



Organization for Security and Co-operation in Europe

**Spillover Monitor
Mission to Skopje**

СУМАРЕН ИЗВЕШТАЈ ОД РЕЗУЛТАТИТЕ ОД АНАЛИЗАТА НА
ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА
ЈУЛИ 2006

ОБСЕ/СРЈА- Анализа на имплементација на процесот на децентрализација, јули 2006

Анализата за имплементација на процесот на децентрализација ја изготви тимот за Реформа на јавната администрација при Организацијата за безбедност и соработка во Европа – Набљудувачка мисија во Скопје:

Д-р Филип Штил, раководител на Секторот за реформа на јавната администрација
Алесандро Тедеско, проект офицер

и тимот за имплементација:

Михаела Стојкоска
Маја Суботиќ
Кристина Јовановска
Лирим Далипи
Заге Филиповски

Голема благодарност до Кристина Јованова, проект асистент во Секторот за реформа на јавната администрација и практикантите Назив Авди, Елена Алтхаус и Николас Нахтигал-Мартен.

Организацијата за безбедност и соработка во Европа
Набљудувачка мисија во Скопје

QBE Зграда, Скопје
11 Октомври бр. 25
Tel. +389 2 3234 000
Fax. +389 2 3234 234
info-mk@osce.org
www.osce.org/skopje

Вовед

ОБСЕ Набљудувачката мисија во Скопје – Секторот за реформи во јавната администрација (СРЈА) спроведе анализата на имплементацијата на процесот на децентрализација земајќи ја во предвид годишнината од преносот на надлежности и ресурси на локално ниво. Целта на оваа анализа не е само да се состави преглед на моменталната состојба на работите туку и да се понудат одредени предлози за активностите кои се спроведуваат од страна на ОБСЕ и останатите релевантни членови на Меѓународната Заедница (МЗ), со цел тие да дејствуваат како релевантни и конструктивни партнери на владата и општините.

Анализата беше спроведена во текот на јули 2006 и се состоеше од општ прашалник кој примарно се однесува на надлежностите и функциите, како и потпрашалник кој се однесува на финансирањето и управувањето со општинските финансии (соодветно овој извештај е исто така поделен во два дела). Прашалниците беа доставени до сите општини и собрани од страна на вработените во СРЈА по спроведени интервјуа со секоја општина индивидуално. Вкупно 80 општини одговорија на општиот прашалник и 83 одговорија на потпрашалникот за финансиското управување. Оваа активност беше подржана од страна на службениците за градење на доверба од теренските канцеларии на ОБСЕ во Тетово и Куманово кои помогнаа во пополнување на прашалниците за општините кои се во домет на нивната надлежна област.

Општиот прашалник најмногу ги одразува релевантните тековни прашања во смисла на надлежностите, но во исто време и прашања кои се блиски до мандатот и интересот на ОБСЕ Набљудувачката мисија во Скопје. СРЈА во партнерство со локалните чинители спроведува проекти во најголемиот дел од областите покриени со прашалникот. Поконкретно, покрај општото мислење за имплементацијата на надлежностите, разгледани се и следниве прашања: урбанистичко планирање, образование, меѓуопштинска соработка, месната самоуправа, комисии за односи помеѓу заедниците, комисии за родова рамноправност, информации, соработка, комуникација.

Потпрашалникот за управувањето со општинските финансии исто така опфаќа неколку важни компоненти на оваа функција на општините:-усвојување и следење на буџетскиот календар,- степен на спроведување на буџетот, - спроведување на сметководството и на внатрешна ревизија, - учество на граѓаните во процесот на буџетирање, - проблеми во администрацијата за локалните даноци и такси. Локалното здружение на финансиските службеници беа потписници во договорот за собирање на податоци кои се однесуваа на финансиска проценка.

Методолошкиот пристап употребен во ова истражување е наменет да овозможи пред се увид во перцепцијата состојбата од страна на општинско водство и администрација и да го тестира степенот до кој тие самите имаа увид во фактите и карактеристиките на тековната ситуација. Според ова некои од резултатите во овој извештај не се примарно засновани на точни статистички податоци за

ОБСЕ/СРЈА- Анализа на имплементација на процесот на децентрализација, јули 2006

индивидуални случаи, туку најмногу се насочени кон презентирање на општите трендови на актуелните прашања. Прашањата се формулирани во обид да ги допрат проблемите од три различни перспективи: спроведување на законите, ефикасност и учество на граѓаните.

I. ОПШТИ ПРАШАЊА

СОДРЖИНА

1. Општа состојба на работите во поглед на пренесените надлежности.....	7
2. Урбанистичко планирање	9
3. Образование.....	11
4. Меѓуопштинска соработка.....	15
5. Месна самоуправа.....	17
6. Комисии за односи помеѓу заедниците	20
7. Комисии за родова рамноправност	23
8. Информирање, соработка, комуникација	25
9. Заклучоци	28

1. Општа состојба на работите во поглед на пренесените надлежности

1.1. Контекст и правна рамка

Законот за локална самоуправа од 2002 ја разви рамката за локална самоуправа заснована на принципот на субсидијарност. Во согласност со овој принцип, општините имаат право да спроведуваат работи од јавен интерес и од локално значење кои не се изземени од нивните надлежности и не се во надлежност на државните власти. Понатаму, во член 22, законот наведува листа на надлежности на општините. Поконкретно, во одреден број на случаи, овој закон само ја дава рамката со дефинирање на областа каде локалното ниво треба да има надлежности изоставувајќи ги деталите кои би биле регулирани од страна на секторското законодавство. Законот за градот Скопје и Законот за финансирање на локалната самоуправа се исто така релевантни во оваа област.¹ Соодветните локални надлежности кои се наведени во Законот се во следниве области: урбанистичко планирање, заштита на животната средина, локален економски развој, комунални активности, култура, спорт и рекреација, детска заштита, заштита на стари лица, образование, здравствена заштита, заштита и спасување на граѓаните, противпожарна заштита.²

Самиот пренос на надлежностите започна во јули 2005, по усвојувањето на новиот Закон за територијална организација за локалната самоуправа и последните локални избори.³ Треба да се напомени дека постои пристап на „ фази“ во преносот на некои од надлежностите, пред се поврзан со темпото на спроведување на фискалната децентрализација.

1.2. Наоди од анализата на ОБСЕ, СРЈА од 2006

Иако е тешко да се спроведе точно и статистичко мерење на имплементацијата на пренесените надлежности само по една година на работење во новите институционални и функционални околности, приликата сепак нуди можност за оценување на искуствата од општините во смисла на најголемите достигнувања и најголемите слабости кои се пројавиле во справувањето со новите околности.

Целта на оваа анализа, кога го поставува прашањето за општата состојба на работите во смисла на имплементација на пренесените надлежностите, е пред се е

¹ Релевантното законодавство е наведено во Оперативната програма за децентрализација на Владата 2003-2004. Најголемиот дел од релевантното основно законодавство кое е наведено овде е усвоено во Парламентот.

² Не секоја област е децентрализирана до исто ниво(на пр, здравство, заштита и спасување не се сеуште значително децентрализирани).

³ Документ за референца: Владиноот Детален План за пренос на надлежности и ресурси.

да ја истражи перцепцијата на општинското раководство, вклучително и нивните видувања за главните предизвици во имплементацијата на определени надлежности. Друга цел беше да се оцени дали општите впечатоци на локалните лидери би биле подржани со резултати по прашања околу техничките детали на имплементација поврзани со одредените надлежности. Прашалникот ги ги третираше мислењата по однос на секоја надлежност која е наведена во член 22 поодделно, поставувајќи прашања за мислење за степенот на успешност во имплементацијата на надлежноста, како и за евентуалните пречки и недостатоци (нејасна правна рамка, недостаток на финансии, проблеми со сопственоста, недостаток од човечки ресурси, слаба комуникација со Владата/ЗЕЛС, непостоење на потреба да се имплементира одредена надлежност, други).

Севкупниот впечаток од одговорите е дека општините главно успеваат да се справат барем донекаде успешно со пренесените надлежности. Интересно е да се напомене дека во најдискутираните области , урбанистичко планирање и образование , најголемиот дел од мнозинството од општини (до 75%) се изјаснија за успешна или во голем дел успешна имплементација. Комуналните активности исто така добија високи оценки, но важно е да се напомене дека ова претставува „традиционална“ локална надлежност. Од добиените одговори, може да се увиди дека заштитата на стари лица е најмалку имплементирана надлежност.

Недостатокот на финансии е потенциран од страна на 90% од општините за главен, а често и за единствен проблем /пречка за имплементација на општинските надлежности без разлика која надлежност се земе во предвид, без разлика на големината, карактерот или секаков вид на категоризација на општините.

1.3. Заклучоци и препораки

Додека погорната анализа ја разгледува перцепцијата на локалните лидери и менаџери како главните //корисници// од процесот на децентрализација, изразените мислења се во согласност со општото мнение на националните и меѓународните акционери, дека генерално децентрализацијата може да се смета за успешен процес. Сепак, треба да се има на ум дека овој успех не може да се измери целосно бидејќи компаративните искуства покажуваат дека е нормално и очекувано дека децентрализацијата како многу сложен и предизвикувачки процес неизбежно е да се развива постепено и да се соочува со многу предизвици (дури и во средини со друг, поблаг, социо-економски контекст).

Сепак, друг заклучок кој може да се донесе од оваа анализа е дека сеопфатен и постојан мониторинг на процесот во наредните години ќе биде од огромно значење во утврдување на вистински сериозните аномалии во процесот. Ова е важно не само заради известување, туку исто така за овозможување на владата, општините и сите други релевантни чинители, државни и меѓународни, да креираат релевантни политики и да ги насочат соодветно мерките за помош. На пример, перцепцијата на општинското раководство дека финансии се клучниот негативен фактор за имплементација на надлежностите бара сеопфатен пристап кон исходот од

процесот со цел да се уочат корените на проблемите при имплементација на секоја надлежност и согласно со ова да се насочат напорите кон употреба на достапни стратегии на управување, бидејќи не може да се очекува дека општинските фондови драматично ќе се зголемат во блиска иднина.

Познато е дека неколку проекти работат на одредени механизми за мониторинг⁴, но е од огромна важност владата да го преземе водството заедно со општините во искористување на резултатите од проектите и развивање на култура на само мониторинг и мерење на извршената работа.

2. Урбанистичко планирање

2.1. Контекст и правна рамка

Со новата рамка за децентрализација, урбаното и рурално планирање главно е ставено под надлежностите на општините, кои сега исто така се обврзани да издаваат градежни дозволи- како што е наведено во Член 22 од Законот за локална самоуправа од 2002. Сепак, централните власти (Министерството за животна средина и особено Министерството за транспорт и врски, одговорни за урбаното планирање пред почетокот на децентрализацијата) задржаа одреден број на надлежности во оваа област.

Законските одредби⁵ кои неодамна беа ревидирани ги регулираат постапките за планирање и усвојување на четири различни видови урбанистички планови: - општи, детални, за станбени области, и за индустриски области. Ова вклучува збир од сложени постапки кои содржат неколку чекори кои не се едноставни за разбирање. Целите кои треба да се достигнат се зголемување на транспарентноста и учеството во процесот, со помош на вклучување на граѓаните како и на надворешни компании во преговорите и ревидирањето на предлозите што ги засегаат.

Капацитетот за урбанистичко планирање на општините се зголеми особено со способноста да издаваат градежни дозволи: општинските власти сега се во можност да одлучуваат за идниот ред во урбаните населби, и да превземаат директни акции, вклучувајќи и уривање на објекти кои ги не се во согласност со законските регулативи и насоките. Одлуката за рушење на градби кои не ги исполнуваат законските барања ја носи градоначалникот; а жалби против ваквите мерки или било која општинска одлука која се однесува на урбанистичкото

⁴ ЕАР Проект за поддршка на децентрализација, УСАИД/Проект за Децентрализација

⁵ Најрелевантните се содржани во Законот за просторно и урбанистичко планирање (С.В на Р.М, бр.51/05)- кој го регулира планирањето на просторот, видот и содржината на плановите, подготовка на плановите и постапката за усвојување, доделување градежно земјиште, идентификација на барањата за градење.

ОБСЕ/СРЈА- Анализа на имплементација на процесот на децентрализација, јули 2006

планирање се доставуваат до Министерството за транспорт и врски, односно Комисијата за решавање на административни прашања.

Законот предвидува назначување на општински инспектори кои би биле одговорни за следење на правилната имплементација на урбанистичкото планирање.

2.2. Наоди од анализата на ОБСЕ, СРЈА од 2006

Од 1 јули 2005, општините имаат позитивно одговорено на повеќе од 50 % на примените барања за градежни дозволи. Иако цифрите сеуште не укажуваат на тоа дека работењето на општините е целосно (градежните дозволи треба да се издаваат во рок од 7 дена од датумот кога документите се поднесени)⁶, овде постигнатите резултати можат да се оценат како позитивни особено кога ќе се земе во предвид дека прашањето за општинските администрации е релативно ново. Половина од општините имаат назначено општински инспектори, каде урбаните општини сеуште покажуваат подобри резултати од руралните: првите имаат назначено инспектори во 60% од случаите, додека вторите не повеќе од 35%. Дел од повратните информации добиени на терен не наведува на заклучок дека бавното темпо на вработување на кадар за урбанистичко планирање во општините—особено во руралните области- не може потполно да се објасни со недостаток од средства туку треба да се земе во предвид и политиката на човекови ресурси, понекогаш поврзана со политички избор како и давање приоритет на вработување на други професионални профили. Податоците покажуваат постојан тренд на легализирање наместо уривање на илегалните објекти; освен во неколку значајни случаи⁷, а трендот е дури позабележителен во општините каде на власт се албански градоначалници отколку во оние општини со кои управуваат македонски градоначалници.

Што се однесува на учеството на граѓаните во урбанистичкото планирање, општините се поголеми приврзаници кон законските одредби кои предвидуваат јавни собири за предлози за урбано планирање. Јавните дискусии за нацрт урбанистички планови се огласуваат преку општинските службени гласници и во локалните јавни медиуми; многумина ја пренесуваат оваа информација преку месните заедници исто така.

⁶ Закон за Градба (С.В на Р.М бр.51/05), Член 52. Главна забелешка на ова прашање е дека законот треба да прави разлика помеѓу различните видови на градежни дозволи (некои треба да бараат посложен увид од други). Датумот за поднесување на документите е исто така спорен параметар: многу барања се нецелосни и мораат се вратат на барателот за понатамошно докомпетирање. Законскиот рок од 7 дена започнува да тече од доставувањето на целосна документација и плаќање на трошоците.

⁷ Грубо 900 објекти се урнати по одлука на Општина Гостивар во Март 2006. Сепак, важно е да се има на ум дека многу случаи урнатите структури се времени објекти, балкони, гаражи, итн.

2.3. Заклучоци и препораки

Бидејќи урбанистичкото планирање е еден од столбовите на локалната автономија, неопходна е соодветна имплементација на оваа надлежност заради ефикасно и транспарентно работење на општините. Важно е локалните власти да го разгледуваат ова прашање со посебно внимание. Дополнително, урбанистичкото планирање е помеѓу најсложените надлежности кои се префрлија на општините со воведувањето на децентрализацијата. Уште повеќе, неговото управување е длабоко поврзано со изведбата на останатите надлежности доделени на општинската администрација- пред се локалниот економски развој.

Општините, иако се соочуваат со одредени очигледни почетни потешкотии, докажаа дека се на вистински пат во овозможување на ефикасни услуги на граѓаните. Направено е многу во смисла на градење на капацитетот на вработените одговорни за урбанистичко планирање, со цел зајакнување на општинските резултати на ова поле⁸- иако постојат некои показатели дека бројот на општински работници инволвирани во урбаното планирање, особено општинските инспектори и извршители би требало да се зголеми во иднина. Мора да се направи повеќе во смисла на ширење на информации помеѓу граѓаните во однос на одредени аспекти по ова прашање (на пр, постапките и потребните документи за добивање градежна дозвола).

3. Образование

3.1 Контекст и правна рамка

Законот за локална самоуправа од 2002 (Член 22) ги набројува надлежностите на општините на полето на образованието. Децентрализација во образованието се однесува на основање, финансирање и администрирање на основните и средните училишта, како и организирање на транспорт на учениците и нивно сместување во интернати. Како рамковен закон не ги одредува законските средства за имплементација на набројаните надлежности. Релевантните закони кои поблиску ја дефинираат имплементацијата на пренесените надлежности се Законот за основно образование, Законот за средно образование и Законот за инспекција во образованието и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Една од најважните промени со децентрализацијата во образованието е што преносот на надлежности во полето на образованието овозможува поголема автономност во работењето на училиштата. Оттука, улогата на училишниот одбор е значително зголемена со правото да предлага назначување и разрешување на училишниот директор, да го одредува училишниот буџет, и да го донесува статутот на училиштето. Општината ја претставуваат 2 претставници во

⁸ На пр, Европската Агенција за Обнова го заврши Траин проектот летото 2006, дво- годишна иницијатива која беше посветена на обука и градење на капацитет на институциите на локална самоуправа кои им ги пренесуваа вештините за урбано планирање на повеќе од 1300 учесници.

училишниот одбор во основните училишта и 3 претставници во средните училишта. Родителите се претставени со 1/3 од членовите на училишните одбори. Од друга страна, општините го задржаа правото да ги распределуваат финансиите за училиштата, да покренат основање и затварање на училишта и го имаат правото на инспекција на училиштата. Градоначалникот го назначува училишниот директор на предлог на училишниот одбор. Со овој однос, иако степенот на автономија на училишните одбори е значително зголемен со новата законска рамка, треба да се нагласи дека вистинските управители на училиштата се општините. По една година на децентрализација сеуште е рано да се каже како оваа рамнотежа на власти ќе функционира во реалноста.

Втората важна промена е законската можност за општините да назначуваат општински образовни инспектори.⁹ Ова ќе биде многу важен фактор со самото влегување на децентрализацијата во втора фаза, бидејќи инспекцијата вклучува надзор не само на работата на училишните одбори туку и на севкупниот образовен процес во општините вклучувајќи имплементација на образовните програми во училиштата како и осигурување на квалитет.

3.2 Наоди од анализата на ОБСЕ СРЈА од 2006

Во рамките на претходно споменатиот правен контекст, истражувањето на СРЈА претставува обид за оценување на степенот и ефикасноста на употребата на институционалната рамка од страна на општината.

Фискалната децентрализација не е експлицитно опфатена иако во многу прилики е истакната како еден од најголемите проблеми за вкупниот квалитет на образовниот процес низ целата земја. Дополнително, во текот на состаноците со некои од општините од источниот дел од земјата, беше наведено дека главен проблем со кој тие ќе се соочат во иднина е можно затварање на училиштата особено оние кои се во руралните области како и оддалечените места како резултат на депопулација на тие области. Од изјавите на општинските службеници изгледа дека најголемиот дел од нив немаат план со кој би се соочиле за затворање на училиштата и интересно е дека не постојат показатели за можна меѓуопштинска соработка во оваа област.

Резултатите покажуваат дека само неколку општини имаат назначено општински инспектори (13) од кои само 3 се во руралните области. Повеќето од оние кои немаат назначено општински инспектори навеле дека владата е покомпетентна да ја спроведе инспекцијата (27). Ова мислење преовладува во руралните општини (16). Другите наведени причини се дека работното место за општински инспектор

⁹ Пред децентрализацијата единствено централната влада спроведуваше инспекција. Денеска, според Законот за инспекција, инспекцијата се спроведува од страна на Државниот инспекторат и овластени инспектори на општините кои се државни службеници на општинската администрација овластени од страна на градоначалникот за спроведување на инспекција. Законот исто така наведува дека Државниот инспекторат ја спроведува инспекцијата во име на овластените инспектори ако градоначалникот не овластил никого да ја изведе инспекциската работа, или доколку инспекторот не ги извршува обврските.

не е дел од работната систематизација (24) и во одредени примери беше споменат недостатокот на средства или „немање на законски основ“. Случаи на соработка помеѓу општините на поле на образованието се забележани во Росоман, Кавадарци и Старо Нагоричане.

Сепак, многу општини имаат назначено лице кое е одговорно за образование (57). Еден интересен факт е дека 21 општина (од кои 17 се рурални) немаат ниту општински инспектор ниту административно лице кое е одговорно за образованието.

Значително голем број на општини одговорија дека училишните одбори се состануваат редовно, најмалку еднаш во три месеци (74). Училишните одбори сеуште не се состанале во 5 општини од кои 4 се рурални. Во 79 општини формирани се родителски совети кои учествуваат во работата на училишните одбори. Единствено во Брвеница родителските совети не учествуваат во работата на училишниот одбор.

Постои очигледна потреба за меѓуопштинска соработка, со 74 општини кои изразуваат интерес за меѓусебна соработка на поле на образованието. Кога општините беа запрашани на кое поле оваа соработка би била најнеопходна, повеќето општини одговорија по редослед на: транспорт на учениците (25), размена на наставнички кадар, заеднички проекти и инспекција.¹⁰ Во многу случаи постојат дополнителни одговори кои вклучуваат активности како организирање на заеднички културни настани, состаноци, семинари кои одат над она што може да биде започнато како дел од меѓуопштинската соработка.

Прашањето на разрешување на училишните директори е присутно во 11 општини (приближно 1/8 од вкупниот број на општините). Во најголем дел од случаите (10) директорите се отпуштаат на предлог на училишниот одбор, во други случаи (7) поради тоа што директорот не го положил професионалниот испит и во 5 случаи на предлог на образовниот инспектор. Следниве причини за разрешување се наведени по редослед на застапеност: недостаток на соодветно образование, крај на мандат и пензионирање, кои сите се во согласност со тековната правна рамка.

¹⁰ Конкретни форми на меѓу општинската соработка е наведена во три случаи, имено 1. Велес дава инспекторски услуги за Чашка и Лозово 2. транспорт на ученици од Крушево до Долнени е заеднички организирано и 3. постапката за регулирање на јавниот сообраќај помеѓу општините Карбинци и Штип е сеуште на почетно ниво.

3.3 Заклучоци и препораки¹¹

Инспекцијата во образованието изгледа дека не е приоритет на општините во првичната фаза на децентрализацијата. Само околу 15% и во најголем дел урбаните општини ја спроведуваат самите инспекцијата. Се смета дека оваа надлежност која не е мандаторна за општините е подобро спроведувана од страна на централната власт особено во руралните општини. Постои недостаток на свест за тоа дека оваа надлежност треба да се дели со соседните општини со помош на меѓуопштинската соработка.

Споредбено гледано, урбаните општини имаат повеќе институционални рамки (инспекторите и/или одговорно лице) за управување на образованието, од руралните. Повторно, постои недостаток на разбирање во однос на концептот на меѓуопштинската соработка во руралните општини.

Разрешувањето на училишните директори се појавува во 11 општини и не е генерален тренд во земјата туку претежно специфична појава во општините. Причините за разрешување се во согласност со законот како што е известно од страна на општинските службеници.

Иако ова не е дел од анализата, најголемиот дел од поплаките од општините се поврзани со недостатокот на средства за образование. Многу општини го обвинуваат Министерството на образование за непренесување на наменските средства, во согласност со историските трошоци на училиштата. Беше споменато дека дури и историските трошоци не би биле доволни да ги задоволат финансиските потреби на општините.¹² Потребно е одреден степен на свест за можностите за меѓуопштинската соработка како и познавање за концептот. Во овој правец потребно е да се спроведе оценување на конкретните потреби и области за меѓу општинска соработка со цел идентификување на негативните страни кои треба да се надминат со помош на меѓу општинската соработка (транспорт на ученици, затворање на училишта, инспекции, итн).

Формалното функционирање на училишните одбори е спроведено. Повеќето општини рурални и урбани, изјавија дека училишните одбори се среќаваат редовно. Сепак, во текот на состаноците беше напоменато дека на училишните одбори им недостасуваат менаџерски вештини и иницијатива за разрешување на проблемите. Резултатите од анализата укажуваат дека родителите учествуваат во работата на училишните одбори. Во овој правец се препорачува истражување за реалното функционирање на училишните одбори и родителските совети.

¹¹ Заклучоците и препораките во овој дел од истражувањето во најголем дел се засновани на одговорите дадени од страна на општините и директно поврзани со резултатите од истражувањето. Сепак, некои од понудените препораки се исто така резултат на тековниот едно годишен мониторинг на образованието во процесот на децентрализација од страна на ОБСЕ и ПАРД тимот.

¹² Ова соопштува со резултатите од извештајот на Европската агенција за обнова „Пресметка на трошоците и Наменети грантови“ Европска Помош /119724/Д/СВ/МК, стр. 4 важно е да се напомене дека Работната програма на (новата) Влада за периодот 2006-2007 од 14 август 2006, наведува зголемување на буџетските финансии за образование до 5 % од БДП.

Училишните одбори треба да се оспособат да постанат клучни играчи во втората фаза од децентрализацијата. Зајакнување на капацитетот на училишните одбори е од клучна важност за нивниот капацитет да го планираат и да управуваат со образовниот процес и на крај, за успехот на децентрализацијата во образованието. Училишниот одбор треба да биде неполитизиран фактор, бидејќи ги поврзува родителите (граѓаните), училиштата, локалната самоуправа и централната власт. Училишниот одбор треба да биде поотворен и да ги вклучи родителите и граѓаните во изготвувањето на одлуките. Како надополнување на ова, бидејќи општината ќе ја има власта да распределува средства на училиштата и да ја спроведува инспекцијата за работата на училишните одбори, на општините им се препорачува градење на капацитетот во оваа област. Сепак, улогата на родителските совети како инструмент на „граѓанско учество“ не треба да се запостави. Треба да се зајакне со цел да бидат повеќе проактивни во учеството на работата на училишните одбори.

Министерството за образование треба да ја подобри комуникацијата со јавноста и со општините. Во оваа смисла, настани кои се насочени кон олеснување на дијалогот помеѓу централната власт, општините, училиштата, родителите, граѓаните треба да се подржат и охрабрат.

4. Меѓуопштинска соработка

4.1. Контекст и правна рамка

Меѓу општинската соработка (МОС) дефинирана во контекст на процесот на децентрализација претставува „помошно“ средство за имплементација на пренесените надлежности на локално ниво. Овој институт јасно е опфатен во Законот за локална самоуправа од 2002 иако не е детално регулирана.¹³ Законот дава „овластување“ за соработка помеѓу општините и остава голема флексибилност за конкретното уредување на соработката.

Според одредбите на Законот за локална самоуправа како и искуствата во меѓународната практика постојат пет главни форми на МОС кои може да се превземат во Земјата: заеднички служби, заедничка администрација, продажба и купување на услуги, заедничко планирање и развој и заедничко финансирање.¹⁴

Моментално, не се развиени дополнителни одредби надвор од Законот за локална самоуправа во Земјата во смисла на МОС. Сепак, веќе постојат практични примери за меѓу општинска соработка во Земјата кои можат да послужат за пример, како и иницијативи за изготвување на модел формулари за договори за меѓу општинска

¹³ Законот за Локална самоуправа се однесува на меѓу општинска соработка во Член 14, Член 15 и Член 61, наведувајќи ги можностите за основање на заеднички јавни агенции и административни тела, основање на здруженија и основање на соработка со општини од други земји.

¹⁴ James. G.Budds, Извештај за статусот на меѓу општинската соработка во општините во ФИРОММакедонија, ОБСЕ Набљудувачка Мисија во Скопје, јуни 2004.

ОБСЕ/СРЈА- Анализа на имплементација на процесот на децентрализација, јули 2006

соработка, модули за обуки за МОС како дел од обуките за општинските службеници, студии за МОС (како на пример, студијата на ОБСЕ 2004), тркалезни маси и други активности.

4.2. Наоди од анализата на ОБСЕ СРЈА од 2006

Прашањата во делот за МОС од ова истражување се однесуваат на неколку аспекти за имплементацијата на овој инструмент: постоечките иницијативи и аранжмани за МОС, области на соработка и можните идни иницијативи и преферираните области на соработка. Сепак, главните прашања се насочени кон информации кои би го претставиле општото мислење за корисноста на МОС како средство за олеснување на имплементацијата на пренесените надлежности особено во контекст на изминувањето на првата година од последниот пренос.

Најголемиот дел од општините (62) навеле дека веќе се вклучени во иницијативи за меѓуопштинска соработка. Сепак, разновидноста на договорите за прашањата/надлежностите поради кои е основана/иницирана соработката покажуваат дека општините имаат многу различни погледи за МОС. Во некои случаи очигледно е дека тие ја земаат во предвид прилично неформалната „соработка“, што не е институционална форма на МОС како што е дефинирано во законот. Во исто време, урбанистичкото планирање, комуналните услуги и инфраструктурата, финансиите и развојот изгледаат дека се области кои моментално привлекуваат најголем интерес. Не постои шема во смисла на типот на општини кои укажуваат дека веќе се вклучени во аранжмани /иницијативи на МОС (урбани/рурални, национална припадност, политичко убедување, итн).

Земајќи ја во предвид формата во која МОС е започната /основана, 22 општини изјавија дека се работи за заедничка администрација, 11 – јавни претпријатија, 26- купување и продавање на услуги, и 13 изјавија други прилично различни форми на соработка. Некои од одговорите наведени како „други“ можат да се класифицираат под претходните категории/форми, и постои исто така индикација дека во некои случаи формата на соработка е сеуште се преиспитува или во подготвителна фаза.

Што се однесува на идниот потенцијал на МОС како инструмент за намалување на проблемите/слабостите во имплементацијата на пренесените надлежности, голем дел од општините (64) имаат позитивно мислење за значењето на МОС во споменатиот контекст. Повторно, не постои шема на профили на општините кои изразиле таков став. Истото важи и во поглед на областите/прашањата за кои општините веруваат дека МОС би била од помош во поефикасна имплементација на надлежностите. Некои општини кои покажуваат интерес за идна МОС сеуште не ги дефинирале областите/прашањата за кои би биле заинтересирани при примената на овој модел на овозможување на услуги.

Во контекст на предизвиците и тешкотиите за реализирање на МОС аранжманите општините исто така имаат различни причини. Триесет општини укажуваат на

недостатокот од правни регулативи како на пречка, 26- на недостаток на политичка мотивација на локалната власт и 48- на недостатокот од експертска –техничка помош. Три општини изјавиле дека проблем е недостатокот на финансии, а три изјавиле дека не постојат пречки.

4.3. Заклучоци и препораки

Според добиените одговори постои јасен општ заклучок дека општините ја сметаат МОС за релевантен инструмент за олеснување на имплементацијата на надлежностите и функциите на локално ниво. Ова е многу интересен показател земајќи го во предвид традиционалниот скептицизам кон МОС изразен од страна локалните и меѓународните чинители во текот на дебатите во текот на преносот на надлежностите. Друг важен фактор е дека поминато е само една година од преносот на надлежностите и е сосема природно дека секоја општина прво треба да направи обид за изведување на своите функции посебно. Разновидноста на области за кои се покажува интерес за соработка исто така покажува дека МОС е инструмент со широк обем на можности.

Сепак, укажувањата на големата разновидност од тешкотии и пречки во оживување на МОС исто така покажува дека понатаму треба да се развијат сериозни политики и поддршка за подржување на употребата на МОС на локално ниво. Можеби, што е уште поважно, разновидност во разбирање¹⁵ за она што претставува МОС, укажува на тоа дека сеуште постои потреба од „образование“ на општините за елементите, формите, можностите и предусловите за МОС. Недостатокот на политичка волја треба исто така да се земе како важен негативен фактор, особено бидејќи многу општини ја наведоа оваа причина „неофицијално“ во текот на интервјуата, како надополнување на наведените технички причини. Од перспектива на МЗ, најсоодветни активности кои би се презеле во иднина во однос на промовирањето на МОС би биле подигање на нивото на свест и активности за техничка поддршка. "Cost Benefit" анализи би биле исто така важна алатка за одредување на областите во кои меѓу општинската соработка би донела најмногу придобивки за општината и би се охрабрила употреба на МОС за имплементација на пренесените надлежности.

5. Месна самоуправа

5.1. Контекст и правна рамка

Традиционална форма на самоуправа, месните заедници во моментот имаат далеку послаб авторитет од оној кој го поседувале во текот на социјализмот. Додека пред независноста на земјата месните заедници биле призната власт опремена со доволно средства за да извршува различни задачи на пример, имале канцеларии и вработен кадар, Законот за локална самоуправа од 1995 бараше од нив да ги

¹⁵ Како пример, исто така видете го делот за образование.

префрлат своите објекти и имотот на релевантните општини, оттука постојано ограничувајќи и го нивниот дострел на активности. Некои од вработените беа префрлени во општините или до други работни места. Само мал број на општините продолжија да ја подржуваат работата на Единиците на месната самоуправа, со исплаќање на плата на еден вработен и минимални трошоци за одржување на канцеларијата.

Во рамките на моменталната правна рамка, постоењето на месната самоуправа е признато од страна на законот,¹⁶ иако улогата на месните заедници останува во најголем дел зависна од статутот на општините кои ги регулираат изборите за месните самоуправи, како и нивните надлежности и односи со општинските власти. Оттука, месната самоуправа се споменува во Уставот, Член 114 кој наведува дека: Во рамките на општините може да се основаат облици на месна самоуправа“. Иако е уставна категорија сепак основањето на месни заедници не е мандаторно. Законот за локална самоуправа од 2002 ги дефинира облиците на месна самоуправа како месни заедници во руралните области и урбани заедници во градовите. Овој закон пропишува дека облиците на месна самоуправа се основаат со статутот на општината, кој ги одредува нивните односи со општината, активностите на градоначалникот чие што изведување може да се додели на претседателот на месната самоуправа, начинот на обезбедување средства за доделените активности и други важни прашања за месната самоуправа.

Како надополнување на ова, законот јасно ја препознава нивната улога како форум за учество на граѓаните и претставување на граѓанските интереси (со правото на месната самоуправа да спроведува граѓанска иницијатива и граѓански собири). Месната заедница исто така претставува потенцијален провајдер на услуги во случаи каде градоначалникот може да го префрли извршувањето на одредена активност на месната заедница. Второто зависи од вистинскиот статус на месните заедници, како што е пропишан во општинските статути.

Месните заедници сеуште се распространети низ целата земја и се познати на голем дел од населението. ОБСЕ истражувањето покажа дека голем број на граѓани веруваат во месните заедници и на нив гледаат како на институции кои ги штитат нивните интереси и ги решаваат нивните проблеми. Претходно истражување за СЕСУ¹⁷ ја има потврдено спремноста на постојан број на граѓани да учествуваат во донесување на локалните одлуки, и месната самоуправа може да даде конкретна помош за оваа активност. Резултатите од оваа студија не само што ја потврдуваат традиционалната улога на месната самоуправа како форум на граѓанско учество туку исто така откриваат дека месната заедница може да биде потенцијален провајдер на услуги во области како одржување на паркови и заштита на животната средина. Исто така, студијата покажува значајна неусогласеност помеѓу ставот на граѓаните од урбаните и руралните општини кон важноста на месната

¹⁶ Устав, член 114, Закон за локална самоуправа (2002), член 82-86, Закон за територијална организација (2004), член 13-14.

¹⁷ Johanne Adams, Оценување на меѓу општинските односи и Улогата на месната самоуправа, Организација за безбедност и соработка во Европа, Набљудувачка мисија во Скопје, јули 2004.

ОБСЕ/СРЈА- Анализа на имплементација на процесот на децентрализација, јули 2006

самоуправа. Таа остварува особено важна функција во руралните области, опслужувајќи 70% од населението и разрешувајќи голем број на прашања на локално ниво.

Овој контекст не води кон хетерогена слика на месната самоуправа низ целата земја иако со неколку заеднички карактеристики: месните самоуправи сеуште играат улога во поставувањето на комуникација на граѓанските потреби со општинските власти - особено во руралните области- и извршуваат збир од иницијативи кои се поврзани со подобрување на инфраструктурата и нејзино одржување, најмногу врз основа на волонтерство или преку волонтерски придонеси на локалното население. Како резултат на ова, месните самоуправи сеуште се сметаат за извор на општинските власти во децентрализираната рамка, бидејќи претставуваат ефективно средство за допирање и вклучување на граѓаните и можно, за обезбедување на минимални услуги во координација со општините.

5.2. Наоди од анализата на ОБСЕ СРЈА од 2006

Осумдесетте општини кои одговорија на прашалникот пријавија постоење на вкупно 1571 единици на месна самоуправа на нивна територија од кои 1000 се лоцирани во урбани средини а 571 во рурални средини.

Број на СЕСУ	
рурални области	урбани области
571	1000

Речиси половина од општините распишаа избори за членови на советите на месните заедници по општинските избори кои се одржаа во март 2005. Одредбата од Законот за локална самоуправа од 2002 (член 84), наведува дека изборите за месната самоуправа треба да се спроведат во исто време како и изборите за општинскиот совет. Значителен број на општини, околу 90 % ги инкорпорирале во нивните статuti неопходните правила за регулирање на функционирањето на месната самоуправа покажувајќи поголемо спроведување на Законот за локална самоуправа.

Генерално, општините сеуште се доста неодлучни за делегирање на месните заедници.: големо мнозинството изјавија дека ниту едно овластување оттука не било доделено на советите или претседателите на месните заедници. Оваа бројка потврдува уште еднаш на општото видување за месната самоуправа како корисен линк за комуникација помеѓу општините и граѓаните наместо дополнителни власти на кои можат да се пренесат надлежности, односно власт. Всушност, градоначалникот и општинските совети сеуште ги земаат во предвид месните заедници при утврдувањето на мислење од граѓаните и воспоставување поблизок контакт со населението: 63 градоначалници изјавија дека ги повикуваат претставниците на месните заедници секои три месеци и 37 рекоа дека тоа го прават на месечна основа. Општинските совети исто така се релативно достапни за

месните заедници, бидејќи 48 од нив се среќаваат со членовите на месните заедници барем на секои три месеци. Шеесет и пет општини имаат назначено службеник кој е одговорен за односи со месната самоуправа

5.3. Заклучоци и препораки

Податоците собрани во оваа анализа водат кон заклучок дека општините општо сметаат дека месната самоуправа е значаен посредник, „носител на мислење“, кој е во можност да даде брза повратна информација од самото население за одредени аспекти на општинската политика. Застапеноста која е прикажана од страна на повеќето општини во поглед на средбите со месните заедници укажува на подготвеност да се чуе она што граѓаните имаат да го кажат, иако мал број на општини размислувале за можноста за директно учество на месните самоуправи во процесот на донесување на одлуки. Општините би требало да се охрабруваат да го зголемат вклучувањето на месните заедници се повеќе во процесот на донесување на одлуки, како заедничка придобивка за општинските власти (поголемо ниво на транспарентност и доверба од населението) и за локалните жители (кои ќе имаат пристап до општинската работа).¹⁸

Сепак, моменталната правна рамка што се однесува на месната самоуправа го остави правниот статус на месните заедници нејасен. Бидејќи статусот на месните заедници е оставен отворен за интерпретација, чинителите изнесоа потреба за појаснување. Оттука, улогата на месната самоуправа како вистински форум за учество на граѓаните и потенцијален провајдер на услуги може да се зајакне со понатамошен развој на појасни регулативи.

Како надополнување, градоначалниците и општинските совети го би можеле да ја сметаат месната самоуправа за партнер во процесот на децентрализација и треба да ги мобилизира и постепено вклучи месните заедници во активностите поврзани со учество на граѓаните и јавноста на работата на општината.

6. Комисии за односи помеѓу заедниците

6.1. Контекст и правна рамка

Дека односите меѓу заедниците се важна карактеристика во смисла на локалната самоуправа се демонстрира со големото внимание кое е посветено на децентрализацијата во Охридскиот Рамковен Договор (ОРД). Законот за локална самоуправа кој е усвоен во 2002 го опфаќа прашањето на односите помеѓу заедниците во општините во Член 55. Законот пропишува дека во општините каде каде има најмалку 20% од вкупниот број на жители се членови на одредена заедница, потребно е да се основа Комисија за Односи помеѓу заедниците (КОЗ).

¹⁸ За оваа цел НВО од Гостивар- Центар за постојана култура и градење на мир – која моментално го спроведува проектот финансиран од ОБСЕ насочен кон оценување на потребите за обука на СЕСУ и да ја заврши базата на податоци која содржи информации за сите активни СЕСУ.

Според законот, КОЗ е составена од еднаков број на претставници од секоја заедница која е застапена во општината, додека процесот за основање на ваквите комисии е регулиран од општинските статuti. Општинските совети се обврзани да ги разгледаат мислењата и предлозите на КОЗ за прашања во нивен мандат и да донесат одлука. Оние општини кои немаат немнозински заедници кои бројат најмалку 20% од вкупниот број на жители во општината се слободни во одлуката дали ќе основаат КОЗ. Како што веќе беше напоменато, законот наведува дека членовите на КОЗ се претставници на заедниците. Со ова уредување законот изричито не бара не бара комисијата да е составена од општински советници, туку се фокусира на граѓаните кои припаѓаат на одредена заедница. Ова правно решение овозможува КОЗ да игра улога на граѓански форум за дискутирање на односите помеѓу заедниците и постојана комисија на општината со право да предлага иницијативи до општинскиот совет.

Исто така, како средство чија примарна цел е да работи за подобрување на односите помеѓу националностите во одредена општина, овозможува (еднакво) вклучување на заедниците кои се помалку застапени (под 20%) во прашањата за заедниците во една општина.

Покрај оваа прилично лабава и лесна за разбирање правна обврска очигледно е дека сеуште стојат отворени прашања поврзани со работата и мандатот на КОЗ (особено бидејќи секоја општина посебно ги регулира деталите во статутот што остава простор за различни правни решенија во индивидуалните статuti). Заради ова, ОБСЕ Набљудувачка мисија во Скопје организираше тркалезна маса на почетокот на годината со релевантните чинители и заедно со ЗЕЛС дадоа препораки и насоки како и урнек за членови за инкорпорирање на КОЗ во општинските статuti.

6.2. Наоди од анализата на ОБСЕ СРЈА од 2006

Анализата беше насочена кон неколку клучни прашања поврзани со основањето и функционирањето на КОЗ: постоењето на КОЗ во одредена општина; нивното регулирање од страна на соодветните општински статuti; односот кон КОЗ од страна на општинските совети; вистинската финансиска и работна постојаност и одржливост на КОЗ, и транспарентноста на нивните активности.

Според добиените одговори, 32 општини основале КОЗ. Сите оние кои со закон се обврзани да го направат ова¹⁹ формално ја исполниле обврската. Во 40 општини КОЗ се регулирани во општинскиот статут²⁰, вклучувајќи ги сите кои се обврзани да основаат КОЗ. Осумнаесет општини не дадоа одговор на ова прашање. Не

¹⁹ Според податоци од последниот попис во вкупно 20 локални единици на самоуправа се законски обврзани да основаат КОЗ.

²⁰ Ова исто така укажува дека 8 општини кои законски ги регулирале КОЗ во нините статuti но сеуште не ги примениле во пракса.

постојат индикации околу униформноста на пристапот кон КОЗ во овие 40 општини.²¹

Земајќи го во предвид односот на КОЗ од страна на општинските совети, состојбите варираат многу: 24 општини се изјасниле дека прашањата за „меѓу национални односи“ од агендата на советот редовно се дискутираат од страна на КОЗ, 21 одговориле негативно и 35 не дале воопшто одговор што и не е за изненадување бидејќи најголемиот дел од нив не основале КОЗ. Од општините кои се обврзани да основаат КОЗ одговорот беше негативен во 3 случаи и 2 општини воопшто не дадоа одговор. Во останатите општини кои формално имаат основано КОЗ одговорот беше позитивен во 11 случаи.

Во само 17 случаи општината има испланирано буџетска поддршка за КОЗ, од кои во 9 случаи се надвор од обврзаните општини.

Постои голема разновидност во поглед на бројот на сесиите кои КОЗ ги одржа минатата година дури и во општините кои беа обврзани да имаат КОЗ по закон- две од нив изјавија дека немало состаноци а 6 не дадоа одговор.

6.3. Заклучоци и препораки

Очигледно е дека формалната обврска одредена од страна на Законот за локална самоуправа е исполнета од општините и она што уште повеќе охрабрува е постоењето на број на општини кои самоволно одлучиле да основаат вакви комисии.

Општото мислење досега на сите заинтересирани страни беше дека КОЗ постои само на хартија како список на имиња на луѓе кои треба да бидат членови на комисијата но тие или се сретнале само еднаш (првата седница на основање на комисијата) или е само список на членови кои никогаш не се сретнале на формална седница на комисијата. во ретки случаи КОЗ беше една од темите што всушност беа дискутирани.

Сепак, очигледно е дека состојбата не е толку напредна во практичната работа со КОЗ. Имено, јасен е фактот дека сеуште не постои видлива кохерентност во начинот на кој се регулирани КОЗ во општинските статuti или колку често се среќаваат и видливо е исто така дека постојат многу мал број на вистински иницијативи кои произлегле од тие комисии. Фактот што во мал број на случаи тие се финансиски поддржани од општината може делумно да го објасни ниското ниво на активност на КОЗ.

Општините треба да посветат повеќе внимание на соодветно основање и употреба на овие комисии, што може да станат многу важно средство во процесот на донесување одлуки во општините и медијатор за подигање на меѓусебната доверба

²¹ Ова значи дека не постои шема во смисла на профил на општината (урбана/рурална, национална припадност, политичка припадност, итн).

и да ги подобрат односите помеѓу заедниците. Улогата на комисиите може да биде двострана : 1. да ги пренесуваат интересите и потребите на заедниците кои ги претставуваат до телата кои ги донесуваат одлуките; 2. да им го објаснат на заедниците потеклото и релевантноста на одредени политики и општински одлуки(на пример, дека не се мотивирани од национална припадност, туку се прагматични).

Во секој случај според сликата која ја доловивме со оваа анализа, техничката и финансиската поддршка на КОЗ, како и покревање на свеста во редовите на локалните власти (особено во случаи каде постои законска обврска) ќе биде најрелевантниот фокус на иницијативи од страна на чинителите кои го поддржуваат овој процес во иднина.

7. Комисии за родова рамноправност

7.1. Контекст и правна рамка

Спроведеното истражување во земјата покажа дека жените остануваат драматично малку претставени во институциите и процесите каде се донесуваат одлуки. Додека жените демографски претставуваат 50% од населението, на пример, само 3 од вкупно 84 градоначалници во земјата се од женски пол. Со цел да се зголеми политичкото учество на жените на локално ниво, измените на Законот за локални избори предвидоа вклучување на минимум 30 % квота на родовите на двата пола да бидат напишани на изборните листи за советници и градоначалници. Ова го зголеми процентот на жени советници по локалните избори во 2005 од 8,4% на 22,4% од вкупниот број на 1391 советник. Моментално има 3 жени градоначалници во земјата.

Новиот Закон за еднакви можности повикува на мандаторно назначување на координатори за еднакви можности и мандаторно основање на Комисии за еднакви можности (КЕМ) како постојана комисија во секоја општина. Како надополнување, законот повикува на еднаков однос во процесот на вработување на централно и на локално ниво. Како надополнување, Националниот акционен план за родова рамноправност повикува на основање на Комисија за Еднаквост на родовите (КЕР) во општините.²²

Како што е познато, поголемиот дел од институционалната поставеност и правната рамка е насочена кон обезбедување на еднаква застапеност на родовите на локално ниво. Сепак, очигледно е дека во најголемиот дел од општините 30 % од квотата за општинскиот совет не е достигната.²³ Овој релативно мал број на женски

²² Комисијата за еднаквост на родовите е преименувана во Комисија за еднакви можности по усвојувањето на Законот за еднакви можности.

²³ Законот за локални избори ја наведува потребата од 30 % квота за двата пола во погорните и пониските делови на изборните листи. Сепак, Законот изричито не наведува мандаторна квота за двата пола во реалниот број на избрани советници и градоначалници.

советници во општините е пречка за чувствителна политика кон родовите. Како надополнување, во најголем дел од општините, координаторот за еднакви можности сеуште не е назначен. Во сеуште машки предоминантната средина е премногу рано да се очекува еднаквост на половите на ниво кое постои во поразвиените западни општества.

7.2. Наоди од анализата на ОБСЕ СРЈА од 2006

Целта на ова истражување е да се процени бројот на жени вработени во општините, процентот на жени кои се на раководни позиции и соодветните мандаторни институционални рамки, координаторите за еднакви можности и Комисиите за еднакви можности.

Севкупно, околу 38% од вработените во општините се жени. Процентот е многу повисок од процентот на жени советнички (22.4%). Во урбаните општини процентот на жени вработени е околу 44% додека во руралните општини е 34.32%.

Бројот на жени кои се на раководна позиција е значајно понизок од оној на административните или логистички позиции. Вкупниот процент е 25.74%. Разликата помеѓу урбаните и руралните општества во ова смисла е 29.99% во урбаните и 21.17 % во руралните општини. Највисока разлика во смисла на географска распределба е забележана во Пелагонискиот ²⁴ регион со околу 40% од жени вработени од кои околу 50 % се на раководни позиции наспроти Полошкиот регион ²⁵ со приближно 24 % од жени вработени и околу 13% од жените на раководна позиција.

Комисијата за еднакви можности е основана во 44 општини додека 36 одговориле дека сеуште ја немаат основано. Урбаната /рурална распределба е 28 комисии во урбаните општини и 16 во руралните. Кога запрашани зошто немаат основано Комисија, најчестиот одговор е дека тоа не е еден од главните приоритети.

Генерално, само 25 општини назначиле координатори за еднакви можности од кои 17 се во урбани општини. Најчеста причина која се дава е дека работното место на координатор не е во систематизацијата на работни места (29 одговори). Ова е најчесто вистина за руралните општини, од кои 17 изјавиле дека работното место на координатор не е во систематизацијата на работни места.

7.3. Заклучоци и препораки

Жените имаат значајно присуство на административни позиции особено во урбаните општества. Сепак, кога ова ќе се спореди со севкупниот процент на жените советници (22.4%) јасно е дека жените се повеќе застапени во извршните и административните позиции во општините отколку на ниво на донесување одлуки.

²⁴ Битола, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Крушево, Могила, Новаци, Прилеп, Ресен.

²⁵ Боговиње, Брвеница, Гостивар, Јегуновце, Маврово, Ростуше, Тераце, тетово, Врпчиште, Желино

Приближно половина од општините основале Комисија за еднакви можности. Постои мал број на КЕМ основани во руралните општини каде преовладува мислењето дека ова не е еден од главните приоритети.

Постои недостаток на знаење за Законот за еднакви можности²⁶ и како последица на ова само 25 општини имаат назначено координатори за еднакви можности. Мислењето на најголемиот дел од општините е дека работното место треба да постои во систематизациите на работни места, а не е неопходно да е назначена позиција. Недостатокот на знаење е особено очигледен во руралните општини. Ова треба да се третира со подигање на свеста за Законот за еднакви можности, особено во руралните области.

Треба да се охрабруваат обуки за вклучувањето на половите особено на жените советници претставени со 22.4%, бидејќи има директно влијание врз донесувањето на одлуки на локално ниво.

Самото функционирање на КЕМ треба да се истражи за да се оцени ефективноста на нивната работа во смисла на вклучување на половите и употреба на некои од најдобрите практики низ целата земја.

Потребно е поттикнување на обуки и преквалификациски програми за жените кои работат во општинската администрација да се оспособат за аплицирање на менаџерски позиции со цел да се постигне еднаквост на половите на сите нивоа на управување, креирање на политика, извршување и администрација.

8. Информирање, соработка, комуникација

8.1. Контекст и правна рамка

Во процесот на децентрализација, општините ултимативно се клучните чинители страни и нивната визија и можности се оние кои ќе го одредат идниот развој во локалното управување. Сепак, во оваа фаза, централната власт продолжува да игра значајна улога како главен креатор на политиката и координатор на процесот со вклучување и подржување на локалното ниво. Соработката помеѓу централно и локално ниво е многу важна за процесот на децентрализација. Исто така од значење е и Здружението на Единици на Локална Самоуправа (ЗЕЛС), како претставник на општините и катализатор на комуникацијата помеѓу централните и локалните власти, како и провајдер на услуги на општините.

²⁶ Законот не бара вработување на нова личност за позицијата на Координатор на Еднакви Можности.

ОБСЕ/СРЈА- Анализа на имплементација на процесот на децентрализација, јули 2006

Законот за локална самоуправа од 2002 ја одразува релевантноста на проблемите на соработка и комуникација помеѓу различните слоеви на власта.²⁷

Во пракса, покрај „неформалната“ комуникација, владата и ЗЕЛС имаат потпишано Меморандум на Соработка. Дополнително, општините се претставени преку ЗЕЛС во работната Група на Владата за Децентрализација.

8.2. Наоди од анализата на ОБСЕ ПАРД од 2006

Акцентот во овој дел од истражувањето е ставен на одредување што мислат општините за квалитетот на комуникацијата со централната власт и ЗЕЛС и што мислат за улогата на ЗЕЛС во иднина.

Во смисла на задоволство на општините со советот даден на нивно барање од страна на релевантните министерства, 50 општини изјавиле дека се задоволни, 24 дека не се задоволни а 5 не дале одговор. Најголемиот дел од оние кои изразиле негативно мислење беа предводени од градоначалниците на коалицијата во опозиција во тоа време.

Во однос на тоа дали се задоволни од претставувањето на нивниот интерес од страна на ЗЕЛС, 36 навеле дека се задоволни, 35 дека се особено задоволни додека 4 навеле дека не се задоволни. Политичката позадина на политичкото водство во општините во различни категории варира. Генерално, задоволството на градоначалниците од ДУИ од работата на ЗЕЛС е за малку повисока онаа во национален просек.

Кога општините беа запрашани за мислење за улогата на ЗЕЛС во овозможување на услуги на општините тие понудија широк спектар на идеи и барања. Долгата листа се однесуваше на индивидуална, техничка услуга и совет, како и лобирање и застапување како главна политика и политички предизвик. Општините наведоа дека ЗЕЛС треба да игра улога на комуницирање со потребите и заштита на интересите на локално ниво.

8.3. Заклучоци и препораки

Очигледно е дека од аспект на врските и комуникација помеѓу централната и локалната власт, политичката заднина на локалната власт сеуште игра релевантна улога во изразување на позицијата за квалитет на комуникација и овозможување на услуги од централна на локална власт. Во овој контекст важно е да се работи на основање на стабилна институционална комуникација помеѓу двата слоја, каде техничката и експертската категорија би овозможиле комуникација и услуги без големо влијание од политичкиот фактор.

²⁷ Членови 77,78,79 и 80. Законот јасно ги наведува прашањата соодветни за консултација и соработка, опишува можни формални договори на соработка помеѓу два слоја и го истакнува статусот и улогата на здруженијата на општини.

Кога зборуваме за ЗЕЛС, она што е охрабрувачки показател е дека повеќето општини гледаат на ваквата асоцијација како на форум за изнесување на здружените интереси без разлика на политичките и останатите разлики. Сепак, фактот што речиси половината не се целосно задоволни од понудите на ЗЕЛС, комбинирано со голем збир на предлози за услуги кои ЗЕЛС би можел да ги понуди, јасно укажува дека на оваа организација и е потребно голем дел за градење на можностите особено во основањето на цврсти столбови за политичка застапеност и лобирање од една страна и нудење услуги како и надворешна помош од друга. Понатаму, земајќи ги во предвид одговорите поврзани со комуникација со министерствата, може да се оцени дека ЗЕЛС би можел и би требал да преземе проактивна улога како ублажувач и олеснувач за да ги намали објективните и субјективните аномалии. Сепак, подобрени алатки за комуникација помеѓу централното и локалното ниво на пример, централна линија за помош, би биле добредојдени.²⁸

²⁸ Министерството на локална самоуправа е во процес на основање на ваква линија со поддршка од ОБСЕ.

9. Заклучоци

Со поминување на една година од времето на првиот пренос на надлежности на општините доаѓа можноста да се навратиме на искуствата досега во процесот на децентрализација. Преку проценка на недостатоците и успехите возможно е да го одредиме најдобриот пат за одење напред, каде општините превземаат нови одговорности и работат кон ефикасност и транспарентност.

Општото мислење кое го делат локалните лидери е дека процесот на децентрализација се одвива добро и со значајни успеси, мислење кое го делат и националните и меѓународните заинтересирани страни. Предизвиците се очекувани имајќи ја во предвид сложеноста на процесот. Во тој момент, императив е централната власт и општините да превземаат иницијатива да ги развијат системите на само мониторинг и мерење на изведеното. Анализите и мониторингот може да овозможат добар увид во пречките со кои се среќаваме и да им овозможат на заинтересираните страни да ги насочат активностите и да ги развијат политиките на начин најсоодветен и со најголеми придобивки.

Како еден од основните елементи на локалната автономија како и еден од најкомплексните на урбанистичкото планирање му беше посветено големо внимание во текот на преносот на надлежности. Покрај разликите на кои наидовме во првата година од децентрализацијата резултатите покажуваат дека општините се движат во вистинска насока за ефикасно овозможување на услуги на граѓаните, во делот на постојани активности за градење на можностите за вработените во општината. Сепак, општините се бавни во вработувањето на персонал особено на општински инспектори, тренд кој мора да се промени во периодот кој следи. Позитивните трендови во пружање на услуги може да се подржат и зголемат со напори за поткренување на свеста на граѓаните кои често не целосно ги разбираат постапките за урбанистичко планирање.

Со многу нови одговорности на полето на образованието, општините наидоа на голем број на проблеми во имплементацијата на оваа важна надлежност. Значајна можност се нуди во форма на меѓу општинска соработка (МОС); сепак, општините досега покажале малку разбирање за потенцијалот во ова, особено кога се однесува на инспекции во образованието бидејќи многу мал број на општини назначиле општински инспектори. Проценки за кое поле е потребна меѓуопштинска соработка би можело појасно да определи одредени области, како што се транспорт на ученици, затворање на училишта и инспекција каде меѓу општинската соработка би била најкорисна за општините. Додека училишните одбори функционираат и се состануваат редовно постои потреба за градење на можностите за подобрување на вештините за управување и иницијатива за разрешување на проблеми. Дополнително, останува нејасен степенот до кој родителите земаат учество во работата на училишните одбори. Потребно е поголема проактивност во делот на родителскиот совет. На крај, подобар дијалог помеѓу централната власт, општините училиштата, родителите и граѓаните е неопходен за децентрализација на образованието.

Како што општините превзедоа нови надлежности тие се сретнаа со предизвици кои се однесуваат на недостаток од ресурси и можности кои многу полесно би биле надминати со основање на меѓуопштинска соработка (МОС). Иако општините ја поддржаа идејата за МОС имаат многу нејасни мислења за формите и можностите на МОС. Во овој момент, многу од поттикнатите МОС во општините се од неформална природа. Друг предизвик е што ова често се однесува на недостатокот на политичка мотивација. Општините имаат потреба од образование за елементите и формите на МОС како и зголемување на свеста за неговите потенцијали. Едно средство за постигнување на ова е анализи за придобивки во поглед на трошоците што би ги откриле вкупните придобивки за општините од користењето на конкретни форми на соработка. Оние општини кои веќе се вклучени во процесот на успешна меѓуопштинска соработка претставуваат значајни модели.

Месните самоуправи постојат и функционираат во општините како средство на комуницирање со граѓаните. Како најмногу локализирана форма на самоуправа, месните заедници формираат директен контакт со граѓаните и стекнуваат доверба во рамките на локалната заедница исто така одржувајќи постојан контакт со градоначалниците и општинските совети за поделба на граѓанските мислења. Сепак, важно е што месните заедници исто така играат активна улога во процесот на донесување одлуки што досега не беше случај. Активностите за градење на можностите служат за трансформирање на месните заедници во активни тела кои учествуваат во донесувањето на локалните одлуки. Дополнително, улогата на месните заедници може да се зајакне со развој на подетална регулатива.

Иако сите општини кои со закон беа обврзани да основаат Комисии за односи меѓу заедниците (КОЗ) ја исполнија оваа обврска, самото функционирање останува нејасно бидејќи алатките за регулирање на КОЗ се во општинските статuti. Оценување на нивото на функционирање е неопходно за да се одреди која е вистинската ситуација. Еден позитивен показател е дека КОЗ се основани во неколку општини кои не се обврзани со законот. Во иднина, покревање на свеста помеѓу локалната власт може да игра важна улога во зголемување на видливоста и можностите на Комисијата за односи меѓу заедниците.

Што се однесува на еднаквоста на половите во општините, недостатокот на знаење за Законот за еднакви можности влијаеше да најголемиот дел од општините не ги исполнија законските обврски за назначување на Координатори за еднакви можности (КЕМ). Иако жените имаат значително присуство во административните позиции во општините тие се помалку застапени на ниво на донесување одлуки. Постои голема потреба за подигање на свеста за Закон за еднакви можности, особено во руралните области како и обуки за жени советници и жени во администрација. Дополнително, самото функционирање на КЕМ останува нејасно и треба да се истражи за да се одредат најдобрите практики и да се оцени ефективноста.

ОБСЕ/СРЈА- Анализа на имплементација на процесот на децентрализација, јули 2006

Во однос на тоа колку општините се задоволни од советите на централната власт одговорите често се под влијание на политичка заднина на локалното раководство. Ова покажува дека комуникацијата помеѓу два слоја на владата мора да биде понатаму развиена во стабилна институционална комуникација и пружање на услуги слободни од политичко влијание. Општините главно покажаа задоволство со застапувањето на нивниот интерес од страна на ЗЕЛС и на ЗЕЛС гледаат како на здружение што може да ги промовира локалните интереси и ги разгледува здружените интереси на сите општини. Сепак, многу услуги беа наведени од страна на општините што би сакале да ЗЕЛС ги нуди во иднина, што покажува дека ЗЕЛС ќе се подобри во пружањето на услуги и во можноста за застапување.

ОБСЕ/СРЈА- Анализа на имплементација на процесот на децентрализација, јули
2006

II. УПРАВУВАЊЕ СО ОПШТИНСКИТЕ ФИНАНСИИ

Вовед

На 1 јули 2005, кога процесот на децентрализација официјално започна, се вовеле нов систем на управување со општинските финансии. Од општините се очекуваше да имплементираат најголем дел од новите практики пропишани од страна на законите за децентрализацијата во фискалната сфера. Овие закони беа подготвени со цел воведување нови стандарди на управување со финансиите на локално ниво, оттука приближувајќи се до европските и светските практики во областа на локалната самоуправа.

Фискалната децентрализација како што е утврдена со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа се имплементираа во фази и укажува на воведување на транспарентен механизам за финансирање на општините заснован на објективни критериуми и мерки.

Фазниот пристапот кон фискалната децентрализација според Законот е заснован на следниве принципи:

- Постепено пренесување на одговорностите во согласност со можностите на општините да преземат нови одговорности;
- Еднакво и соодветно доделување на финансии за ефикасно и продолжено извршување на пренесените надлежности;
- Намалување на финансиите во централниот буџет и финансиски средства за надлежностите кои ќе се пренесат на општините.

Една од првите работи кои ги презедоа финансиските сектори во општините беше усвојувањето на новиот ребаланс на буџетот за 2005, кој беше соодветен на новите барања (зголемен број на надлежности, различна класификација на приходите, ново прикажување на расходите, итн). Второто овозможи полесен и многу подетален мониторинг на фискалното работење на единиците на локалната самоуправа како и во голема мерка подобрена контрола на локално ниво.

Мотивацијата за спроведувањето на оваа студија се поклопи со првата годишнина од почетокот на фискалната децентрализација. Студијата започна заради анализа на статусот на имплементацијата на фискалната децентрализација, оттука истакнувајќи ги клучните достигнувања и проблеми на фискалната сфера. Имајќи го ова на ум, анализата се фокусира на повеќе прашања поврзани со спроведување на законите, ефикасноста и планирање со учество на граѓаните во сите единици на локалната самоуправа, вклучувајќи го и градот Скопје. Ситуацијата е анализирана со помош на следниве прашања:

ОБСЕ/СРЈА- Анализа на имплементација на процесот на децентрализација, јули 2006

- Усвојување и следење на буџетскиот календар,
- Навремено усвојување на буџетот,
- Степен на извршување на буџетот во единиците на локалната самоуправа,
- Назначување на одговорен сметководител и внатрешен ревизор,
- Учество на граѓаните во процесот на буџетирање,
- Главни проблеми во администрација на локалните даноци и плаќање,
- Главни области каде е потребна поддршка во следните чекори од фискалната децентрализација.

СОДРЖИНА

Вовед	33
1. Буџетски процес	36
1.1. Буџетски процес и буџетски календар	36
1.2. Заклучок	38
2. Транспарентност- учество на граѓаните	39
2.1. Собир на граѓани за поставување на локалните приоритети и презентација на нацрт буџетот пред граѓаните	39
2.2. Презентација на нацрт буџетот пред јавноста	41
2.3. Презентација на усвоениот буџет пред јавноста	41
2.4. Заклучок	42
3. Навремено усвојување на буџетот	42
3.1. Употреба на Софтверот за подготовка на локалните буџети	43
3.2. Употреба на Софтвер за извршување на буџетот и финансиско известување	43
3.3. Извршување на буџетот	44
4. Назначување на внатрешен ревизор и овластен сметководител	45
4.1. Која е функцијата на внатрешниот ревизор и овластениот сметководител?	45
4.2. Заклучок	47
5. Финансиски сектор - организациона поставеност	47
5. Администрирање на локалните даноци	48
6.1. Заклучок	51
7. Заклучоци и препораки за имплементацијата на фискалната децентрализација .	52

1. Буџетски процес

1.1. Буџетски процес и буџетски календар

Важен услов за правилен буџетски процес во општините е навремено завршување на сите активности во текот на фискалната година, од јануари до декември. Редоследот на активностите е регулиран со буџетски календар, кој ја одредува временската рамка во рамките на која:

- Градоначалникот ги поднесува главните упатства до општинските буџетски корисници за подготовка на финансиските планови;
- Општинските буџетски корисници ги поднесуваат нивните финансиски планови до градоначалникот; и
- Градоначалникот го поднесува предлог буџетот до општинскиот Совет.

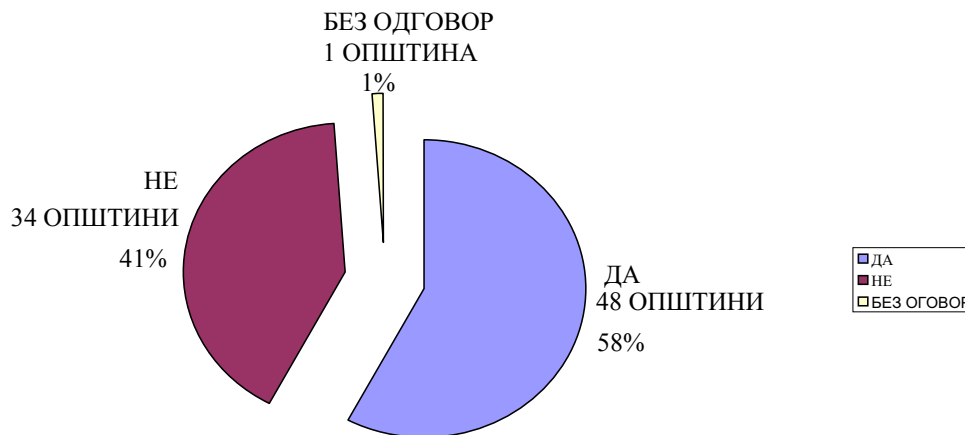
Буџетскиот календар претставува нова алатка за подобро планирање на активностите за подготовка на буџетот како и за поставување на задолжителните детали и датуми за целиот буџетски процес. Овој едноставен инструмент бара финансиските сектори во општините да развијат план за сите буџетски активности во текот на годината. Календарот исто така ја дефинира улогата и учеството, односно активностите на заинтересираните страни како што се корисниците на буџетот, Министерствата од централната власт и Фондовите, граѓаните, локалните власти, итн. Во оваа смисла календарот овозможува многу поголема транспарентност во работата на општините.

Буџетскиот календар треба да се усвои од страна на општинските Совети како официјален документ. Усвојувањето и постојаното следење на календарот ќе придонесе за навремена подготовка и усвојување на општинските буџети. На овој начин, можноста за доаѓање во состојба на финансиска нестабилност во општините ќе се намали.

Колку општини имаат усвоено буџетски календар?

Општините беа запрашани дали го усвоиле буџетскиот календар и дали календарот им служи за она што е наменет, односно да им ја олесни работата на финансиските работници. Вкупно 58% од општините одговорија дека го усвоиле буџетскиот календар а 41% дадоа негативен одговор. Одговорите може графички да се прикажат на следниов начин:

Усвојување на Буџетскиот Календар од страна на Општината



Зошто некои општини не усвоиле буџетски календар?

Општините кои не го усвоиле буџетскиот календар дадоа неколку причини за ваквата состојба. Најголемиот дел укажаа дека усвојувањето на буџетскиот календар не го сметаат за неопходно, додека 8 од 34 изјавија дека не биле запознаени со постапката за усвојување. 12 од 34 дадоа други причини кои би можеле да се резимираат на начин на кој може да се заклучат неколку работи.

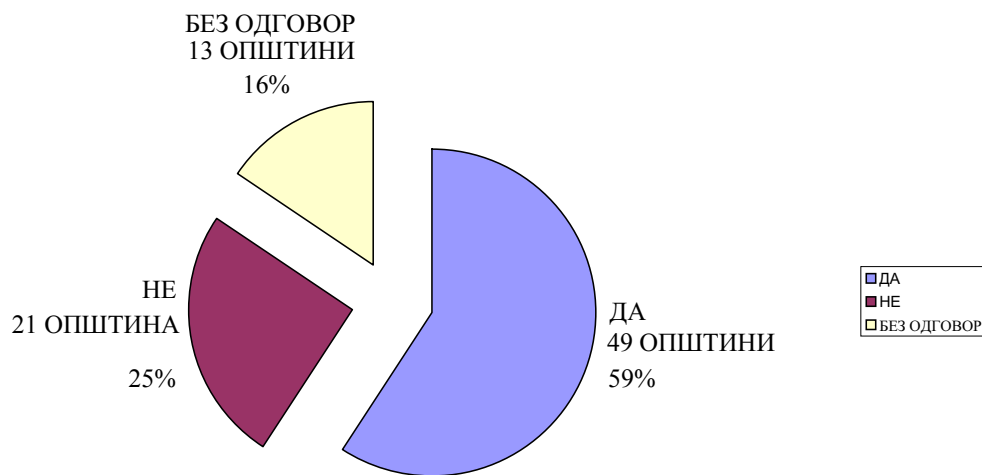
Значителен број на општини имаат изготвено буџетски календар, но тој формално не е усвоен од страна на општинскиот Совет. Овие општини укажаа на тоа дека тие ги следат роковите од буџетскиот календар. Главна причина зошто општините се колебаат за официјално претставување на календарот пред Советот е што членовите на Совет ќе бараат строго запазување на планираните датуми и крајните рокови, што многу често не може да се оствари. Ова се должи на фактот што најголемиот дел од крајните рокови зависат од Министерството за финансии, а доцнењето од страна на Министерството ќе има влијание врз текот на активности во секоја единица на локалната самоуправа. Финансиските работници би биле доведени во непријатна положба пред Советот, оправдувајќи се за доцнењата кои во крајна линија не се нивна грешка.

1.2. Заклучок

Студијата покажа дека многу од општините кои официјално не го претставиле буџетскиот календар пред општинскиот совет имаат усвоено неофицијален календар кој го следат во текот на работењето. Најчесто помалите општини со население под 60.000 жители не успеале да усвојат буџетски календар. Сепак, општините не треба да се воздржуваат од усвојување на буџетскиот календар бидејќи истиот е признат како корисна алатка која помага во планирањето на нивните активности. Оние кои го усвоиле имаат само позитивни ефекти од тоа искуство.

Тесно поврзано со прашањето за постоење на буџетскиот календар е прашањето дали општините кои официјално го усвоиле всушност го користат и го следат. Вкупно 59 % одговорија дека ги следат активностите како што е пропишано во календарот, додека 25% велат дека буџетскиот календар не се користи при спроведувањето на дневните задолженија. Немањето капацитет (недостаток од време, преоптовареност со работа,итн) да се посвети внимание на крајните рокови поставени со календарот е наведено како главна причина за оваа состојба. Одговорите на општините можат да се прикажат на следниот начин:

Општини кои го следат буџетскиот календар



Интересно е да се напомене дека анализата на политичката припадност на градоначалникот, етничката припадност, големината на општината, урбаниот или рурален карактер покажува дека бројот односно процентот на општини кои ГО УСВОИЛЕ или НЕ ГО УСВОИЛЕ буџетскиот календар како и оние кои ГО СЛЕДАТ или НЕ ГО СЛЕДАТ буџетскиот календар е речиси подеднаков. Оттука,

може да се заклучи дека не постои препознатлива шема помеѓу одговорите од различни видови на општините (рурални наспроти урбани, мали наспроти големи, етничка припадност, итн).

Во исто време, одговорите покажуваат дека сеуште постои недостаток на знаење за корисноста за буџетскиот календар. Имајќи на ум дека буџетскиот календар е алатка за полесно планирање на активностите во буџетскиот процес, календарот не постои сам за себе туку за да ја олесни работата на општинските службеници.

2. Транспарентност- учество на граѓаните

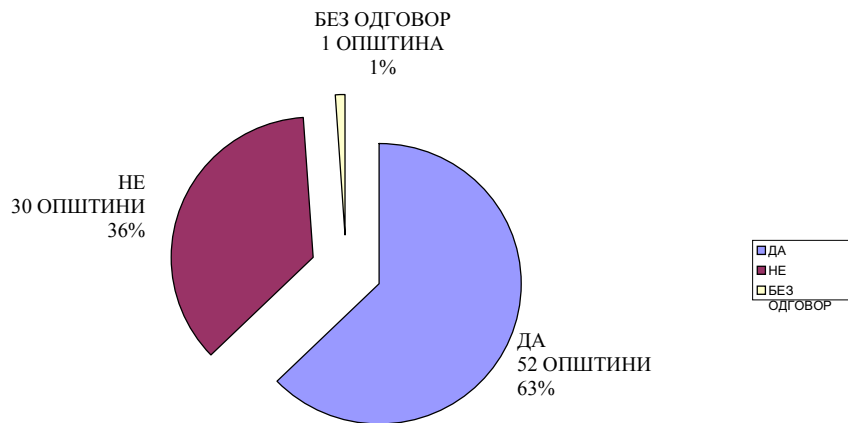
Буџетскиот процес треба да биде транспарентен и партиципативен за граѓаните. За да се постигне ова, единиците за локална самоуправа треба да ги вклучат граѓаните во секој чекор од процесот започнувајќи од идентификација на локалните приоритети и проблеми, па сè до усвојувањето на буџетот и негово спроведување. Општинскиот совет работи во седници, а седниците треба да бидат јавни. Советот има право да ја отстрани јавноста од седницата, што може да се одлучи со двотретинско мнозинство од вкупниот број на членови на Советот, само ако постојат оправдани причини кои се предвидени со статутот. Сепак, јавноста не може да биде исклучена при расправа за општинскиот буџет, годишната сметка и урбанистичките планови.

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа пропишува неколку обврски на општината со цел да се обезбеди транспарентна работа на општините и да се вклучат граѓаните. Ова е неопходно за градење на позитивни односи, зголемување на довербата на граѓаните во локалната власт и создавање на атмосфера за граѓаните да одлучуваат за локалните приоритети. Кога граѓаните се вклучени во процесот на планирање на животот на локално ниво, тие чувствуваат еден вид сопственост над постигнатите одлуки, па оттука се повеќе мотивирани да ги исполнуваат нивните финансиски обврски со плаќање на даноци и такси.

2.1. Собир на граѓани за поставување на локалните приоритети и презентација на нацрт буџетот пред граѓаните

Потребите на граѓаните може да се проценат со помош на различни форми на граѓански собири. Во истражувањето општините беа запрашани дали организираат консултации со граѓаните во текот на процесот на подготовка на нацрт буџетот со цел анализа на нивните потреби и приоритети. Резултатите потврдуваат дека околу 2/3 од единиците за локалната самоуправа се консултирале со граѓаните во процесот на поставување на локалните приоритети. Вкупно 36% од општините одговориле дека граѓаните не биле вклучени на било кој начин во подготовката на нацрт буџетот.

Консултации со граѓани за одредување на приоритетите



Општините кои спровеле консултации со граѓаните за подготовка на буџетот истите ги организирале или во општинската зграда или во седиштето на месните заедници. Значајно е да се напомене дека некои општини²⁹ успеале во организирање на 10-32 граѓански собири со цел заедничко поставување на локалните приоритети. Оваа позитивна пракса треба да се промовира во сите единици на локалната самоуправа. Во просек, општините организираат 2 - 3 средби со граѓаните. Дополнителни форми на учество на граѓаните претставуваат презентации пред НВО-а и пред заинтересираните групи граѓани, веб страници, и друго. Не е исклучено општините да користат повеќе од еден метод во исто време.

Зошто некои општини не се консултираат со граѓаните?

Според одговорите во студијата, главните причини за не вклучување на граѓаните во поставувањето на приоритетите за следната фискална година може да се резимираат на следниот начин:

1. Краткиот рок за усвојување за буџетот. Беше направен ребаланс на буџетот на средина на годината (на 1 јули 2005, потоа на 31 декември 2005 за буџетот за наредната година), а во меѓувреме, општините се соочуваа со трансферот на надлежностите и вработените;
2. Недостаток на пари;
3. Недостаток на персонал за организирање на консултации со граѓаните.

Ако овие одговори ги споредиме со одговорите на прашањето дали единиците на локалната самоуправа го следат буџетскиот календар, може да се заклучи

²⁹ Струмица организираше 32 граѓански собири, Свети Николе-23, Карпош-14, Врапчиште-12, Илинден-12, Кавадарци-8.

дека ако календарот за планираните активности се користел посоодветно, би имало доволно време да се организираат граѓанските собири и да се постават локалните приоритети со учество на граѓаните.

2.2. Презентација на нацрт буџетот пред јавноста

Кога градоначалникот во соработка со финансискиот персонал на општината ќе го подготви нацрт буџетот, тој треба да се презентира пред јавноста во општината³⁰ со цел да ги информира граѓаните и истиот да се усогласи пред да биде поднесе пред Советот на усвојување. Ова покажува транспарентност во работата на општинските власти.

Одговорите на прашањето се слични на оние од претходното. Околу 60 % од општините потврдија дека тие организирале презентација на нацрт буџетот пред граѓаните а 39% одговориле негативно. Општините кои одговориле потврдно се истите општини кои организирале консултации со граѓаните за поставување на локалните приоритети пред јавното презентирање на нацрт буџетот. Како главните причини кои се наведени за неорганизирањето на таква презентација беа претпоставениот мал интерес од страна на граѓаните, недостаток на искуство од страна на општината за организирање на вакви настани или пак други причини (недостиг на знаење во однос на неопходноста и придобивките).

2.3. Презентација на усвоениот буџет пред јавноста

Општините покажаа поголем интерес за презентирањето на усвоениот буџет или на годишниот извештај пред јавноста. Ова е важно од аспект на постигнување на поголема отчетност на локално ниво. Околу 82% од оние кои одговорија на прашањето рекоа дека организирале ваков вид на презентација. Користените методи се презентирани подолу:

Одредени часови за прием на граѓани	Преку граѓански информативен центар	Презентации на граѓански собири	Преку локални медиуми(ТВ, весници, и др.)	Објава во службен весник на општината	Објава на веб страницата
19	15	10	45	14	6

Резултатите покажуваат дека најчест начин е да се користат локалните медиуми за презентација на буџетот. Ова бара воспоставување на добри односи со локалните медиуми. Забележително е дека овој пристап зависи најмногу од ентузијазмот на локалните медиуми и не бара зголемен напор или трошоци од

³⁰ Закон за локална самоуправа, Член 8: „ Органите на општината, комисиите на советот и јавните агенции основани од страна на општината се обврзани да ги информираат граѓаните за нивната работа, како и за плановите и програмите кои се од значење за развојот на општината без надомест, на начин одреден со статутот.

страна на општината. Најголемиот дел од локалните медиуми ги покриваат состаноците на советот или со пренос во живо или даваат прилог за дискусијата подоцна, задржувајќи се на главните точки. Граѓанските информативни центри се сметаат за друг начин на информирање. Помал број на општини ги презентирале буџетите на собири на граѓани.

2.4. Заклучок

Со цел да се зголеми транспарентноста и отчетноста во работата на општинските власти, општините треба да ги информираат граѓаните за плановите и програмите кои се од локално значење. Истражувањето покажа дека многу малку општини користат веб страници да ги презентираат работните планови, особено буџетите или покажуваат иницијативи да презентираат било каков извештај на граѓаните во писмена форма. Залагањата на локалните власти да им презентираат на граѓаните како се потрошени парите³¹ може да придонесат за транспарентноста и подобрени односи помеѓу граѓаните и единиците на локална самоуправа.

3. Навремено усвојување на буџетот

Навременото усвојување на буџетот е важен предуслов за фискалната стабилност на општината. Буџетот за наредната година мора да се усвои од страна на општинскиот совет најдоцна до 31 декември во тековната година. Ако општината не успее да го усвои буџетот до 31 декември, советот е обврзан да донесе одлука за времено финансирање и финансиски план за негово извршување за периодот од 1 јануари до 31 март од тековната година.

Само 7 од 85 единици на локална самоуправа не успеале да го донесат општинскиот буџет до 31 декември 2005 а главните причини за тоа биле следните:

- Предлог буџетот не бил подготвен на време (три општини),
- Членовите на општинскиот Совет не можеле да се согласат за усвојување на буџетот (три општини)
- Седницата на Советот не се одржала на соодветен датум (една општина).

³¹ Постојат случаи каде биле направени такви обиди но презентираниите информации биле ограничени на маркетинг на самиот градоначалник, презентирајќи ги само завршените проекти, но не и вкупниот приход на општината и како тој се потрошил. Овој вид на презентација е можен со форматот на новиот буџет каде приходите автоматски се презентираат со функционална класификација, програмска класификација и класификација по буџетски ставки.

3.1. Употреба на Софтверот за подготовка на локалните буџети

Како одговор на итната потреба за усвојување на ребаланс на буџетите на локално ниво до 30 јуни 2005, ОБСЕ во соработка со Министерството за финансии и Здружението на финансиски работници развија софтверот (буџетски формат) кој ги вклучи сите делови од општинскиот буџет. По усвојувањето на софтверот, Министерството за финансии го дистрибуираше до сите општини како дел од буџетскиот циркулар за ребаланс на буџетот. До крајот на 2005, буџетскиот формат беше проширен со дополнителни буџетски позиции за да ги задоволи потребите за подготовка на буџетот за 2006.

Буџетскиот формат спонзориран од ОБСЕ им обезбеди на општините алатка за полесна и побрза подготовка на буџетот. Во исто време, овој проект му овозможи на Министерството за финансии да го усогласи општинскиот буџетски процес во периодот кога се изготвуваше ребалансот на буџетот за 2005, да ја зголеми ефикасноста и да го подобри управувањето и планирањето на буџетот и протоколот на информации помеѓу нивото на централна и локална власт.

Само мал дел од општините не успеаја да го усвојат буџетот на време.³² Овие доцнења не предизвикаа никакви пореметувања во процесот на децентрализација и на нив може да се гледа како на можни и нормални појави.

Речиси сите општини го користеле софтверот за подготовка на буџетот за 2006. Само една општина (Новаци) не го користела поради технички проблеми, односно поради стариот компјутерски софтвер на кој не можела да работи буџетската програма. Одговорите во студијата покажаа дека просечната оценка за квалитетот и корисноста на софтверот е 4,50 (на скалата од 1-5 со 5 како „најкорисен“), што го покажува задоволство на корисниците (финансиските работници) со софтверот. Исто така, околу 90% од одговорите припаѓаат на двете највисоки оценки (4 и 5), што покажува дека софтверот бил многу корисен за општините.

3.2. Употреба на Софтвер за извршување на буџетот и финансиско известување

Во периодот од април - јуни 2006 ОБСЕ спонзорираше проект кој се однесуваше на извршувањето на буџетот и финансиското известување како најважни прашања од фискалната децентрализација. Изготвениот софтвер се базираше на буџетскиот формат произведен во 2005, кој беше надграден и се создаде интегрирана и целосна програма која ги опфаќа сите аспекти на општинското буџетирање и известување. Во овој поглед, локалните финансиски работници беа запрашани за нивното мислење за корисноста на софтверот за извршување на буџетот и финансиското известување. Вкупно 63 општини (77% од испитаниците) одговорија дека веќе го

³² Општините кои не го усвоија буџетот до 31 декември 2005, беа следниве: Желино, Вевчани, Прилеп, Пласница, Македонска Каменица, Македонски Брод, Кичево и Аеродром.

користеле новиот софтвер. Причината за ниската стапка на користење е доцниот период на дистрибуција на софтверот (мај 2006). Во однос на корисноста, 76% од одговорите припаѓаа на двете највисоки одговори (4 и 5). Дистрибуцијата на одговорите е презентирана подолу:



Легенда: 1 како НАЈМАЛКУ корисен, 5 како НАЈМНОГУ корисен

3.3. Извршување на буџетот

Извршувањето на Буџетот е фаза кога предвидените средства во буџетот се користат за реализација на годишните програми на општината. Возможно е добро формулиран буџет лошо да се имплементира и поради тоа многу е важно да се обрати посебно внимание на добро формулирање на буџетот во текот на фазата на подготовка на буџетот. Процесот на извршување на буџетот вклучува планирање и известување за трошоците, преносот на средства помеѓу буџетските ставки, контрола, како и мониторинг на расходите и реализација на услугите и програмските цели. Контролата над трошоците, управувањето со готовинскиот тек и ревизијата се алатки кои им помагаат на одговорните луѓе во општината да управуваат со тековните активности во смисла на имплементација на буџетот.

Општината мора да ги контролира своите расходи од следниве причини: собраните приходи може да се помали од предвиденото и расходите може да ги надминат приходите. Кварталната алокација на општинските трошоци може да овозможи трошење на финансиите како што е предвидено, попрецизно планирање и

користење на квартални проекции во фазите на планирањето на локалниот буџет. Поради важноста на доследното извршување на буџетот за финансиската благосостојба на единиците на локалната самоуправа, беше направена анализа за нивото на извршување на буџетот. Извршувањето на буџетот варира од најниското ниво, 2% во Македонски Брод и 8% во Аеродром, па до нависоките 60% во Бутел и Илинден. Ако ги споредиме овие одговорите во врска со навременото усвојување на буџетот, може да се заклучи дека општините со најниско ниво на извршување на буџетот се оние кои не успеале да го усвојат буџетот на време (до 31 декември 2006).

Просечниот процент на извршување на буџет до крајот на првата половина на 2006 година изнесуваше 20 до 40%. Сепак, во пракса, речиси 50% од буџетот се извршува во последното тромесечие на буџетната година. Ова во одредена мерка е резултат на фактот што само приходите од данокот на додадена вредност (ДДВ) и данокот на личен приход (ДЛП) се префрлаат до општините секој месец. Другите приходи, како што се локалните даноци, такси, надоместоци, и дотациите од ресорните министерства и фондовите се пренесуваат на крајот на годината.

4. Назначување на внатрешен ревизор и овластен сметководител

Заради зајакнување на внатрешна контрола, градоначалникот е обврзан да назначи овластен сметководител. Исто така, општината треба да воспостави политики на и постапки за внатрешна ревизија во согласност со меѓународни стандарди за професионално вршење на внатрешна ревизија, прифатени од страна на Министерството за финансии. Внатрешните ревизори треба да бидат назначени од страна на општинскиот Совет на предлог на градоначалникот.

4.1. Која е функцијата на внатрешниот ревизор и овластениот сметководител?

Двете функции се воведени со цел зајакнување на примената на законот во фискалната сфера.

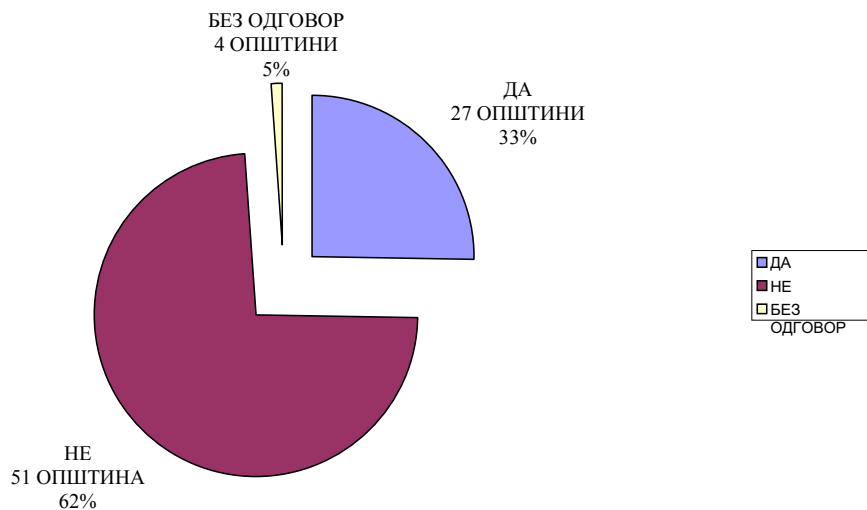
Овластениот сметководител ги води деловните книги и сметководствените документи, обработува податоци и подготвува годишни извештаи за буџетот. Тој/таа се грижи сите исплати од буџетот да се во согласност со Законот за сметководство за буџетот и буџетските корисници, Законот за буџет и Одлуката за извршување на општинскиот буџет. Може да има и повеќе вработени во финансиските сектори на општините, но само еден може да биде овластен сметководител. Не е задолжително за овластен сметководител да биде назначен раководителот на Секторот за финансии и буџет.

Внатрешниот ревизор се назначува од страна на Советот на предлог на градоначалникот. Општината треба да основа систем и постапки за внатрешна

ревизија во согласност со меѓународните стандарди. Внатрешниот ревизор е независен во својата работа и им рапортира директно на градоначалникот и советот. Внатрешната ревизија е независна, објективна и постојана консултантска активност наменета да го подобри работењето на општинската администрација. Им помага на општините да ги постигнат нивните цели со донесување на систематски и дисциплиниран пристап за оценување и подобрување на управувањето со ризикот, контролата и процесите на раководење.

Поради значењето да се има овластен сметководител и внатрешен ревизор во општинската администрација, во истражувачката студија беше анализирано ова прашање. Одговорите на општините може да се прикажат на следниот начин:

Назначување на внатрешен ревизор



Најголемиот дел од општините (73%) одговориле дека не е назначен внатрешниот ревизор. Само 26% од општините имаат внатрешен ревизор. Ситуацијата е уште понеповолна кога овие одговори ќе се анализираат заедно со оние од прашањето колку од оние со внатрешен ревизор имаат изготвено правилник за внатрешна ревизија. Само 10 општини посочиле дека поседуваат таков правилник. Ова води кон заклучок дека не постои развиена свест за потребата за и функцијата на внатрешниот ревизор. Недостатокот на знаење и вештини за внатрешната ревизија може да се надмине со дополнителна техничка помош и обука на локалните државни службеници.

Слично, само 33 % од општините назначиле овластен сметководител. Најголемиот дел сеуште не се запознаени со оваа функцијата.

4.2. Заклучок

Најголемиот дел од градоначалниците не се свесни дека назначувањето на внатрешен ревизор и овластен сметководител е законска обврска пропишана со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа и не зависи од нивната добра волја. Во многу случаи градоначалниците веруваат дека треба да вработат ново лице за позицијата на овластен сметководител и се правдаат дека го немаат вработено заради финансиски причини. Ова сфаќање произлегува од недоволното познавање на законските одредби.

Генерално, градоначалниците веруваат дека раководителот на финансискиот сектор автоматски треба да ја заземе позицијата на одговорен сметководител- што законски не е правилно. За да се смета дека е назначен одговорен сметководител, треба да постои официјална одлука од градоначалникот. Причината зошто многу општини ги немаат овие работни места е што самиот процес на назначување не им е доволно јасен на градоначалниците.

Назначувањето на внатрешен ревизор и овластен сметководител би водело кон подобрување на управувањето со општинските финансии.

5. Финансиски сектор - организациона поставеност

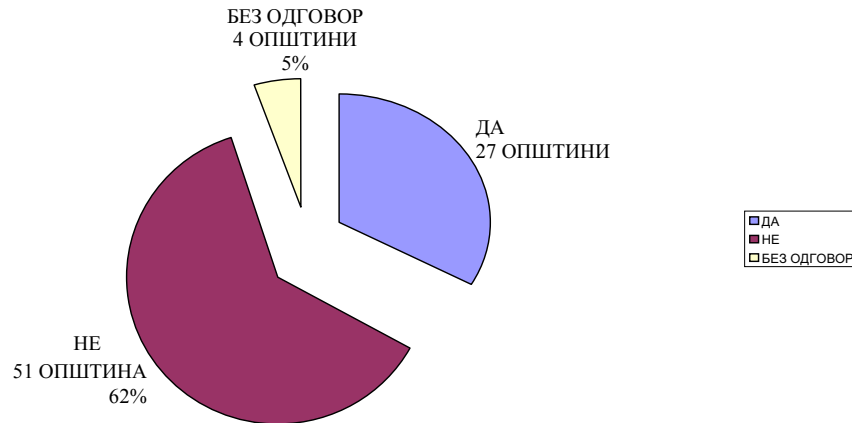
Постоењето на финансиски и сектор за даноци во единиците на локалната самоуправа е предуслов пропишан од страна на владата за влегување во втората фаза на процесот на децентрализација.³³

Поконкретно, втората фаза ќе започне ако најмалку 90% од вкупниот број на општините, во кои живеат најмалку 90% од населението, во рамките на општинската администрација имаат најмалку двајца вработени кои се квалификувани за финансиско управување, подготовка на буџетот, спроведување на буџетот, сметководство и финансиски извештаи, и најмалку тројца вработени кои се квалификувани за идентификување и собирање на даноци.

Вообичаената организациска поставеност во општините е да постои одделение за финансии. Покрај 72% од општините што имаат одделение за финансии, околу 23% од општините имаат независен сектор за финансии кој се состои од три одделенија (понекогаш дури и заедно со одделението за локален економски развој). Резултатите од анализата се прикажани подолу:

³³ Законите исто така ја даваат можноста за организирање на сектори за финансии и администрирање на даноци во соработка со соседните општини. Ова може да се направи преку различни форми на меѓуопштинска соработка.

Назначување на овластен сметководител



Од приказот може да се види дека околу 5% од општините основале форма на меѓуопштинска соработка во врска со услугите од областа на финансискиот менаџмент. Земајќи ги во предвид предностите на меѓуопштинската соработка, може да се нагласи дека постои многу повеќе простор за соработка и поделба на трошоците во оваа сфера. За да се постигне ова, а во отсуство на подзаконски акти за основање на различни форми на меѓуопштинска соработка, помошта и обуката треба да се пружат на општините за да се воведат овој концепт и да се објасни како општините би можеле да имаат корист од тоа.

5. Администрирање на локалните даноци

Кога законскиот пакет за фискална децентрализација стапи во сила, општините се здобија со право независно да располагаат со сопствените извори на приходи. Во согласност со економската политика на државата, општините се финансираат од сопствени приходи (локални даноци, надоместоци и такси одредени со закон) како и од други извори на финансирање. За да се зголеми нивото на собирање на приходите, општините имаат право да управуваат со сопствените фискални политики, односно да ја дефинираат стапката на данокот и висината на локалните надоместоци и такси.

Со почетокот на процесот на децентрализација, општините превземаат одреден број на вработени од подрачните единици на Министерството за финансии и Управата за јавни приходи. Сепак, архивата и документацијата (на пример базата на податоци за даночните обврзници за данок на имот) не беа пренесени во општините на време или во форма во која можеа да се користат (информациите во базата на податоци се пренесени со огромно задоцнување и без софтвер со кој би можеле да се прочитаат податоците). Како резултат на ова, овие информации не

ОБСЕ/СРЈА- Анализа на имплементација на процесот на децентрализација, јули 2006

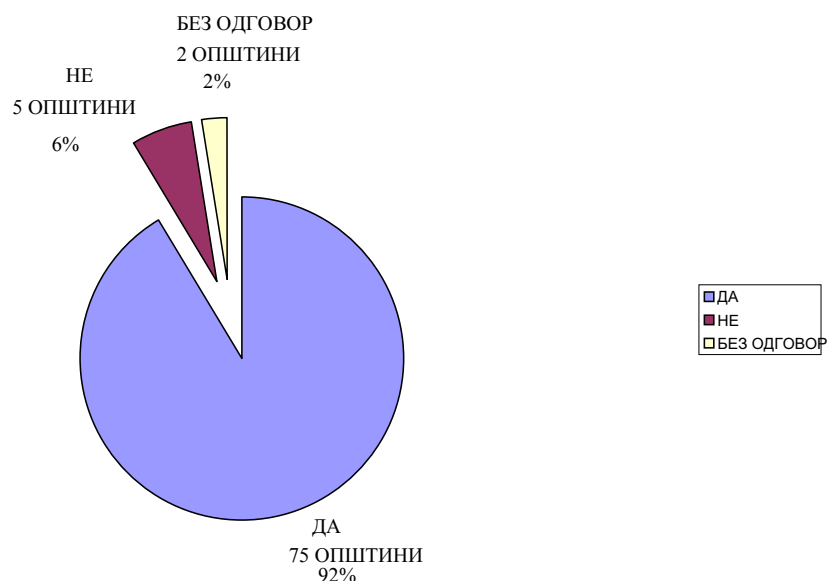
можеа да се користат од единиците на локалната самоуправа за подготовка на даночните облози за 2006 во законски пропишаниот роков , 31 март.

Исто така, во јуни 2005 Владата усвои Методологија за проценка на пазарната вредност на недвижниот имот. Оваа методологија е од огромно значење за единиците на локалната самоуправа на патот кон нивната поголема фискална независност, бидејќи ја поставува основата за генерирање на даночни приходи засновани на нова, пореална даночна основа.

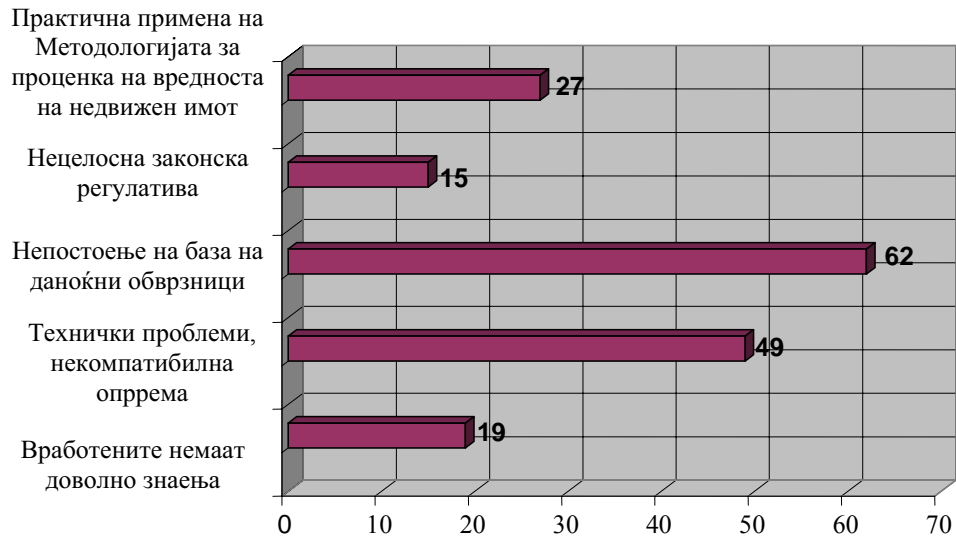
Во првата година од функционирањето во рамките на децентрализираните надлежности , администрацијата на локалните даноци и такси е посочена како една од најпроблематичните области во работењето на единиците на локалната самоуправа. За да се обезбеди правилно разбирање на постапките за администрирање на локалните даноци, од голема важност е да се овозможи дополнителна помош на општинските финансиски работници во одделенијата за администрирање на даноци.

Погоре споменатото може да се подржи со одговорите добиени од службениците во даночната администрација во единиците на локалната самоуправа. Вкупно 92 % од општините посочиле дека наишле на тешкотии при администрирање на даноците. Сржта на овие проблеми лежи во силните причини поврзани со централната власт која не успеа да ја пренесе базата на податоци со даночните обврзници во рокот предвиден со Законот за финансирање (пред почетокот на процесот на децентрализација на 1 јули 2005).Други 60% од општините се пожалиле дека најголемиот проблем претставувал недостатокот на соодветна компјутерска опрема, а 33% се соочиле со проблеми во врска со правилната примена на Методологијата за проценка на пазарната вредност на недвижниот имот. Одговорите се дадени во приказот подолу:

Проблеми во даночната администрација



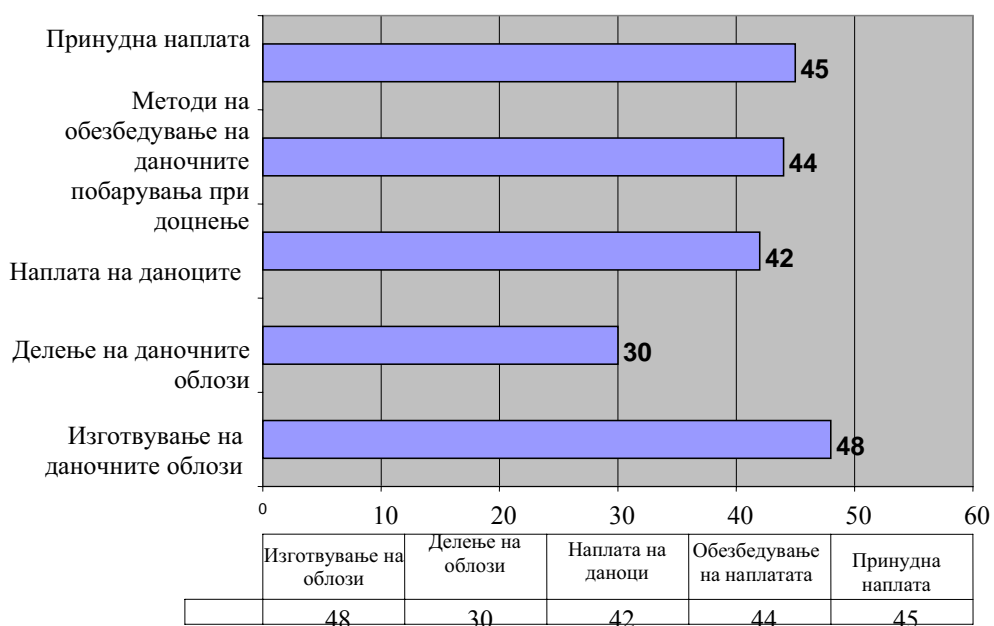
Проблеми во даночната администрација



	Вработение немаат доволно знаења	Технички проблеми	Непост. База на даночни обврзници	Нецелосна законска регулатива	Примена на Методологијата
	19	49	62	15	27

Одговорите на финансиските службеници претставуваат јасен показател каде треба да се фокусира помошта во фискалната сфера во периодот кој претстои. Најприоритетните области за помош се графички прикажаните во табелата подолу.

Најпотребна помош во даночните одделенија на општините



	Изготвување на облози	Делење на облози	Наплата на даноци	Обезбедување на наплатата	Принудна наплата
	48	30	42	44	45

Истражувањето покажа дека најсериозниот проблем за општините во фискалната област се непостоењето на база на податоци на даночните обврзници. Со помош на донаторите во земјата, особено Американската агенција за меѓународен развој / Проект за децентрализација, во моментот се инсталира нов софтвер за даночна администрација и сметководство во 39 општини. Дел од софтверот е развиен за да се создаде основа за изготвување на нова ажурирана база на податоци за даночните обврзници. Со инсталирањето ќе се создадат услови за надминување на некои од најголемите проблеми кои беа посочени од општините (изготвување на даночните облози). Исто така значајна е помошта на Европската агенција за реконструкција - канцеларија во Скопје, која вклучи неколку аспекти на фискалната децентрализација спроведено преку проектот „Техничка помош на Министерството за финансии“. Друг важен елемент за постигнување на поголемо ниво на собирање на такси и даноци е функционирање на институциите за принудно плаќање.³⁴ Општините во периодот што доаѓа можат или да ги зајакнат сопствените сектори за инспекција или да се вклучат во иницијативите за меѓуопштинска соработка и да ги користат услугите заедно со другите единици на локалната самоуправа.

6.1. Заклучок

Голем број на општини се соочија со проблеми во администрацијата на локалните такси и даноци како основни извори на сопствени приходи. Најголемиот дел од овие проблеми, особено навременото доставување на даночните облози како основа на собирање на приходите можеа да бидат избегнати со соодветна и навремена поддршка од Министерството за финансии и Управата за јавни приходи. Помалку сериозни проблеми се појавија во општините во кои претходно постоеле подрачни единици на Министерството за финансии и Управата за јавни приходи, бидејќи превземените работници не морале физички да ги менуваат канцелариите и можеле да продолжат со користење на постоечките бази на податоци на даночните обврзници (како што се општините Струмица, Крива Паланка, Куманово, итн). Сепак, постоечката база на податоци бара внимателно ажурирање за да ја прикаже вистинската состојба.

³⁴ Во случаи кога општината не може да ги наплати побарувањата по основ на обврските на граѓаните за даноци и такси, принудното плаќање е начин за собирање на овие приходи.

7. Заклучоци и препораки за имплементацијата на фискалната децентрализација

Истражувањето за управување со општинските финансии ни дава показатели за тоа е имплементиран процесот на фискална децентрализација една година по неговото отпочнување во јули 2005. Анализирани се основните елементи за успех на процесот, како што се постоењето на буџетирање со учество на граѓаните, навремено усвојување и соодветно извршување на општинскиот буџет, праксата за следење на буџетскиот календар, системот на внатрешна контрола и ревизија и администрацијата на локалните даноци и такси.

Една општа забелешка и заклучок е дека ситуацијата во финансиската област не покажува разлики во одговорите во однос на големината на општините, политичката припадност на градоначалниците, етничката структура на населението или урбаниот/руралниот карактер на општините. Одговорите или се унифицирани како проблемите кои се среќаваат во администрација на локалните даноци и такси или различноста не се однесува на еден или друг вид на општина (голема/мала, со/без малцинство над 20%, политичката афилијација на градоначалникот итн.). Ова наведува на заклучок дека опишаната состојба е генерална и подеднакво важи за сите единици на локалната самоуправа низ целата земја.

Значаен дел од процесот на децентрализација е транспарентноста и отчетноста на локалната самоуправа. За да се постигне ова, локалните власти треба да го зголемат учеството на граѓаните во работата на општината. Иако концептот на буџетирање со учество на граѓаните е сеуште нов во земјата, постојат добри примери кои покажуваат позитивен развој во овој правец. Ова е поддржано од фактот што некои општини успеале да организираат и по 30 собири на граѓани заради заедничко поставување на локалните приоритети во општинскиот буџет. Од друга страна, најголемиот дел од општините не ги вклучува граѓаните во подготовка на локалните финансиски планови, што доведе до заклучок дека концептот сеуште не е правилно разбран и имплементиран. Иницијативите за информирање на граѓаните за тоа како општината ги троши финансиските средства би биле важен чекор кон зголемување на транспарентноста. Досега, презентациите се фокусирани на прикажување само на завршените проекти наместо да и се даде на јавноста целосна информација за големината на собраните приходи и програми на кои овие приходи биле потрошени. Презентацијата на структурата на локалните приходи и расходи по програми може лесно да се направи со форматот на новиот буџет кој автоматски ја дава оваа можност. Земајќи ги претходно споменатите заклучоци, фокусот во претстојниот период треба да биде на зајакнување на буџетирањето со учество на граѓаните, транспарентноста и отчетноста како клучни постулати на локалната демократија, со помош на промоција на концептот помеѓу локалните власти, деловниот сектор и НВО секторот во единиците на локална самоуправа.

Истражувањето исто така се фокусираше на ефикасноста на локалната администрација во финансиските сектори анализирана со помош на прашања за усвојувањето и следење на буџетскиот календар. Општините треба да се охрабрат

да го усвојат и користат буџетскиот календар во спроведување на нивните активности во текот на буџетската година бидејќи е алатка за подобро планирање и извршување на финансиските и буџетските активности. Оние единици на локалната самоуправа кои имаат усвоиле буџетски календар искусиле само позитивни ефекти од неговата примена и тоа може да има позитивно влијание и врз сите останати општини.

Друга важна корист која треба да ја донесе децентрализацијата е подобро почитување на законите. Со цел зајакнување на внатрешната контрола и заштита од измама, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа пропишува обврска дека функциите на внатрешен ревизор и овластен сметководител мора да се присутни во секоја единица на локална самоуправа. Ова истражување покажа дека голем број на градоначалниците не се свесни дека оваа одредба е задолжителна. Во многу случаи општините наведуваат дека основна причина зошто немаат внатрешен ревизор и овластен сметководител е недостатокот на пари. Постои погрешна претстава дека треба да се вработи ново лице за секое од овие работни места што е погрешно. Она што е важно е да се применат законско пропишаните одредби за назначување на овластениот сметководител и внатрешниот ревизор. Откако ќе се постават овие позиции треба да се изготви опис на работното место, што пак е неопходно за постигнување на посакуваните резултати.

Ако мора да се избере една област која би се издвоила како најпроблематична заво текот на првата година од фискалната децентрализација, тоа е администрацијата на локалните даноци и такси. Земајќи во предвид дека собирањето на сопствени приходи се смета за основа на нормалното функционирање на единиците на локална самоуправа, може да се заклучи дека пружањето на неопходната помош во оваа област е клучно за успехот на децентрализацијата во следните фази од нејзиното спроведување. Исто така, единиците на локалната самоуправа треба да размислат за соработка и поделба на трошоците на ова поле како значајна можност која ја дава законот. За да се направи тоа, потребна е анализа на придобивките и трошоците (cost – benefit analysis) за да се оправда постоењето на посебен сектор или одделение во општината и врз основа на овие резултати, општините да се свртат кон најисплатливиот начин на организација. Како што беше наведено од испитаниците во истражувањето, многу добредојдена би била помошта и обуката за основање на различните форми на меѓуопштинска соработка за понатамошно промовирање на концептот и придобивките што општините би можеле да ги имаат од неа.

Во претстојниот период, ОБСЕ и другите претставници на меѓународната заедница во земјата треба постојано да го следат развојот во фискалната сфера и да ги дизајнираат програмите за помош во форма која најдобро би ги задоволрила потребите на локалната власт. Само со постојана имплементација на законските одредби во фискалната област, поткрепена со почитување на основните принципи за добро владеење - отчетност, транспарентност, ефикасност, напредна визија и владеење на законите, децентрализацијата ќе ги исполни поставените цели.