста на употребата на овој инструмент, но исто така и да даде преглед на перцепцијата на општините за меѓуопштинска соработка и идна соработка. Во оваа смисла, анкетата ќе даде осврт на присуството на меѓуопштинска соработка и перцепциите на општините по вид (урбана/рурална) и по големина, преку што ќе се овозможи увид за можните предизвици со кои се соочуваат општините во оваа област како што е на пример недостатокот на човечки ресурси, кои може да им помогне на субјектите кои ја креираат политиката во подготовка на идна поддршка или техничка помош во оваа област. Исто така, наодите може да послужат и во постојната дебата околу изготвувањето на правната рамка за меѓуопштинска соработка.

⁴⁶ Важно е да се напомене дека заедничката администрација е најцелосно дефинирана форма на меѓуопштинска соработка во Законот, и во смисла на процедура за воспоставување и во однос на опсегот на делување.

8.2. Наоди за меѓуопштинската соработка

Поголемиот број од општините (приближно 60%) изјавија дека се веќе вклучени во меѓуопштинска соработка. Меѓуопштинска соработка е најповеќе присутна во мали општини до општини со средна големина⁴⁷, а не постои во општини со повеќе од 100.000 жители. Овој факт не изненадува, со оглед на тоа што главната цел на меѓуопштинската соработка е да го надополни недостатокот на капацитет на општините за ефективно пружање на услуги.

Меѓуопштинска соработка е најповеќе присутна во урбанизмот и градежништвото, каде 26 општини⁴⁸ пријавиле меѓуопштинска соработка, додека 21 општина изјавиле дека соработуваат во делот администрирање даноци и такси, како и локален економски развој каде 20 општини одговориле позитивно. Комуналните услуги се помалку застапени со 12 случаи, заеднички инспекциски служби и внатрешна ревизија со 7, противпожарна заштита со 5 и образование со 4. Другите надлежности како заштита на животна средина, еднакви можности и заеднички јавни претпријатија се исто така споменати но со помала фреквенција. Податоците се прикажани во табелата подолу

Графикон 1.



Се забележува тренд во однос на профилот на општини кои изјавиле дека се веќе вклучени во меѓуопштинска соработка како и во однос на надлежноста

⁴⁷ Големината на општините е определена според категоризацијата употребена во Законот за локална самоуправа според која се определува бројот на советници зависно од бројот на жители, имено, до 5000, 10.000, 20.000, 30.000, 40.000, 60.000, 100.000 и повеќе.

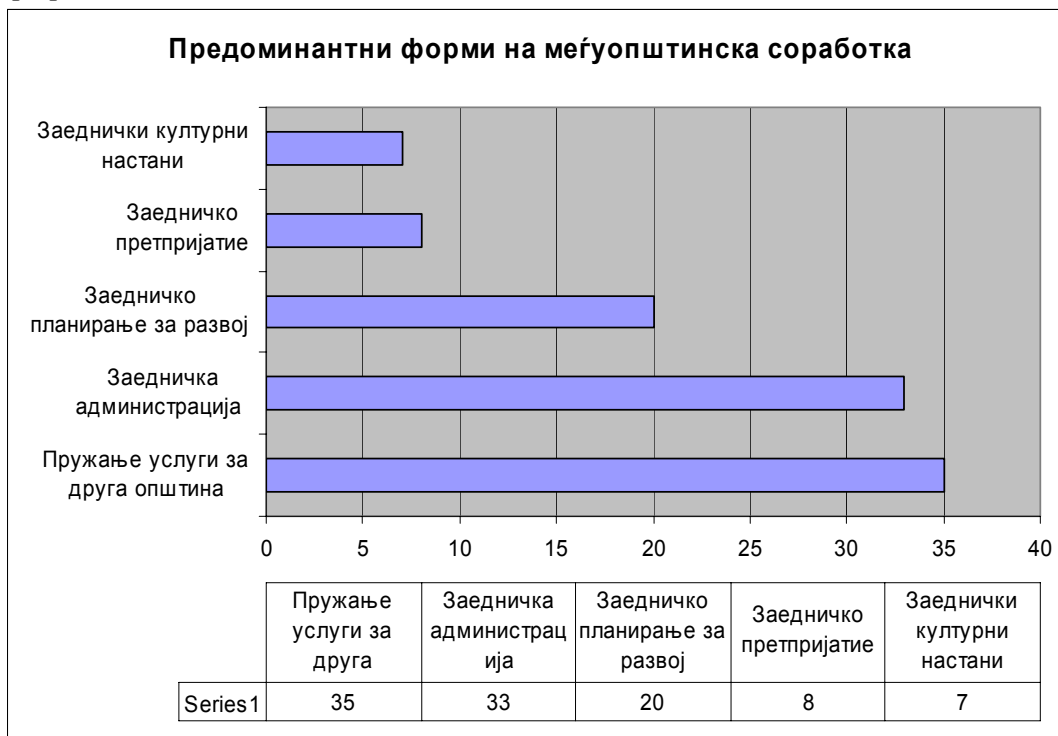
⁴⁸ Бројот на општини е даден како апсолутна величина, и покрај тоа што меѓуопштинска соработка во реалноста значи соработка помеѓу најмалку две општини во одредена област.

наспроти видот на општината (урбана или рурална) и големината на општината. Од компаративен аспект, постоењето на меѓуопштинска соработка по надлежности значително се разликува од аспект на видот на општината и видот на надлежност. Урбаните општини забележуваат високо присуство на соработка во локален економски развој (ЈЕР) со 15 случаи, а комуналните услуги со 6, додека руралните општини се најповеќе ангажирани во урбанизам и градежништво (22) и администрирање даноци и такси (17)⁴⁹ додека пак ЈЕР е забележан во 5 општини.

Во однос на големината на општината, оние со 5.000 до 20.000 жители изјавуваат дека се најмногу вклучени во администрирање на даноци и такси (19), потоа ЈЕР и урбанизам и градежништво (15).

Како преобладавајќа форма на меѓуопштинска соработка се јавува давање услуги за друга општина (35), потоа заедничка администрација (33) и заедничко планирање за развој (20). Другите форми на соработка се помалку присутни, како што се заедничко јавно претпријатие со 8, заеднички културни настани 7, заеднички институции со 2 случаи, што може да се види и од табелата подолу.

Графикон 2.



Преобладавајќа форма на меѓуопштинска соработка е администрирање на даноци и такси и пружање услуги за друга општина во делот на урбанизам и градежништво. Заедничко јавно претпријатие се јавува кај локален економски развој и комунални услуги, но не е преобладавајќа форма на меѓуопштинска соработка во овој дел. Пружање услуги за друга општина најмногу се

⁴⁹ Доволен број вработени во даночната администрација е предуслов за влез во втората фаза од децентрализација.

употребува за урбанизам и градежништво и администрација на даноци и такси. Заедничко планирање за развој се користи најмногу за ЛЕР додека пак постои само еден случај на заедничка јавна институција и тоа во образование.

Внатрешна ревизија⁵⁰ се спроведува само преку пружање на услуги за друга општина. Во однос на инспекцијата, не постои правило, со оглед на тоа што меѓуопштинската соработка е присутна скоро подеднакво преку заедничка администрација и пружање на услуги за друга општина.

Во однос на интересот за меѓуопштинска соработка како инструмент кој може да ги минимизира проблемите во извршување на надлежностите во иднина, општините го рангираа ЛЕР како најбитна област за соработка, додека пак противпожарна заштита и здравство како најмалку важни области. Водоснабдување, собирање на смет и заштита на животната средина исто така се сметаат за важни надлежности, додека администрација на даноци и такси изгледа дека не е во интерес на општините за идна соработка.

Урбаните општини покажуваат поголем интерес за соработка во ЛЕР отколку руралните, додека и урбаните и руралните покажуваат ист интерес за собирање на смет и заштита на животната средина. Руралните општини, а особено малите општини (5.000 до 20.000 жители), покажуваат висок интерес за заеднички инспекции (приближно 70%). Исто така, малите општини покажуваат интерес за ЛЕР.

8.3. Заклучоци и препораки

Во споредба со минатата година, зачестеноста на меѓуопштинската соработка е приближно на исто ниво со 2007 (околу 60%), и покрај тоа што сè уште не е изработена правната рамка. Меѓуопштинската соработка е најмногу присутна во областа на урбанизам и градежништво и тоа во мали до средни по големина општини (22 општини од вкупно 26). Овој факт можеби укажува дека урбанизмот и градежништвото се од поголема важност за овој вид општини како резултат на недостаток од ресурси. Исто така, тоа може да укажува и на помалку развиена инфраструктура во овие области.

Локалниот економски развој е, по сè изгледа, од голем интерес и за поголемите и за малите општини, а е од помала важност за руралните општини. Предоминантното присуство на меѓуопштинска соработка во ЛЕР во урбаните области може да укажува на поголем интерес и подготвеност на урбаните општини за економски развој и постојна поразвиена инфраструктурна мрежа во овие региони. Најчеста форма на меѓуопштинска соработка за ЛЕР е заедничко планирање за развој.

⁵⁰ Амандманите на Законот за внатрешна ревизија во јавниот сектор (Службен весник, 22, 2007), ги определуваат формите на меѓуопштинска соработка, и тоа, договор за основање на заедничка единица за внатрешна ревизија (заедничка администрација) и договор за вршење внатрешна ревизија од друг субјект (пружање услуги за друга општина). Согласно Законот, меѓуопштинската соработка е во исто време и факултативна и задолжителна. Задолжителна е во случаи кога општината нема сопствена единица за вршење внатрешна ревизија. Меѓуопштинската соработка треба да добие претходна согласност од Министерството за финансии.

Администрањето даноци и такси е присутна форма на меѓуопштинска соработка кај малите и руралните општини. Ова се подразбира, имајќи ги предвид условите за бројот на вработени за администрирање даноци кој е пропишан во Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа, но исто така и фактот дека заедничката администрација е единствена форма на меѓуопштинска соработка која е определена со сегашната законска регулатива.

Во однос на идната перспектива на меѓуопштинската соработка, ЛЕР се смета за најбитна област за урбаните општини, додека руралните, а особено малите општини, покажуваат интерес за инспекциските служби. Овој факт не изненадува, имајќи го предвид недостатокот од човечки ресурси во овие општини. Исто така, повеќето општини се подеднакво заинтересирани за соработка за собирање смет, заштита на животна средина и водоснабдување.

Севкупно, анкетата покажува дека меѓуопштинската соработка е корисен инструмент за општините, со оглед на линеарниот карактер на децентрализацијата, кој им дава на општините исти права и одговорности, без оглед на нивниот капацитет во однос на пружање на поединечни услуги за граѓаните. Поточно, меѓуопштинската соработка се покажа како корисен начин за споделување на кадровскиот капацитет, особено кај малите и руралните општини. Исто така, според преобладавајќата форма на меѓуопштинска соработка, (заеднички административни услуги, пружање услуги, заедничка администрација и заедничко планирање за развој), може да се заклучи дека меѓуопштинската соработка е најмногу присутна во делот на вршење административни надлежности (даноци, инспекција), а помалку во делот на пружање услуги (водоснабдување, собирање на смет).

Како што процесот на децентрализација се движи кон втората фаза, сè помалку и помалку фокусот на меѓуопштинска соработка е насочен кон институционалните капацитети на општините, а сè повеќе се насочува кон пружање на услуги (на пример комунални услуги). Овој тренд е поочигледен во руралните и недоволно развиените општини кои се соочуваат со предизвици во нивната улога на даватели на услуги, а во исто време и како фактори во регионалниот развој. Креаторите на политиката како и оние кои што поддржуваат соработка помеѓу општините, треба да го земат горенаведениот аспект предвид, особено оние кои работат на правната регулатива. Во отсуство на стандарди за минимум обем на јавни услуги, многу е важно да се води сметка и да се обрне внимание за квалитетот и ефикасноста на јавните услуги кои ќе се даваат со меѓуопштинска соработка.

9. ОПШТИНСКИ НАДЗОР

9.1. Контекст

Членот 22 од Законот за локална самоуправа определува дека општините се надлежни за вршење на надзор над спроведувањето на своите надлежности. Истиот закон, во членот 57, определува дека општините можат за таа цел да основаат општински инспекторати. Со се поголемото пренесување на надлежности од централните на локалните власти, прашањето на надзор станува се порелевантно. Надзорот над јавните работи, изведуван претежно преку инспекциските служби би требало да обезбеди владеење на правото, одговорност, транспарентност како и ефикасност во извршувањето на работите. Додека материјалните закони ги регулираат надзорните механизми за посебните надлежности, Законот за општа управна постапка ги поврзува сите јавни институции. Општинските инспекции се вообичаено структурирани во посебни инспекторати, сектори за инспекција или т.н. овластени инспектори.

Новата поставеност во однос на надзорот скоро и да не била досега третирана како посебно прашање од страна на чинителите во процесот, кога се зборува за децентрализацијата. Заради тоа, целта на ова поглавје е да ја провери вообичаената перцепција од страна на општините по однос на инспекцискиот надзор, како и основните потреби за подигање на капацитетите и обука во дадената област.

9.2. Наоди за општинскиот надзор

Анализата на општинскиот инспекциски надзор е поделена на три сегменти:

1. статусот на инспекциските служби низ различните надлежности;
2. комуницирањето на работата и наодите на инспекциските служби со општинските и органите на централната власт;
3. идентификуваните потреби за подигање на капацитетите

Истражувањето е дизајнирано така што ќе обезбеди простор за што поразнолика слика во поглед на разните структури воспоставени за вршење на инспекција, како и во поглед на причините зошто оваа функција допрва треба да профункционира соодветно во определени области. Овој пристап има за цел не само да направи увид во постојната состојба од институционалната страна на прашањето туку и да го провери нивото на кохерентност во разбирањето на ова прашање помеѓу општините.

Резултатите од истражувањето потврдуваат дека перцепцијата и институционалната структурираност значително варираат од една до друга општина. Еве некои од позначајните наоди:

Урбанистичко планирање: Педесетина општини пријавиле дека имаат некаква форма на урбанистичка инспекција. Сепак, повеќето од нив ја имаат организирано заедно со градежната и/или инспекцијата за животна средина. Пријавен е и случај на меѓуопштинска соработка воспоставена за оваа намена. Општините кои не го решиле ова прашање досега како пречка го наведуваат

пред сè недостатокот на финансии, а после тоа –недостатокот на квалификуван персонал. Шест општини одговориле дека причината за немање урбанистички инспектори е тоа што централната власт е одговорна за тоа прашање.

Градежништво: Околу 75% од општините изјавиле дека имаат некаков облик на градежна инспекција. Пријавени се и два случаи на меѓуопштинска соработка. Како што е веќе спомнато, во голем број случаи организирана е заедно со инспекцијата за другите надлежности, како што е урбанистичката инспекција, инспекцијата за животна средина или за комунални работи. Како најчеста причина за не формирање на градежна инспекција се наведува недостатокот на финансии.

Животна средина: Околу 50% од општините имаат некаква форма на инспекција за животна средина, како посебна организациона форма или пак заедно со комуналната или други инспекции. Пријавени се и поединечни случаи на меѓуопштинска соработка и користење на услуги од Државниот инспекторат за животна средина. Најчесто наведена причина за недостатокот на ваква служба во општините е недостатокот на пари проследено со недостатокот на простор и квалификуван персонал. Има и неколку општини кои изјавиле дека ова е обврска на централната власт или пак дека во оваа област нема потреба од надзор

Образование: Деветнаесет општини изјавиле дека имаат образовна инспекција (вообичаено во форма на овластени инспектори). И овде е пријавен случај на меѓуопштинска соработка. Триесетина општини имаат изјавено дека немаат образовна инспекција заради тоа што за оваа функција е одговорна централната власт. Пет општини изјавиле дека постојното законодавство не е доволно јасно.

Други надлежности: Во многу малку случаи општините изјавиле дека на некој начин се осврнале на инспекцискиот надзор во другите области, како што се културата, детската заштита и заштитата на стари лица и спортот. Се чини дека централната власт е пред сè одговорна за надзор над овие надлежности. Исто така и низа на други причини се наведени и тоа најчесто недостаток на финансии, простор и кадар.

Известување и комуникација: Повеќето од општините изјавиле дека нивните инспекциски служби изработуваат годишни извештаи. Во повеќето случаи тие извештаи се доставуваат до градоначалникот, додека во околу 60% од општините се доставуваат и до општинскиот совет. Само околу 25% од општините изјавиле дека извештаите се праќаат директно до раководителот на соодветната работна единица. Некои општини имаат изјавено дека извештаите се комуницираат и до надлежните министерства.

Подигање на капацитетите: Скоро 60% од општините изјавиле дека им треба обука за Законот за општа управна постапка и воопшто за инспекциски надзор. Исто така имаат идентификувано потреба за понатамошни соодветни обуки за делот на законодавството за урбанистичко планирање и градежништво, животна средина, комунални работи, образование и администрирање на финансиите.

9.3. Заклучоци и препораки

Истражувањето јасно ја евидентира потребата за обука и помош при воспоставување ефективни надзорни механизми и инспекциски служби во општините и укажува дека ова е прашање кое заслужува внимание во наредните фази на процесот.

Уште еднаш подвлекуваме дека целта на истражувањето не беше да обезбеди егзактни статистички податоци за општинските инспекциски служби, ниту пак да ја промовира оваа специфична форма на надзор, туку едноставно да го истражи поимањето на ова прашање на локално ниво. Во тој контекст истражувањето упатува на следново:

- поимањето на обврските за вршење надзор во разните сектори многу варира од една до друга општина;
- разноликоста на наведените причини за немање на било каков облик на инспекциски служби покажува дека тие имаат доста различно разбирање за правната рамка по однос на определени надлежности;
- општините јасно изразуваат желба за обука по однос на надзорните функции и на низа материјални закони чиешто спроведување би било предмет на надзор.

Имајќи го сето ова предвид, следните чекори во овој дел би требало да опфатат и потемелна анализа на факторите коишто влијаат односно ги оневозможуваат општините да воспостават соодветни надзорни механизми, со особен осврт кон правната рамка и потребите за дизајнирање на релевантни активности за обука. Исто така е важно да се работи на идентификување алтернативни решенија, како што се на пример аранжманите за меѓуопштинска соработка.

Дел II

Фискална децентрализација

1. ДВЕ ГОДИНИ ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА - ТЕКОВНА СОСТОЈБА

Процесот на фискална децентрализација официјално започна на 1-ви јули 2005 година, кога воедно стапи на сила правото за пренос на новите надлежности од централно на локално ниво. Како што е пропишано со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа⁵¹, процесот требаше да се спроведува во фази, со што требаше да се воведи транспарентен механизам за финансирање на општините. Фазниот пристап во фискалната децентрализација според овој закон се засноваше врз следните принципи:

- Постепен пренос на одговорностите соодветно на капацитетот на општините за преземање на тие надлежности;
- Правично и соодветно обезбедување средства за ефикасно и непречено извршување на пренесените надлежности;
- Намалување на средствата во централниот буџет и буџетот на фондовите за надлежностите што ќе се пренесат на општините.⁵²

Со почетокот на првата фаза на децентрализацијата, единиците на локалната самоуправа се здобија со право на администрирање на приходите од сопствени извори, паралелно со трансферот на дотации од буџетот на централната власт (наменски дотации за образование, социјална заштита, култура, противпожарна заштита, капитални дотации за изградба на патишта и нивно одржување, и приходи од данокот на додадена вредност – ДДВ и персоналниот данок од доход).

Заради отпочнување на втората фаза од фискалната децентрализација и трансферот на блок дотациите, општините беа обврзани да ги исполнат следните критериуми:

- Да ги исполнат сите критериуми од првата фаза;
- Да поседуваат соодветен кадровски капацитет за финансиско управување;
- Да покажат позитивни финансиски резултати за период од најмалку 24 месеци;
- Навремено и правилно да го информираат Министерството за финансии и тоа да е потврдено од Министерството за финансии;
- Немаат заостанати ненамирани обврски кон добавувачите или доверителите, кои ги надминуваат вообичаените услови на плаќање.

Во јануари 2007 Владата формира Комисија за следење и проценка на општините во врска со исполнувањето на условите за премин во втората фаза на фискалната децентрализација. Задача на Комисијата беше да ги оцени финансиските резултати од првите 24 месеци од почетокот на фискалната

⁵¹ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Р.М. бр.61/2004

⁵² Средствата за надлежностите кои ги спроведуваат единиците на локалната самоуправа ќе бидат дел од буџетот кој ќе биде префрлен на локалната самоуправа.

децентрализација, којашто на 42 општини⁵³ (со освоени над 85 бодови на поставените критериуми) им одобри премин во втората фаза.

⁵³ Аеродром, Берово, Битола, Богданци, Боговиње, Босилово, Брвеница, Бутел, Чаир, Центар, Чучер Сандево, Дебар, Дојран, Долнени, Гевгелија, Ѓорче Петров, Илинден, Јегуновце, Карбинци, Карпош, Кисела Вода, Кочани, Конче, Кратово, Крушево, Куманово, Македонски Брод, Маврово Ростуше, Могила, Неготино, Ново Село, Прилеп, Радовиш, Штип, Струмица, Свети Николе, Теарце, Тетово, Валандово, Велес, Зрновци

2. ПОЗНАЧАЈНИ ИЗМЕНИ НА ФИСКАЛНИТЕ ПРОПИСИ

Заради обезбедување соодветни извори на приходи на единиците на локалната самоуправа, во јули 2007 Владата усвои измени на Законот за даноци од имот, Законот за комунални такси, Законот за административни такси и Законот за внатрешна ревизија во јавниот сектор. Покрај новините во прописите, беа направени измени и во методологијата за распределба на приходите од ДДВ за 2008 година.

Последните измени на Законот за даноци од имот се одразуваат на комерцијалните и станбените згради лоцирани во планинските подрачја, кои повеќе нема да бидат изземени од плаќање данок на имот. Овој потег ќе резултира со генерирање на дополнителни приходи за општините од целиот имот кој е на нивна територија, а ќе започне да се применува од 1 јануари 2008.

Измените во Законот за комунални такси се направени со цел да се обезбедат доволно приходи за одржување на одредени јавни услуги (јавно осветлување), за кои до сега недостасуваа средства. Поточно, измените на Законот ги поставија параметрите на наплата на комуналните такси, кои зависат од типот на потрошувачот (дали станува збор за домаќинство, трговско друштво или занаетчија). Исто така, секоја од општините во Градот Скопје ќе добие различен процент од собраната комунална такса за јавно осветлување. На пример, 40 % од наплатената комунална такса за јавно осветлување во општина Аеродром и општина Карпош ќе му бидат префрлени на сметката на Град Скопје, а 60 % ќе си задржи секоја од општините; 30 % од наплатената комунална такса за јавно осветлување во општина Бутел, Кисела Вода и Чаир ќе оди на сметката на градот, а 60 % ќе бидат задржани од секоја од општините.

Промените во структурата на административните такси се однесуваат на воведување на нови тарифи за одредени документи и активности кои подлежат на обврска за плаќање. Измените се иницирани од Министерството за транспорт и врски, Министерството за земјоделие, Државниот завод за геодетски работи, Државниот завод за статистика, Министерството за финансии, Министерството за внатрешни работи и Царинската управа.

Во јуни 2007 Владата усвои измени на методологијата за распределба на приходите од ДДВ за 2008 година, кои носат мали измени во споредба со процесот во 2007. Новата шема за распределба на приходите од ДДВ предвидува поделба меѓу општините и Градот Скопје на начин 3 % (наместо 2% во методологијата за 2007) од вкупно наплатените приходи од ДДВ во претходната фискална година да бидат искористени за финансирање во општините во кои реализираните приходи во основниот буџет на општината во 2006 година биле пониски од 25% од просечно планираните приходи на ниво на државата. Останатите 97% од ДДВ ќе бидат распределени 12% за Градот Скопје и општините во Градот, а 88 % за сите останати општини во земјата (за разлика од 2007 кога распределбата се вршеше 10 % за Градот Скопје и општините во негов состав и 90 % за останатите општини во земјата) за потоа овие средства да се делат според истата формула за распределба на приходите од ДДВ како и во 2007 година (број на жители, територија и населени места).

Според претходните одредби на Законот за внатрешна ревизија во јавниот сектор, внатрешните ревизори требаа да бидат назначени од советот на општината, на предлог на градоначалникот. Според последните промени⁵⁴ градоначалникот е обврзан да формира посебна организациона единица за внатрешна ревизија или да стапи во меѓуопштинска соработка со таква единица од друга јавна институција, со претходна согласност од Министерство за финансии. Со овие промени, внатрешните ревизори добиваат статус на државни службеници, вработени на неодредено време.

Во август 2007⁵⁵ Владата за прв пат донесе и методологија за распределба на блок дотации за јавните институции од областа на културата, детските градинки, домовите за стари лица и за основното и средното образование. Периодот на донесување на уредбата беше во рамките на рокот кој Владата им го одреди на надлежните ресорни министерства.

⁵⁴ Закон за внатрешна ревизија во јавниот сектор, Службен весник на Р.М. бр. 22/2007

⁵⁵ Методологија за распределба на блок дотации за јавните институции од областа на културата, детските градинки и домовите за стари, Службен весник бр. 97/2007 и Методологија за распределба на блок дотации за јавните институции од областа на основното и средното образование, Службен весник 104/2007.

3. СТРУКТУРА НА ОПШТИНСКИТЕ ПРИХОДИ И РАСХОДИ

3.1. Структура на општинските приходи

Почетокот на фискалната децентрализација донесе значајни промени во системот на финансирање на општините. Со преносот на надлежностите од централно на локално ниво, локалните буџети се проширија со новите програми за чиј финансиски менаџмент е надлежна општинската администрација.⁵⁶ Како резултат на промените во фискалниот систем, секаква споредба помеѓу финансиските податоци од различни години треба да се толкува со голем степен на претпазливост. Во исто време, компаративна анализа е неопходна со цел подобро да се процени состојбата и да се оцени реформскиот процес.

Структурата на општинските приходи во годините пред (2003 и 2004) и по почетокот на процесот на децентрализација (2005 и 2006) е прикажан во следната табела.

Табела 1. Структура на општинските приходи (во МКД)

	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Капитални приходи	49,662,728	1.12%	83,079,082	1.68%	4,262,980	0.08%	84,963,936	1.06%
Домашен долг	51,312,804	1.16%	44,791,500	0.90%	13,550,000	0.25%	0	0.00%
Неданочни приходи	156,150,984	3.52%	310,333,226	6.27%	188,250,926	3.48%	1,116,456,777	13.89%
Даночни приходи	2,888,337,267	65.06%	3,196,800,525	64.55%	3,169,564,320	58.55%	3,462,685,606	43.09%
Трансфери и дотации	1,294,113,813	29.15%	1,292,032,832	26.09%	2,038,173,242	37.65%	3,380,718,104	42.07%
Вкупно	4,439,616,175	100.00%	4,952,319,874	100.00%	5,413,801,467	100.00%	8,035,194,599	100.00%

Извор: Завршните сметки на единиците на локалната самоуправа за 2003, 2004, 2005 и 2006

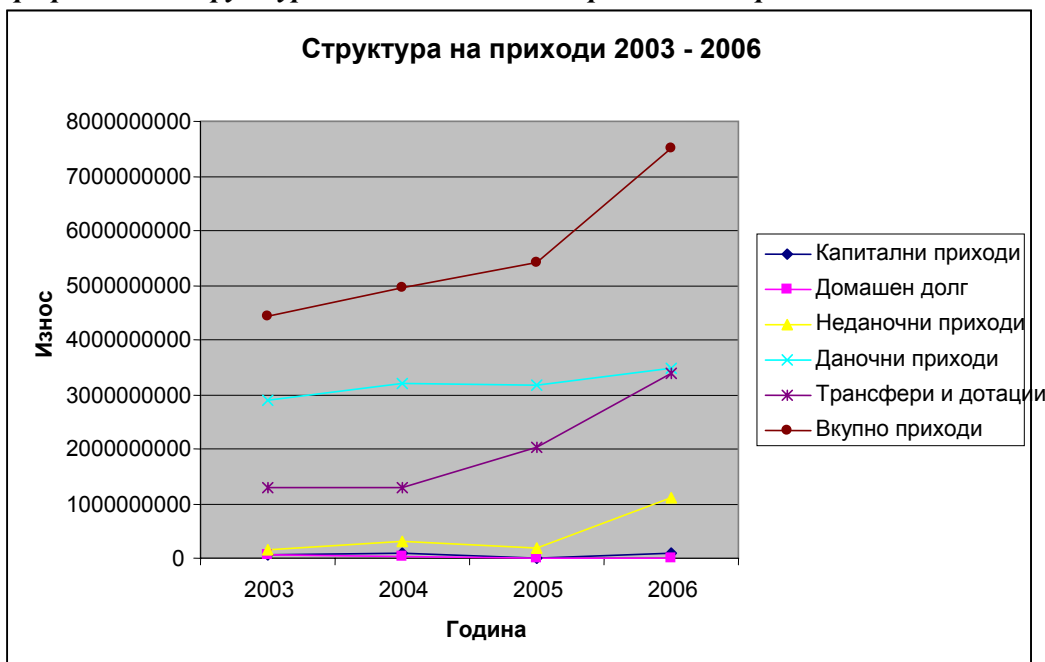
Во 2006 година, единиците на локалната самоуправа располагаале со приходи кои биле за 48 % повисоки од износот на вкупни општински приходи во 2005 година. Табелата ни покажува дека во 2006 година, 42 % од вкупните приходи биле остварени од трансфери и дотации од буџетот на централната власт. Ова претставува пораст од 5 процентни поени во споредба со 2005 година.⁵⁷ Со почетокот на втората фаза на фискалната децентрализација и трансферот на блок дотациите, се очекува натамошен пораст на износот на приходи од трансфери и дотации. Вкупно земено, даночните приходи во 2006 година биле за 9 % повисоки од оние во 2005 година, додека нивното учество во вкупните приходи се намалило од 59% во 2005 на 43% во 2006 година. Од друга страна, забележан е и драматичен пораст на капиталните приходи во 2006 во споредба со 2005 година. Порастот на не-даночни приходи (комунални и административни такси, надоместоци и казни) е резултат на подобреното

⁵⁶ Бројот на програми соодветствува со бројот на локални надлежности

⁵⁷ Овој процент мора внимателно да се толкува од аспект што 2005 беше прва година од трансферот на децентрализираните надлежности; сепак, промената на системот на финансирање се однесуваше само на последните шест месеци од годината.

финансиско управување во единиците на локалната самоуправа како и напорите за ажурирање на базата на податоци за даночните обврзници и подобриениот систем на наплата. Трендот на вкупни приходи и одделни приходни ставки во период 2003 до 2006 година е прикажан на долниот графички приказ.

Графикон 1. Структура на општинските приходи во период 2003 – 2006



На макроекономско ниво, вкупните приходи остварени од општините во 2006 изнесуваат 2,65 % од бруто домашниот производ (БДП), што е значително под нивото на локални приходи во останатите земји во транзиција од регионот.⁵⁸ Единиците на локалната самоуправа (преку Заедницата на единиците на локалната самоуправа – ЗЕЛС) во повеќе наврати има побарано од Владата зголемување на износот на ДДВ кој го добиваат општините од сегашните 3 % од вкупно остварените приходи од ДДВ во претходната фискална година на 5,5 %. Треба да се напомене дека до сега ниту една од единиците на локалната самоуправа не ги зголемила стапките на данок на имот до максимално дозволената граница дозволена со закон (0,2 %). Ова е добар пример за една од можностите која единиците на локалната самоуправа треба да ја искористат за да остварат поголеми приходи без да се потпираат на мерките на централната власт.

⁵⁸ Според податоците од 2002 година, локалните приходи како дел од БДП биле 5.3% во Словенија, 8.61% во Чешка, 10.1% во Унгарија, 10.8 % во Летонија и 12% во Полска. Споредбите со Македонија не се прецизни бидејќи во општинските буџети сè уште не се содржани сите оперативни трошоци за училиштата и социјалните услуги; Поранешна југословенска република Македонија, Прашања поврзани со општинскиот и урбаниот развој, Светска Банка 2006.

Во 2006 година, локалните приходи по жител изнесувале 3,973 денари (65 евра), што претставувало пораст од 44 % во споредба со 2004 или 62 % во споредба со 2005 година.

3.2. Структура на општинските расходи

Законот за локална самоуправа⁵⁹ ги дефинира надлежностите за чие спроведување е надлежна локалната самоуправа. Со цел да се обезбеди успех, општините мора да имаат соодветни и доволни извори на приходи. Образованието, социјалната заштита, културата и здравствената заштита беа областите за кои единиците на локалната самоуправа добиваа наменски дотации во првата фаза од фискалната децентрализација, а со почетокот на втората фаза, овие надлежности ќе се финансираат од блок дотации од централната власт. Разликата помеѓу наменските и блок дотациите е во тоа што блок дотациите го содржат и износот за плати на вработените во институциите од горенаведените области, кој општините понатаму ќе го префрлаат на сметка на овие буџетски корисници. Трендот на општински расходи во периодот 2003-2006 е прикажан во табелата 2. Вкупниот износ на општински расходи од 2003 до 2006 година го отсликува порастот на вкупните приходи во истиот период.

Табела 2. Структура на општинските расходи (во МКД)

	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Капитални приходи	1,817,316,310	43.91%	2,666,205,099	55.95%	2,446,583,668	48.89%	2,581,579,297	34.43%
Стоки и услуги	1,451,729,584	35.08%	1,309,666,436	27.48%	1,554,352,919	31.06%	3,443,251,569	45.92%
Каматни плаќања	8,028,658	0.19%	3,483,246	0.07%	2,896,549	0.06%	1,603,038	0.02%
Резерви	8,260,964	0.20%	13,260,429	0.28%	23,381,532	0.47%	22,614,139	0.30%
Социјални бенефиции	177,710,466	4.29%	48,451,740	1.02%	6,874,378	0.14%	13,657,897	0.18%
Плати и наемнини	545,234,633	13.18%	563,904,555	11.83%	69,8625,288	13.96%	1,193,316,820	15.92%
Субвенции и трансфери	33,755,690	0.82%	101,858,894	2.14%	220,673,737	4.41%	224,763,394	3.00%
Тековни трансфери до единиците на локалната самоуправа	67,839,822	1.64%	43,355,383	0.91%	19,778,263	0.40%	168,847	0.00%
Вкупно	4,138,298,215	100.00%	4,765,596,581	100.00%	5,003,950,306	100.00%	7,497,806,696	100.00%

⁵⁹ Закон за локална самоуправа, Службен весник бр. 05/2002

Бројките во табелата бр. 2 покажуваат дека вкупните расходи во 2006 година се зголемиле за приближно 50% во споредба со 2005 година. Овој пораст главно е остварен во следните категории расходи:

- Стоки и услуги (221.52 % во споредба со 2005 година)
- Расходи за социјални бенефиции (98.67 % пораст);
- Расходи за плати и наемнини (70.81 % пораст во споредба со 2005 година)

Структурата на локалните расходи останала релативно непроменета во текот на набљудуваниот период со тоа што основната разлика во 2006 година е што капиталните расходи повеќе не претставуваат најдоминантна категорија, бидејќи најголема категорија се стоките и услугите. Оваа промена делумно може да се објасни и со фактот што општините беа обврзани да ги разрешат заостанатите долгови од претходните години, а во исто време се зголемиле износите во другите категории на расходи како што е прикажано со бројките на следниот графички приказ.⁶⁰

Графикон 2. Структура на општинските расходи во периодот 2003 до 2006



На макроекономско ниво, во 2006 година расходите учествувале со 2,47 % во износот на БДП, а во исто време, општинските расходи изнесувале 7,21 % од јавната потрошувачка.⁶¹

⁶⁰ Досега не е направена прецизна пресметка на реалната потреба за висината на локалните расходи поврзани со обезбедување на одредено ниво на основни услуги во рамки на надлежностите.

⁶¹ Информација за висината на јавната потрошувачка, Министерство за финансии

4. ИСПОЛНУВАЊЕ НА ОДГОВОРНОСТИТЕ ОД ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНИТЕ НАДЛЕЖНОСТИ

Фазниот пристап во спроведувањето на фискалната децентрализација создаде потреба кај единиците на локалната самоуправа за изградба на соодветна административна и финансиска структура пред продолжување кон втората фаза од процесот на реформата.

Во истражувањето општините беа запрашани за нивната подготвеност за премин во втората фаза на фискалната децентрализација, а резултатите од нивните одговори се прикажани во табелата подолу.

Табела 1.

Сметате ли дека вашата општина е подготвена за премин во втората фаза на фискалната децентрализација?	
Да	84.6%
Не	11.5%
Без одговор	3.8%
Вкупно	100.0%

Разбирливо е дека мнозинството од единиците на локалната самоуправа се чувствуваат подготвени за втората фаза на фискалната децентрализација додека само 12% повеќе би сакале да останат во првата фаза од процесот. Општините исто така сметаат дека критериумите за втората фаза се релативно јасни, а само 23 % се жалат дека онака како што се прикажани во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, критериумите се несоодветни и/или недоволни.

Министерството за финансии го сметаат за најзначаен извор на информации во врска со втората фаза 75,4 % од испитуваните. Како втор најзначаен извор на информации се смета Здружението на финансиски работници (локална невладина организација во која членуваат финансиските работници од единиците на локалната самоуправа и јавните претпријатија).

Во врска со нивото на интерес на самите општините за процесот, истражувањето покажа дека 50 % од единиците на локалната самоуправа имале проактивен пристап и воспоставиле контакт со комисијата одговорна да го процени исполнувањето на критериумите за премин во втората фаза. Како и да е, 97 % од општините одговориле дека преземаат различни активности за исполнување на критериумите за влез во втората фаза. Овие иницијативи се насочени кон подигање на административните капацитети на општините (кадар и опрема) како и за отплата на заостанатите долгови и навремено поднесување на финансиските извештаи до Министерството за финансии заради проценка на финансиското работење на единиците на локалната самоуправа.

Во втората фаза на фискалната децентрализација, очекувањата на општините може да се групираат главно во две категории одговори. Првата категорија се општини кои очекуваат поголеми средства од блок дотациите и данокот на додадена вредност, заради подобрување на нивната финансиска состојба. Втората група верува дека во втората фаза општините ќе добијат целосна одговорност над сите надлежности, и во исто време ќе ја зголемат контролата врз јавните институции со цел обезбедување на значителни приходи за финансирање на општинските јавни услуги. Покрај овие две доминантни очекувања, општините очекуваат и позитивни промени во областа на образованието како и подобрување на давањето на јавни услуги.

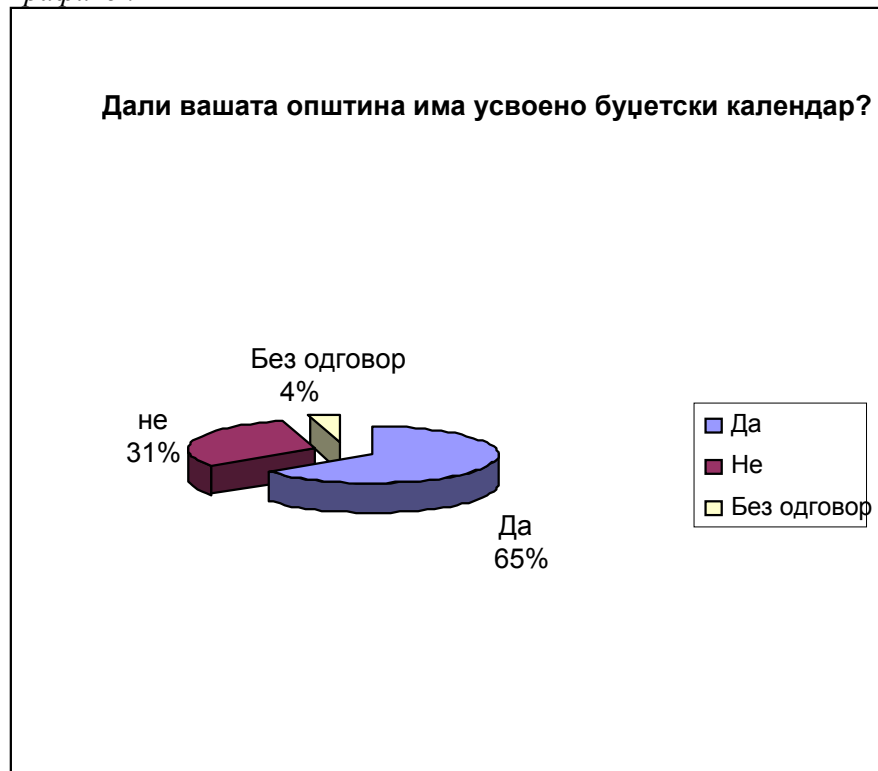
5. ПРОЦЕС НА БУЏЕТИРАЊЕ

5.1. Процес на буџетирање и буџетски календар

Процесот на буџетирање ги вклучува сите активности кои единиците на локалната самоуправа треба да ги преземат во текот на фискалната година, а се однесуваат на усвојувањето и извршувањето на буџетот. Буџетскиот календар како инструмент за прв пат беше воведен како нов концепт во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, кој ги обврзува општините да воспостават цврст систем на финансиско управување. Овој инструмент служи како алатка за подобро планирање на активностите за подготовка на буџетот, поставување рокови за секоја активност во рамките на буџетскиот процес, како и за дефинирање на улогата и учеството т.е. придонесот на секоја од заинтересираните страни.

Во истражувањето направено во 2006 општините беа запрашани да одговорат на група прашања во врска со буџетскиот календар, со цел да се оцени нивната свест за значењето на овој инструмент. Една година подоцна, бројот на општини кои немаат усвоено буџетски календар е намален од 41% во 2006, на 31% од испитаниците во 2007 година. Општините кои работат без буџетски календар изјавиле дека во тек е процесот за негово усвојување.

Графикон 1



Откако ќе биде усвоен, општините треба да го користат календарот како водич за процесот во текот на фискалната година. Одговорите на оние општини кои

тврдат дека имаат усвоено буџетски календар во врска со негово следење и придржување до поставените рокови се прикажани во табелата број 1.

Табела 1

Дали го следите буџетскиот календар (доколку општината има календар)?	
Да	66.7%
Не	7.7%
Без одговор	25.6%
Вкупно	100.0%

Во споредба со 2006-та година кога 25% од општините одговориле дека не секогаш се придржуваат до роковите од буџетскиот календар, состојбата е видно подобrena во 2007 бидејќи само 8% не се придржуваат целосно. Во пракса, општините кои допрва треба да усвојат буџетски календари вообичаено се придржуваат до роковите, кои се дефинирани во нивната годишна програма за работа. Овој тренд е позитивен сигнал за буџетскиот процес бидејќи правилното планирање е предуслов за навремено извршување на секој од буџетските чекори.

5.2. Навремено усвојување и извршување на буџетот

Усвојувањето на општинскиот буџет за следната фискална година до 31 декември е значаен предуслов за финансиска стабилност на општината. Според Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, доколку општината не го усвои буџетот до 31 декември, советот е должен да донесе одлука за времено финансирање и финансиски план за негово извршување во периодот 1 јануари до 31 март од тековната година. По истекување на овој рок доколку сè уште не се донесе буџетот, општината запаѓа во состојба на финансиска нестабилност за што ќе биде потребно да се направи посеопфатен план за финансирање на општината и надминување на состојбата.

Само 7 од вкупно 85 единици на локалната самоуправа не успеја да го донесат буџетот за 2007 до 31 декември 2005. Оваа година, 5 општини одговориле дека не успеале да го донесат буџетот за 2007 година на време.

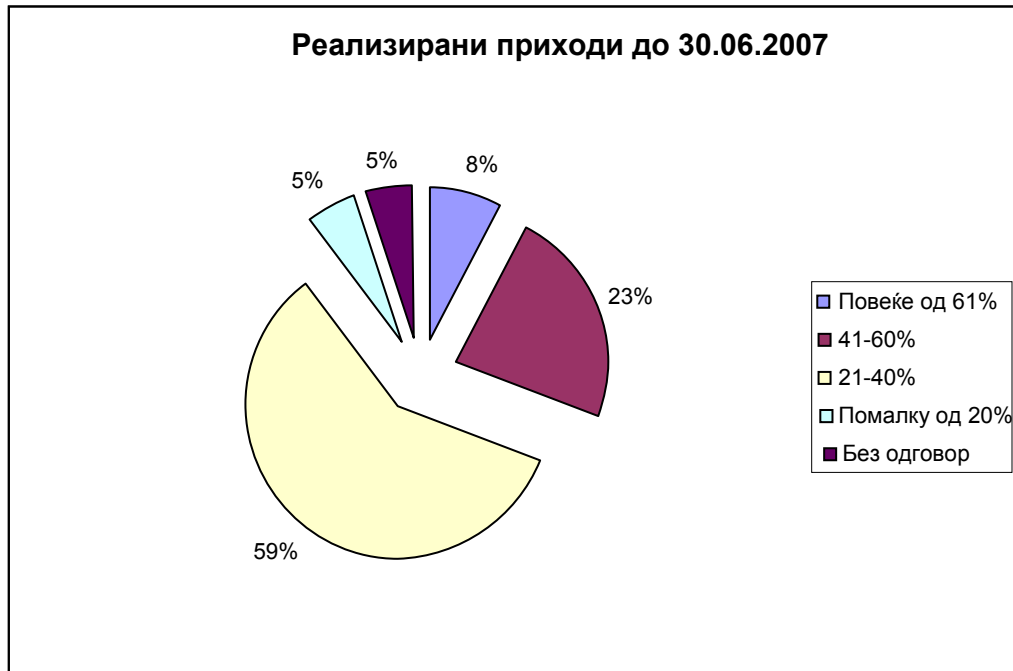
Графикон 2



Фазата на извршување на буџетот е периодот кога приходите и фактички се прибираат, а расходите се реализираат. Процесот на извршување на буџетот го следи Министерството за финансии и одделението за трезор, преку добивање на квартални планови за приходите и расходите кои општините задолжително треба да ги достават на почетокот на секое тромесечје, како и преку кварталните извештаи за извршување на приходите и расходите. Според законот, градоначалниците на единиците на локалната самоуправа се задолжени за процесот на извршување на буџетот и финансиско известување.

Извршувањето на буџетот не е едноставен механизам кој единствено треба да обезбеди усогласеност со планираното буџетско програмирање. Следењето на реализацијата на приходи и расходи е значајно од аспект што приходите може да се собираат во помал износ од планираниот и да нема доволно средства за извршување на програмите. На ист начин и расходите може да бидат во поголем обем и да ги надминуваат приходите. Идеално би било буџетот да се извршува во еднакви делови од 25 % во секој фискален квартал, што во пракса речиси никогаш не се случува. Следниот графички приказ го покажува бројот на општини и процентот на реализација на нивните приходи.

Графикон 3

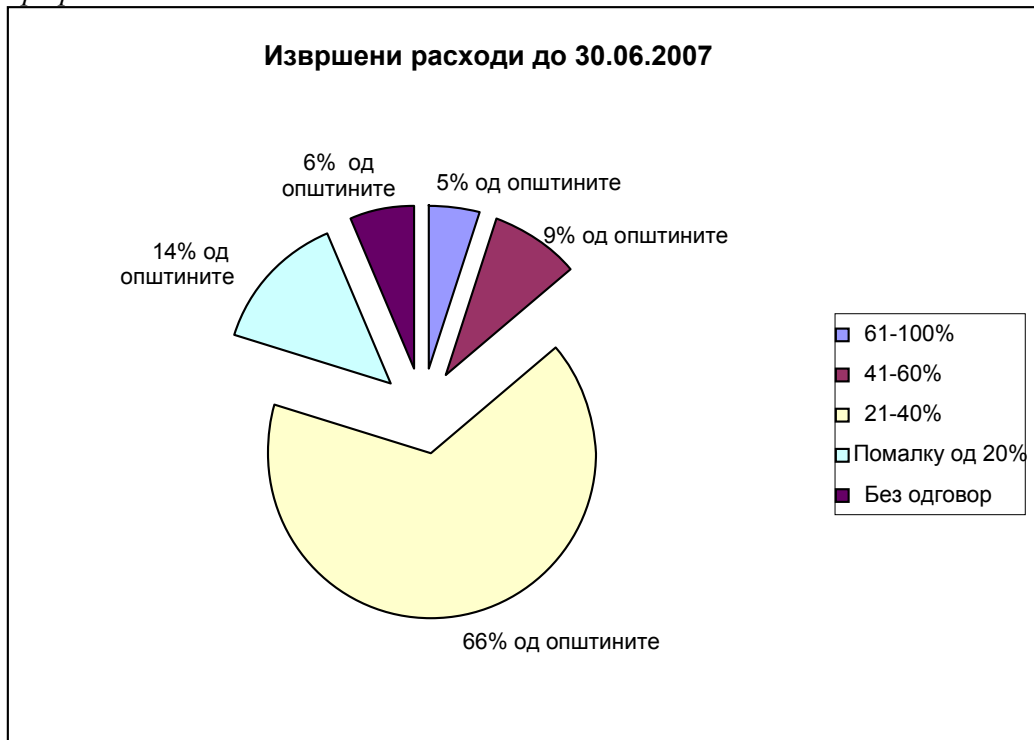


Треба да се забележи дека не постои модел кој би бил типичен за одреден тип општини, како на пример урбани или рурални, кои оствариле подеднакви резултати во реализација на различните категории на приходи.⁶² Регионално гледано, сепак, истражувањето покажува дека регионот на Скопје има највисок процент на просечно остварени приходи од 46,41% заклучно 30 јуни 2007 година, а го следат источниот регион со 40,30 % и југозападниот регион со 40 % извршување на приходите.

Состојбата со стапката на извршување на расходите по општини е прикажана на следниот графички приказ.

⁶² Во најголемата група општини со реализација на приходите од 20-40%, половина од општините (23) се урбани, а половина (24) рурални; иста е структурата и кај останатите групи на реализација на приходите; општините Пробиштип (95% – урбана), Чаир (90% - урбана), Арачиново (70% - рурална), Бутел (69,54% - урбана), Кичево (66% - урбана) и Илинден (65,5 % - рурална) се општините со највисоко ниво на реализација на приходите.

Графикон 4



Просечниот процент на извршување на буџетот (приходите и расходите) до крајот на првата половина од 2007 година изнесувало 20 – 40 %, исто како и во 2006 година. Праксата покажува дека 50% од буџетот се извршуваат во последниот квартал од фискалната година. Причина за ваквата состојба е што најголем процент од општинските приходи (локални даноци, такси, надоместоци и дотации од ресорните министерства и фондовите) се пренесуваат на сметка на општините кон крајот на секоја фискална година.

Општините наведуваат бројни причини за послабата реализација на приходите и расходите отколку онаа што била планирана:

- Неефикасна наплата на локалните даноци (доцнење при подготовка и испраќање на даночните решенија);
- Ниската стапка на наплата на локалните такси и нередовна наплата на комуналните такси;
- Значаен дел од планираните средства за капитални инвестиции не биле префрлени на сметка на општините (средства од капитални дотации и донации);
- Долгите процедури при јавните набавки.

Тесно поврзано со фазата на извршување на буџетот е прашањето за ребаланси на буџетот.⁶³ Иако е нормално општините да прават ребаланси во текот на годината, големиот број ребаланси сепак може да биде показател за лошо

⁶³Во случај кога отстапувањето од планираните приходи и други приливи е повисоко од 5%, градоначалникот поднесува до советот ребаланс на буџетот, кој треба да биде усвоен според истата постапка како и буџетот.

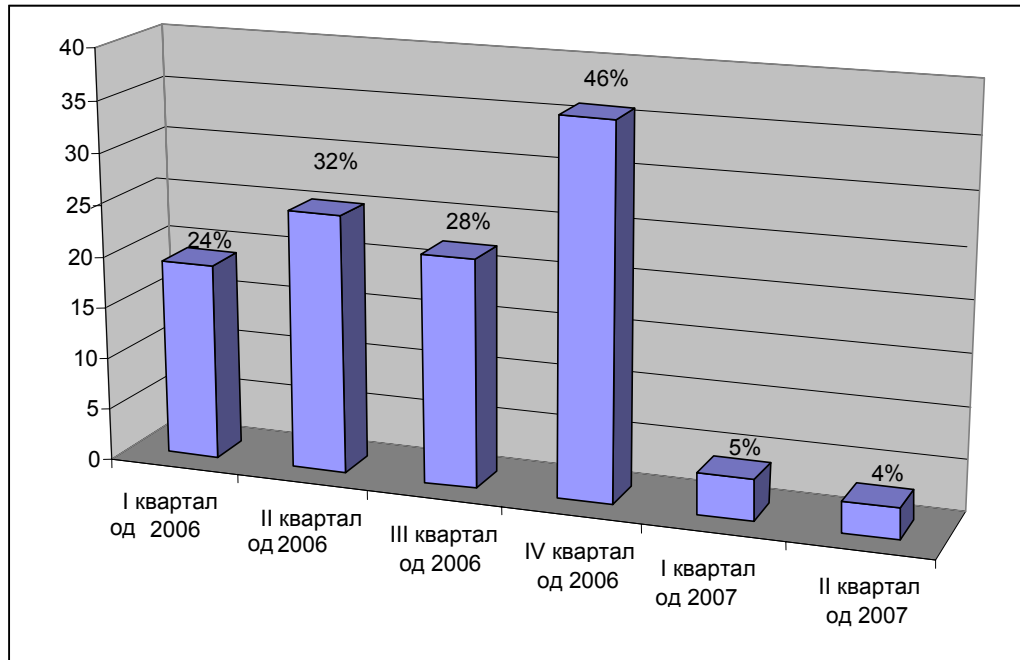
финансиско планирање во општините. Истражувањето покажа дека приближно 90 % од општините направиле ребаланси на буџетот во текот на 2006 година.

Графикон 5



Податоците за бројот на ребаланси се прикажани и подетално во долу наведениот графикон, и тоа по фискални квартали на направени ребаланси во периодот јануари 2006 - јуни 2007.

Графикон 6. Процент на направени буџетски ребаланси по фискални квартали



Како што е прикажано погоре, крајот на годината е период кога најголем број од општините прават ребаланси на своите буџети. Како што беше утврдено со претходните прописи, општините традиционално го решаваа несовапаѓањето во приходите и расходите со прилагодувања во последен момент, на крајот од годината. Со новиот Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа ребаланси треба да бидат правени во текот на буџетската година, веднаш по настанување на значителен расчекор (5%) во реализацијата на приходите и/или расходите.

Бројот на ребаланси е еден од критериумите кои беа разгледувани од комисијата за оценка на подготвеноста на општините за премин во втората фаза. На општините им беа давани помалку поени доколку имале направено еден или повеќе ребаланси во 2006 година. Па сепак, две од општините со најголем број ребаланси на буџетот, Свети Николе и Ново Село се наоѓаат на листата на општини кои се влезени во втората фаза на фискалната децентрализација поради исполнувањето на останатите критериуми за оценка.

Друг значаен аспект којшто Владата го зема предвид при проценка на капацитетот на општините за влез во втората фаза е навременото изготвување на финансиските извештаи од страна на градоначалникот, нивното усвојување од општинските совети и навремено доставување до Министерството за финансии. Истражувањето потврди дека повеќето општини ги исполнуваат овие услови на редовна основа.

5.3. Проблеми со заостанати долгови од претходните години

Долговите на општините беа еден од најголемите проблеми на почетокот на фискалната децентрализација. Вкупниот долг на општините заклучно со 31 август 2004 година изнесувал 3,1 милијарда денари (околу 51 милион евра) На предлог на Министерството за финансии, Владата направи план за разрешување на долговите, кој предвидува договарање помеѓу доверителите и општините за постигнување на некаква согласност. Структурата на долгот во 2004 година е прикажана во табелата подолу.⁶⁴

Табела 1

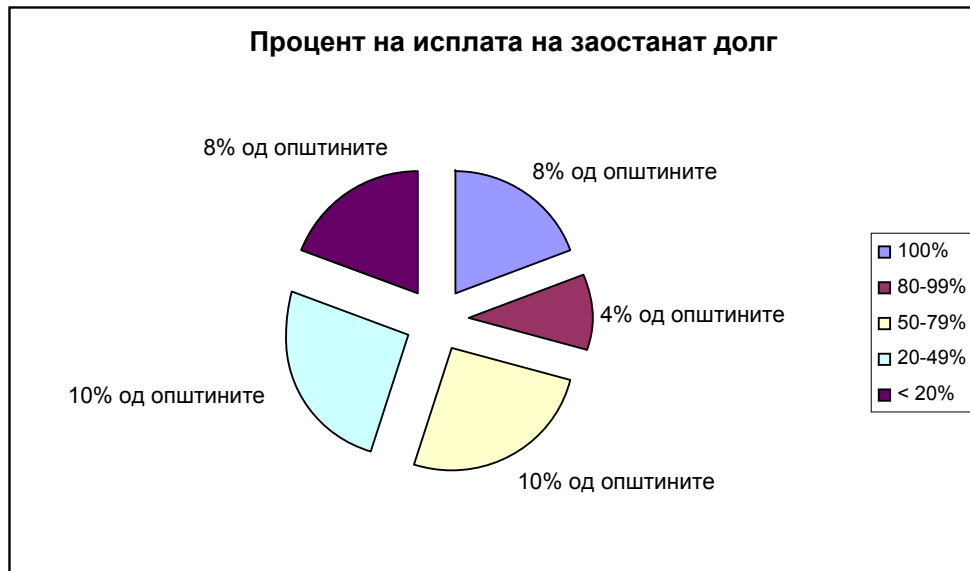
Потекло на долг	Износ во МКД	Во процент
Административен	11,754,875	0.37%
Градежни работи	1,963,899,200	62.36%
Електрична енергија	267,639,362	8.50%
Експропријација	110,394,106	3.51%
Друго	795,842,160	25.27%
Вкупно	3,149,529,703	100.00%

Иако значаен дел од овој долг разрешен во последните две години, 58 единици на локалната самоуправа сè уште се соочуваат со проблемот на долговите. Податоците од истражувањето покажуваат дека вкупниот долг на испитаните општини изнесува 1,38 милијарди денари (околу 22 милиони евра). На врвот на најзадолжени општини се наоѓаат општина Охрид (со 300 милиони денари), Градот Скопје (со 200 милиони денари) и Кичево (со 100 милиони денари).

Значајно е да се напомене дека 72 % од единиците на локалната самоуправа кои имаат заостанати долгови, планираат нивно целосно или делумно отплаќање до крајот на 2007 година. 40 % од општините вклучени во истражувањето дадоа детали за процентот на долгот кој планираат да го исплатат во текот на 2007 година.

⁶⁴ Информација за долговите на општините, Министерство за финансии, февруари 2005.

Графикон 7



Проблемот со наследени долгови пред децентрализацијата ги блокираше сметките на некои од единиците на локалната самоуправа. Само мал дел од општините имаат блокирани сметки како резултат на проблеми со краткорочната ликвидност (за тековни, оперативни цели).

Табела 2.

Дали сметката на вашата општина била или е блокирана?	
Да	28.2%
Не	70.5%
Без одговор	1.3%
Вкупно	100.0%

Одреден број општини и во наредните месеци ќе имаат проблеми со блокирани сметки со извршни судски одлуки. Тоа ќе претставува пречка за некои од општините кои ќе треба да се обидат да преговараат со своите добавувачи и доверители за изнаоѓање соодветно решение за разрешување на проблемот со долговите. Дополнителни напори треба да се направат за зголемување на нивниот фискален капацитет заради наплата на поголем износ на приходи.

5.4. Партиципативно буџетирање

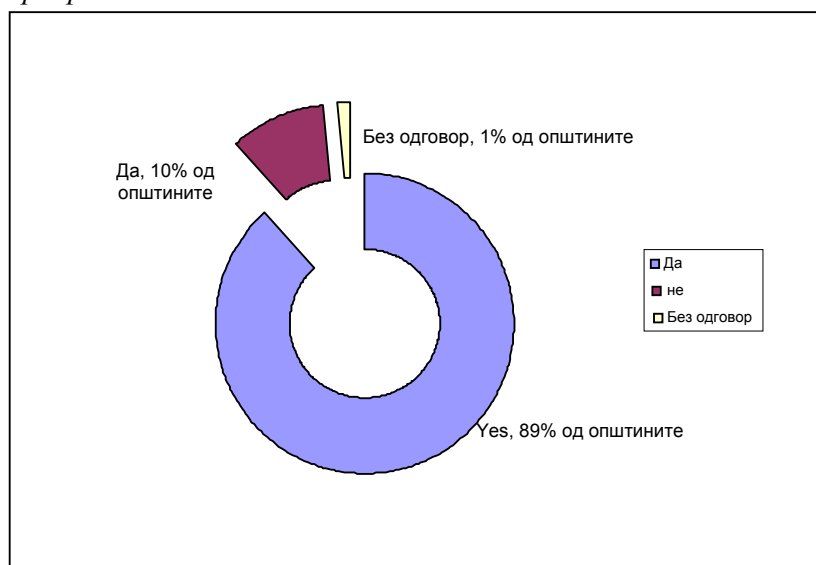
Два од принципите на добро владеење се транспарентност и отчетност на локалната самоуправа пред граѓаните. Имајќи предвид дека буџетирањето е двонасочен процес (за и од граѓаните), транспарентноста и отчетноста се неопходни за поттикнување на граѓаните да плаќаат даноци, кои служат како основен извор на приход на општините за обезбедувањето на јавни услуги. За да се оствари ова, општините треба да ги информираат граѓаните за своите активности во текот на целата година и да ги вклучуваат во секој чекор од буџетскиот процес, вклучително и поставувањето приоритети, подготовката на

предлог-буџет и овозможување информациите за буџетите и завршните сметки да бидат достапни за граѓаните.

Исто така, седниците на општинскиот совет се јавни и на граѓаните може да им биде забрането присуство само во исклучителни ситуации кои се предвидени со статутот. Како што пропишува законот, советот работи на седници и седниците на совет се јавни. Одлука да се исклучи јавноста може да биде донесена само со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот, само доколку за тоа има оправдани причини утврдени со статут. Присуството на јавноста не може да биде забрането при дебатите за општинскиот буџет, завршната сметка и урбанистичките планови.⁶⁵

88,5% од општините се изјасниле дека ја вклучуваат јавноста во текот на буџетскиот процес.

Графикон 8. Процент на граѓанско учество во одредување на локалните приоритети



Постигнат е значителен напредок во споредба со 2006-та година кога само 67 % од општините одговорија дека ги вклучуваат граѓаните во процесот на буџетирање преку јавни расправи. Во 2007, околу 82 % од сите единици на локалната самоуправа го применуваат партиципативниот принцип на буџетирање при поставување на приоритетите на локалната заедница. Повеќето од општините го презентирале предлог буџетот пред своите граѓаните.

Табела 3

Дали предлог буџетот беше презентираан пред граѓаните?	
Да	89.7%
Не	7.7%
Без одговор	2.6%

⁶⁵ Закон за локална самоуправа, Службени весник бр. 05/2002, Член 42.

Вкупно	100.0%
---------------	--------

Оттука, постои и значително подобрување во споредба со 2006 година кога 60% од општините потврдиле дека организирале јавни презентации за предлог-буџетот. Во 2007 година, 83% изјавиле дека ги претставиле своите буџети пред јавноста.

Табела 4

Дали седницата на совет за усвојување на буџетот беше навреме (седум дена однапред) објавена за граѓаните, НВО-и, бизнис заедницата и буџетските корисници?	
Да	94.9%
Не	2.6%
Без одговор	2.6%
Вкупно	100.0%

Горната табела покажува дека најголем број општини (94 % од испитаниците) тврдат дека седницата на совет на која се усвојувал буџетот била навреме објавена за јавноста, давајќи им можност на граѓаните да присуствуваат на седницата. Во споредба со 2006 година, во 2007 година општините изразиле поголем интерес за претставување на усвоениот буџет и завршната сметка пред јавноста, што е позитивен тренд кој укажува на фактот дека општините стануваат свесни за потребата од отчетност. Во истражувањето 95% од испитаниците одговориле потврдно на прашањето, во споредба со регистрираните 82 % од општините во 2006-та година.

Графикон 9



Општините користат различни начини за дистрибуција на финансиски информации до граѓаните. За разлика од 2006-та година кога општините одговориле дека најчесто користен пристап е информирање преку локалните медиуми, резултатите оваа година покажуваат дека јавните собири се најчесто користени за оваа намена. Дел од општините ги користат и електронските медиуми или нивните WEB страни за презентација на финансиските документи. Најмалку популарен начин е користењето на граѓанските информативни центри.

Табела 5

Типови на претставување на буџетот и завршната сметка	%
Редовни приемни денови на граѓани	46.6%
Преку граѓански информативен центар	21.9%
Презентација на јавни собири	93.2%
Преку локални медиуми (ТВ, весници и други медиуми)	58.9%
Без одговор	5.5%
Вкупно	226.0%

Вкупно земено, и малите и големите, и урбаните и руралните општини во голем степен го применуваат партиципативниот принцип на буџетирање, кој служи за зајакнување на единиците на локалната самоуправа, а во исто време и за промовирање на принципите на добро владеење и користење на најдобри практики.

6. АДМИНИСТРИРАЊЕ НА ЛОКАЛНИТЕ ДАНОЦИ

Еден значаен концепт кој се вовеле со фискалната децентрализација е општините да добијат право слободно да располагаат со сопствените извори на приходи. Покрај тоа, заради зголемување на наплатата, општините може да донесуваат сопствени, независни фискални политики и да ги утврдуваат стапките и висината на локалните даноци и такси, во рамките на границите утврдени со закон. Покрај правото да ги утврдуваат даночните стапки, се очекува единиците на локалната самоуправа да бидат повеќе заинтересирани за подобрување на наплатата, кога тие се надлежни за неа.

За да ги администрираат локалните даноци и такси, потребно е општините да воспостават административни структури како што пропишува законот:

- Да основаат организациска единица за администрирање на даноците и таксите со најмалку тројца вработени;
- Да потпишат спогодба со подрачната единица на Министерството за финансии, за таа да продолжи да ги администрира даноците (како што била состојбата пред децентрализацијата);
- Да стапи во одреден тип на меѓуопштинска соработка со друга општина.

Тековната состојба во врска со администрирање на даноците е следната:

Табела 1

Кој ги администрира даноците во вашата општина?	Процент
Одделение за администрирање на даноци во општината	71.8%
Подрачна единица на Министерството за финансии	1.3%
Друга општина	3.8%
Друго	9%
Градот Скопје	10.3%
Без одговор	3.8%
Вкупно	100%

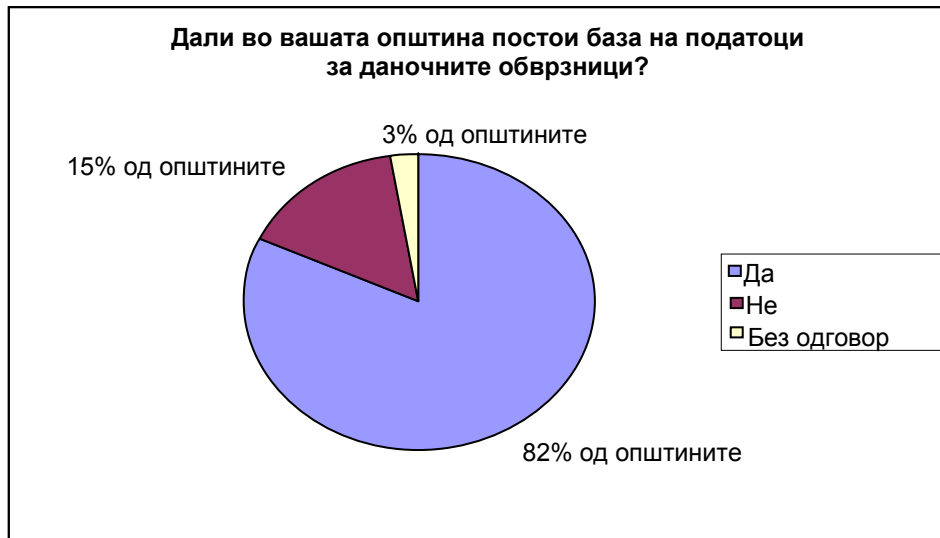
Категоријата 4 или “друго” се однесува на оние општини кои одговориле дека во нивната организациона структура не постои посебна единица за администрирање на даноците туку еден или неколку вработени од други сектори/одделенија биле одговорни за администрирање на даноците и таксите.

Што се однесува до десетте општини во Градот Скопје, тие се наоѓаат во нешто поразлична состојба споредено со останатите општини во земјата. Според Законот за Град Скопје, даночната администрација на Градот е овластена да ги администрира даноците на скопските општини. Покрај тоа, некои од скопските општини покажале интерес за преземање на функцијата за администрирање даноци од Градот, но до сега не се направени никакви промени на процедурата која е пропишана со закон.

6.1.База на податоци за даночните обврзници

На почетокот на процесот на децентрализација, еден од најголемите проблеми во областа на администрирање на локалните даноци и такси беше задоцнетиот пренос на базата на даночни обврзници од Министерството за финансии – Управата за јавни приходи на општините. Кога базата и дефинитивно беше дадена на единиците на локалната самоуправа, недостасуваше софтверот за читање на податоците, поради што општините беа принудени да ги планираат и да работат на своите буџети без да имаат податоци за моменталната состојба со даночните обврзници на нивна територија. Тоа ги принуди некои од единиците на локалната самоуправа да почнат да создаваат нови бази на податоци. Истражувањето покажа дека 82% од општините веќе имаат база на податоци која ја користат и редовно ја ажурираат.

Графикон 1



Создавањето нова база на податоци е долг и скап процес, но дел од општините презедоа чекори за воспоставување на евиденција со регистрирање на нови даночни обврзници и нивниот имот. Во моментот, 54 општини веќе имаат направено ажурирани бази на податоци кои се предуслов за подобар прилив на приходи во иднина.

Табела 2

Дали е направено ажурирање на базата на даночни обврзници во вашата општина?	
Да	69.2%
Не	24.4%
Без одговор	6.4%
Вкупно	100.0%

Општините наведуваат неколку начини на кои е направено ажурирањето на базата за вредноста на имотот на даночните обврзници⁶⁶:

Табела 3. Форми на ажурирање на вредноста на имотот

Јавен повик до граѓаните	Информации од евиденцијата за обврзници на данок на промет на недвижен имот	Преку комисији	Друго
64%	49%	60%	13%

Некои од општините користеле и поинакви пристапи за оваа цел и се обиделе со анкети и дистрибуција на информативни брошури до граѓаните со намера да го измерат јавното мислење и да ја подигнат свеста. Други општини ги користеле податоците од секторот за урбанизам или Централниот регистар, или пак информирање преку дневниот печат или Интернет за добивање ажурирани информации.

На 24 јули 2007 година Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) и Централниот регистар потпишаа договор со кој на општините им се одобрува пристап за користење на базата на податоци за сите правни лица регистрирани во трговскиот регистар, кои се обврзници на комунална такса.⁶⁷ Со ова на општините им се овозможува полесно да управуваат со информациите за даночните обврзници и со тоа им се помага да генерираат повеќе приходи во иднина.

6.2. Нова проценка на вредноста на недвижниот имот

Новиот метод на проценка на вредноста на недвижниот имот беше направен за да им помогне на општините во фискалната децентрализација. Досега, општините користеа неколку начини за регистрирање на недвижниот имот⁶⁸:

- Преку барање податоци од државните институции кои имаат ажурирани податоци – Катастарот, Централниот регистар, Регистарот на завршни сметки во централниот регистар и Министерството за внатрешни работи;
- Преку јавен повик или информации од данокот на промет на недвижен имот – каде даночните обврзници ја пријавуваат новата пазарна вредност на нивниот имот;
- Комбинација на претходните два метода.

⁶⁶ Општините можеа да изберат повеќе од еден одговор.

⁶⁷ Билтен на ЗЕЛС, јули 2007.

⁶⁸ Администрирање на локалните даноци и такси 2, Здружение на финансиски работници, 2007

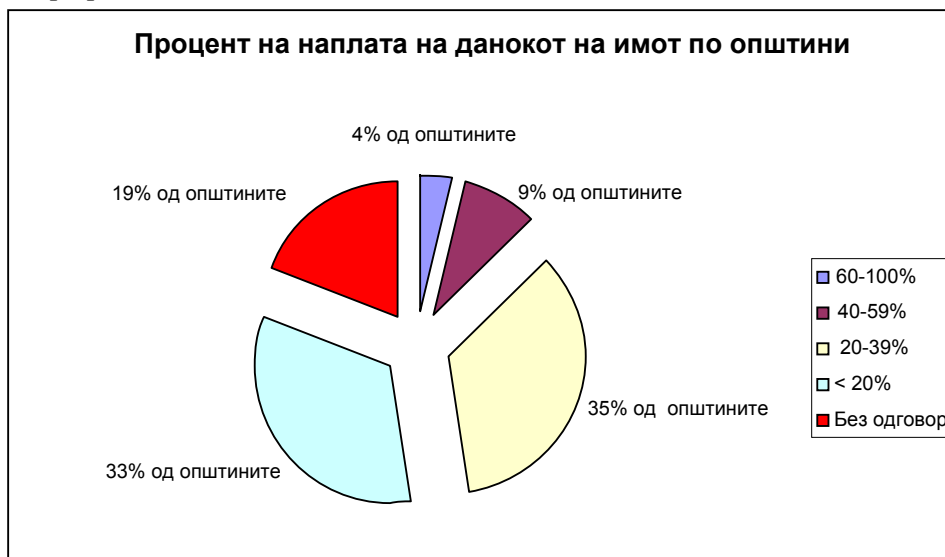
Поголемите општини имаат комисии за проценка на вредноста на недвижниот имот со посети на терен. Во градот Скопје пак, територијата е поделена на неколку зони, а на секоја зона и е доделена стандардна вредност по метар квадратен недвижен имот. Повеќето општини се во фаза на формирање на такви комисии за проценка, кои набрзо ќе започнат со работа на терен. Општините ќе имаат корист само доколку повеќе напори се фокусираат на работата на овие комисии во обидите да се добие што поточна проценка на пазарната вредност на имотот.⁶⁹

Приближно 47% од сите единици на локалната самоуправа во земјата веќе направиле нова проценка на недвижниот имот на нивните територии. Коментарите на општините во врска со овој процес се однесуваат само на „точно“ толкување на методологијата за проценка на пазарната вредност на недвижниот имот⁷⁰. Во текот на минатата година не се забележани поголеми проблеми, што претставува подобрување во споредба со 2006 кога 33% од општините се изјасниле дека имаат проблеми со примена на методологијата.

6.3. Процент на наплата на приходи од даноци на имот

Истражувањето се фокусираше и на процентот на наплата на приходите од даноците на имот, вклучувајќи ги и данокот на наследство и подарок и данокот на промет на недвижен имот во периодот од 1 јануари до 30 јуни 2007 година. Просечната стапка на наплата е 26%, каде што максимална наплата е регистрирана во општина Илинден (82 %), а минимална во Карбинци (1,5 %). Наплатата на приходите од даноците на имот по општини е прикажана на долу прикажаниот графикон:

Графикон 3



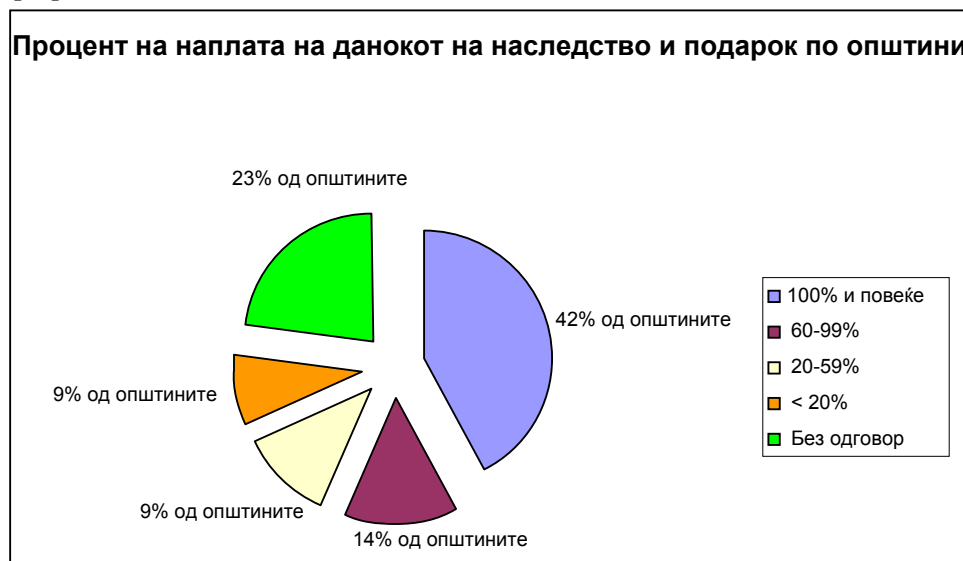
⁶⁹ Извештај од анализата за спроведување на фискалната децентрализација, ОБСЕ, април 2007

⁷⁰ Методологија за проценка на пазарната вредност на недвижниот имот, Службен весник на Р.М. бр.50/2005

Кај повеќето општини постои недостаток од аналитички податоци за поврзување на даночниот облог со наплатата на данокот одделно за секоја фискална година. Со други зборови, податоците се однесуваат на наплатените приходи по основ на данок на имот без да се врши разграничување за која година е наплатен даночниот долг.

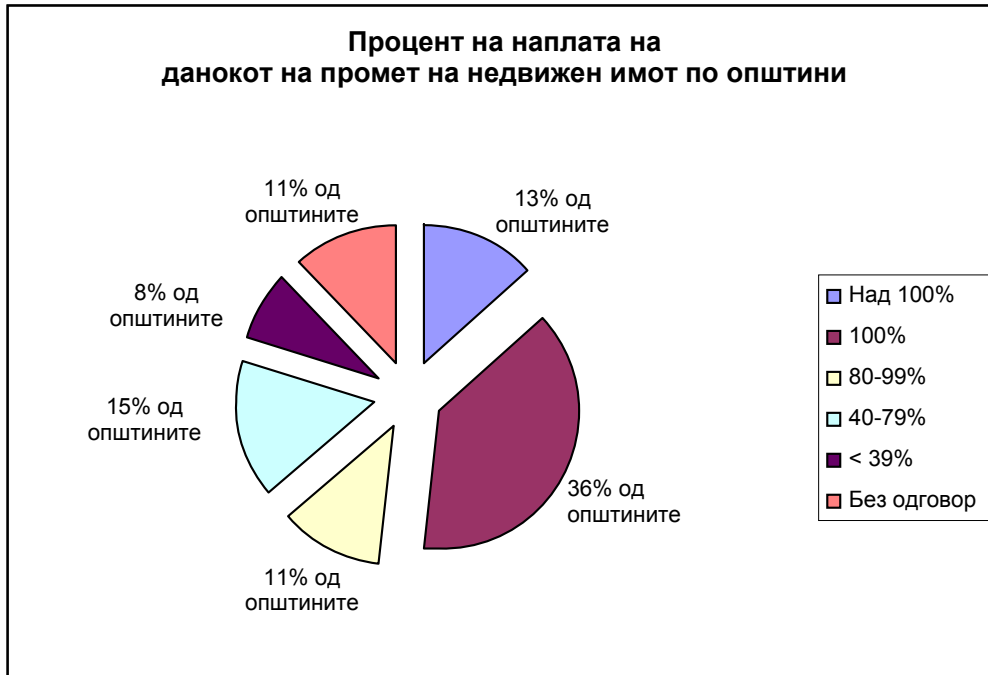
Наплатата на приходи од данокот на наследство и подарок е значително повисока од онаа на данокот на имот. Главна причина за тоа е фактот што наследниците на недвижен имот не можат да станат правни сопственици на имотот доколку не ја подмират даночната обврска. Вкупно 60 општини дале информација за наплатата на овој вид приход. Максималната наплата од 264,32% е реализирана во општина Бутел (што значи дека наплатено е 164,32 % повеќе отколку што било планирано). Просечната стапка на наплата во земјата изнесувала 80 %, додека 33 општини собрале 100 % или повеќе во споредба со планираните износи на овој вид приход.

Графикон 4



Наплатата на приходи од данокот на промет на недвижен имот е слична како и кај данокот на наследство и подарок. Високиот процент на наплата се должи на законската процедура според која преносот на сопственоста при продажба на недвижниот имот не може да биде направена без да се прикаже потврда за платениот данок на промет. Вкупно 69 општини го одговориле ова прашање и дале податоци за наплатата на приходите од овој данок до 30 јуни 2007 година. Просечната стапка на наплата изнесувала 86,63 %, со максимална наплата од 224,17 % реализирана во општината Ѓорче Петров, а минималната во општина Могила (10 %):

Графикон 5



Последната група прашања во истражувањето од областа на администрирањето на локалните даноци и такси се однесуваа на различните инструменти кои ги користат општините за зголемување на процентот на наплата преку методот на присилна наплата:

Табела 4

Дали до сега сте презеле мерки за присилна наплата на даночниот долг?	
Да	33.3%
Не	59.0%
Без одговор	7.7%
Вкупно	100.0%

Според одговорите на општините, присилната наплата не е многу популарен инструмент за наплата, и само 1/3 од испитаниците имале искуство со негово користење. Овие типови плаќања најлесно се извршуваат со блокирање на сметката на даночните обврзници до моментот на прием на наплатата. Ова општо земено никогаш не се прави кај физичките лица бидејќи е крајно непопуларно. Наместо тоа, општините повеќе сакаат да праќаат опомена и да користат други алтернативни методи. Блокирањето сметки обично се применува на правните лица за плаќање на комуналните такси и фирмарината. Во одреден момент овој тип на наплата би требало да се искористи за да се покаже дека локалните власти имаат на располагање правни алтернативи за справување во такви ситуации.⁷¹

⁷¹ Извештај за имплементација на фискалната децентрализација, ОБСЕ, април 2007

7. СИСТЕМОТ НА ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА И РЕВИЗИЈА

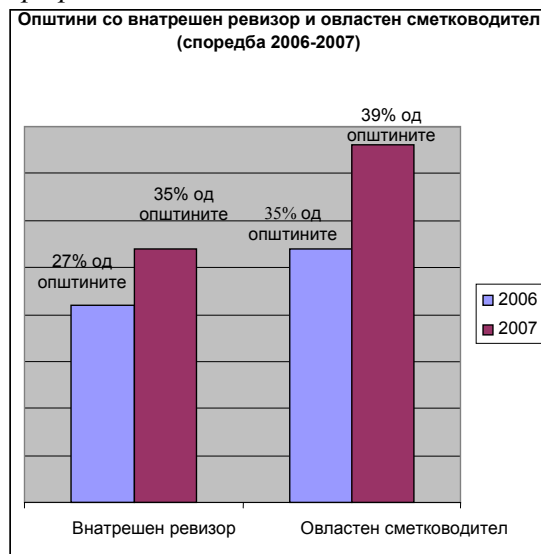
За да се зајакне законитоста на работење во единиците на локалната самоуправа Законот за финансирање ги обврзува општините да имаат овластен сметководител и внатрешен ревизор или единица за внатрешна ревизија, зависно од големината на општината.

Главната задача на овластениот сметководител е да осигури дека сите плаќања од буџетот се прават во согласност со Законот за сметководство за буџетот и буџетските корисници, Законот за буџети и Одлуката за извршување на општинскиот буџет. Внатрешната контрола треба да промовира економично, ефикасно и ефективно работење при обезбедувањето на јавните услуги на граѓаните.⁷² Овластени сметководители во повеќето општини се раководителите на секторите за финансирање и буџет.

Целта на внатрешната ревизија е на градоначалникот да му обезбеди независна и објективна проценка на законитоста на работењето со цел негово подобрување. Внатрешниот ревизор треба да потврди дека работата на општината е во согласност со законите, подзаконските акти и општинските акти. Општината може да има сопствена единица за внатрешна ревизија или да ги користи услугите на таква единица од некоја друга јавна институција. Постојењето на внатрешен ревизор и овластен сметководител беше дел од критериумите за влегување во втората фаза на фискалната децентрализација.

Во истражувањето направено во 2006 година, 21 општина потврди дека има назначено внатрешен ревизор, а 27 дека имаат овластен сметководител. Овој број во последните 12 месеци се зголемил на 27 општини кои имаат внатрешни ревизори и 38 кои имаат овластени сметководители:

Графикон 1



⁷² Прирачник за интерна контрола, внатрешна ревизија и превенција од измами во единиците на локалната самоуправа, Здружение на финансиски работници, ноември 2006

Повеќе од половината општини треба да ја исполнат законската обврска во врска со внатрешната ревизија. Ова треба да биде прв приоритет во наредните месеци заради исполнување на критериумите за влез во втората фаза од фискалната децентрализација.

Општините се исто така обврзани и да го сменат статусот на внатрешните ревизори т.е. да ги разрешат ревизорите назначени од советот и да започнат постапка за нивно вработување како државни службеници на неодредено време. Резултатите од ова се следните:

Табела 1

Дали вашата општина презема активности за разрешување на внатрешните ревизори назначени од советот и нивно вработување на неодредено време?	
Да	37.2%
Не	21.8%
Без одговор	41%
Вкупно	100%

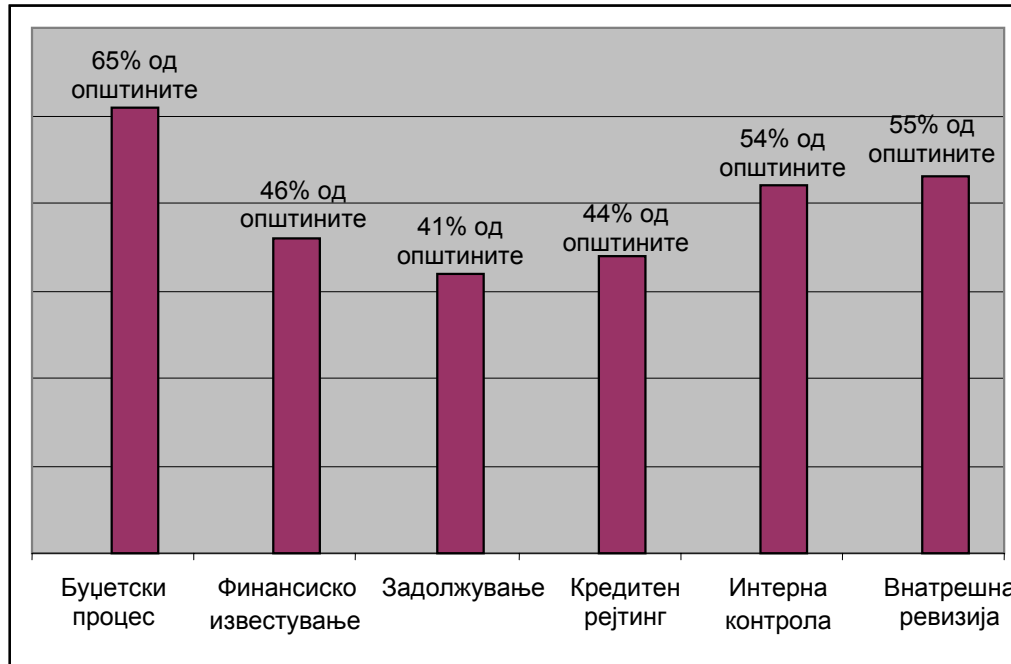
Бројот на општини (29) кои одговориле потврдно на ова прашање е повисок од бројот на општините кои одговориле дека имаат внатрешен ревизор (21). Објаснување за тоа може да се најде во коментарите на испитаниците дадени во прашалникот. Многу општини во моментов водат постапка за вработување на внатрешни ревизори на неодредено време. Во 11 општини внатрешните ревизори работат во согласност со нивниот годишен план за работа. До сега, не се забележани поголеми проблеми во нивното работење. Неколку општини ќе склучат договори за меѓуопштинска соработка за вршење на функцијата внатрешна ревизија, бидејќи економски не е исплатливо за помали општини да имаат посебни организациски единици во својот состав.

За жал, дел од општините сè уште не го разбираат значењето и законската обврска за единиците на локалната самоуправа да ја имаат развиено оваа функција на локално ниво. Имањето солидна единица за внатрешна ревизија и овластен сметководител ќе водат кон подобро финансиско управување во единиците на локалната самоуправа.

8. ПОТРЕБА ЗА ОБУКА ВО ОБЛАСТА НА ФИНАНСИИТЕ

За ОБСЕ и останатите засегнати страни активни во поддршката на процесот на децентрализација, значајно е да се проценат областите во кои општините се уште имаат потреба од поддршка за градење на капацитетите. Според истражувањето, најголема потреба за поддршка има во областа на процесот на буџетирање, а веднаш по него се интерната контрола и ревизија. Одговорите во врска со потребната помош по области е прикажана подолу.

Графикон 1



Ако ги погледнеме резултатите од истражувањето во 2006 година, можеме да забележиме дека потребите за обука на општините се промениле. Во 2006, потребите за помош и градење на капацитетите биле во областа на изготвување на даночни решенија, присилна наплата и методите за осигурување на даночната обврска. Во 2007, општините идентификувале различни области како потреби за обука што потврдува дека напорите на локалните и странските засегнати страни во градење на капацитетите на локално ниво биле успешни. Покрај областите наведени погоре, општините би сакале обука за процедурата на издавање општински обврзници, администрирање на даноците и фискалните административни процедури.

9. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Истражувањето направено во 2007 година за управувањето со општинските финансии обезбедува индикатори и факти за состојбата со фискалната децентрализација. Тие покажуваат како бил спроведуван процесот во текот на втората година од почетокот на децентрализацијата, споредено со претходната година. Беа анализирани неколку клучни области во врска со подготвеноста на општините за втората фаза, буџетскиот процес, системот на интерна контрола и внатрешна ревизија, администрирањето на локалните даноци и такси и областите за кои е потребна обука и дополнително градење на капацитетите.

Како во 2006 година, проблемите идентификувани со истражувањето се општи и заеднички за сите општини, без позначајни разлики од аспект на етничкиот карактер, политичкиот профил или географските фактори. Овој тренд покажува дека одделните проблеми со кои се соочуваат општините се резултат на спецификите на секоја од единиците на локалната самоуправа.

Мнозинството општини во втората фаза на фискалната децентрализација очекуваат поголема самостојност во извршување на надлежностите и поголеми финансиски средства. De facto промените во некои од законските прописи се очекува да го зголемат износот на приходи под претпоставка општините да вложат поголеми напори во методите и постапките за наплата. Покрај износите на приходи кои до сега ги добиваа како наменски дотации за одржување на зградите, блок дотациите ќе го содржат и износот на плати кој општините ќе треба да го исплаќаат на јавните институции под нивна надлежност. Овие средства до сега беа администрирани директно од ресорните министерства. Со блок дотациите за образование, култура и социјална заштита, административната работа на општинската администрација се очекува да се зголеми повеќекратно.

Министерството за финансии е официјалниот канал на комуникација меѓу централното и локалното ниво за сите информации во врска со процесот на децентрализација. Како што објави Владата, вкупно 42 општини ќе влезат во втората фаза на фискалната децентрализација додека останатите се очекува да влезат во претстојниот период. Одговорното ресорно министерство ќе ги поддржи овие општини додека тие ги исполнат критериумите за влез во втората фаза. Повторното оценување на оваа група општини ќе биде направено на крајот на третиот квартал од 2007 година, и на тој начин овие општини ќе имаат пристап до фондовите од втората фаза со почеток од 1 јануари 2008 година. Посебна поддршка треба да им се даде на општините кои не ги исполнуваат ниту критериумите од првата фаза (недостиг на административни капацитети за финансиско управување и администрирање на даноци) како и на оние со финансиски проблеми.

Областа на буџетирање е подобрена од аспект на зголемениот број општини кои имаат усвоено буџетски календар. Неговото усвојување и доследно следење е позитивен знак за подобрување на финансиското управување на единиците на локалната самоуправа. Навременото усвојување на буџетите само дополнително оди во прилог на тоа. Уште еден позитивен тренд е натамошно нагласување на

принципот на партиципативно буџетирање и зголемениот број случаи на вклучување на граѓаните во различни фази од буџетскиот процес. Од овој аспект, напорите за подобрување на транспарентноста и отчетноста како основни принципи на доброто владеење се особено охрабрувачки.

Околу 90% од општините во текот на 2006 година имаат направено ребаланси на буџетот во последниот квартал на фискалната година (октомври – декември 2006). Па сепак, доброто планирање треба да води кон помал број на ребаланси во иднина. Во врска со извршувањето на приходите и расходите, повеќето општини реализирале 20-40 %. Заради подобрување на овој процент, општините мора да ги почитуваат законските рокови за изготвување и дистрибуција на даночните решенија до обврзниците, да се обидуваат да ги зголемат стапките на наплата и навремено да ги започнуваат процедурите за јавни набавки. Централните власти, од друга страна, треба да ги пренесат фондовите до општинските сметки без непожелни задоцнувања.

Во текот на последните две години, голем број од општините успеале да ги намалат износите на наследени заостанати долгови. Она што е уште позначајно е дека општините кои сè уште имаат проблеми со долговите планираат нивна целосна или делумна исплата до крајот на 2007 година, што ќе има позитивен ефект и врз финансиското управување на локално ниво, а во исто време ќе значи исполнување на еден од предусловите за влез во втората фаза, што на дел од општините ќе им овозможи пристап до блок дотациите.

Администрирањето на локалните даноци беше идентификувано како најпроблематична област во текот на првата година од фискалната децентрализација. Во текот на втората година, состојбата во одреден степен се подобри со тоа што две третини од општините во земјата веќе имаат добро функционирачки одделенија за администрирање на даноци а останатите (претежно помали општини) ја имаат регулирано оваа обврска или преку спогодби за меѓуопштинска соработка со соседните општини или преку договор со подрачната единица на Министерството за финансии. По соочувањето со деликатната ситуација во јуни 2005 година кога на општините не им беше префрлена базата на податоци за даночните обврзници од Управата за јавни приходи, единиците на локалната самоуправа одговорија на предизвикот за формирање на свои сопствени бази на податоци за имотот кој подлежи на оданочување со локалните даноци на имот. Овие активности бараат многу време и финансиски средства, но првичните информации од општините покажуваат дека тие веруваат дека досегашните напори на крајот ќе се исплатат. Охрабрува фактот што една третина од општините реализирале 20-40 % наплата на приходите од даноците на имот за 2007. Без оглед на тоа, единиците на локалната самоуправа треба да продолжат со своите напори за подобрување на даночната евиденција која е многу значајна за доброто планирање.

Подобрувањата во воведување на системот на внатрешна контрола и внатрешна ревизија може да се оценат како недоволни. Во врска со назначувањето на овластени сметководители и внатрешни ревизори, речиси половина од општините допрва треба да ја исполнат оваа законска обврска. Заради постигнување на подобри резултати, потребни се здружени напори од Владата, преку зајакната контрола и надзор, како и од оние кои обезбедуваат поддршка

во градење на капацитетите, со цел да им се помогне на општините да воспостават системи на внатрешна контрола и ревизија што функционираат. Во текот на втората фаза на децентрализацијата релевантните страни треба програмите за техничка помош да ги насочат кон клучните области за кои има потреба, како на пример буџетски процес, задолжување и кредитен рејтинг, внатрешна контрола и ревизија.

Од почетокот на процесот на децентрализација, ОБСЕ и претставниците на меѓународната заедница во земјата зедоа активно учество во поддршка на напорите на земјата за постигнување успех во овој процес. Навременото информирање за процедурата за селекција на општините за влез во втората фаза и одлучувачките критериуми кои се зедоа предвид ќе беше од големо значење за сите засегнати страни вклучени во процесот. Исто така, ова истражување ќе содржеше и подетална анализа на финансиското работење на општините доколку надлежните институции ги објавија податоците за општинските приходи и расходи од завршните сметки за 2006 година. Неколку предизвици стојат пред процесот на децентрализација, за што ќе биде потребна уште поголема соработка помеѓу Владата, меѓународната заедница, невладините организации и останатите засегнати страни со цел остварување на оптимални резултати.

БИБЛИОГРАФИЈА

- 1) Поранешна југословенска република Македонија, Прашања поврзани со општинскиот и урбаниот развој, Светска Банка 2006
- 2) Записници од извршен редовен надзор над одделенијата за урбанизам и заштита на животната средина во општините, Државен управен инспекторат, Министерство за правда, 2007 (вебсајт: www.pravda.gov.mk)
- 3) 2006 Извештај, Врховен суд на Р.М
- 4) Статистички годишник 2006, Државен завод за статистика на Р.М
- 5) Закон за локална самоуправа, Службен весник на Р.М. бр. 05/2002
- 6) Закон за просторно и урбанистичко планирање, Службен весник на Република Македонија, бр. 51/2005)
- 7) Закон за градење, Службен весник на Р.М бр.51/2005
- 8) Закон за градежно земјиште, Службен весник на Р.М бр.53/2001, 97/2001.
- 9) Извештај за навремено предупредување, UNDP, Скопје, јуни 2007
- 10) Сумарен извештај од резултатите од анализата на имплементација на процесот на децентрализација, Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје, јули 2006
- 11) Закон за еднакви можности на жените и мажите, Службен весник на РМ бр. 66/2006.
- 12) Национален план за акција за родова рамноправност 2007-2012, Скопје, мај 2007, (вебсајт: www.mtsp.gov.mk)
- 13) Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Р.М. бр.61/2004
- 14) Законот за внатрешна ревизија во јавниот сектор, Службен весник на Р.М., бр. 22/2007)
- 15) Методологија за распределба на блок дотации за јавните институции од областа на културата, детските градинки и домовите за стари, Службен весник на Р.М. бр. 97/2007
- 16) Методологија за распределба на блок дотации за јавните институции од областа на основното и средното образование, Службен весник на Р.М: 104/2007.
- 17) Методологија за проценка на пазарната вредност на недвижниот имот, Службен весник на Р.М. бр.50/2005
- 18) Завршни сметки на единиците на локалната самоуправа за 2003, 2004, 2005 и 2006 година.
- 19) Информација за висината на јавната потрошувачка, Министерство за финансии
- 20) Ефикасно финансиско управување на општините, УСАИД/Светска банка/ОБСЕ
- 21) Информација за долговите на општините, Министерство за финансии, февруари 2005
- 22) Билтен на ЗЕЛС, јули 2007
- 23) Администрирање на локалните даноци и такси 2, Здружение на финансиски работници, 2007
- 24) Извештај од анализата за спроведувањето на фискалната децентрализација, ОБСЕ, април, 2007.
- 25) Прирачник за интерна контрола, внатрешна ревизија и превенција од измами во единиците на локалната самоуправа, Здружение на финансиски работници, ноември 2006

- 26) Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на Р.М. 63 / 2007
- 27) Закон за изменување и дополнување на законот за јавните претпријатија, Службен весник на Р. Македонија бр.49/ 2006
- 28) Закон за комунални дејности, Службен весник на Р. М. бр. 45/97
- 29) Методологија за утврдување на цената на водата за пиење и одведување на урбани отпадни води, Службен весник на Р.М. бр. 68/2004
- 30) Џоан Адамс, Оценка на внатреопштинските односи и улогата на месните заедници, Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје, јули 2004.
- 31) Закон за слободен пристап до информации, Службен весник на Р.М. бр. 13/2006.
- 32) Препорака 217 (2007), „Локалната демократија во бивша југословенска република Македонија“, Конгрес на локални и регионални власти на Советот на Европа.
- 33) Проект за воспоставување канцеларии за контакт со гласачите, НДИ (вебсајт: <http://www.ndi.org/worldwide/cee/macedonia/macedonia.asp>)