



АНАЛИТИЧКИ ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Аналитички извештај за процесот на децентрализација

БЛАГОДАРНОСТ

Мисијата на ОБСЕ во Скопје би сакала да ја изрази својата благодарност до сите општински администрации и општински совети кои го пополнија прашалникот од анкетата и со тоа дадоа вреден придонес кон изготвувањето на овој извештај. Посебна благодарност се изразува до претставниците на оние општини кои дадоа свој пишан и вербален придонес во текот на теренската посета од страна на претставниците на Одделот за демократско владеење, како и во текот на регионалните работилници организирани со цел да се соберат дополнителни информации за прашања поврзани со процесот на децентрализација обработени во овој извештај, а сè со цел да му обезбеди на читателот попрегледна слика за развојот на процесот на децентрализација во земјава.

На крајот, Одделот за демократско владеење ја изразува својата благодарност до своите колеги кои го овозможија објавувањето на овој извештај.

Членовите на Одделот за демократско владеење и автори на овој извештај се:

Кристина Јованова, Виш програмски асистент

Маја Лазарова- Крстевска, Национален програмски офицер

Лириим Далипи, Национален програмски офицер

Методија Димовски, Национален програмски офицер

Авторски права:

Мисија на ОБСЕ во Скопје

Зграда Nuperium Скопје

Булевар 8-ми септември, бр. 16

osce.org/skopje

септември, 2014

ВОВЕД

Децентрализацијата е еден од главните пилари на Охридскиот рамковен договор. Набљудувањето и проценката на развојот на децентрализацијата претставува суштина на мандатот на Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Почнувајќи од 2006 година, Мисијата на ОБСЕ во Скопје изготвува проценки на развојот на процесот, со специфични препораки и предлози за локалната и централната власт.

Аналитичкиот извештај за имплементација на процесот на децентрализација е резултат на теренски истражувања и истражувања на секундарни податоци кои беа спроведени од страна на Одделот за демократско владеење при Мисијата на ОБСЕ во Скопје во периодот јули 2012 и јули 2013 година. Своите резултати ги базира на теренско истражување со анкетен прашалник спроведено во одбрани општини, истражување на секундарни податоци базирано на пишани материјали набавени од централни институции, како и анализа на соодветни законски прописи. Целта на извештајот е да се даде оценка за напредокот во имплементација на процесот на децентрализација во специфични реформски области поврзани со Охридскиот рамковен договор.

Структурата на истражувањето се состои во следново:

1. Општ статус на процесот на децентрализација
2. Анализа на управување со човечките ресурси во процесот на децентрализација
3. Статус на фискалната децентрализација
4. Функционирање на општинските совети
5. Граѓанско учество на локално ниво
6. Функционирање на комисиите за односи помеѓу заедниците

Извештајот ги отсликува перцепциите на општинското раководство и администрацијата за клучните аспекти на процесот на децентрализација. Исто така дава оценка за напредокот постигнат во имплементација ка клучните децентрализираны надлежности и ги идентификува предизвиците кои влијаат врз ефективното доставување на јавни услуги на локално ниво.

Општините кои се вклучени во теренското истражување се внимателно одбрани во зависност од тематската област и се различни за поединечните поглавја. Тие сочинуваат репрезентативен примерок за елаборираните наслови во извештајот. Резултатите се комбинирани со резултатите од истражување на секундарни податоци, анализа на закони и информации добиени од централните владини институции.

Заклучоците и препораките на крајот од секое поглавје даваат генерални насоки за засегнатите страни во областа на децентрализацијата како на централно, така и на локално ниво. Веруваме дека овој извештај дава значајна можност на

сите засегнати страни за проценка на постигнатите резултати и идните насоки на активности. Како што децентрализацијата се движи кон својата зрела фаза на имплементација, ова ќе биде од круцијално значење. Овој извештај треба да придонесе за зајакнување на демократијата и доброто владеење во земјата и Мисијата на ОБСЕ ги повикува сите заинтересирани страни на најдобар можен начин да ги искористат неговите препораки.

СОДРЖИНА

I. ГЕНЕРАЛЕН СТАТУС НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	7
II. АНАЛИЗА НА УПРАВУВАЊЕТО СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА.....	19
III. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	37
IV. ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ОПШТИНСКИОТ СОВЕТ	65
V. ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО НА ЛОКАЛНО НИВО	75
VI. КОМИСИЈА ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ (КОМЗ)	85

I. ГЕНЕРАЛЕН СТАТУС НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

ВОВЕД И ИСТОРИЈАТ

Процесот на децентрализација е во фокусот на интересите на ОБСЕ Мисијата во Скопје уште од 2005 година. Во рамките на овој период, Одделот за демократско владеење на Мисијата продуцираше шест извештаи за оценка, вклучително и последниот кој претставуваше компаративен преглед кој се однесуваше на севкупниот период на децентрализација од 2006 до 2011 година.

Имајќи предвид дека процесот влезе во втората фаза која што е повеќе фокусирана на развивање на капацитети на општините, следствено на тоа и Мисијата го подеси својот пристап. Во тој поглед, наместо традиционалното анкетирање на сите аспекти на процесот на децентрализацијата, Мисијата во 2012 година ги фокусира своите напори во одредени области, кои што се во согласност со неодамнешната тригодишна Програма за имплементација на процесот на децентрализација и да продуцира аналитички прегледи на статусот во тие области.

Имено, како дел од проектот за 2012 година, Одделението за Реформа на јавната администрација при Мисијата на ОБСЕ во Скопје, предвиде подготовка на длабински прегледи и анализа на клучните предизвици во процесот на децентрализација.

Овој извештај вклучува наоди кои што произлегуваат од прегледите на легислативата и тековните практики, анализа на податоци кои се собрани по пат на анкетни прашалници кои што се одговорени од репрезентативен примерок на општини како и анкети на јавно мислење¹ за перцепцијата на граѓаните и вклучува заклучоци и препораки. Прашалникот беше подготвен од страна на Одделението за реформа на јавната администрација, додека пак Институтот за Демократија Социетас Цивилис, Скопје (ИДСЦС) ја подготви databазата и ја направи прелиминарната анализа.

Прашалникот за општините кој се однесува на генералниот статус беше испратен до 28 одбрани општини од кои што 23 ги поднесоа нивните одговори. Селекцијата се базираше на географската дистрибуција, етнички состав, рурален/урбан карактер и број на популација, при што особено внимание беше посветено на тоа да се покријат сите осум статистички региони во земјата.

Со прогласувањето на независност во 1991 година, земјата наследи еден од најдецентрализираните системи во Европа со 34 општини. И покрај тоа,

¹ Анкетата беше спроведена од 8-12 септември 2012 година, од Институтот за демократија “Социетас Цивилис”

беше воведена нова територијална организација со 124 единици на локалната самоуправа, и наместо да се унапреди процесот на децентрализација, Законот за Локална самоуправа од 1995 година претставуваше значаен чекор наназад. Ваквиот нов систем ги остави општините само со ограничени надлежности во мал број на области.

Со ратификацијата на Европската Повелба за локална самоуправа во 1997 година, се реafirмира потребата за пренесување на надлежности од централната власт на локалната самоуправа, која понатаму беше поддржана со усвојувањето од страна на Владата на нејзината прва Стратегија за реформи на системот на локална самоуправа во 1999 година.

Сепак, процесот навистина беше поставен на приоритетната агенда со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор (ОРД) во 2001 година на што следеше и усвојувањето на Уставните измени кои што беа потребни за да се постигнат целите дефинирани во Стратегијата.

Следното постигнување беше новиот Закон за локална самоуправа усвоен во 2002 година со кој што се зголеми авторитетот на избраните локални претставници и во голема мера се зголемија надлежностите на општините. По усвојувањето на законот следеше усвојување на Оперативната програма за децентрализација на власта за 2003-2004 година со која што се дефинира тајмингот за усвојување на потребната легислатива, вклучително и клучните три закони усвоени во 2004 година со кои што понатаму се унапреди развитокот на системот на децентрализација:

- Закон за финансирање на локалната самоуправа
- Закон за територијална организација на локалната самоуправа (со кој што се намали бројот на општини од 124 на 85, вклучително со Градот Скопје со неговите 10 единици на локална самоуправа)
- Закон за Градот Скопје.

Тригодишни програми за имплементација на процесот на децентрализација беа усвоени како продолжение на првата Програма за имплементација на процесот на децентрализација (2004-2007, 2008-2010 и 2012-2014) и Деталниот план за пренесување на надлежности и ресурси во процесот на децентрализација (2005). Сите овие трудови предвидуваа прилагодување на легислативата која што беше потребна за непречено пренесување на надлежностите, фондовите, објектите и персоналот од централно на локално ниво кој што започна на 1 јули 2005 година. Од тогаш, децентрализацијата е на врвот на агендата на приоритетни области на земјата. Последната Програма се фокусира на неколку области, меѓу кои спаѓаат:

- Ефикасно и ефективно продолжување на децентрализацијата како клучен принцип на Охридскиот рамковен договор
- Фискална децентрализација на преостанатите општини во првата фаза;
- Понатамошно зајакнување на капацитетите на локалните самоуправи за остварување на нивните надлежности
- Обезбедување на проактивен пристап до јавните информации и зголемено ниво на транспарентност и одговорност
- Зголемено вклучување на граѓаните во процесот на развивање на политики и донесување на одлуки на локално ниво

Со цел да може да се утврди генералниот статус на процесот на децентрализација, од суштинско значење е да се анализира и спореди перцепцијата како на граѓаните така и на општинските администрации. Првите се крајните корисници на општинските услуги, додека пак вторите се тие што ги обезбедуваат или управуваат со тие услуги

Јавното мислење на граѓаните се фокусираше на неколку области кои што се сметаат за клучни за да може да се утврди генералниот статус на децентрализацијата, имено:

- Влијанието на децентрализацијата во подобрувањето на животот во општините
- Ниво на задоволство од квалитетот на општинските услуги
- Степен на политизација во општинската администрација
- Главни предизвици на општинската администрација

Од друга страна, прашалникот за општинската администрација се фокусираше на следните области:

- Ниво на напредок во областите во рамки на надлежностите на општините
- Ниво на соработка со централните владини институции
- Ниво на задоволство од квалитетот на општинските услуги
- Степен на политизација на општинската администрација

НАПРЕДОК НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ВО ОБЛАСТИТЕ ВО РАМКИ НА НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА ОПШТИНИТЕ

Следниве општини беа предмет на истражување со анкета:

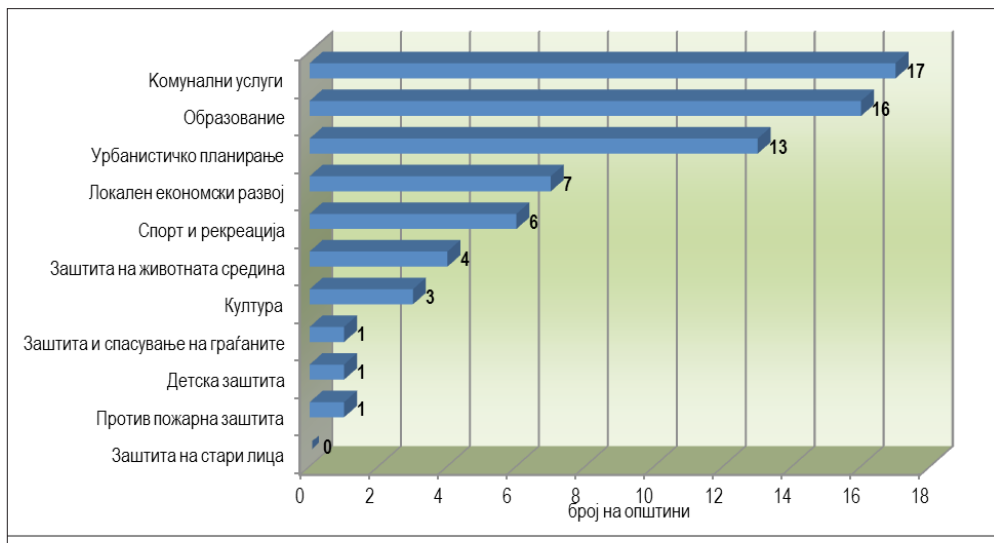
РЕГИОН	ОПШТИНА
ВАРДАР	Кавадарци
	Росоман
ИСТОЧЕН	Зрновци
	Кочани
	Пехчево
ЈУГОЗАПАДЕН	Дебарца
	Осломеј
	Охрид
	Центар Жупа
ЈУГОИСТОЧЕН	Гевгелија
	Дојран
ПЕЛАГОНИЈА	Крушево*
	Новаци
	Прилеп*
ПОЛОГ	Боговиње
	Врапчиште*
	Гостивар
	Маврово и Ростуша*
СЕВЕРОИСТОК	Крива Паланка
	Старо Нагоричане
СКОПЈЕ	Аеродром
	Арачиново
	Бутел
	Карпош
	Сопиште
	Чаир
	Чучер-Сандево
	Град Скопје*

**Овие општини не одговорија на прашалникот*

Првото прашање за општините беше – *Според Ваше мислење кои се (3) трите надлежности на Вашата општина во кои што е постигнат најголем напредок почнувајќи од 30 јуни 2012 година?*

Како што се очекуваше, поголемиот дел од општините сè уште ги сметаат комуналните услуги, образованието и урбаното планирање (урбанизмот) како трите главни најпрогресивни области во рамки на нивните надлежности. Последната анкета откри дека 65,4% од општините вклучени во анкетата ги сметаат комуналните услуги како најпрогресивна област, проследени од образованието со 61.5% и урбаното планирање со 50.0%. Ова е многу значаен наод бидејќи истиот укажува на тоа дека состојбата во овие области постепено се подобрува и дека општините може да фокусираат поголемо внимание и капацитет на други области кои се значајни за подобрување на животот на нивните граѓани.

Графикон 1. Општински надлежности со најголем напредок од 30 јуни 2012 година

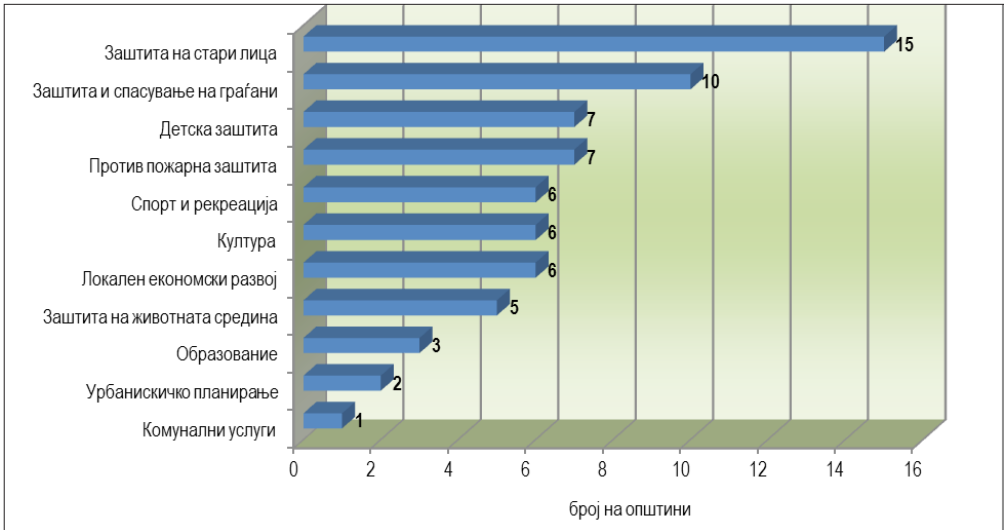


Второто прашање беше спротивното – *според Вас кои се 3 (трите) надлежности на Вашата општина во кои што е постигнат најмал напредок почнувајќи од 30 јуни 2012 година?*

Овде повторно, одговорите покажаа дека општините сè уште имаат најповеќе потешкотии со обезбедување на нивните услуги во областите на противпожарна заштита, заштита на деца, заштита на постарите и спасување на граѓаните. Загрижувачки е фактот што 57.7% од општините ја перцепираат заштитата на постарите, со што се потврдува растечкиот тренд на слабиот напредок во оваа област. Всушност, ова е највисокиот степен кој што е забележан од страна на ОБСЕ од почетокот на децентрализацијата во 2005 година. Спасување на граѓаните се смета како надлежност во која што има најмалку напредок од страна на 38.5% од општините, додека пак подеднаков број од 26,9% перцепираат таква состојба во областа на противпожарна заштита и заштита на децата.

Од друга страна пак, само мал број на општини сметаат дека урбанистичкото планирање и животната средина се помеѓу областите со најмал напредок, и ова е за прв пат од 2005 година наваму овие две области да не се сметаат за такви. Со ова се потврдува заклучокот од состојбата изнесена погоре дека состојбата во урбанистичкото планирање е постепено подобрена.

Графикон 2. Надлежности на општините со најмал напредок почнувајќи од 30 јуни 2012 година



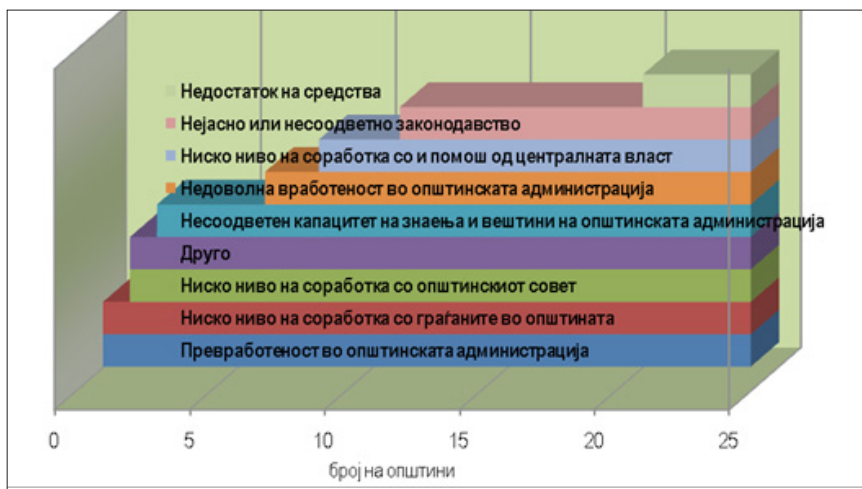
Третото прашање исто така беше едно од стандардните анкетни прашања кое што имаше за цел да ги утврди причините за задоволителниот/слабиот напредок при извршувањето на надлежностите – *Според Вас кои се 3 (трите) најголеми проблеми при извршување на надлежностите на Вашата општина почнувајќи од 30 јуни 2012 година?*

Најголемите проблеми на децентрализацијата почнувајќи уште од 2005 година и понатаму остануваат истите три: недостаток на фондови (80.8% од општините), нејасна или несоодветна легислатива (46.2%), и ниско ниво на соработка со и поддршка од централната власт (36.4%).

Иако се очекуваше дека по инерција недостатокот на средства сè уште ќе биде високо позициониран на листата на проблеми, во моментот проблемот предоминантно резултира од несоодветните блок донации од централниот буџет кои што се наменети за греење во училиштата и транспорт на учениците.

Ова исто така може да биде и причината за зголеменото незадоволство од страна на општините во однос на квалитетот на легислативата и нивото на соработка со институциите на централната власт, што секако дека претставува сигнал за зголемена загриженост.

Графикон 3. Најголеми проблеми при извршување на општинските надлежности почнувајќи од 30 јуни 2012 година

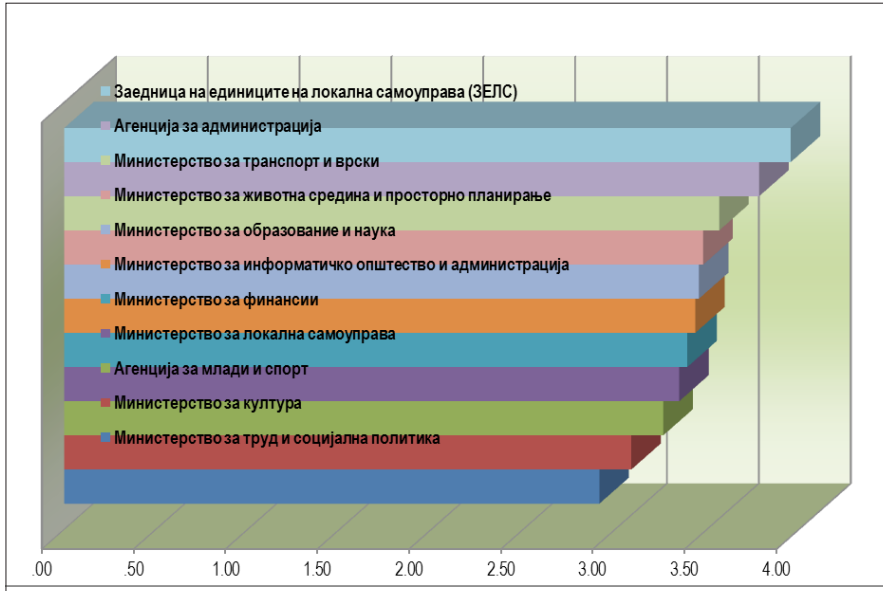


СОРАБОТКА СО ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ

Следните две прашања имаа за цел да ги утврдат причините за добрата/слабата соработка со централните институции – *Според Вас, како би ја оцениле Вашата соработка со долунаведените институции?*

Сепак, одговорите сè уште покажуваат неподготвеност на општините да бидат поотворени, со оглед на тоа дека просечната оценка на задоволство е 3.42, што не кореспондира со нивната перцепција на соработка со централните институции како еден од најголемите проблеми во децентрализацијата. Сепак, ако се спореди резултатот на анкетата од минатата година, тогаш станува очигледно дека нивото на соработка е намалено за 0,5 поени.

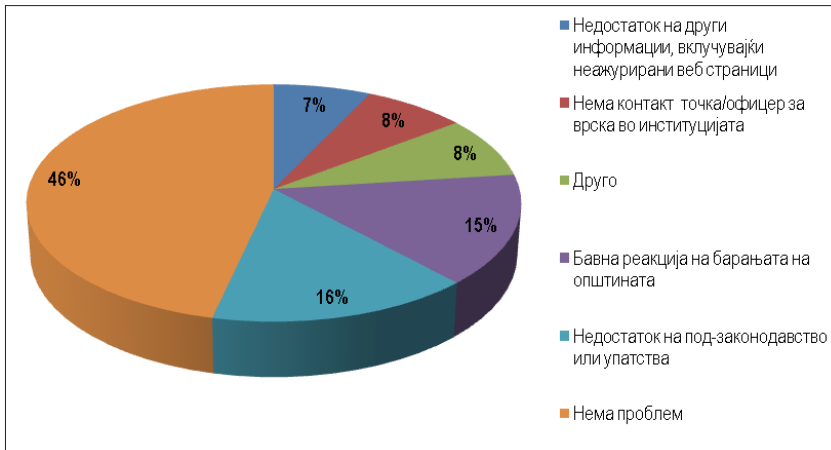
Графикон 4. Ниво на соработка со релевантните институции



Како што се очекуваше, ЗЕЛС и понатаму продолжува да биде институцијата која што е најкооперативна со општините со просечна оценка од 3.95%, додека пак соработката со Министерството за локална самоуправа (3.35) сè уште е на многу ниско ниво во споредба со останатите институции. Изненадувачки е дека Министерството за култура (3.09) и Министерството за труд и социјална политика (2.91) кои што минатата година беа на врвот на листата, оваа година се на крај на списокот. Потребно е да се направат понатамошни истражувања за ваквата состојба со цел да се утврдат причините за вака драматичниот пресврт.

Кога ќе се оди уште подлабоко во утврдување на причината за отсуството на соработката – Според Вас, кој е најголемиот проблем во соработката со институциите кои што се наведени подолу? – тогаш станува уште покомплицирано. Имено, севкупните одговори упатуваат дека општините “немаат проблеми” во 46,6% од случаите. Сепак, 15,5% од “недостаток на подзаконска легислатива или насоки” и 14,6% од “бавната реакција на општинските барања” јасно одат во прилог на најголемиот проблем при децентрализацијата на општините.

Графикон 5. Најголем проблем во соработката со релевантните институции

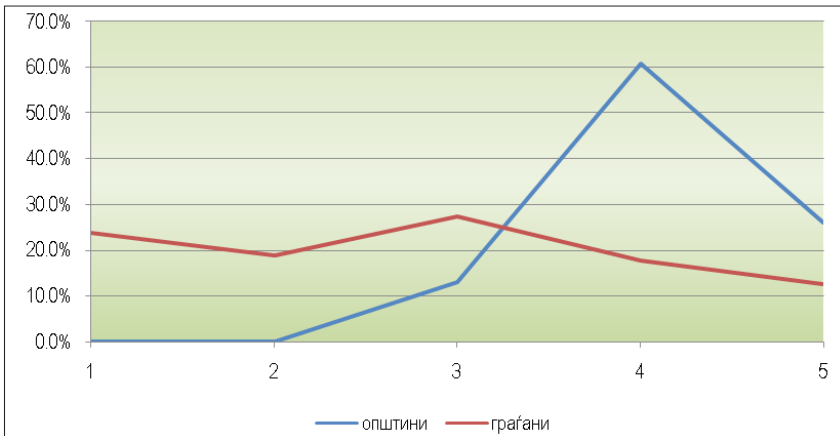


ЗАДОВОЛСТВО ОД КВАЛИТЕТОТ НА ОПШТИНСКИТЕ УСЛУГИ

Децентрализацијата е процес со кој се доведуваат услугите најблиску до граѓаните. Со цел да се постигне извесно ниво на успех во овој поглед, со анкетата се бара од општините да се евалуира - *...нивото на кое што граѓаните во твојата општина се задоволни со квалитетот на услугите кои се обезбедуваат од страна на општината.*

Логично беше очекувано дека најниските оценки нема да бидат избор на општините. Свкупниот просек на перцепцијата на општините за задоволството на граѓаните беше 4.1 со тоа што 60.9% од општините го евалуираа нивото на задоволство со оценка 4. Со цел да се утврди вистинското ниво на задоволство, потребно е да се чуе и другата страна, односно крајните корисници, граѓаните. Одговорите кои што се добиени преку јавното мислење на граѓаните покажуваат дека просечната оценка која што е дадена од страна на граѓаните е 2.8 и истата е многу пониска отколку оценката што се перцепира од страна на општините 4.1. Граѓаните исто така имаа различни мислења и беа критични во нивната евалуација, околу четвртина од сите испитаници (23,8%) не се задоволни со квалитетот на услугите кои што се обезбедуваат од страна на општините и дополнителни 18,7% се едвај задоволни (оценка 2).

Графикон 6. Задоволство на граѓаните со квалитетот на услугите обезбедени од страна на општината



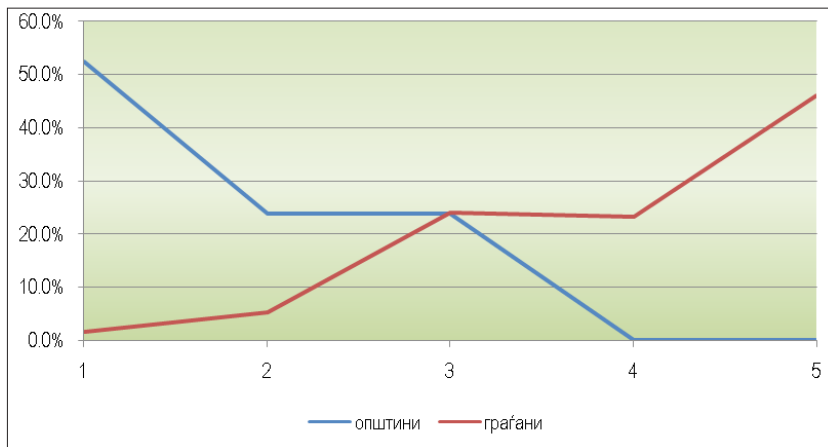
Споредбата од двата наода доведува до заклучок дека квалитетот на услугите кој што се обезбедува од страна на општините е на задоволително ниво, но сепак сè уште постои голем простор за подобрување.

ПОЛИТИЗАЦИЈА НА ОПШТИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Едно од прашањата кои што постојано се тема на секоја анализа, форуми или каква било дискусија во земјата, секако е политизацијата. Во таква состојба, неизбежно беше да се провери како нивото на политизација може или не може да влијае на децентрализацијата. Општините и граѓаните беа прашани - *...како ќе го оцените нивото на политизација на општинската администрација?*

Логично, се очекуваше од општините да дадат по “политизирани” одговори имајќи го во предвид фактот дека од градоначалникот (политичкиот претставник) беше побарано да ги поддржи одговорите на прашалникот. Притоа, граѓаните беа прашани истото прашање со цел да се добие пореална слика. 60.2% од граѓаните веруваат дека постои политизација додека пак 46% од тие ја дадоа највисоката оценка – многу силно влијание, со просечна оценка 4.1, што укажува на севкупна перцепција на високо влијание на политизацијата во општинските администрации. Од друга страна, 52.4% од општините сметаат дека “нема политизација” во нивната администрација, и дополнителни 47,6% сметаат дека нивото на политизација е скромно (оценка 2 и 3). Како што беше очекувано, графиконот подолу укажува на контрадикција на одговорите, но истовремено покажува и на очигледно високо ниво на влијание на политичките партии при работата на општинските администрации.

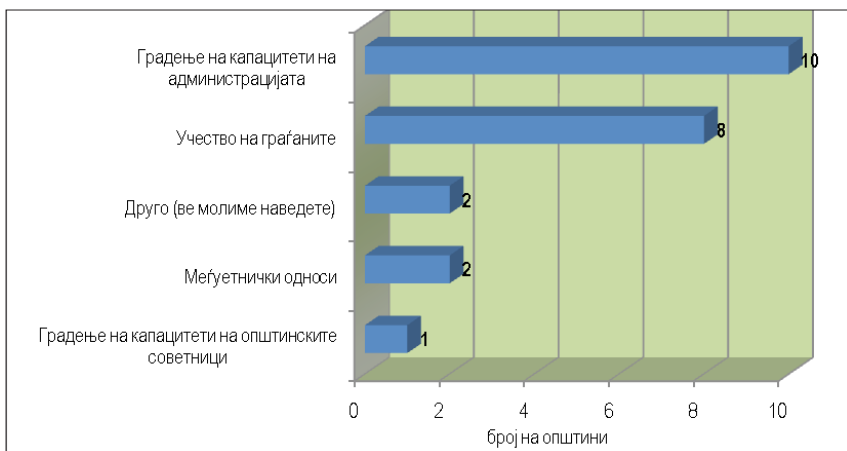
Графикон 7. Ниво на политизација на општинската администрација



Улога на ОБСЕ во ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Прашалникот вклучи едно прашање кое што имаше за цел да и помогне на Мисијата на ОБСЕ во Скопје подобро да ги адресира потребите за помош на општините. Одговорите јасно укажуваа на тоа дека општинските администрации би сакале да го видат ОБСЕ да се ангажира во областите како што се “Градење на капацитетите на администрацијата” и “Граѓанско учество”, 40.9% и 36.4% соодветно.

Графикон 8. Области на активности во кои што ОБСЕ Мисијата во Скопје може да се фокусира при имплементацијата на процесот на децентрализација и Охридскиот рамковен договор



ПРЕПОРАКИ

Со цел да се унапредат нивните напори во процесот на децентрализација, општините треба да го сменат нивниот фокус од “традиционалните” области на нивна одговорност со оние кои што потпаѓаат во рамки на областа социјална грижа за нивните граѓани. Ова исто така ќе претпостави проширување и зајакнување на нивните капацитети во однос на човечките ресурси, но исто така и во однос на финансирањето.

Тие треба да изнајдат нови механизми за пристапување кон централните институции со цел да ја подобрат нивната соработка со нив. Во тој поглед, Мисијата на ОБСЕ во Скопје може да се завземе и да го истражи проблемот и да обелодени зошто општините, по шест години посветени на интензивна децентрализација, сè уште перцепираат ниско ниво на соработка и поддршка од страна на централните институции.

Очигледно, општините треба да им се обратат на централите власти со цел да ги поттикнат истите да ја подобрат состојбата на подзаконската легислатива или за да ги пополнат празнините онаму каде што тие постојат.

Иако нивото на задоволство на граѓаните е прифатливо, сепак општините треба да работат попосветено за да го подобрат истото. Еден од аспектите кој може да помогне во оваа насока е преку интензивирање на граѓанското учество во донесувањето на одлуки, кое што е препознаено како област каде што Мисијата на ОБСЕ во Скопје исто така може да помогне во иднина.

Последно но не и помалку важно, претстојните избори во март 2013 година, претставуваат голема можност за општините да покажат напредок во областа на де-политизацијата на нивната администрација и да ја отстранат оваа огромна пречка во нивното делување. Општините, а особено нивните избрани претставници, би требало да разберат дека заслугите мора да останат единствен критериум за избор на административниот персонал.

II. АНАЛИЗА НА УПРАВУВАЊЕТО СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

ВОВЕД И ИСТОРИЈАТ

Оваа компонента од извештајот се однесува на Управувањето со човечките ресурси и се базира на прашалник испратен до 28 општини, а се фокусираше на следните области:

- Организација на функцијата на управување со човечките ресурси во општините
- Квантитативен и квалитативен капацитет на одделенијата за управување со човечки ресурси
- Обука на локално вработените лица

Управувањето со човечките ресурси во јавната администрација иницијално беше земено во предвид во првата Стратегија за реформа на јавната администрација². Бидејќи не постои регулатива која што е посебно дизајнирана за општинската администрација, Законот за државни службеници³ (ЗДС) и Законот за локалната самоуправа⁴ ја создаваат правната рамка за оваа функција за управувањето со човечките ресурси. И двата законски текстови му дадоа на градоначалникот право да управува со локалната администрација и да донесува одлуки кои што се поврзани со управувањето на човечките ресурси.

Подоцна во текот на 2005 година, одговорности беа доделени и на Секретарот на општината, со измените на ЗДС⁵. Сепак, имплементацијата на оваа одредба во практика се покажа како специфична бидејќи поголемиот број на општини никогаш и не ја пополнија позицијата Секретар. Како резултат на зголемената политизација и градоначалниците исто така не беа наклонети кон тоа да се откажуваат од нивните одговорности.

Во секој случај, сè до 2005 година, општините не беа во тек со функцијата – управување со човечките ресурси а уште помалку им беа познати организационите форми за справување со ваквата функција. Сето ова се промени во 2007 година, кога Владата усвои нова регулатива⁶ со која што експлицитно беше наведена потребата од воспоставување на независни одделенија за управување со човечките ресурси.

² Стратегија за реформа на јавната администрација, 1999 година

³ Службен весник 59/2000

⁴ Службен весник 5/2002

⁵ Службен весник 81/2005

⁶ Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа (Службен весник 105/2007)

Во таква смисла, Агенцијата за државни службеници ја воспостави мрежата на Единиците за управување со човечките ресурси во март 2009 година, сè со цел да создаде стандарди за управување и развивање на човечките ресурси и да ја подобри ефикасноста и квалитетот на работа. Како дополнување на тоа, Агенцијата за државни службеници формулира насоки за структурирање на единиците за управување со човечките ресурси вклучително со стандардизиран опис на работни места за позициите. Во септември 2009 година, Владата ги усвои Стандардите за управување со човечките ресурси и им препорача на институциите да ги користат истите колку што е можно иако истите не беа задолжителни.

Обуката на државните службеници на локално ниво иницираше развиток на сеопфатниот национален систем. Имено, Министерството за локална самоуправа (МЛС), Агенцијата за државни службеници и Здружението на Единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) потпишаа Меморандум за разбирање кој што имаше за цел да го зајакне капацитетот на локалните самоуправи. Моторот позади овој инструмент беше Трилатералниот комитет за координација кој што послужи како модел за формирање на националниот систем за координација на обуките. Како резултат на оваа соработка, партнерските институции во март 2006 година, ја усвоија првата Стратегија за Обука во локалната самоуправа која што едновременно ги таргетираше државните службеници и локално избраните претставници.

Во мај 2006 година, Агенцијата за државни службеници подготви “Прирачник за спроведување на анализа за потреби за обуки и подготовка на Годишна програма за обуки во единиците на локалната самоуправа,” кој што покрај насоките за проценка на потребите од обука, исто така содржи информација за управувањето на човечките ресурси во локалната самоуправа, како и насоки за подготовка на годишните програми за обуки во локалните самоуправи како правен предуслов.

Во 2007 година, Министерството за локална самоуправа го усвои Акцискиот план за имплементација на програмата за децентрализација 2008 – 2010 година во кој што се повикува на институционализација на Тело за поддршка на обуки за локалните самоуправи, но за жал ова не беше постигнато. Сепак, ЗЕЛС формално го воспостави неговиот Центар за обуки во ноември 2011 година со тоа што функционалноста беше воспоставена во 2012 година.

Во 2010 година, Владата усвои нова Стратегија за јавна администрација⁷ со која што се вовеле нова поставеност на јавната администрација која е рефлектирана во законодавството со еден крупен амандман⁸ на Законот за државни службеници и со воспоставување на Министерството за Информатичко Општество и Администрација (МИОА). По овие интервенции, на почетокот на 2011 година, МИОА ги презеде поголемиот дел од надлежностите од Агенцијата за државни службеници особено оние кои што се однесуваа на управувањето со човечките ресурси вклучително и обуките на државните службеници.

⁷ http://mioa.gov.mk/files/pdf/en/Strategija_za_RJA_en.pdf

⁸ Службен весник 167/2010

ГОЛЕМИНА НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА

Следниве општини беа предмет на истражување со анкета:

РЕГИОН	ОПШТИНА
ВАРДАР	1. Кавадарци
	2. Росоман
ИСТОЧЕН	3. Зрновци
	4. Кочани
	5. Пехчево
ЛУГОЗАПАДЕН	6. Дебарца
	7.Осломеј
	8.Охрид
	9.Центар Жупа
ЛУГОИСТОЧЕН	10.Гевгелија
	11.Дојран
ПЕЛАГОНИЈА	12.Крушево
	13.Новаци
	14.Прилеп
ПОЛОГ	15.Боговиње
	16.Врапчиште*
	17.Гостивар
	18.Маврово и Ростуше*
СЕВЕРОИСТОК	19.Крива Паланка
	20.Старо Нагоричане
СКОПЈЕ	21.Аеродром
	22.Арачиново
	23.Бутел
	24.Карпош
	25.Сопиште
	26.Чаир
	27.Чучер - Сандево
	28.Град Скопје

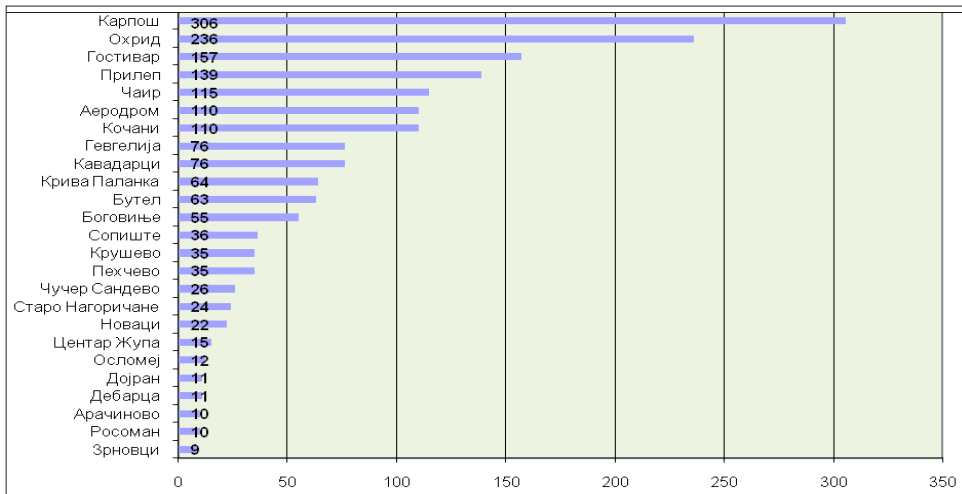
* Овие општини не одговорија на прашалникот.

Регистарот на јавни/државни службеници воден од страна на МИОА би требало да дава податоци за бројот на општински работници, но сепак, неговиот годишен извештај само дава агрегирани податоци кои се од едно-димензионален или мулти-димензионален карактер. Притоа, со цел да се добие увид, во анкетата на ОБСЕ се бараше од општините да даваат податоци за бројот, полот и типот на договор на нивните вработени. Добиените информации се многу корисни бидејќи тие може да послужат како индикатори за големината и капацитетот на локалната самоуправа за справување со своите обврски.

Податоците, како што тие се презентирани во Графиконот 9, покажуваат дека бројот на вработени се движи од само девет вработени во општина Зрновци до 306 вработени во општина Карпош. Бројот на вработени во администрацијата на Градот Скопје, кој што има специјален статус на локална самоуправа, достигнува 703.

Што покажуваат овие броеви? Дали општинските администрации се мали или големи? Иако во академската литература има случаи за мерење на оптималната големина на администрацијата⁹ во принцип не постои правилна големина и таа примарно е водена од потребите на (локалната) управа. Во однос на општините во земјата домаќин, ова е очигледно со процесот на децентрализација на одговорностите од централната власт кога бројот на општинските работници значително се зголемил. Оваа тенденција ќе продолжи, поради фактот што општините сè уште ги извршуваат јавните услуги на директен начин што е евидентно од бројот на вработени кои што немаат статус на државни службеници.

Графикон 9. Број на општински работници



Имено, како што е показано на Графикон 10, приближно околу 40% од вкупниот број на општинските вработени во 26 општини кои што се вклучени во оваа анкета, се вработени во согласност со правилата за привремено вработување или општите одредби за работни односи. Ова претставува јасна индикација дека општините сè уште бираат да ги извршуваат услугите на директен начин.

⁹ Емпириски пристап на оптималната големина на државната служба, Индира Рајарман и Дебдатта Саха, Развој на јавната администрација, 28, 223–233 (2008), објавено јавно од страна на Wiley InterScience (www.interscience.wiley.com)

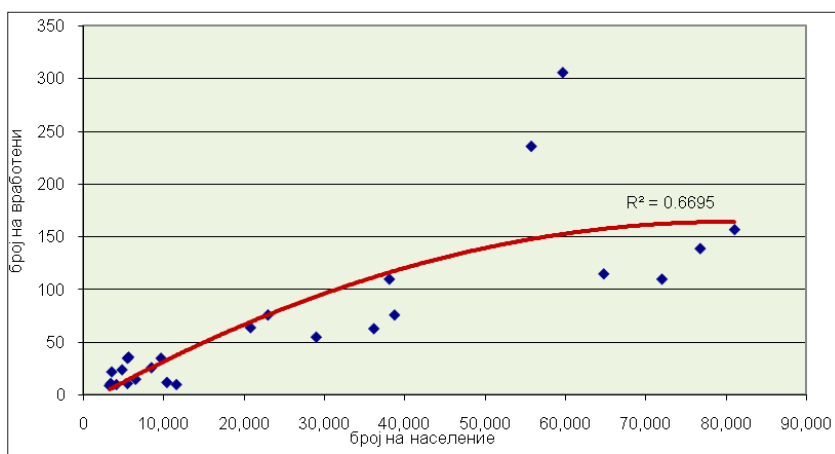
Графикон 10. Број на вработени по општините по статус

	Статус на вработени (правен основ за вработување)	Женски	Машки	Вкупно
1	Државен службеник (Закон за државни службеници)	710	726	1436
2	Јавни службеници (Закон за јавни службеници)	9	9	18
3	Вработен по договор за привремено ангажирање (Закон за агенции за привремено вработување)	110	245	355
4	Вработен по договор за волонтер (Закон за волонтерство)	15	17	32
5	Други вработени (Општ закон за работни односи)	72	553	625
	Вкупно	916	1550	2466

Во секој случај, овој тренд не може да продолжи на долг рок и истиот ќе се преобрати како што реформскиот процес на централно ниво на крајот ќе има влијание и на локалните самоуправи. Ова ќе претпоставува локалните самоуправи да се реформираат самите и да почнат да даваат услуги на различни начини, примарно по пат на надворешно вршење на услуги (аутсорсинг) и давање на услуги преку други.

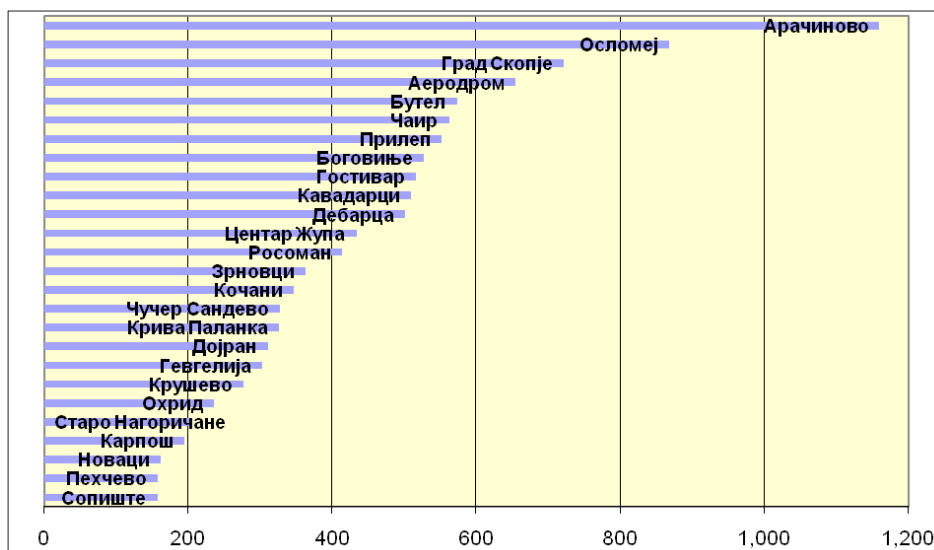
Сепак, за да се има идеја за големината на општинската администрација во земјата домаќин, покрај потребите на локалната самоуправа, треба исто така да се земе во предвид економскиот капацитет на дадената единица на локалната самоуправа, бројот на популацијата, стапката на вработеност и невработеност, обемот на работа, итн. Во таа насока, еден многу корисен индикатор претставува големината на општинската работна сила како една од функциите на популацијата. Графиконот 11 покажува дека постои извесна корелација помеѓу големината на популацијата и големината на работната сила со што може да се дозволи извесна предвидливост на големината на општинската администрација; но сепак, тој исто така покажува дека големината на општинската администрација не зависи само од големината на популацијата.

Графикон 11. Општинската работна сила како функција на големината на популацијата



Друг индикатор за големината на администрацијата е просечниот број на популација кој што е опслужуван од само еден администратор. Очигледно, тој не може да биде подеднаков насекаде поради фактот што обемот на работа е различен во руралните и во урбаните општини, што делумно резултира од различните културни специфики, начинот на живот, итн. Како што е прикажано на Графиконот 12, овој просек се движи од 158 граѓани по вработен во општина Пехчево па се до 1.160 граѓани по вработен во општина Арачиново. Ова не значи дека тие општини кои што имаат многу подобар (помал број) просек нужно имаат и подобра испорака на услуги и обратно.

Графикон 12. Број на граѓани по вработен во општината



ЕДИНИЦИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ

Не постои правно барање за општините да има потреба да развијат стратегија за управување со човечките ресурси. Во секој случај, воспоставувањето на таква стратегија претставува основа за модерното управување со најважните средства на една организација – луѓето. Притоа, за да се разбере нивото на кое општините го развиле нивното разбирање за значењето на ова прашање, анкетата на ОБСЕ постави прашање дали тие развиле Стратегии за управување со човечките ресурси. За жал, само една општина од вкупно 25 кои што ги поднесоа пополнетите прашалници дадоа позитивен одговор. Имено, само општина Центар Жупа имаше развиено таков документ уште во 2010 година. Поради тоа, ќе биде од суштинско значење за општините во наредниот период да ги иницираат процесите за развивање на нивните стратегии при управувањето со човечките ресурси.

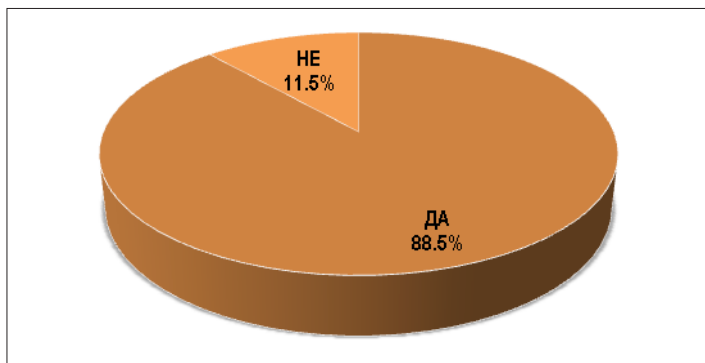
Иако општините не мораат да развиваат стратегии за управувањето со човечките ресурси, воспоставувањето на независна единица за управување со човечките ресурси која што е под директен надзор од страна на секретарот на општината, претставува правно барање¹⁰. Анкетата ја анализираше сегашната состојба и откри, како што е прикажано на Графиконот 13 дека три општини (12%) се уште не ја исполниле правната обврска. Сепак, сето ова покажува напредок во споредба со наодите на Агенцијата за државни службеници од 2009¹¹ година,

¹⁰ Членот 9 од Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа (Службен весник 105/2007)

¹¹ Анализа на организационите облици за управување со човечки ресурси во органите на државната администрација, 18 мај 2009 година

кога процентот на општини во кои што има единици за управување со човечките ресурси изнесуваше 76%. Во секој случај, на крајот сите општини мора да се усогласат со законот, додека пак малите општини каде што овој проблем е најчест треба да ги испитаат можностите за меѓуопштинска соработка.

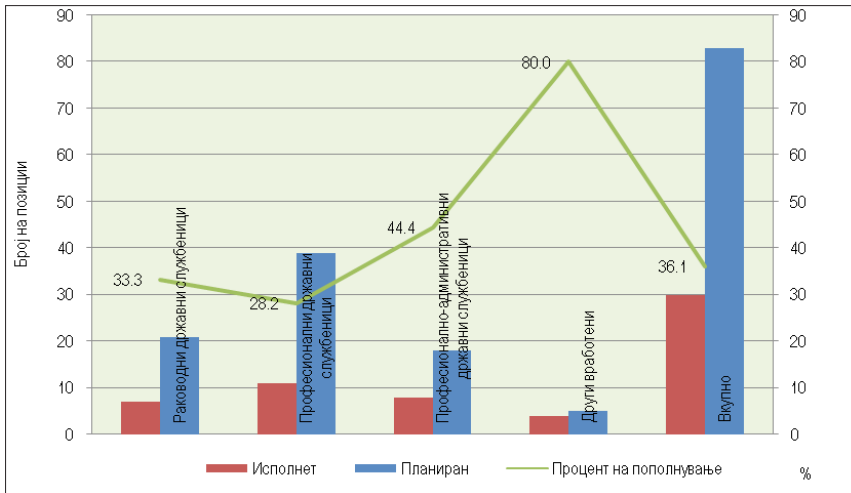
Графикон 13. Општини со единици за управување со човечките ресурси



Важноста на управувањето со човечките ресурси не завршува со присуството на организационата единица во систематизацијата на општината. Оваа единица треба да има лица кои што би ги извршувале задачите и обврските. Уредбата за начелата на внатрешната организација не наметнува никакви ограничувања на бројот на државни службеници во овие единици, но сепак, логичниот минимум се две лица – еден раководител на одделение и еден професионално/административен работник. Анкетата откри дека просечниот број на планирани позиции во единиците за управување со човечките ресурси во општините грубо изнесува 4, но просечниот број на пополнети позиции е само 1.4. Со други зборови, само 36.1% од позициите се всушност пополнети, но ако се исклучат не-државните службеници од анализата, тогаш процентот опаѓа на 33,3% и е еднаков на нивото од 2009 година. Како дополнение на тоа, 38,1% од општините имаат само виртуелни единици за Управување со човечките ресурси, кои што постојат во нивната систематизација, но сите позиции се слободни.

Графиконот 14 подолу ја покажува ситуацијата по групи на звања на државни службеници. Очигледно, основните професионални позиции се во најлоша состојба бидејќи тоа се позициите кои се најмалку пополнети само со 28,2%. Професионално-административните позиции се пополнети 44,4%, што може да биде индикатор за нивото на образование на расположливата работна сила на локално ниво, но исто така е и вообичаена практика за усогласување со правните барања да се има про-форма единица за управување со човечките ресурси.

Графикон 14. Работни позиции во единиците за управување со човечките ресурси, по групи на звања



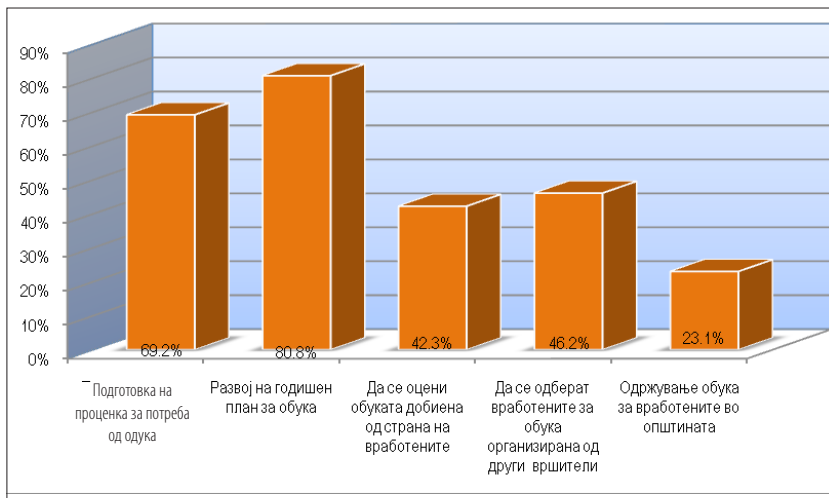
Очигледно, законодавецот не бараше од општините да имаат единици за управување со човечки ресурси само заради нивното постоење, туку за да ги извршуваат задачите кои што се поврзани со оваа значајна функција за секоја организација. Бидејќи фокусот на анкетата на ОБСЕ беше ставен на обуката, од општините беше побарано да дадат информации за типот на активности на единиците за управување со човечките ресурси во областа на обуките. Оваа област беше особено избрана со цел да се провери напредокот во споредба со Анализата на Агенцијата за државни службеници направена во 2009 година кога активностите кои што се однесуваа на обуките за единиците за управување со човечките ресурси беа сместени во упатствата за работа наведени во помалку од 40% од општините. Во таа насока, во текот на анкетата, општините имаа понуда да ги одберат сите активности кои што се адекватни и резултатите од тоа се презентирани подолу во Графиконот 15.

Очигледно, поголемиот број од општините им задале обврска на единиците за управување со човечките ресурси за вршење на законската обврска за развивање на годишниот план за обука (80.8%), за што тие исто така треба да направат анализа на потребите од обука (69.2%). Всушност, годишниот план за обука се подготвува надвор од овие единици само во оние општини каде што единиците за управување со човечките ресурси се целосно непополнети. Имајќи ја во предвид организацијата на системот за координација на обуките¹², процентот на оние единици за управување со човечките ресурси кои што всушност вршат обуки на општинските вработени (23.1%) е задоволителен.

¹² Националниот систем за координација на стручното усовршување и обуката на државните службеници МИОА, март 2011 година, Скопје

Сепак, во иднина овие единици мора да обрнат поголемо внимание на евалуацијата на обуките и на изборот на лицата за обучување. Резултатите од анкетата укажуваат на тоа, дека, всушност вторава функција сè уште во глобала се извршува надвор од единиците за управување со човечките ресурси, во поголемиот дел од случаите во рамки на кабинетите на градочалниците. Со ова се потврдува валидноста на идентификуваните проблеми во Националниот систем¹³ според кој “изборот за обуки неретко се базира на фактори кои што се различни од потребата...[...] или обуките се обезбедуваат како ‘награда’”.

Графикон 15. Активности на единиците за управување со човечките ресурси во областа на обуки

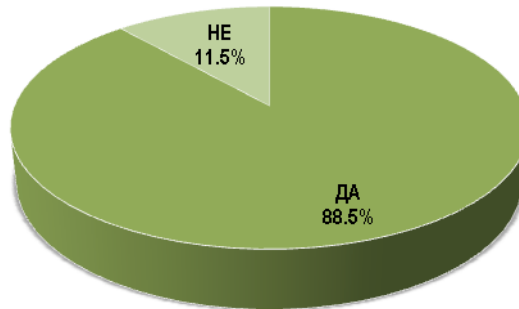


ОБУКИ НА ОПШТИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Според истражувањето, мнозинството од единиците за управување со човечките ресурси кои што се занимаваат со развивање на Годишниот план за обуки развија таков за 2012 година, додека пак само 11.5% од општините не успеаја да ја извршат оваа правна обврска. Овие планови се очекува да обезбедат информации за потребите за обуки како и да укажат на тоа кој треба да ја изведе обуката.

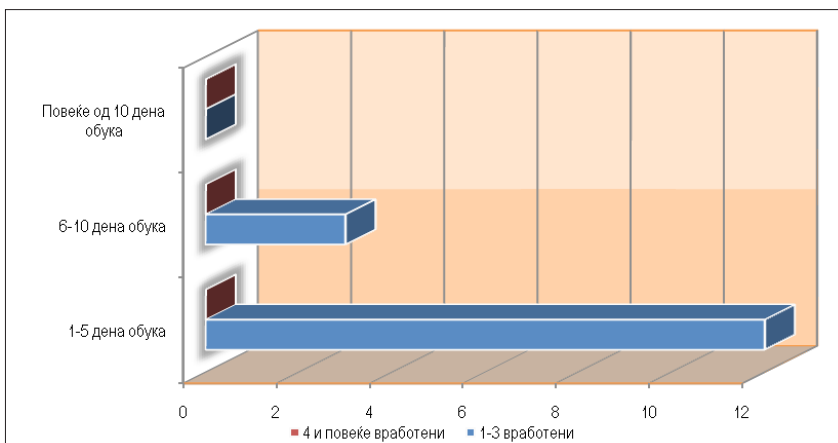
¹³ *ibid*

Графикон 16. Општини кои што подготвија Годишен план за обуки за 2012 година



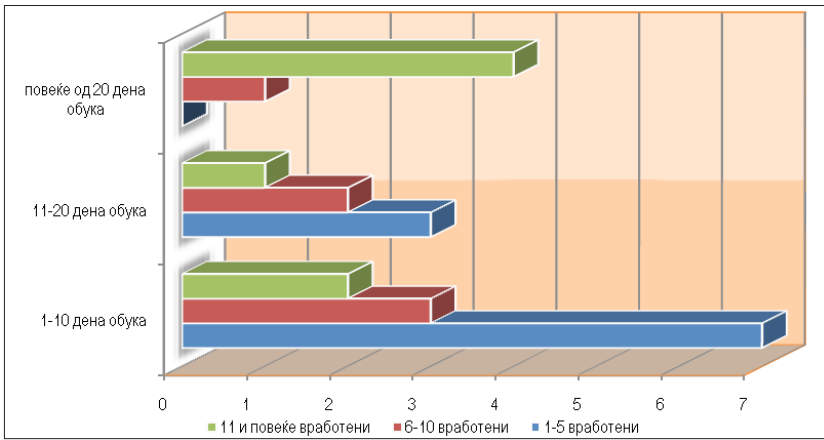
Во таа насока, државните службеници кои што работат во општинските единици за управување со човечките ресурси имаат можност да се здобијат со обуки поврзани со функцијата на управувањето со човечките ресурси, преку Годишната програма за обуки која што се обезбедува од страна на МИОА, обуки кои што се обезбедуваат од страна на ЗЕЛС или обуки кои што се обезбедуваат преку различните проекти. Анкетата на ОБСЕ откри дека вработените во делот на управувањето со човечките ресурси во 57.7% од општините посетиле таков тип на обуки. Во поголемиот дел од случаите 1-3 вработени го направиле ова во времетраење од 1-5 денови во годината. Иако овој процент сè уште не е задоволителен, тој покажува напредок во споредба со Анализата на Агенцијата за државни службеници од 2009 година кога само 40% од вработените во единиците за управување со човечките ресурси присуствувале на обуки.

Графикон 17. Денови на обука на вработените во човечки ресурси во делот на управување со човечките ресурси во периодот јули 2011 – јули 2012 година



Ситуацијата со обуката на целата општинска администрација е многу подобра бидејќи анкетата покажува дека само една од општините (Зрновци) не пратила ниту еден од своите вработени на обука во периодот јули 2011 – јули 2012 година. Во два случаи, општините не успеале да достават податоци во врска со обуката на нивниот персонал. Сепак, како целина може да се заклучи дека вработените од локалната власт имале бенефиции од присуство на обуки.

Графикон 18. Денови на обука на вработените во општинската администрација во периодот јули 2011 – јули 2012



Вработените во останатите 23 општини имаат присуствувало на доста обуки, како што може да се види од Графиконот 18. Иако податоците не даваат точни бројки, може да се заклучи дека општините имаат добиено вкупно помеѓу 1400 и повеќе од 3000 денови обука во рамки на дадениот период. Таквиот број сугерира дека во просек секој вработен во општината има добиено помеѓу 0.5 и 1 ден обука. Секако ова сè уште не е доволно и сè уште е далеку од таргетираните 5 дена годишно, кои што се одредени од страна на МИОА во Националниот систем за обуки.

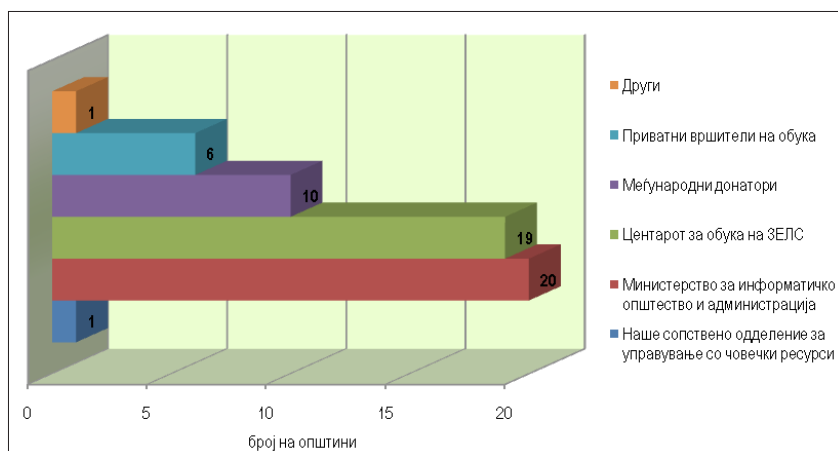
Различни даватели на услуги ги извршуваат овие обуки; всушност, различноста на доставувачите е целосно во согласност со политиките на МИОА за диверзификација на финансиите и обезбедување на обуки за државната служба. Графиконот 19 подолу покажува дека иако на МИОА и е доверена координација на политиката за обуки, реалноста покажува дека министерството исто така е главниот обезбедувач за обуки на 77% од општините, потоа следи ЗЕЛС, кој што реализира обуки на 73% од општините, додека пак меѓународните донатори имаат реализирано обуки преку многу проекти во 38% од општините.

Анкетата откри еден многу интересен факт дека скоро ¼ од општините го имаат ангажирано приватниот сектор за да реализира обуки за нивните вработени. Иако ова во суштина беше политиката на поранешната Агенција за државни

службеници, во пракса општините никогаш не користеа приватни даватели на обуки, поради недостатокот на финансии. Затоа, овој тип на финансирање е многу значаен бидејќи претставува индикатор за зголемената свест на општините за значењето на обуките, како и за идентификувањето на средства за ангажирање на различни даватели на овие услуги.

Уште едно позитивно откритие претставува фактот дека една општина (Карпош) успеа да реализира обуки за нејзините вработени, во рамки на нејзините сопствени капацитети; овој пример треба да се следи во иднина од страна на се повеќе општини.

Графикон 19. Даватели на обуки за вработените во општините

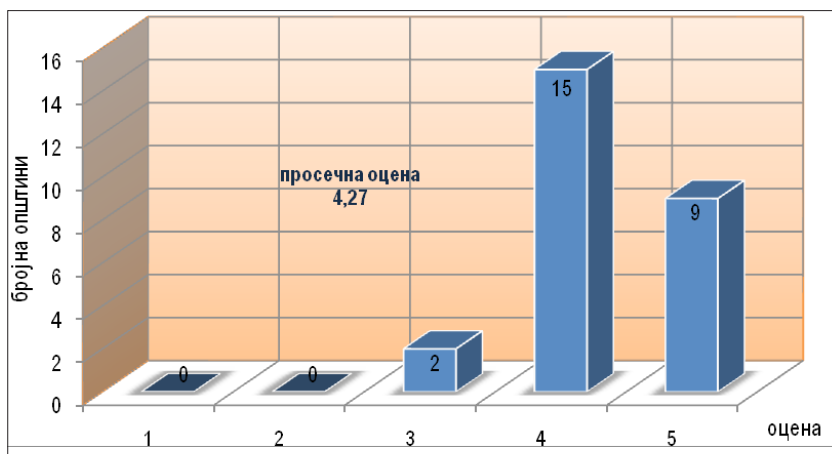


Со воспоставувањето на ЗЕЛС Центарот за обуки во 2011 година, особено со етаблирањето на нивниот сопствен простор за давање на обуки во 2012 година, се очекува обуките за вработените во општините да се подобрат значително во наредниот период.

Националниот систем за координација на обуките има идентификувано дека 'влијанието на обуките ретко кога се мери на систематски начин,' и дека 'сè уште е тешко да се покаже врската помеѓу обуката и придонесот на истата во делувањето на државните службеници.'

Во таа насока, во анкетата општините беа прашани да го евалуираат значењето на добиените обуки на скала од 1 – 5 каде што 1 претставува 'Не е корисно' а 5 е 'Многу корисно'. Сите 26 општини го одговорија прашањето со просечна оценка 4.27 (Графикон 20). Иако ваквата проценка не може да се смета дека е 'систематска', сепак таа дава јасна слика дека општините високо го ценат значењето на обуките за нивните вработени.

Графикон 20. Значење/корисност на обуките примени од страна на општинската администрација

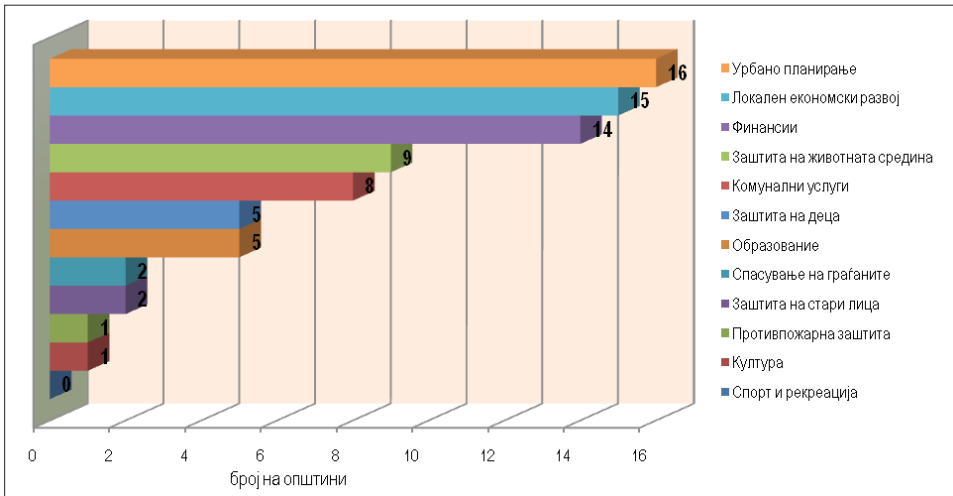


МИОА е задолжено да ја подготви Годишната програма за генерички обуки на државната служба која што вклучува приоритети за обуки базирани на стратешките цели во Владата, успешноста на програмите од претходната година и потребите за обуки како што тие се презентирани во годишните програми на општините (и другите државни органи.)

Една од целите на истражувањето беше да придонесе кон идентификацијата на приоритетите на потребите за обуки во областа на генерички и специјализирани обуки за општинските вработени, притоа следејќи ја дефиницијата за областите кои што се користат од страна на Регистарот на државни службеници. Исходите на овие 'мини' евалуации на потребите од обуки не само што ќе им помогнат на општините и на МИОА во нивното програмирање на идната програма за обуки но исто така, тие ќе им овозможат на останатите донатори, вклучително и на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, подобро да ја дизајнираат нивната помош во овој поглед. Општинските надлежности во однос на обуките се дефинирани како области за специјализирана обука.

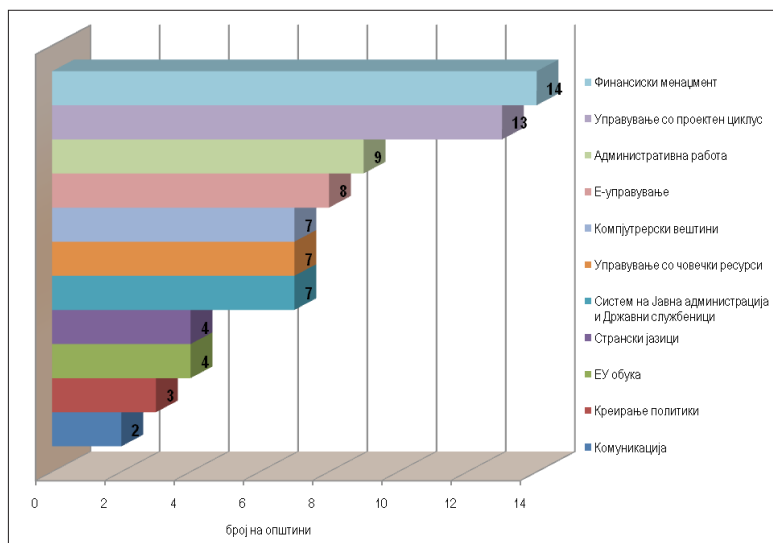
Општинските надлежности во однос на обуката, дефинирани се како области на специјализирана обука. Повеќе од 50% од општините сметаат дека нивни врвни приоритетни области за обука на нивните кадри се урбанистичкото планирање, локалниот економски развој и финансиите. Овие резултати се некако чудни. Додека е разбирливо дека финансиите се приоритетна област за тренирање според интензивирањето на фискалната децентрализација, останува нејасно зошто урбанистичкото планирање како област е на врвот на листата со приоритети, знаејќи дека општините го имаат направено најголемиот напредок во процесот на децентрализација во оваа област. Она што загрижува е дека општините не ја гледаат потребата од обука на своите кадри во областите каде што е направен најмалку напредок во процесот на децентрализација, како што е прикажано во табела 21.

Графикон 21: Приоритетни потреби за обука во области од надлежност на општините



Регистарот на државни службеници не прави никакви разлики помеѓу централно и локално ниво, кога станува збор за области на општи обуки. Не е изненадувачки што повеќе од 50% од општините ги наведуваат финансискиот менаџмент и циклусот на проект менаџмент, како први области на општи обуки. Првото е целосно во согласност со целокупниот приоритет за фискална децентрализација, додека второто го следи локалниот економски развој, кој што е утврден како приоритет во областите за специјализирана обука. Сепак, се чини нелогично тоа што подобрувањето на комуникациските вештини се наоѓа на дното на листата со приоритети, имајќи во предвид дека општините се нивото на владеење кое што е најблиску до граѓаните и директната комуникација со корисниците е од најголемо значење.

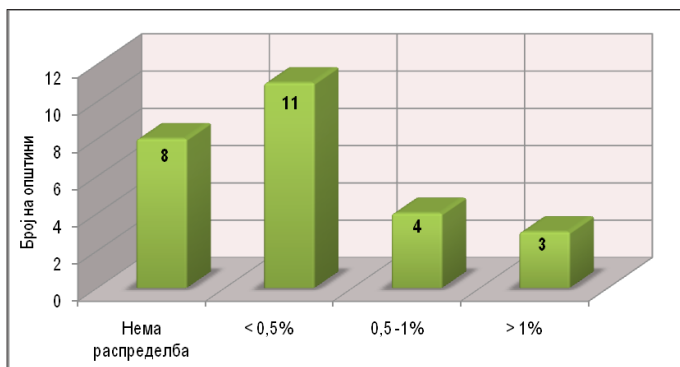
Графикон 22: Приоритетни потреби за обука во основни области



Финансирањето на обуката е многу важен аспект и Националниот систем за координација на обуките предлага износ во висина еднаква на минимум 0,5% од вкупниот буџет за плати во секоја институција од државната служба (која вклучува општини), да бидат наменети за финансирање на годишните програми за специјализирани обуки и професионален развој. После првата година од спроведувањето на Националниот систем, МИОА треба да направи преглед на овој износ, со цел да утврди дали тој е соодветен и реален.

Во секој случај, истражувањето откри дека 73% од општините имаат определено финанси во нивните буџети за 2012 година, наменети за обука на вработените. Ова е одлично ниво на усогласеност со препораките на Националниот систем. Сепак, околу 1/3 од нив го следеле препорачаниот минимум, определувајќи за оваа намена повеќе од 0,5% од буџетот за плати, додека 42,3% имаат определено помалку од минимумот. Останува прашањето, како овие средства биле потрошени, имајќи во предвид дека околу 30% од општините покажале дека ги користеле своите внатрешни капацитети или приватни даватели на услуги, за кои се претпоставува дека биле платени. Понатамошното истражување треба да открие дали средствата за оваа намена биле користени за обука или во одреден момент биле пренаменети за други намени, како што тоа вообичаено се случува со буџетот на централната власт. Имено, практиката во минатото беше прво да се намалуваат овие средства, секој пат кога се правеше ребаланс на буџетот.

Графикон 23: Износ на доделени средства во буџетот за 2012, наменети за обука на вработените



ПРЕПОРАКИ

Со цел да се насочат нивните напори во областа на управувањето со човечките ресурси, од најголема важност за општините е да ги иницираат процесите за развој на нивните (локални) стратегии за управување со човечки ресурси. Процесот за развој на таква стратегија може да биде самостоен или може да биде вграден во процесот на развој на севкупниот стратешки план на општините.

Општини кои сè уште не се усогласени со законот, треба да воспостават единици за управување со човечки ресурси што е можно поскоро. Уште поважно, тие треба да ги вложат сите напори за да ги пополнат воспоставените позиции. Оние кои што се соочуваат со финансиски или потешкотии на полето на човечките ресурси, треба да ги истражуваат можностите за меѓуопштинска соработка. Оваа опција може да биде особено интересна за најмалите општини каде што овој проблем е најчест.

Единиците за управување со човечките ресурси мора да посветат поголемо внимание на изборот на вработените за обука и на оценката на влијанието на добиената обука. Покрај тоа, вработените во управување со човечки ресурси треба да добијат соодветно знаење за правилно водење на обука за општинската администрација. Каде што е можно, тие исто така треба да направат напори да ги изградат сопствените капацитети за обука.

Како што можностите за финансирање на обуката преку донаторска помош ќе згаснуваат во иднина, општините ќе треба да посветат поголемо внимание за распределба на средства за таа цел во нивните буџети.

III. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

ВОВЕД И ИСТОРИЈАТ

На 13 август 2001 година, водечките политички претставници во земјата го потпишаа Охридскиот Рамковен договор (ОРД), кој што послужи како рамка за идното градење на демократското општество на земјата. Во таа насока, еден од основните принципи на ОРД беше развивањето на локална самоуправа како клучен аспект за поттикнување на учеството на граѓаните во демократскиот живот и членот 3 беше фокусиран на овие прашања при развивањето на децентрализираната влада.

Во 2002 година, беше усвоен новиот Закон за локална самоуправа. Законот ги зголеми овластувањата на избраните локални претставници и ја зголеми листата на општинските надлежности во согласност со Европската Повелба за локалната самоуправа, која што беше ратификувана од Собранието во 1997 година. Како дополнување на тоа, беше донесен и нов Закон за финансирање на единиците за локалната самоуправа во 2004 година со цел да кореспондира на потребите на единиците на локалната самоуправа кои што резултираа од ново добиените надлежности, со цел да се обезбеди адекватен систем за финансирање. Во согласност со одредбите на Европската Повелба за локалната самоуправа во областа на финансирање, општините би требало да имаат сопствени адекватни финансиски ресурси и истите слободно да ги користат. Исто така, финансиските ресурси треба да бидат пропорционални со одговорностите делегирани на единиците на локалната самоуправа. Законскиот пакет кој се однесува на финансирањето на единиците на локалната самоуправа требаше да ги почитува разликите во однос на фискалниот капацитет на општините и да ги заштити финансиски послабите преку финансиските шеми за порамнување.

Фискалната децентрализација во земјата започна на 1 јули 2005 година, кога стапи на сила, пакетот на законите кои што се однесуваат на финансирањето на единиците на локалната самоуправа. Со почетокот на новиот систем, општините имаа право на следните извори на општински приходи претставени во три групи:

- Сопствени средства (локални даноци, локални такси, локални надоместоци, процент од данокот на личен доход) и други;
- Трансфери од централниот буџет (процент од данокот на додадена вредност, наменски грантови, блок грантови, капитални грантови, грантови за делегирана надлежност)
- Задолжување.

Законот пропиша фазен пристап во имплементацијата на фискалната децентрализација – прва и втора фаза. Условите кои што требаше да се исполнат од страна на единиците на локалната самоуправа во првата фаза беа следните:

- Да подготват план за разрешување на долгот акумулиран до 31 декември 2001 година, и
- 90% од вкупниот број на општините во кои што живеат најмалку 90% од вкупниот број на населението во земјата да имаат најмалку две лица во одделот за буџетот и три лица во одделот за администрирање даноци.

Со цел да се продолжи кон втората фаза, единиците на локалната самоуправа мораа да ги исполнат следните услови:

- Да се исполнат условите од првата фаза на фискалната децентрализација;
- Да има соодветен кадар за правилно финансиско управување;
- Да демонстрира добри финансиски резултати во периодот од најмалку 24 месеци;
- Редовно да го известува Министерството за финансии за финансиските резултати;
- Да нема заостанати долгови кон добавувачите со кои што се одложуваат договорените услови на плаќање.

Владата формира Комисијата за оценување на исполнувањето на условите за пристапување кон втората фаза во јануари 2007 година.¹⁴ Во првата рунда, Комисијата им дозволи на 42 општини да влезат во втората фаза на процесот на фискална реформа во септември 2007 година – што претставуваше 49.41% од вкупниот број на единиците на локалната самоуправа во земјата. Почнувајќи од 2013 година, само една општина (општина Пласница) е изоставена од втората фаза на фискалната децентрализација поради значителната задолженост од една страна, како и поради нискиот фискален капацитет за наплата на доволно ниво на сопствени ресурси за нормално функционирање на општината, од друга страна.

Што значеше почетокот на втората фаза на фискалната децентрализација за општините? Одговорностите на општините во областа на буџетирање се зголемија, поради фактот што наместо добивање на наменските дотации за одбрани надлежности во првата фаза (култура, примарно и секундарно образование, заштита на децата и грижа за возрасните, и здравствена заштита) кои што ќе ја содржат сумата на средства потребни за да се покријат тековните оперативни трошоци и одржување, општините почнаа да добиваат блок дотации, кои што исто така ги содржеа и сумите за плати на вработените во јавните институции во споменатите области. Во текот на втората фаза, вкупни суми во форма на блок дотации се трансферираат на општинските буџети за истите понатаму да се трансферираат на сметките на буџетските корисници на територијата на општината.

¹⁴ Службен весник бр.7/2007

СТАТУС НА ФИСКАЛНАТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

ЗАКОНСКИ ИЗМЕНИ

Заклучно со 2012 година, процесот на фискална децентрализација се одвиваше бавно во однос на усвојувањето на нови закони и имплементација на постојниот законски пакет.

Во 2012 година, процентот на Данокот на додадена вредност (ДДВ) кој што се трансферираше на единиците на локалната самоуправа беше дополнително зголемен од 3% на 4%, во согласност со правно поставената динамика. Постепеното зголемување продолжи во 2013 година на ниво на 4,5% што претставува максимумот наведен со законските измени на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа од декември 2009 година.

Со почетокот на 2013 година, единиците на локалната самоуправа беше предвидено да добијат дополнителни приходи од наплатите за издавање на концесии за користење на ресурсите на вода за производство на електрична енергија во сооднос од 75% за централниот буџет и 25% за општината на чија територија се лоцирани природните ресурси. Од почеток на 2016 година, поделбата ќе биде по половина – за централниот буџет и буџетот на соодветните единици на локалната самоуправа.

Со почетокот на фискалната децентрализација, општините се здобија со правото да ги администрираат нивните сопствени даноци, такси и други финансиски приходи. Измените на Законот за данок на имот кои стапија на сила во 2012 година, пропишаа дека од 1 јануари 2013 година општините треба да имаат сертифицирано лице - проценител кој што ќе ја одредува пазарната вредност на недвижностите. Ова лице може да биде вработено во општината или овие услуги би требало да бидат набавени од надворешни извори.

Со цел да се подобрат условите за подобра финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа, Законот за финансирање предвиде формирање на Комисија за следење на развојот на системот за финансирање во земјата. Комисијата се состои од претставници на Министерството за локална самоуправа, Министерството за образование и наука, Министерството за труд и социјална политика, ЗЕЛС и Министерството за финансии. Во согласност со законот, Комисијата е обврзана да врши мониторинг на спроведувањето на критериумите за трансферите и дистрибуцијата на дотациите, да предлага мерки за подобрување на системот на дотации, како и да подготвува полугодишни и годишни извештаи со клучните наоди во однос на развојот на системот на финансирање и препораките за негов понатамошен развој. Не постојат извештаи од седниците на Комисијата кои што се објавени на веб страната на Министерството за финансии.

Според системот кој што во моментов е во употреба, во општините не може да биде прогласен стечај. Последните законски измени ја регулираа состојбата

на финансиската нестабилност во општините на еден нов начин. Со последните измени, само два услови може да доведат до ситуација на прогласување на финансиска нестабилност, и тие се:

- Блокирана сметка за период подолг од шест месеци, и
- Ниво на задолженост на крајот на секој месец во рамки на шест месечен период од над 80% од реализираните приходи.

Одлуката на државниот ревизор со која што се одредуваат значителни нерегуларности во работата и задоцнети плаќања во период подолг од 90 дена од денот на доспевање повеќе не претставуваат услови за објавување на финансиска нестабилност. Со цел да се надмине состојбата, градоначалникот треба да донесе одлука во рок од пет дена од кога ваквата ситуација е утврдена и да го информира соодветниот општински совет, Министерството за финансии и ЗЕЛС за постоењето на условите за иницирање на финансиска нестабилност. Последователно на ова, Министерството за финансии треба да формира координативно тело за надминување на финансиската нестабилност. Според последните измени, претставниците на Државниот завод за ревизија, општинскиот совет и градоначалникот повеќе не се членови на ова тело. Одговорноста е дадена на двајца претставници од Министерството за финансии, два претставници на ЗЕЛС и еден претставник на Министерството за локална самоуправа да се погрижат за разрешување на ситуацијата на финансиска нестабилност. Градоначалникот подготвува план на предложени мерки за надминување на финансиската нестабилност во рок од 15 дена од формирање на координативното тело.

Со Информативно писмо со датум од 27 јули 2012 година, Министерството за финансии информираше дека не може да се објават податоци за општинските долгови¹⁵. Поради тоа, не постојат достапни информации за тоа дали има правен основ за објавување на финансиска нестабилност во некоја од општините, кои што се соочуваат со финансиски проблеми во претходниот период.

¹⁵ Писмото беше испратено од Министерство за финансии до Мисијата на ОБСЕ во Скопје како одговор на претходно доставено барање од 20 јуни 2012.

ФИНАНСИСКО УПРАВУВАЊЕ ВО ОПШТИНИТЕ

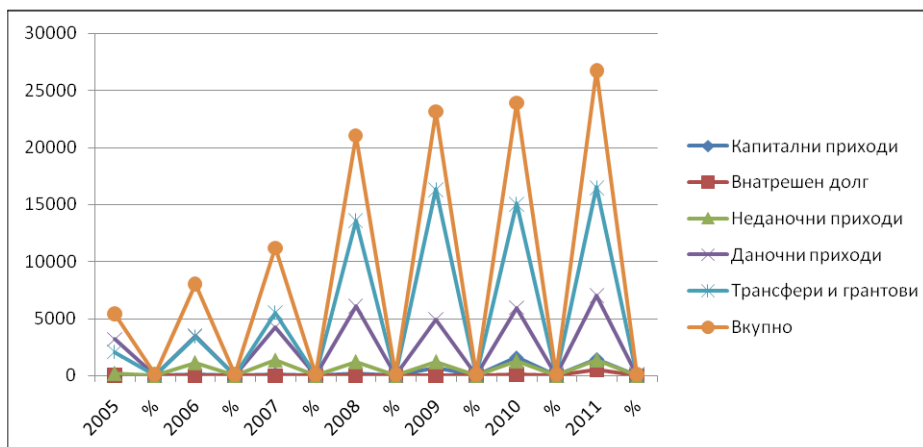
НАПЛАТА НА ОПШТИНСКИ ПРИХОДИ

Со почетокот на фискалната децентрализација општините се здобија со правото да ги администрираат нивните сопствени приходи. Главната предност на фискалната децентрализација беше тоа што локалните власти добија можност значително да ја зголемат наплатата на нивните сопствени приходи, споредено со периодот пред реформата, кога органите на централната власт имаа надлежност да ги собираат и да ги префрлаат приходите на сметките на општините. Во тој период, фискалниот напор беше значително послаб – бидејќи не можеше да се очекува дека органот на централната власт ќе настојува да ја зголеми наплатата на приходи кои што потоа се префрлаат на единиците на локалната самоуправа. Во моментот, општините се надлежни навремено да ги подготвуваат и дистрибуираат решенијата за данокот на имот како и сметките за комунална такса. Овие даноци ја сочинуваат групата на приходи за кои општините имаат автономност сами да го постават плафонот на даночната стапка како и нивото на административните и комунални такси, во рамки на законски пропишаните ограничувања.

Со цел да се зголеми собирањето на сопствените приходи, единиците на локалната самоуправа имаат обврска да ги обновуваат базите на податоци на даночните обврзници - физички и правни лица, со цел тие да можат реално да ја проценат приходната основа и притоа да ги програмираат потребите за трошење. Во прилог на споменатото обновување на базите на податоци, општинската администрација требаше да формира работни групи кои што ќе направат повторна проценка на пазарната вредност на имотот кој што е предмет на оданочување. Голем дел од општините го завршија овој процес уште во првата година на фискалната децентрализација, додека пак други – во принцип малите и рурални општини кои што имаат недостиг на финансиски ресурси, сè уште се во фаза на имплементација на овој процес. Општините кои што ги обновуваат своите бази на податоци успеаја повеќекратно да ја зголемат сумата на даночни и неданочни приходи.

Во 2005 година, приходите на локалната самоуправа беа во износ од 5,414 милиони денари. Веќе во 2011 година, вкупната сума на општински приходи се зголеми скоро за пет пати, во износ од 26,745 милиони. Трендот на различните категории на приходи е прикажан во графиконот подолу.

Графикон 24: Тренд на приходи на локалната самоуправа 2005 – 2011 година



Извор: Информативни писма на Министерството за финансии 2005 – 2011 година

Официјалните бројки покажуваат дека постои значително зголемување во сите суми на приходи во секоја од категориите, почнувајќи од 2005 година. Најголемото зголемување е регистрирано во капиталните приходи, а по нив доаѓа домашниот долг. Трето најголемо зголемување е направено во категоријата на трансфери и дотации и ова во најголема мера е поради втората фаза на фискалната децентрализација кога општините започнаа да добиваат блок дотации за финансирање на одделните надлежности. Како резултат на зголемување на трансферите и дотациите, се намали процентот на даночните и неданочните приходи во севкупната структура, но сепак, и двете категории имаат значително зголемување во делот на собрани суми во текот на годините, во апсолутни бројки.

Апсолутните бројки на различните приходи на општините се поделени во главни категории на приходи и истите се презентирани во табелите подолу.

Табела 1. Приходи на локалните власти 2005-2008 година (во милиони денари)

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Капитални приходи	4.30	0.08	85.00	1.06	120.80	1.08	175.00	0.8
Внатрешен долг	13.60	0.25	0.00	0	0.00	0	30.40	0.14
Неданочни приходи	188.30	3.48	1,116.50	13.89	1,322.20	11.81	1,200.60	5.71
Даночни приходи	3,169.60	58.55	3,462.70	43.09	4,230.00	37.78	6,055.70	28.79
Трансфери и дотации	2,038.20	37.65	3,380.70	42.07	5,523.00	49.33	13,575.3	64.53
Вкупно	5,414.00	100.01	8,044.90	100.11	11,196.0	100.00	21,037.0	99.97

Извор: Информативно писмо на Министерството за финансии за 2005 – 2008 год

Табела 2. Приходи на локалните власти 2009-2011 година (во милиони денари)

	2009	%	2010	%	2011	%
Капитални приходи	696.10	3.01	1,570.00	6.57	1,437	5.37
Внатрешен долг	37.10	0.16	117.00	0.49	476	1.78
Неданочни приходи	1,192.70	5.15	1,261.00	5.28	1,353	5.06
Даночни приходи	4,914.20	21.24	5,918.00	24.8	6,989	24.8
Трансфери и дотации	16,299.1	70.44	15,029.0	62.9	16,490	61.66
Вкупно	23,139.2	100.00	23,895.0	100.04	26,745	100.00

Извор: Информативно писмо на Министерството за финансии за 2009 – 2011 година

Како што е споменато погоре, општините добиваат приходи од сопствени извори како и од извори од централниот буџет во форма на трансфери и дотации. Со цел да се обезбеди правилна фискална реформа, потребно е системот да го земе во предвид постоењето како на хоризонталните така и на вертикалните фискални диспаритети и да се обезбедат правни решенија за нивно надминување. Во моментов, приходите кои што општините ги добиваат како дел од собраниот данок на додадена вредност на централно ниво се трансферираат во форма на општа дотација и истите имаат за цел да служат за финансиско порамнување.

Општините добиваат различни форми од тековните трансфери од централниот буџет. Тие трансфери се следните:

1. Дотации од ДДВ
2. Дотации за култура
3. Дотации за образовние
4. Наменски дотации
5. Дотации за социјална заштита
6. Дотации за противпожарни активности

Во моментов, генералната дотација од приходите од ДДВ се дистрибуира на единиците на локалната самоуправа врз основа на формула која што зема во предвид различни критериуми (т.е. број на жители, број на населби и територија на општината). Она што е значајно во моделот за порамнување е да се постави точниот лимит со кој што дотацијата префрлена од централниот буџет објективно го порамнува природниот недостаток на послабите општини за наплата на нивните сопствени ресурси, без притоа да се обесхрабри фискалниот напор на локалната администрација за зголемување на наплатата на сопствените приходи. Иако, формулата за наплата на ДДВ во земјата во себе вклучува различни критериуми, важно е да се види сумата на приходи од ДДВ-то добиени по општини по глава на жител во 2011 година. Овие бројки се презентирани во следната табела.

Табела 3. Приходи од Данок на додадена вредност (ДДВ) по општина и по глава на жител во 2011 година

	ОПШТИНА	БРОЈ НА ЖИТЕЛИ	ПРИХОДИ ОД ДДВ ВО 2011 ГОДИНА (ВО ДЕНАРИ)	ПО ГЛАВА НА ЖИТЕЛ (ВО ДЕНАРИ)
1	Вранештица	1322	4779676	3615.49
2	Новаци	3549	12415733	3498.38
3	Сопиште	5656	14897498	2633.93
4	Другово	3249	8445965	2599.56
5	Лозово	2858	5686428	1989.65
6	Чашка	7673	14501597	1889.95
7	Македонска Каменица	8110	15290836	1885.43
8	Конче	3536	6646013	1879.53
9	Карбинци	4012	7355579	1833.39
10	Градско	3760	6829614	1816.39
11	Дебарца	5507	9698601	1761.14
12	Ранковце	4144	7081943	1708.96
13	Демир Капија	4545	7748037	1704.74
14	Дојран	3426	5624278	1641.65
15	Вевчани	2433	3849890	1582.36
16	Маврово и Ростуше	8618	13412190	1556.3
17	Зелениково	4077	6325726	1551.56
18	Старо Нагоричане	4840	7252641	1498.48
19	Росоман	4141	5794778	1399.37
20	Зрновци	3264	4518404	1384.31
21	Демир Хисар	9497	12017654	1265.42
22	Пехчево	5517	6848248	1241.3
23	Могила	6710	8309554	1238.38
24	Пласница	4545	4993868	1098.76
25	Македонски Брод	7141	7672984	1074.5

26	Центар Жупа	6519	6892644	1057.32
27	Кратово	10441	11015015	1054.98
28	Кривогаштани	6150	6257086	1017.41
29	Чучер Сандево	8493	8380537	986.76
30	Петровец	8255	8096385	980.79
31	Берово	13941	13428657	963.25
32	Чешиново	7490	7117165	950.22
33	Долнени	13568	12678633	934.45
34	Валандово	11890	11046871	929.09
35	Ресен	16825	15347904	912.21
36	Крушево	9684	8610426	889.14
37	Ново Село	11567	9585895	828.73
38	Јегуновце	10790	8797349	815.32
39	Василево	12122	9789582	807.59
40	Богданци	8707	7001951	804.17
41	Пробиштип	16193	12772166	788.75
42	Осломеј	10420	8121344	779.4
43	Делчево	17505	13578774	775.71
44	Зајас	11605	8786591	757.14
45	Крива Паланка	20820	15732475	755.64
46	Неготино	19212	14100603	733.95
47	Виница	19938	14297437	717.09
48	Студеничани	17246	12043229	698.32
49	Кавадарци	38741	26907892	694.56
50	Гевгелија	22988	15868292	690.29
51	Босилово	14260	9841733	690.16
52	Радовиш	28244	18567362	657.39
53	Брвеница	15855	10193656	642.93
54	Арачиново	11597	7259648	625.99

55	Илинден	15894	9671805	608.52
56	Дебар	19542	11624415	594.84
57	Липково	27058	15527369	573.86
58	Желино	24390	13830355	567.05
59	Прилеп	76768	42823704	557.83
60	Штип	47796	26518448	554.83
61	Теарце	22454	12372932	551.03
62	Врапчиште	25399	13678434	538.54
63	Кочани	38092	20472705	537.45
64	Свети Николе	18497	9881069	534.2
65	Боговиње	28997	14755125	508.85
66	Струга	63376	31344874	494.59
67	Велес	55108	27096135	491.69
68	Охрид	55749	26979964	483.95
69	Битола	95385	45931105	481.53
70	Струмица	54676	25827934	472.38
71	Кичево	30138	14047022	466.09
72	Гостивар	81042	37213473	459.19
73	Куманово	105484	46257035	438.52
74	Сарај	35408	15308788	432.35
75	Тетово	86580	36297723	419.24
76	Шуто Оризари	20800	4981009	239.47
77	Ѓорче Петров	41634	9063010	217.68
78	Бутел	37371	8001928	214.12
79	Гази Баба	72617	13836229	190.54
80	Кисела Вода	57236	8956266	156.48
81	Центар	45362	6991842	154.13
82	Карпош	59666	9195692	154.12
83	Аеродром	72009	9730006	135.12

84	Чаир	64823	8425230	129.97
85	Скопје	506926	47410000	93.52

Извор: Информативно писмо на Министерство за финансии 2013 година

Како што може да се види од бројките кои што се однесуваат на трансферите од ДДВ по глава на жител, општините со објективно помал фискален капацитет се помеѓу првите на листата. За нив, трансферот на ДДВ ги компензира помалите суми на приходи кои што може да се наплатат од сопствени ресурси. Фискалниот капацитет се дефинира како потенцијален приход кој што може да биде собран од една локална самоуправа пропорционално на нејзината даночна основица (имот кој што е предмет на оданочување на нејзината територија). Во моментот, формулата за дистрибуција на ДДВ не ги зема во предвид разликите на фискалниот капацитет на општините.

Трансферот на приходите од ДДВ од централниот буџет на општинските буџети треба да се спроведе во најмалку 12 рати, како што е наведено во Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа. Трансферите треба да се извршуваат заклучно со последниот ден во месецот. Сепак, извештајот на Државниот завод за ревизија за спроведената ревизија на генералниот буџет на земјата откри дека во 2011 година Министерството за финансии не ја префрлило последната рата на ДДВ на општините.¹⁶ Ова претставува сериозно прекршување на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа, како што наведува државниот ревизор. Тоа предизвика сериозни финансиски проблеми во функционирањето на општините, особено кај оние кои се послаби од финансиски аспект и позависни од фондовите добиени од централниот буџет преку трансферите на ДДВ.

Во 2009 година ОБСЕ спроведе анализа за собирањето на данокот на имот во сите 85 единици на локална самоуправа во земјата. Интересно е да се споредат овие податоци за 2008 година и податоците добиени од последната анкета за 2010 и 2011 година. Планираните суми од данокот на имот во буџетите на општините за 2008 година и реализацијата според завршните сметки се презентирани во следната табела.

¹⁶ http://www.dzr.gov.mk/Uploads/1_Osnoven_budzet_na_Republika_Makedonija.pdf, p.17

Табела 4. Стапка на наплата на приходите од данокот на имот

ОПШТИНА	БУЏЕТИРАН ИЗНОС ВО 2008	РЕАЛНО СОБИРАЊЕ ВО 2008	СТАПКА НА СОБИРАЊЕ
Центар	26000000	34917439	134.30%
Виница	3200000	2667008	83.34%
Кичево	4500000	3104887	69.00%
Чашка	1150000	674748	58.67%
Босилово	1785100	1246822	69.85%
Штип	7500000	7248893	96.65%
Сарај	4000000	486954	12.17%
Пласница	1238000	274895	22.20%
Град Скопје	150000000	123537187	82.36%
Тетово	*	*	*
Охрид	22500000	32676788	145.23%
Велес	16107500	9725088	60.38%
Струмица	10500000	7469375	71.14%
Василево	1642443	1149290	69.97%

Извор: ОБСЕ извештај за фискална децентрализација 2009 година

Кога ќе се направи споредба со бројките за собирањето на данокот на имот од 2008 година со тие од 2010 и 2011 година, може да се заклучи дека стапката на собирање се зголеми во сите освен во две општини – Охрид и Штип. Овие две општини спаѓаат во групата на 34 урбани населби кои што постоеја уште во времето на социјалистичкиот систем и беа создадени со Законот за територијална организација од 1965 година. Поради тоа, може да се очекува дека долгорочното искуство на локалната администрација ќе резултира со подобри финансиски резултати за разлика од она што во моментот е тековната ситуација во ова поле. Сите други општини од анкетираниот примерок успеаја да го зголемат нивната наплата на даночни приходи, што покажува дека постои солиден административен капацитет на персоналот како за реалистично планирање на сумите на приходите во општинските буџети така и за службениците кои го администрираат данокот, за реалната наплата на приходите. Во оваа смисла, може да се заклучи дека од почетокот на фискалната децентрализација, капацитетот на финансиската администрација на локално ниво значително е подобрен и дека е реализиран еден од најголемите предизвици на фискалната децентрализација – подобра наплата на сопствените ресурси на општините.

И покрај стапката на собирање, подеднакво е значајно да се погледнат собраните приходи по глава на жител со цел да се добијат информации за сумите на приходите кои што општините ги ставаат на располагање за финансирање на општинските услуги. Од податоците добиени од десет општини од вкупно четиринаесетте (14) анкетирани општини, може да се заклучи дека дискрепанциите помеѓу општините сè уште се значителни. Доколку некој го подели собраниот приход од данокот на имот со бројот на жители во општината со цел да се добие индикатор по жител, може да се добие следната состојба.

Табела 5. Приходи од данок за имот по глава на жител во 2010 година

ОПШТИНА	БУЏЕТИРАНО	РЕАЛНО	ЖИТЕЛИ	ПО ГЛАВА НА ЖИТЕЛ (ВО ДЕНАРИ)
Центар	*	*	45412	*
Виница	*	*	19938	*
Кичево	8000000.00	6000000.00	30138	199
Чашка	1281100.00	*	7673	
Босилово	3800000.00	4379273.00	14260	307
Штип	16000000.00	20586089.00	47796	431
Сарај	8125123.00	1543245.00	35408	44
Пласница	911102.00	*	4545	
Град Скопје	110000000.00	117074740.00	506926	231
Тетово	23460000.00	20870000.00	86580	241
Охрид	40000000.00	40000000.00	55749	718
Велес	17300000.00	15799918.00	55108	287
Струмица	12000000.00	13431821.00	54676	246
Василево	1678629.00	2823172.00	12122	233

* Празни полиња за општините кои што не поднеле податоци

Врз основа на информациите добиени од страна на единиците на локалната самоуправа во 2011 година, може да се заклучи дека за истиот обем на надлежности, различните општини располагаат со различни суми на сопствени ресурси. Нивната анализа и оценка би требало да бидат почетната точка за решавање на проблеми поврзани со фискалните неуррамнотежености.

Во 2012 година, тимот на ОБСЕ посети 13 општини и Градот Скопје. Општинските администрации дадоа одговори на листа на прашања кои што имаа

за цел да ги оценат главните достигнувања и предизвици во имплементацијата на фискалната децентрализација до овој момент. Доколку се споредат податоците на планираните суми на приходи од даноците на имот од физички лица со реалните суми кои се реализирани, може да се заклучи дека општините имаат вложено различни напори за наплата на нивните сопствени извори на финансирање. Со популација од 35,408 жители, Општина Сарај во 2010 година успеала да наплати само 18,99% од приходите од данокот на имот од физичките лица во 2010 година и само 19.60% во 2011 година. Од друга страна пак, општината Василево, со популација од 12,122 жители успеа да реализира 168.18% од овие приходи во 2010 година и 206.79% во 2011 година. Податоците од другите општини кои беа вклучени во анкетираниот примерок се презентирани во табелата подолу.

Табела 6. Стапка на наплата на приходи од данокот на имот од физички лица

ОПШТИНА	ЖИТЕЛИ	СОБРАНИ ВО РЕДОВНА ПРОЦЕДУРА	ЗАДОЛЖИТЕЛНО ПЛАЌАЊЕ	СТАПКА НА СОБИРАЊЕ ВО 2010	СОБРАНИ ВО РЕДОВНА ПРОЦЕДУРА	ЗАДОЛЖИТЕЛНО ПЛАЌАЊЕ	СТАПКА НА СОБИРАЊЕ ВО 2011
Центар	45362	*	*		*	*	
Виница	19938	*	*		*	*	
Кичево	30138	*	*	75.00%	*	*	85.71%
Чашка	7673	*	*	62.77%	*	*	75.43%
Босилово	14260	*	*	115.24%	85.42%	14.58%	109.77%
Чтип	47796	99.65%	0.35%	128.66%	*	*	95.76%
Сарај	35408	*	*	18.99%	*	*	19.60%
Пласница	4545	*	*	24.31%	*	*	31.79%
Град Скопје	506926	*	*	106.43%	*	*	102.31%
Тетово	86580	*	*	88.96%	*	*	61.94%
Охрид	55749	*	*	100.00%	*	*	125.00%
Велес	55108	*	*	91.33%	*	*	86.75%
Струмица	54676	*	*	111.93%	*	*	95.63%
Василево	12122	77.93%	22.39%	168.18%	93.02%	6.98%	206.79%

* Празни полиња за општините кои што не поднеле податоци

Еден дел од анкетираниите општини поднесоа податоци за наплата на приходи од данокот на имот за правни лица. Овие податоци се исто така значајни за да се види напорот вложен за наплата на овој тип на сопствени приходи. Обврската за оданочување административни простории беше воведена во 2008 година, но сепак собирањето на овој приход е незадоволителен. Табелата со добиените податоци од анкетираниите општини е презентирана на следната страна.

Табела 7. Стапка на наплата на приходи од данокот на имот од правни лица

ОПШТИНА	СТАПКА НА СОБИРАЊЕ ВО 2010	СТАПКА НА СОБИРАЊЕ ВО 2011
Центар	*	*
Виница	*	*
Кичево	*	*
Чашка	*	*
Босилово	*	57.47%
Штип	91.85%	102.50%
Сарај	62.61%	59.65%
Пласница	*	*
Град Скопје	105.41%	141.58%
Тетово	104.46%	55.68%
Охрид	*	95.00%
Велес	80.77%	79.80%
Струмица	*	*
Василево	*	70.61%

* Празни полиња за општините кои што не поднеле податоци

Групата на приходи вклучува исто така и така наречени неданочни приходи. Оваа група се состои од приходи од локалните надоместоци (за урбанизација на градежно земјиште, за комунални активности и за изработка на просторни и урбанистички планови), локални такси (комунални, административни и други такси) и приходи од донации, наплати, самопридонес и приходи од сопственост. Овие приходи се подеднакво значајни поради фактот што самите општини се одговорни за наплатата и можат да повлијаат на нивната стапка преку вложување на поголеми напори. Примерокот на анкетирани општини ги обезбеди следните одговори во врска со наплатата на некои од приходите од таксите, кои што се презентирани во табелата на следната страна.

Табела 8. Стапка на наплата на комунални такси во 2010 година и 2011 година

	Истакнување име на компанија		Користење на простор пред административните простории		Истакнување на огласи		Користење на јавните плоштади	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Центар								
Виница								
Кичево	133.33%	71.43%						
Чашка	77.12%	43.50%						
Босилово	108.24%	105.88%						
Штип	97.57%	47.25%	30.79%	79.73%	64.04%	40.85%	26.38%	18.23%
Сарај		12.53%						
Пласница	20.91%	9.77%						
Град Скопје	96.81%	61.94%	74.61%	66.00%	62.43%	153.98%	98.66%	52.92%
Тетово	100.36%	58.56%	130.11%	87.61%			960.00%	716.67%
Охрид		140.00%						
Велес	93.18%	73.66%	37.15%	44.56%	109.08%	75.00%		
Струмица	84.24%	77.80%	72.09%	158.73%			53.84%	32.35%
Василево	50.89%	65.00%						

Освен за општина Василево, во сите други анкетирани општини постои пад во сумите на собраните такси во 2011 година, споредбено со 2010 година. Причините за оваа состојба треба да се анализираат индивидуално во секоја од единиците на локалната самоуправа и треба да се предложат мерки за зголемување на напорите и зголемување на овој тип на сопствени приходи во следниот период. Ова треба да биде првиот приоритет за еден одговорен персонал за финансиски и даночни работи во општинските администрации, предводени од страна на градоначалниците чија што водечка одговорност е извршување на буџетот во согласност со Законот.

Во согласност со измените на Упатствата за трезорско работење, Министерството за финансии ја вовеле обврската за буџетските корисници да треба да известуваат за превземените долгорочни обврски, кои што предизвикуваат обврска за плаќање во следните години, во рок од 15 работни дена. Известувањето треба да се прави преку поднесување на копии од потпишаниот договор и добиената согласност за задолжување од страна на Министерството за финансии. Оваа мерка воведува построги контроли од страна на централната власт над финансиското управување во општините како и поголем административен товар за општинската администрација. Поради тоа, треба да се оцени до кој степен или дали воопшто оваа построга контрола е во согласност со духот на реформите за децентрализација.

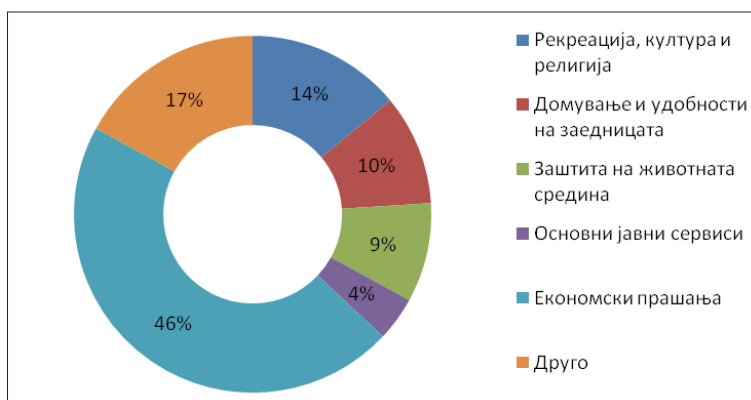
ИЗВРШУВАЊЕ НА ОПШТИНСКИТЕ РАСХОДИ

Општинските буџети за следната година треба да се усвојат најдоцна до 31 декември и да се испратат до Министерството за финансии, каде што електронски се читаат и се внесуваат во централниот трезорскиот систем. Со цел да се овозможи извршување на буџетот, единиците на локалната самоуправа поднесуваат четири квартални планови во текот на годината. Трошоците единствено можат да се реализираат ако се веќе планирани во соодветниот квартален план – во спротивно трезорскиот систем автоматски ќе ги отфрли барањата за плаќања поднесени од страна на општините.

Извршувањето на расходите треба да следи одредена динамика, со цел да се обезбеди реализација на сите расходи како што се подредени во програмите на годишниот буџет. Затоа реализацијата на расходите треба да биде пропорционална на наплатата на приходите во сите периоди на буџетската година. Најчесто, поголем прилив на даночни приходи се остварува на крајот на годината, што треба да биде земено во предвид од страна на администрацијата, одговорна за финансиското управување во општините.

Општинските буџети се структурирани во форма на програми, со јасна поделба на оперативни и капитални трошоци во рамките на секоја програма. Во земјата, локалните власти сочинуваат една четвртина од јавните инвестиции, во споредба со 40% во други земји со средно - висок приход.¹⁷ Најголем удел во локалните капитални расходи во 2010 година имаат расходите за економска инфраструктура - особено за изградба на патишта.

Графикон 25: Состав на локални капитални расходи во 2010 година



Извор: Dr.M.R.Cyan, Dr.J.Martinez-Vasquez, Dr. A. Timofeev: "Фискална децентрализација за локален развој" 2012 година

¹⁷ Dr.M.R.Cyan, Dr.J.Martinez-Vasquez, Dr. A. Timofeev: "Фискална децентрализација за локален развој" 2012 година, стр.106

Повеќето од локалните капитални расходи се финансирани од приходите за општа намена - од сопствени општински извори и од ДДВ.

Во согласност со Законот¹⁸, за финансирање на општинските капитални проекти се користат капитални грантови од релевантните ресорни министерства, како и од централните фондови, во согласност со годишниот план на централната власт. Во повеќето од случаите, општините наведуваат дека изборот на проекти се врши врз основа на дискреционо право на комисиите на централната власт и на политичките критериуми. Во основа, постои недостаток на транспарентност во однос на информациите за проектите кои се поднесени за финансирање и конечната одлука за распределба на капиталните средства за финансирање на овие проекти.

Финансиските бројки во поглед на износите на расходи во локалната самоуправа расчленети по категории на расходи за периодот од 2005 до 2011 година се презентирани во табелата подолу.

Табела 9. Структура на расходите на локалната власт 2005 – 2008 година (во милиони денари)

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Капитални расходи	2,446.60	48.89	2,581.60	34.43	2,838.00	28.84	4,053.30	21.68
Добра и услуги	1,554.50	31.06	3,443.30	45.92	3,950.00	40.14	4,985.90	26.67
Плаќања на камата	2,9	0.06	1.6	0.02	0.4	0.004	1.3	0.01
Резерви	23.4	0.47	22.6	0.3	15.4	0.16	33.2	0.18
Социјални придобивки	6.9	0.14	13.7	0.18	12.4	0.13	14,1	0.08
Плати	69.9	13.96	1,193.30	15.92	2,662.40	27.05	8,901.80	47.61
Трасфери на субвенции	220.7	4.41	224.8	3	363	3.69	705.9	3.78
Тековни трансфери до општина	19.8	0.4	0.2	0	0	0	0.1	0
Вкупно	5,003.90	100	7,497.80	100	9,841.60	100	18,697.10	100

¹⁸Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, член 11

Табела 10. Структура на расходите на локалната власт 2009 – 2011 година (во милиони денари)

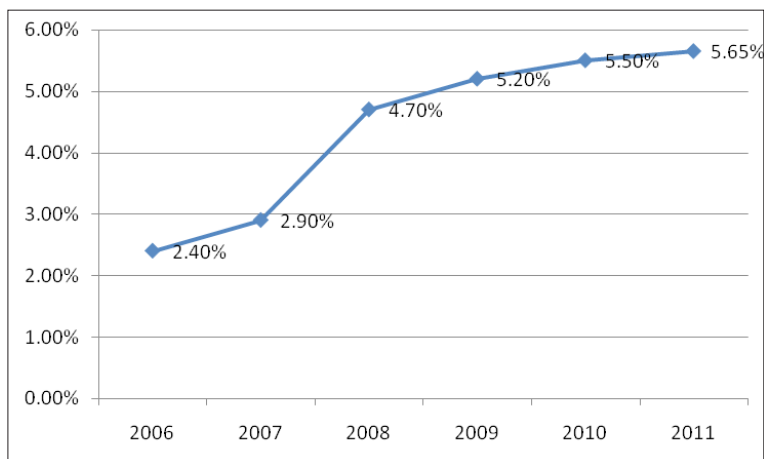
	2009	%	2010	%	2011	%
Капитални расходи	4,163	19.76	4,839	20.64	6,515	24.87%
Добра и услуги	5,687	27	6,067	25.88	6,225	23.77%
Плаќања на камата	1,824	8.66	1	0	3	0.01%
Резерви	39	0.19	41	0.17	30	0.11%
Социјални придобивки	21	0.1	22	0.09	25	0.10%
Плати	10,478	49.74	11,715	49.98	12,479	47.64%
Трасфери на субвенции	669	3.18	750	3.2	905	3.46%
Тековни трансфери до општина	1	0	0	0	10	0.04%
Вкупно	21,064	100	23,441	100	26,192	100.00%

Извор: ОБСЕ база на податоци на годишните сметки на единиците на локалната самоуправа за периодот од 2005-2011 година, врз база на информациите добиени од Министерството за финансии

Со почетокот на втората фаза од фискалната децентрализација, ставката „Плати и надоместоци“ драматично се зголеми. Причината за тоа беше трансферот на блок дотации за финансирање на определените надлежности во Законот. Имено, блок дотацијата ги вклучува износите за платите на јавните службеници, заедно со износите за работа и одржување на објектите, кои се пренесени како вкупен износ на дотација на општинските сметки. Општината треба да ги намени за специфични цели, а потоа да ги трансферира овие износи понатаму на сметките на буџетските корисници (училишта, детски градинки, домови на култура).

Еден од индикаторите за оценка на нивото на децентрализација во земјата е учеството на локалните расходи во Бруто домашниот производ (БДП). Пред реформата во децентрализацијата, земјата се сметаше како една од најцентрализираните држави во Југоисточна Европа. Колку поголем е уделот на локалните расходи, толку поголемо е нивото на децентрализација, бидејќи единиците на локалната самоуправа трошат поголем дел од средствата на локално ниво. Пред 2005 година, учеството на локалните расходи во БДП изнесувал помалку од 1%. Од 2005 година, уделот на локалните расходи во БДП постојано се зголемува од ниво на 2,40% во 2006 година, на 5,65% во 2011 година. Трендот на зголемување на удел на локалните расходи во БДП е претставен на следната табела.

Графикон 26. Расходи на локалната власт според нејзиниот удел во БДП (2006-2011)



Извор: Информативни писма на Министерството за финансии за период 2006-2011 година

Во 2012 година во 27те земји на ЕУ, вкупните расходи на ниво на општа владина потрошувачка беа еднакви на 49,4% од БДП. Централната власт во земјата учествувала со 37,1% во вкупните расходи (ВР) на општата влада или 18,3% од БДП. Државната власт учествувала со 7,7% во (ВР) или 3,8% од БДП, локалната власт 23,1% од (ВР) и 11,4% од БДП, со остатокот кои го сочинуваа фондовите за социјално осигурување - 32,1% од (ВР) или 15,9% од БДП.¹⁹

Во тие услови, уделот на локалните расходи во БДП во земјата сè уште е значително понизок отколку во земјите членки на ЕУ.

Задолжување

Со почетокот на втората фаза од фискалната децентрализација, општините кои што покажаа позитивни финансиски резултати во последните 24 месеци, го исполнија законскиот услов да аплицираат за одобрување на задолжување во Министерството за финансии. Задолжувањето може да биде во форма на банкарски кредит или преку издавање на општински обврзници.

Со законските измени од декември 2009 година, општините добија право да користат општински обврзници. Сепак, единиците на локалната самоуправа во земјата сè уште го немаат потребното искуство со оваа форма на задолжување. Општински обврзници претставуваат форма на инвестиција со помал ризик, бидејќи самата општина треба да гарантира за отплата. Издавањето на општински обврзници треба да биде поврзано со финансирање на инвестициони проекти од јавен интерес или исполнување на тековните буџетски потреби за ликвидност. Во

¹⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_expenditure_by_sub-sector_of_general_government

2011 година Министерството објави Водич за издавање на општински обврзници, со цел да ја појасни материјата и да ја доближи до администрациите на локалната самоуправа.

Со истите законски измени, Министерството исто така, го зголеми нивото на дозволено краткорочно задолжување од 20% на 30% од вкупните реализирани приходи во оперативниот буџет во претходната фискална година и за долгорочно задолжување со годишната отплата од 15% на 30% од вкупните реализирани приходи во оперативниот буџет. Во законските измени, исто така се наведени основите за долгорочно задолжување, како што се за капитални проекти, рефинансирање на долгови од капиталните инвестиции, обврските од активирани државни обврзници.

Според Министерството за финансии, во 2012 година вкупно 11 општини (Кичево, Новаци, Ѓорче Петров, Долнени, Илинден, Вевчани, Градско, Крушево, Василево, Штип, Босилово) добија согласности да аплицираат за заеми. Министерството исто така, даде согласност за издавање на гаранции за пет општински јавни претпријатија. Според информациите добиени од Министерството за финансии, Град Скопје добил согласност за издавање на општински обврзници во 2012 година. Како и да е, сè уште не се преземени конкретни чекори кон реализацијата на првото издавање на обврзници.

ВНАТРЕШНА КОНТРОЛА И ВНАТРЕШНА РЕВИЗИЈА

Внатрешната контрола е управувачка функција, која ги мери и корегира финансиските операции со цел да обезбеди усогласеност со финансиските планови и цели. Внатрешната контрола треба да се спроведува од страна на сите членови на тимот во една организација, но највисокиот менаџмент во единицата на локалната самоуправа - градоначалникот, раководителот на одделот за буџет и финансии и овластениот сметководител треба да ја имаат највисоката одговорност за правилното извршување. Финансиската контрола ги опфаќа финансиските процеси на планирање, извршување, мониторинг и известување во врска со собраните приходи, извршување на расходите и заштита на ресурсите евидентирани во финансиските извештаи.²⁰ Внатрешна контрола се спроведува во текот на годината и додека се прават процесите на извршување на буџетот.

Внатрешна ревизија треба да биде независна активност за оценување на информации, потврдување на нивната точност и давање повратни информации во форма на препорака, за придонес во подобрувањето на работата на субјектите. Спротивно на внатрешната контрола, внатрешната ревизија се врши по завршувањето на одредени оперативни процеси, со цел да обезбеди објективна проценка и да се препорачаат начини за подобрување на работењето и ефикасноста на системот на внатрешна контрола. Единиците за внатрешна ревизија треба да ги вршат следниве видови на внатрешна ревизија:

²⁰ Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, Службен весник 90/2009, член 5

1. Ревизии на регуларноста
2. Ревизија на системите за внатрешна контрола (системски ревизии)
3. Ревизија на работењето и
4. Финансиски ревизии

Фискалната децентрализација вовеле солиден систем на внатрешна контрола и внатрешна ревизија во единиците на локалната самоуправа. Во согласност со Законот²¹, единиците на локалната самоуправа беа должни да воспостават систем и процедури на внатрешна ревизија. Општинскиот совет беше телото задолжено да именува внатрешен ревизор на предлог поднесен од страна на градоначалникот. Почнувајќи од 2007 година, ова законска одредба беше укината и одредбите од Законот за внатрешна ревизија во јавниот сектор²² стапија на сила и останаа валидни до донесувањето на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Во согласност со овие промени, единиците за внатрешна контрола се задолжителни за сите субјекти од јавниот сектор, чиј просечен годишен буџет во последните три години го надминува износот од 50 милиони денари. Во моментот, состојбата со извршувањето на функцијата на внатрешна ревизија на централно и на локално ниво е претставена во табелите на следната страница.

Табела 11. Внатрешна ревизија на централно ниво

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	01 2013	02 2013	03 2013	04 2013	05 2013	06 2013	07 2013
Воспоставени единици за внатрешна ревизија	24	35	46	58	64	71	73	74	74	74	74	74	75	75
Внатрешни ревизии	52	68	81	90	111	120	133	135	134	134	134	136	135	136
Раководители на единиците за внатрешна ревизија	/	/	27	34	34	35	44	45	45	45	45	46	47	47
Извештаи на внатрешни ревизии	142	204	222	252	245									
Препораки	1472	1502	1262	1672	1688	1534								
Процент на имплементирани препораки за ревизија	39	44	47	54	56	53								

²¹ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник 61/04

²² Закон за внатрешна ревизија на јавниот сектор, Службен весник 69/04 и 22/07

Табела 12. Внатрешна ревизија на локално ниво

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	01 2013	02 2013	03 2013	04 2013	05 2013	006 2013	007 2013
Воспоставени единици за внатрешна ревизија	0	17	32	40	49	59	64	64	64	64	64	63	64	64
Внатрешни ревизори	15	27	33	35	44	52	60	59	60	60	60	61	63	63
Раководители на единиците за внатрешна ревизија	/	/	15	18	19	18	22	21	21	21	21	21	21	21
Извештаи на внатрешни ревизии	88	107	134	132	172	176								
Препораки	455	626	707	815	1033	1355								
Процент на имплементирани препораки за ревизија	60	68	69	58	72	49								

Во согласност со информациите објавени од страна на Министерството за финансии, на официјалната веб страница,²³ вкупно 35 единици на локалната самоуправа имаат внатрешни ревизори / основани единици за внатрешна ревизија. Вкупниот број на внатрешни ревизори во единиците на локалната самоуправа е 52, со дополнителни 11 кои работат во локалните јавни претпријатија. Градоначалникот е должен да поднесува годишен извештај за извршените ревизии во општината, до Одделението за централна хармонизација во Министерството за финансии најдоцна до 10 мај во тековната година, за претходната фискална година.

И покрај напредокот забележан во извршувањето на функцијата на внатрешната ревизија на локално ниво, постои општ впечаток дека акцентот треба да биде ставен на зголемување на независноста на внатрешните ревизори од раководните структури во единиците на локалната самоуправа. Исто така, од една страна единиците за внатрешна ревизија треба да се зајакнат со дополнителен персонал, а и да се изгради капацитет и на сегашните и на нововработените внатрешни ревизори за поефикасно вршење на функцијата на професионален начин и во согласност со меѓународните стандарди за ревизија.²⁴

²³ http://www.finance.gov.mk/files/u16/atresni_revizori__konecno-lokalmo-06_08_2013.pdf

²⁴ http://www.issai.org/media/12947/issai_200_e.pdf

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Врз основа на претходната анализа и материјалите собрани за изработка на овој извештај, може да се донесат следните заклучоци кои што се однесуваат на развојот на настаните во процесот на фискална децентрализација во земјата:

- Генералниот заклучок за земјата е истиот како и за земјите во Централна и Источна Европа, а тоа е дека нема континуиран напредок во фискалната децентрализација во последните неколку години; може да се забележат некои обратни трендови на ре-централизација како и изјави дадени од страна на централните власти дека општините немаат капацитет да ја имплементираат реформата за фискална децентрализација;
- Мнозинството на единиците на локалната самоуправа покажаа доволен административен капацитет за локално финансиско менаџирање; од 2005 година наваму дизајнирани се и спроведени многу програми за обука на финансиските и даночни административни работници; но сепак, постојат големи разлики во административниот капацитет на општинскиот персонал ширум земјата, што не секогаш е во директна зависност од големината на општината;
- Не сите единици на локална самоуправа – особено оние помалите – ги почитуваат одредбите на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во областа на валидниот буџетски образец; некои рурални општини не го поднесуваат развојниот план на буџетот и не поднесуваат тригодишен план на планирани развојни проекти; главната причина за тоа е недостатокот на финансиски ресурси за планирање на развојни проекти;
- Во однос на трансферите и дотациите од централниот буџет на единиците на локалната самоуправа, постои доказ во годишниот извештај на Државниот ревизор дека Министерството за финансии ги прекршило некои од главните одредби на Законот; Министерството не ги префрлило на општините законски предвидените суми од ДДВ што предизвика сериозни проблеми во нормалното функционирање и во испораката на услуги;
- Комуникацијата на единиците на локалната самоуправа со соодветните сектори во Министерството за финансии во периодот кој беше предмет на мониторинг се покажа дека не била на посакуваното ниво; голем дел од општините имаат потреба од поинтезивен процес на консултации и поддршка од централната власт со цел поуспешно да ги исполнат условите утврдени во реформата на фискалната децентрализација;
- Комисијата за следење на развојот на системот на финансирање на единиците на локалната самоуправа била поприлично затворена и нетранспарентна во однос на нејзиното работење во изминатиот период; Министерството за финансии не ги објавува извештаите од седниците на Комисијата, така што засегнатите страни во имплементацијата на реформата на фискалната

децентрализација имаат многу лимитиран пристап до најновиот развој на настани кои што се однесуваат на процесот;

- Претходниот тренд за значително поголема наплата на општинските сопствени приходи (даночни и неданочни) во втората половина на фискалната година продолжи во 2011 и 2012 година; притоа општинските финансиски работници треба соодветно да го планираат извршувањето на расходите;
- Од почетокот на фискалната децентрализација, капацитетот на финансиската администрација на локално ниво значително е подобрен и истиот одговори на еден од најголемите предизвици на фискалната децентрализација – подобра наплата на сопствените ресурси на општините; многу од единиците на локалната самоуправа успеаја да ги обноват базите на податоци на даночните обврзници и да направат нова проценка на вредноста на имотот кој треба да биде предмет на оданочување;
- Законските измени кои што се однесуваат на проценката на вредноста на недвижностите која што треба да биде извршена од страна на овластени проценители се очекува дека ќе ја зголеми стапката на наплата на сопствените ресурси, што би требало да им обезбеди на единиците на локалната самоуправа повисоки суми на приходи кои ќе се користат за подобрување на квалитетот на услуги на граѓаните.

Овие заклучоци кои што се однесуваат на процесот на фискална децентрализација доведоа до следните заклучоци кои што ќе може да се користат од страна на креаторите на политики во земјата за обликување на идниот курс на реформите. Тие препораки се следните:

- Единствен меѓувладин систем за урбаните и руралните/ и за малите и големите општини можеби не е клучот за една ефективна фискална децентрализација; треба да се размисли за ревидирање на политиката со цел да се постават рамките за урбаните единици на локалната самоуправа како и да им се дозволи на помалите општини постепено да се развиваат;
- Комисијата за мониторинг на развојот на системот на финансирање на единиците на локалната самоуправа треба да биде потранспарентна во нејзиното функционирање; засегнатите страни во процесот на децентрализација треба почесто да добиваат релевантни информации за седниците на Комисијата, резултатите на нејзината работи и планираните чекори во реформата на фискалната децентрализација;
- Системот на фискално порамнување на хоризонталните и вертикалните празнини треба да се ревидира во насока во која што ќе го вклучи фискалниот капацитет како варијабила за одредување на сумите на трансферите (ДДВ) кои што треба да се дистрибуираат до единиците на локалната самоуправа со различен карактер (урбан/рурален) и капацитет; со ова ќе се обезбеди поправична испорака на услуги за сите граѓани во земјата;

- Централната власт треба да се ангажира во решавање на проблемот со трансфер на пониски суми на средства во форма на дотации (од ДДВ и блок дотациите) до единиците на локалната самоуправа; овие средства се планирани во општините за финансирање на буџетски програми и нивното отсуство сериозно му штети на нормалното функционирање на испорачувањето на услуги на локално ниво; ова пак повратно влијае на успешната имплементација на процесот на фискална децентрализација;
- Единиците на локалната самоуправа треба да ги интензивираат напорите за наплата на сопствените приходи; тоа е делот од буџетите кој што и дава независност на општината да ги употреби фондовите во согласност со индивидуалните приоритети кои што кореспондираат на локалните потреби; зголемената стапка на собирање би требало да биде заеднички напор на сите општински тела – градоначалник, администрација и Совет;
- Во ситуации во кои што реализацијата на приходите значително отстапува од планот, т.е. буџетот, Министерството за финансии треба да биде поефикасно при предлагањето на владините измени/ ребалансот на постојниот буџет, со цел навремен и комплетен трансфер на потребните фондови за финансирање на општествените надлежности, како што тоа е обезбедено со закон;
- Покрај Министерството за финансии, и другите министерства исто така, како на пример Министерството за економија, треба да ја интензивираат комуникација со локалните власти, поточно единиците на локалната самоуправа треба да добиваат навремени информации во однос на очекуваните суми од различните видови на приходи, како што се концесиите; овие суми се од најголемо значење за пореално планирање и на приходите и на расходите во општинските буџети; до сега не постои ваков тип на комуникација и правилна и навремена размена на информации;
- Законот за буџети треба да се измени со цел да се спречи нереалистичното планирање на буџетот во единиците на локалната самоуправа и да се овозможи соодветно дефинирање на буџетскиот дефицит; овој пристап треба да биде поттикнуван пред се во согласност со општинските тела кои што го предлагаат и извршуваат буџетот, како што е градоначалникот и администрацијата;
- Единиците на локалната самоуправа треба да ги испитаат можностите за проширување на базата на приходите преку подобрата употреба на законски предвидените извори на приходи; ресурсите треба да дојдат како од сопствените извори така и од буџетот на централната власт, но исто така и од легално дозволените форми на задолжување;
- Единиците на локалната самоуправа би требало да имаат полесен пристап до пазарот за задолжување и да имаат административна поддршка за издавање на општински обврзници како форми за финансирање на капитални проекти или за реализирање на потребите на ликвидноста; поддршката примарно треба да дојде од страна на Министерството за

финансии со цел да се поттикне еден диверзифициран извор на приходи за финансирање на капиталните инвестиции на локално ниво;

- Системот на внатрешна контрола и ревизија во сите единици на локалната самоуправа треба да се зајакне; особено градоначалниците би требало да ја разберат улогата и значењето на тоа да се создадат услови за извршување на независна внатрешна ревизија во нивните општини; силната внатрешна контрола и ревизија ќе потпомогнат кон правилното функционирање и ќе ги подобрат недостатоците кои што може да се резултат на недостатокот на знаење и информации во општинската администрација и во јавните претпријатија кои што се во надлежност на општината; во таа насока, треба да се продолжат активностите за сертифицирање на овластени сметководители;
- Конечно, и органите на централната власт како и засегнатите страни од локалната самоуправа кои што се одговорни за имплементацијата на реформата на фискалната децентрализација треба да се трудат да постигнат повисоки нивоа на транспарентност и одговорност во нивното работење; податоци за општинското финансиско менаџирање треба редовно да се објавуваат на веб-страниците на Министерството за финансии, Здружение на единиците на локална самоуправа и самите општини; редовните седници за споделување на информации во врска со постигнатите нивоа на напредок во процесот на локално собирање приходи/ реализација на расходите/планирање на развојот – треба да се користат во насока на стимулирање на повисоки нивоа на имплементација на реформата на фискалната децентрализација во земјата.

Следните препораки се добиени од страна на учесниците во тркалезните маси за децентрализација одржани во ноември 2013 година во Битола, Тетово, Струмица и Скопје;²⁵

- Формулата за дистрибуција на приходите од ДДВ на единиците на локалната самоуправа треба да се редизајнира и процентот треба да се зголеми (до 30% на вкупните приходи од ДДВ);
- Треба да се подигне свеста помеѓу граѓаните за нивната фискална одговорност;
- Треба да се подобри транспарентноста која што се однесува на дистрибуцијата на капиталните дотации од централниот буџет на единиците на локалната самоуправа;
- Единиците на локалната самоуправа треба да добиваат поддршка во обновувањето на базите на податоци на даночните обврзници;
- Помалите и финансиски послабите општини треба да добијат

²⁵ Претставници од следниве општини учествуваа на дебатите: Штип, Струмица, Василево, Веница, Брвеница, Тетово, Гостивар, Куманово, Јегуновце, Битола, Кичево, Охрид, Струга, Центар, Чаир, Карпош, Илинден, Сарај и Град Скопје.

преференцијален третман во однос на дистрибуцијата на фондовите од централниот буџет;

- Треба да се воведе двостепен модел на децентрализација;
- Треба целосно да се имплементира Законот за рамномерен регионален развој – процент од овие фондови треба да се трансферира директно до општините а не преку центрите на планските региони;
- Треба да се поттикне надворешна контрола од граѓаните во врска со извршувањето на општинскиот буџет;
- Треба да се поттикне транспарентност и квалитативна инклузија на граѓаните при подготовката, усвојувањето и извршувањето на буџетот.

Овие препораки дадени од страна на различни засегнати страни на општинско ниво како што се претставниците на граѓанските организации, претседателите на општинските совети и општинските администрации беа во согласност со веќе издрафтираните препораки и даваат цврста база за идни интервенции во процесот на фискалната децентрализација во земјата.

IV. ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ОПШТИНСКИОТ СОВЕТ

ВОВЕД И ИСТОРИЈАТ

Општински совет е законодавното тело на локалната самоуправа во државата. Во согласност со Законот за локална самоуправа²⁶, единиците на локална самоуправа во државата имаат два органи, Советот и Градоначалникот. Советот е претставничкото тело на граѓаните. Во Избирачкиот законик²⁷ е утврдено дека членовите на Општинскиот совет ќе се избираат на општи, директни и слободни локални избори, преку тајно гласање. Локални избори во државата се организираат на секоја четврта година последователно во сите општини. Предвремени избори за членови на Совет можат да се распишат и спроведат во согласност со одредбите на овој Законик, со исполнување на условите за прекинување на мандатот, утврдено со Законот за локална самоуправа, освен во случај кога остануваат помалку од шест месеци до редовните избори.

Бројот на членови во Советот во дадена општина зависи од бројот на жители во таа општина. Тој не може да биде помалку од 9 или повеќе од 33 членови, како што е наведено подолу:

Број на членови на општински совет по број на жители во општина

ЖИТЕЛИ НА ОПШТИНАТА	ЧЛЕНОВИ НА СОВЕТ
до 5000	9
од 5001 до 10000	11
од 10001 до 20000	15
од 20001 до 40000	19
од 40001 до 60000	23
од 60001 до 80000	27
од 80001 до 100000	31
преку 100000	33

Бројот на членови во Советот на град Скопје е регулиран со Законот за град

²⁶ Службен весник Бр.5/2002

²⁷ Службен весник Бр.54/2011

Скопје²⁸. Заради специјалниот статус на Скопје како поединечна единица на локалната самоуправа, Советот на град Скопје е составен од 45 членови.

Во согласност со Законот и Амандманите на Законот за плати и други надоместоци на Собранието на Р.М. и други избрани и именувани лица во државата²⁹, членовите на Општинскиот совет имаат право на месечен надоместок за нивното присуство на седниците на Општинскиот совет. Надоместокот се пресметува врз основа на просечната месечна нето плата во државата во текот на претходната година, во согласност со следната скала:

- до 40% во општини кои имаат до 10000 жители;
- до 50% во општини кои имаат од 10001 до 25000 жители;
- до 60% во општини кои имаат од 25001 до 50000 жители;
- до 70% во општини кои имаат повеќе од 50001 жители; и
- 100% во градот Скопје.

Кога во 2010 година беа усвоени законските измени за надоместокот на членовите на Советот, имаше големи реакции во врска со разликувањето во процентите во зависност од бројот на жители. Членовите на советот ја предизвикаа уставноста на оваа одредба, поради фактот што надлежностите на општините и на Советот беа исти, без разлика на големината на општината. Дополнително, Законот за локална самоуправа веќе ја има во предвид големината на општините преку утврдување на различен број на членови на Советот, во зависност од бројот на жители во општините. Како и да е, членовите на Советот имаат право на месечен надоместок само за редовно присуство на седниците во текот на месецот. Седниците на Советот ќе се свикнуваат по потреба, но не помалку од еднаш на секои три месеци.

Советот донесува одлуки во рамките на надлежностите на општината. Законот за локална самоуправа од 2002 година обезбедува проширена листа на општински надлежности, кои што се префрлени од централно на локално ниво, како дел од реформите за децентрализација во државата. Во однос на ова, Советот на општината е одговорен за следното:

- донесување на статутот на општината и друга регулатива;
- донесување на општинскиот буџет и годишна сметка на општината;
- определување на сумата на приходи за финансирање на општината од сопствени извори, во рамки на законски дозволеното;
- воспоставување на јавни претпријатија во рамките на надлежноста на општината и надзор на нивната работа;

²⁸ Службен весник Бр.55/2004

²⁹ Службен весник Бр.42/2010

- назначување на членови на управните одбори на јавните претпријатија, кои што се основани од Советот;
- усвојување на програми за работата и финансиски програми за финансирање на јавните претпријатија основани од страна на општината;
- усвојување на извештаи за спроведување на буџетот и годишната завршна сметка на општината;
- одлучување за издавање на дозволи за извршување на активности од јавен интерес, во согласност со закон;
- усвојување на извештаите за функционирањето и годишната завршна сметка на јавните претпријатија, основани од страна на општината;
- отуѓување на општинскиот имот;
- избирање на началник на подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината, согласно законот;
- разгледување и усвојување на годишниот извештај за јавната безбедност на територијата на општината, кој се поднесува до Министерот за внатрешни работи и до Јавниот правобранител;
- давање на потребните препораки до началникот на подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во сферата на јавната безбедност и безбедноста во сообраќајот.

Работата на Советот на општината е отворена за јавноста. Во исклучителни случаи, Советот може да ја исклучи јавноста под специфични услови. Со цел да не се злоупотреби ова право, Статутот на општината треба да вклучи одредби и оправдувања кои што ги утврдуваат овие причини. Одлуката да се исклучи јавноста од овие седници мора да се одобри со двотретинско мнозинство на гласови. Присуството на јавноста не може да се исклучи на состаноци за општинскиот буџет, годишната сметка и урбанистичките планови.

СОСТОЈБА

Анкетата на Мисијата во 2012 се фокусираше на некои од најважните аспекти од функционирањето на општински совет, како што се ефективност, ефикасноста, начинот на донесување на одлуки и градење на капацитети на членови на општинскиот совет. Вработените во општината кои што се одговорни за работата на општинскиот совет и општинските комисији во 14 општини, ги дадоа одговорите на прашањата, кои што беа собирани во периодот од октомври до декември 2012. Примерокот на испитаници (единици на локална самоуправа) беше создаден да претставува општини со различна големина/број на жители, политичка припадност на градоначалникот, од урбан и рурален карактер, етнички мешани и етнички хомогени.

Примерокот се состои од следните општини:

Табела 13 Листа на единици на локална самоуправа вклучени во истражувањето на ОБСЕ за 2012

Единица на локална самоуправа	Урбана/ рурална	Мнозинска политичка партија во Советот	Политичка припадност на градоначалникот	Население	
Босилово	рурална		Коалиција ВМРО ДПМНЕ	95.72% Македонци	3.47% Турци
Василево	рурална	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	82.15% Македонци	17.28% Турци
Велес	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	84.86% Македонци	4.17% Албанци
Виница	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	91.59% Македонци	6.17% Роми
Кичево	урбана	ДУИ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	53.55% Македонци	30.53% Албанци
Охрид	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција СДСМ	84.92% Македонци	5.31% Албанци
Пласница	рурална	ДУИ	ДУИ/ДПТМ	97.82% Турци	0.75% Македонци
Сарај	рурална	ДУИ	ДУИ	91.53% Албанци	3.89% Македонци
Струмица	урбана	Коалиција СДСМ	Коалиција СДСМ	91.92% Македонци	6.87% Турци
Тетово	урбана	ДУИ	ДПА	70.32% Албанци	23.16% Македонци
Центар	урбана	Коалиција СДСМ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	85.49% Македонци	4.49% Срби
Чашка	рурална		Коалиција ВМРО ДПМНЕ	57.28% Македонци	35.23% Албанци
Штип	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	87.18% Македонци	4.59% Роми
Град Скопје	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	66.75% Македонци	20.49% Албанци

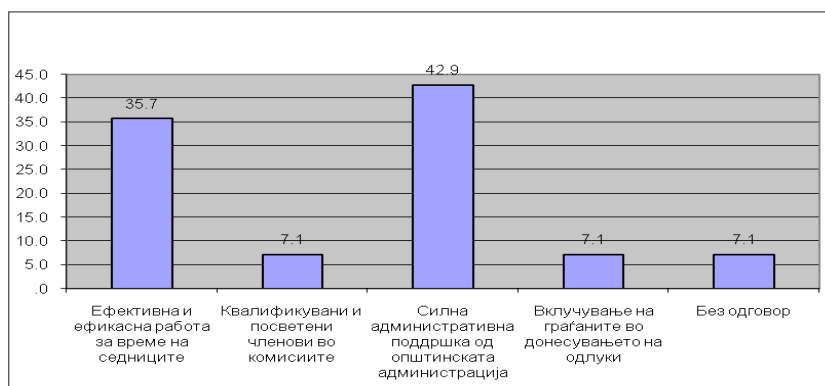
Прашалникот содржеше четири прашања со понудени одговори, и тоа се следните:

Според вас:

- Кои се јаките страни во работата на вашиот општински совет?
- Кои се слабите страни во работата на вашиот општински совет?
- Колку често општинскиот совет донесува одлуки со употребата на Бадентеровиот принцип на гласање?
- Дали вашата општина определи ресурси од буџетот за 2012 година, наменети за обука на членовите на Советот?

Со цел за правилно функционирање на општината, членовите на општинскиот совет би требало да поседуваат соодветен капацитет за вршење на законски пропишаните надлежности. Некои од карактеристиките на силен општински совет се високо ниво на знаење и вештини на членовите на Советот, ефективна работа за време на седниците, реална агенда, ефикасност во донесувањето на одлуки, лидерски вештини, тимски дух и почитување на етичкиот кодекс. Исто така важна е и поддршката што членовите на Советот ја добиваат од општинската администрација, како за организацијата и работата за време на седниците, така и за добивањето на дополнителни информации од различните организациони единици во општината, кога е потребно. Вкупно 13 општини дадоа одговор на ова прашање. Одговорите се прикажани во следната табела.

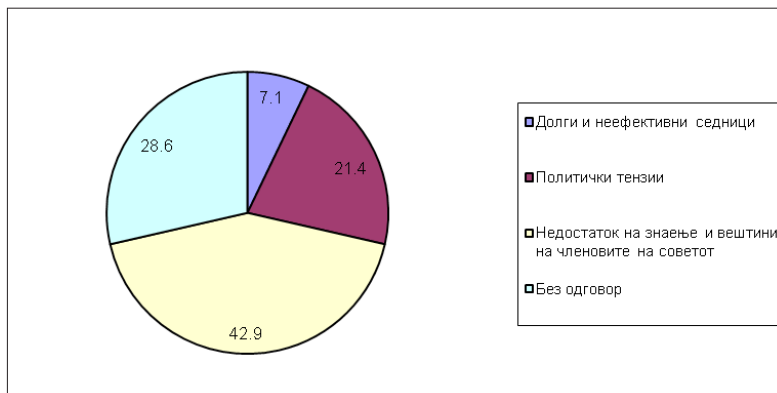
Графикон 27 Кои се јаки страни во работата на вашиот општински совет



Најголемите предности на Советите во селектираните општини, се покажа дека се силната административна поддршка на општинската администрација како и ефективната и ефикасна работа за време на седниците на Советот. Кога седниците се закажани навремено и агендата е реална во однос на бројот на точки по кои би требало да се дискутираат на седницата, членовите на Советот би можеле да планираат соодветна подготовка. Ова резултира со поконструктивна дискусија, донесени одлуки и зголемена продуктивност од работата за време на седниците.

Во секој случај, повеќе од советите не функционираат ефикасно. Понекогаш причината е обемната агенда, која што не може да исцрпена во еден ден. Во други случаи, членовите на Советот го немаат потребното знаење, вештини и посветеност да носат информирани одлуки врз конструктивни дискусии. Структурата на одговорите од општините во однос на најголемите слабости за функционирањето на општинските совети се претставени во следната табела:

Графикон 28 Кои се слабите страни во работата на вашиот општински совет

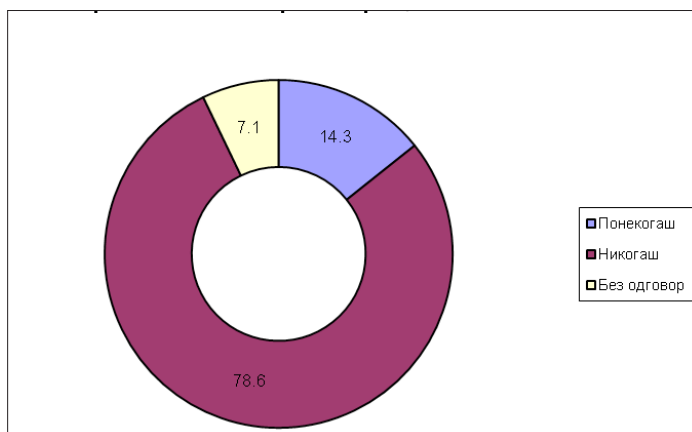


Одговорите покажуваат дека 42,9% од испитаниците го сметаат нискиот капацитет – недостаток на знаење и вештини на членовите на општинскиот совет како главна пречка за поефикасно функционирање на Советот. Овој проблем е особено евидентен во помали и рурални општини, со пониско едукативно ниво на членовите на Советот. Недостатокот на знаење и вештини во врска со областите од општинска надлежност, спречуваат подлабока анализа на прашањата и поконструктивни дискусии. Исто така, понекогаш тоа може да биде пречка за дискусии на седниците на комисиите, каде што точките од дневниот ред треба да бидат разгледани и да се дадат препораки на остатокот од членовите на општинскиот совет.

Во согласност со член 41 од Законот за локална самоуправа, Советот донесува одлуки со мнозинство гласови од присутните членови. Советот може да заседава ако на седницата се присутни мнозинството од вкупниот број на членови на Советот. Одлуките во врска со прашањата од областа на културата, користењето на јазиците и писмата кои што ги зборуваат помалку од 20% од жителите во општината, утврдувањето и употребата на грбот и знамето на општината треба да се носат по принципот на Бадинтер. Овој принцип подразбира дека одлуката може да се усвои само ако има мнозинство на гласови од присутните членови на Советот кои што припаѓаат на заедниците кои што не се мнозинство од населението во општината.

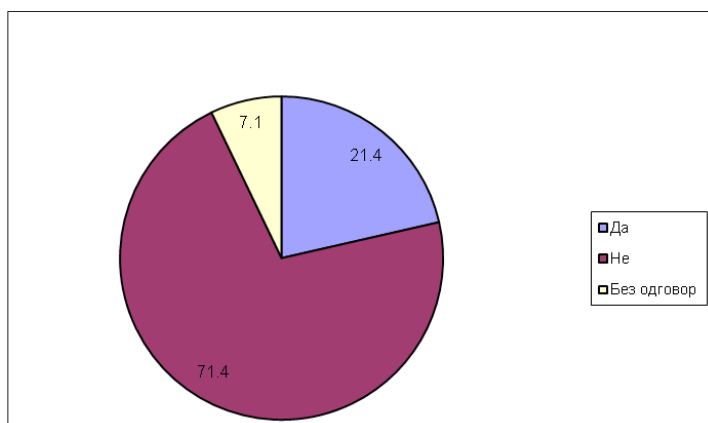
Во согласност со структурата на примерокот, четири единици на локалната самоуправа (Тетово, Чашка, Кичево и град Скопје) се должни да го почитуваат принципот на Бадинтер во донесувањето одлуки во врска со значајните прашања утврдени во Законот. Од четирите, само две општини одговорија позитивно дека ја почитувале оваа законска одредба.

Графикон 29 Колку често општинскиот совет донесува одлуки со користење на Бадинтеровиот принцип на гласање?



Последното прашање се однесуваше на средствата кои што единиците на локалната самоуправа ги наменуваа за обука на членовите на општинскиот совет. Важно е дека менаџментот на локалната власт инвестира во подигнување на капацитетот на општинските тела. Обуката е една од четирите најважни алатки за подигнување на ефикасноста и ефективноста во работата, резултирајќи со подобри услуги за граѓаните. Одговорите од четирите единици на локалната самоуправа на ова прашање се претставени во табелата подолу.

Графикон 30 Дали вашата општина распредеки средства во буџетот за 2012 наменети за обука на членовите на советот?



ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Прашалниците пополнети од страна на општинскиот персонал кој што е одговорен за поддршка на општинскиот совет, ја дадоа основата за изготвување на неколку заклучоци, како што се следните:

- Во поголемиот дел од анкетираниите општини, доставата на материјалите за седниците на Советот се врши на време, минимум седум дена пред седницата на Советот. Само по исклучок, овој законски предвиден рок не се почитува.
- Консултацијата со граѓаните пред седниците на Советот, во најголем дел на општините, не е на посакувано ниво. Повеќето од членовите на Советот се консултираат со граѓаните во однос на теми од дневниот ред, во исклучителни случаи и на неформален начин.
- Членовите на Советот во некои општини (особено во малите и руралните) не ги читаат редовно материјалите пред седницата на Советот; ова води кон гласање врз основа на некакви насоки, првенствено добиени од страна на политичкиот центар на таа координативна група.
- Повеќето од општините кои имаат втор службен јазик, поседуваат соодветен број на персонал за толкување и преведување; меѓутоа, во поголемиот број на случаи само записниците од седниците на Советот се преведуваат на вториот службен јазик и општинските весници се печатат на македонски јазик.
- Дискусиите по темите од дневниот ред за седниците на Советот, во комисиите се прават различно во различни општини; понекогаш дискусијата е темелна, со конкретни препораки во врска со одлуката која што треба да се донесе на седницата на Советот, што ја зголемува ефикасноста од работата за време на седниците на Советот.
- Постои група на општини, првенствено мали и рурални, во кои дискусиите во комисиите се само проформа, ниту со обврска на членовите на комисијата да го истражуваат предметот, ниту со продуцирање на препораки кои што би требало да го олеснат донесувањето на одлуки на седниците на Советот.
- Во некои општини нема или е многу ретко присуството на граѓани на седниците на Советот; но сепак во повеќе од анкетираниите општини, седниците на Советот се снимени или одат во живо на локалните телевизии и повеќето од нив ги архивираат снимките на општинските веб страни;
- Во повеќето од општините, членовите на Советот недоволно се консултираат со општинската администрација пред седниците, со цел да обезбедат дополнителни информации за поквалитетно донесување на одлуки.
- Во скоро сите општини, членовите на Советот учествуваат на средбите со граѓаните, организирани од страна на градоначалникот и општинската

администрација, кои ја подигнуваат транспарентноста на работата на единиците на локалната самоуправа.

- Поголемиот број од урбаните општини издаваат општински весник, кој што општината го дистрибуира до граѓаните за поголема транспарентност и одговорност.
- Во некои општини, месните заедници се многу активни во поднесувањето на предлози за точки на дневниот ред на седниците на Советот; членовите на општинскиот совет начесто предлагаат точки за дневен ред усно на седницата на Советот и ретко предлозите доаѓаат во пишана форма или пред седницата на Советот.

Врз основа на сите овие заклучоци и записници од состаноците одржани со општинската администрација, можат да се донесат следните препораки:

- Обука за членовите на општинскиот совет е клучот кон подобрување на ефикасноста и ефективноста на Советот; ова е гледиштето на општинската администрација во малите и големите, руралните и урбаните општини; темите за обука би требало да бидат процесот на децентрализација, вршењето на општинските надлежности, улогата и одговорностите на општинските тела.
- Членовите на Советот би требало да поседуваат поголемо познавање во однос на законите кои ги регулираат општинските надлежности, со цел да донесат информирани одлуки.
- Дневниот ред за седниците на Советот би требало да биде реално поставен; тоа би ги спречило долготрајните седници на Советот со долги и неконструктивни дискусии.
- За да се промовира меѓу членовите на различните комисии на Советот важноста од постоењето на функционални комисии на Советот за неговата ефикасност и ефективност; треба да се инвестираат напори за да се стимулираат конструктивни дискусии во врска со дневниот ред на седниците на Советот, иако учеството во комисиите е без надокнада;
- Комуникацијата помеѓу членовите на општинскиот совет и граѓаните треба да биде поинтензивна; граѓаните треба да добиваат навремени информации во врска со точките за дневен ред на седниците на Советот, со цел да се обезбедат повратни информации преку избраните претставници.
- Споделувањето на информации со локалните медиуми, со цел да се зголеми транспарентноста на работата на општинскиот совет и на самата локална власт треба да се подобри; добрата пракса на некои општини кои што го споделуваат целиот материјал во врска со претстојната седница на Советот во локалните медиуми, исто така може да се повтори и во други општини.

- Процесот на консултација помеѓу членовите на општинскиот совет и општинската администрација треба да се подобри; членовите на Советот треба почесто да се консултираат со професионалниот општински персонал и треба да го користат знаењето и информациите за да донесат повалитетни одлуки, што ќе води кон подобри услуги за граѓаните.

Следните препораки се добиени од учесниците на тркалезните маси за децентрализација, одржани во ноември 2013 во Битола, Тетово, Струмица и Скопје:

- Седниците на општинските совети треба да се пренесуваат во живо;
- Единиците на локалната самоуправа треба да објавуваат електронски весници;
- Треба да се подигне свеста помеѓу членовите на општинските совети;
- Треба да се создаде форум на организации на граѓанско општество како поддршка на работата на општинските совети и на единиците на локалната самоуправа генерално;
- Ќе биде клучно да се поттикне конструктивна работа во текот на седниците на Советот и да се минимизираат појавите на политички маркетинг во работата на општинскиот совет;
- Треба да се дизајнира и предаде специјална обука за комисиите на општинскиот совет по урбанизам, со фокус на легализација на нелегално изградените објекти
- На седниците на комисиите на општинскиот совет задолжително треба да присуствуваат надворешни експерти;
- Пренос или снимање на седниците на општинскиот совет;
- Навремено доставување на материјалите пред седниците на Советот;
- Задолжително присуство на градоначалниците на седниците на Советот;
- Превод на материјалите за седницата на Советот на други јазици;
- Присуство на различни засегнати страни на седниците на Советот;
- Обука на членовите на општинскиот совет;
- Соработка помеѓу локалната власт и граѓаните;
- Треба да се обезбеди канцелариски простор за координаторите на политичките партии во општинскиот совет, како и за претседателот и за другите членови на општинскиот совет;
- Еднаш месечно претседателот на општинскиот совет треба да има ден посветен за средби со граѓаните;
- Членовите на Советот треба да планираат редовни средби со граѓаните.

V. ГРАЃАНСКО УЧЕСТВО НА ЛОКАЛНО НИВО

ВОВЕД И ПРАВНА ОСНОВА

Граѓанското учество во донесувањето на одлуки во локалното управување е процес кој ги вклучува обичните граѓани кои што сами си ги евалуираат своите потреби и учествуваат во планирањето на активности и мониторинг на локалниот буџет. Вклучувањето на граѓаните во политичкиот процес е есенцијален дел од демократијата, во рамки на кој изборите претставуваат прв чекор. Со цел да се обезбеди силно учество на граѓаните во локалното управување, граѓаните треба да разберат и да сакаат да го користат нивното право на учество во локалните политички прашања, но во исто време пак, потребно е информациите на локалната власт да бидат транспарентни и достапни. Вклучувањето на граѓаните во локалното управување ја подобрува отвореноста и можноста на локалните власти да решаваат проблеми и да креираат поинклузивни и покохезивни заедници.

Учеството на граѓаните во донесувањето на одлуки на локално ниво подразбира двонасочна комуникација, но треба да се направи разлика помеѓу проток на информации и споделување помеѓу двете страни - на општинските власти и граѓаните и вистинско учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки.

Домашното законодавство на земјата е прилично оскудно во однос на обезбедување на рамки за учество на граѓаните. Членот 25 од Законот за локална самоуправа ги наведува следниве правно признати директни форми на учество на граѓаните:

- граѓанска иницијатива
- собири на граѓаните
- референдум

Како што е објаснето во законот, *граѓанската иницијатива* се однесува на правата на граѓаните «да му предложат на Советот да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност». Актот може да биде статут, програми, планови, одлуки и други прописи усвоени на локално ниво.

Граѓанска иницијатива не може да биде подигната за лични или финансиски прашања. За секое друго прашање, Советот е должен да го дискутира и повратно да информира во рок од 90 дена “ако тоа е поддржано од најмалку 10% од избирачите во општината односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање.”

Согласно член 27, *собир на граѓани* може да се свика за подрачјето на целата општина или за подрачјето на месната самоуправа.

Собирање на граѓаните може да се свика:

- На иницијатива на градоначалникот на општината,
- На барање на Советот на општината или
- На барање на најмалку 10% од избирачите во општината, односно во месната заедница на која што се однесува одредено прашање.

Без оглед на изворот на иницирање собир на граѓаните, општинската администрација е целосно одговорна за олеснувањето и логистичката организација на процесот, вклучувајќи го и протокот на информации помеѓу граѓаните и органите на општината (градоначалник и членови на Советот на општината). Во рок од 90 дена општинските органи се должни да ги разгледаат заклучоците донесени на собирот на граѓаните, да ги земат во предвид при одлучувањето и да ги информираат граѓаните за своите одлуки.

Референдумот е најлегитимното директно вклучување на граѓаните во одлучувањето на локално ниво. Тоа опфаќа прашања од надлежност на локалната самоуправа, освен прашањата кои се однесуваат на:

1. Буџетот
2. Годишната сметка и
3. Организирањето на општинската администрација

Членот 28 кој што го регулира референдумот на локално ниво, пропишува дека:

- Советот е должен да распише референдум на барање на најмалку 20% од гласачите во општината.
- Советот може да распише референдум за прашања од негова надлежност, по сопствена иницијатива.
- Одлуката донесена на референдумот е задолжителна за советот.

Понатаму, членовите 29 и 30 признаваат 1) *Приговори и Предлози* и 2) *Јавни расправи, анкети и предлози* како дополнителни форми на вклучување на граѓаните во процесот на локално донесување на одлуки. Член 25, пасус 2 исто така пропишува дека «трошоците за спроведување на непосредното учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки ќе бидат покриени од општинскиот буџет».

Членот 19 од Законот за буџети создава единствена можност за спроведување на партиципативно буџетирање како модел на учество на граѓаните. Во него се

вели: „Градоначалникот на единиците на локалната самоуправа е одговорен за поднесување на буџетот до Советот на општината на усвојување“. Од градоначалникот зависи дали ќе се развие процес во кој неговиот предлог буџет ќе произлезе по пат на користење на мислењето на своите граѓани. Овој метод вообичаено се спроведува во комбинација со други методи на учество на граѓаните, како што се јавните расправи, советодавни групи, јавни состаноци итн.

Со оглед на тоа дека законските прописи нудат многу базични предлози, општините треба да си изградат сопствени методи на учество на граѓаните и да развијат свои правила и процедури за спроведување. Успешноста на ова многу зависи од состојбата на работите во однос на квалитетот на комуникациските врски меѓу општинските службеници и граѓаните, постојната свест за важноста на вклучувањето на граѓаните во процесите на општинското владеење и после локалните избори и на капацитетот на општината да ги извршува задачите.

СОСТОЈБА

Моментално постоечките 80 општини во земјата се нерамномерно поделени во однос на развиените практики за учество на граѓаните. Резултатите од теренското истражување покажаа поделби помеѓу општините, потенцирајќи ги следните две групи:

- **Општини кои го имаат усвоено учеството на граѓаните како интегрален дел од функционирањето на општината.** Добри практики во оваа група се спроведени од страна на општините Струмица и Битола.
- **Општини кои практикуваат ad hoc учество на граѓаните.** Повеќето од другите општини вклучени во теренското истражување, припаѓаат на оваа група.

Во теренското истражување спроведено во периодот октомври - декември 2012 година, е вклучен примерок од 17 испитаници (единици на локалната самоуправа) со различна големина / број на жители, политичка припадност на градоначалникот, урбан и рурален карактер, етнички мешани и етнички хомогени.

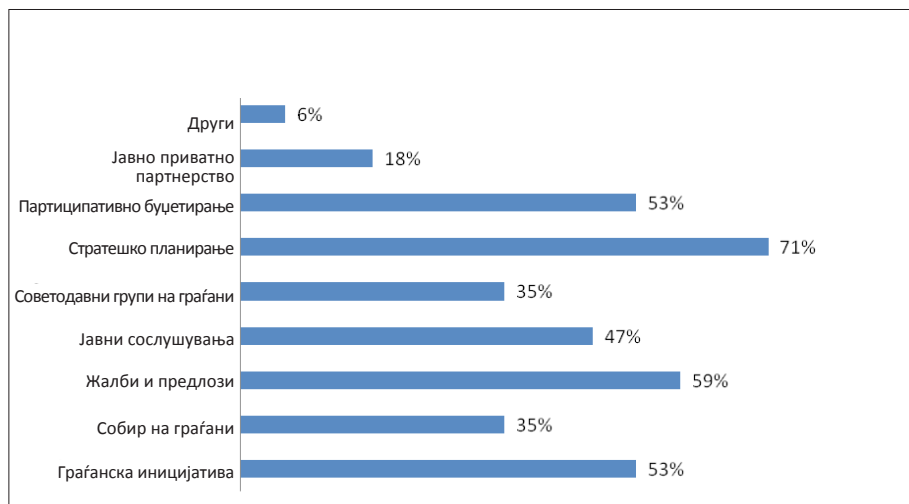
Примерокот се состои од следните општини:

Единица на локална самоуправа	Урбана/ рурална	Политичка припадност на градоначалникот	Политичка припадност на мнозинството во Советот на општината	Население	
Арачиново	рурална	ДУИ	ДУИ	93.81% Албанци	5.14 % Македонци
Битола	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	88.71 % Македонци	4.37 % Албанци
Боговиње	рурална	ДУИ	ДУИ	95.23 % Албанци	0.13 % Македонци
Валандово	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	82.67 % Македонци	11.21 % Турци
Виница	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	91.59 % Македонци	6.17 % Роми
Гевгелија	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	96.82 % Македонци	1.60 % Срби
Гостивар	урбана	ДУИ	ДУИ	66.68 % Албанци	19.59 % Македонци
Долнени	рурална	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	35.90 % Македонци	26.65 % Албанци
Илинден	рурална	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	87.83 % Македонци	5.74 % Срби
Кичево	урбана	ДУИ	ДУИ	53.55 % Македонци	30.53 % Албанци
Кратово	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	97.99 % Македонци	1.45 % Роми
Липково	рурална	ДУИ	ДУИ и ДПА имаат подеднаков број на членови во Советот на општината	97.42 % Албанци	1.37 % Срби
Лозово	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Независен	86.46 % Македонци	5.49 % Турци
Охрид	урбана	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	84.92 % Македонци	5.31 % Албанци
Сарај	рурална	ДУИ	ДУИ	91.53 % Албанци	3.89 % Македонци
Струмица	урбана	Коалиција СДСМ	Коалиција СДСМ	91.92 % Македонци	6.87 % Турци
Чашка	рурална	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	Коалиција ВМРО ДПМНЕ	57.28 % Македонци	35.23 % Албанци

Единиците на локалната самоуправа се едногласни во мислењето дека учеството на граѓаните претставува важна алатка во процесот на локалното донесување одлуки. Речиси сите од нив ги консултираат своите граѓани во локалното донесување одлуки. Најчестиот метод е стратешкото планирање, заедно со жалбите и предлозите, граѓанската иницијатива и партиципативното

буџетирање. Многу малку, но не занемарлив број на општини, постојано ги користат јавните-приватни партнерства (ЈПП) како алатка за модерно учество на граѓаните. А поголем број (64,7 отсто) повремено користат ЈПП.

Графикон 31 Методи на партиципација на граѓаните во носење на одлуки на локално ниво



И покрај тоа, синергија помеѓу граѓаните, бизнис заедницата и општинската администрација, релевантна за ЈПП, евидентна е само во фази на планирањето на активностите за развој, но тоа недостасува во однос на конкретната имплементација. Практиката на спојување на финансиските ресурси помеѓу општините и локалните бизниси е многу ретка, речиси непостоечка. Ова е особено случај во руралните општини, каде што протоколот на информации за споделување и општа соработка помеѓу општинската администрација, граѓаните и бизнис заедницата е на многу пониско ниво во споредба со урбаните средини.

Во однос на постојното законодавство, општините се генерално задоволни и веруваат дека тоа нуди доволно инструменти за вклучување на граѓаните на локално ниво. Само 17,6 проценти ги квалификуваат понудените модели и техники како ограничени.

Најчеста пракса за учество на граѓаните потпаѓа во областа на развојот на општинскиот буџет, усвојувањето на активностите за инфраструктурни и капитални проекти, урбаното и стратешко планирање. Што се однесува до фреквентноста на имплементација на техники за учество на граѓаните, таа е во голема мера зависна од вклучувањето на странски или домашни донатори кои би го активирале процесот.

Податоците од теренот укажуваат на фактот дека огромното мнозинство на општинските раководства и администрација, не се соочуваат со никакви пречки во спроведувањето на одлуките донесени со учество на граѓаните. Оние 29,4 проценти што се соочиле со пречки најчесто се однесуваат на следново:

Најчестите пречки во спроведувањето на локалните одлуки донесени со учеството на граѓаните

Правни и сопственички односи и квалитетот на работата на општинската администрација

Недостаток на информации меѓу граѓаните, за активности кои што се поврзани со специфична работа

Неуспешни тендерски постапки во јавните набавки

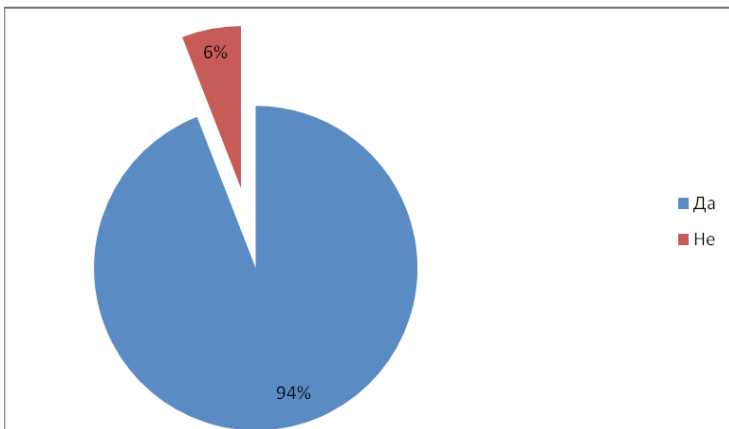
Роковите за изградба не се почитуваат од страна на вршителите на услугата

Потреба од спроведување на непредвидени дополнителни активности

Потребите на граѓаните се надвор од општинските надлежности и буџет

Без оглед на успехот во имплементацијата, општинските администрации во повеќето случаи ги информираат своите граѓани за резултатите од учеството на граѓаните во локалното донесување одлуки, како што е прикажано во следниот графикон.

Графикон 32 Дали ги информирате вашите граѓани за резултатот од нивното учество во донесувањето одлуки на локално ниво?



ЗАКЛУЧОЦИ

1. Постои општа поделба како да се примени учеството на граѓаните на локално ниво:
 - Општини кои користат систематски пристап и
 - Општини кои користат ad hoc пристап.
2. Сите општини го признаваат учеството на граѓаните како основна алатка во локалното донесување на одлуки и го имаат применето тоа во пракса.
3. Стратешкото планирање беше идентификувано како најчестата техника на учество на граѓаните, додека јавно – приватно партнерство (ЈПП) е најмалку разбрано и спроведено како модел на учество на граѓаните.
4. Постои пониска свест помеѓу граѓаните од руралните општини за можностите, значењето и полезноста од учество во одлучувањето на локално ниво, во споредба со урбаните општини.
5. Комуникацијата и протокот на информации помеѓу општинската администрација и граѓаните, во руралните општини се многу ограничени.
6. Домашното законодавство на земјата пропишува прилично ограничени модели и техники за учество на граѓаните, додека општините се генерално задоволни со портфолиото на инструменти што законски се понудени.
7. Учеството на граѓаните генерално е управувано и се потпира на вклучувањето на странски и домашни донаторски институции.
8. Во принцип, пречки во спроведувањето на донесените одлуки преку учество на граѓаните се многу ретки и неколку.
9. Општинските администрации редовно ги информираат своите граѓани за резултатите од спроведувањето на одлуките кои што се донесени преку учеството на граѓаните.

Помеѓу општините кои што беа теренски посетени, најзабележителните примери за користење на систематски пристап во учеството на граѓаните во донесувањето одлуки на локално ниво, се Битола и Струмица.

Во Битола сите 84 единици на месна самоуправа (ЕМС) се вклучени во процесот на развој на буџетот. Во октомври од тековната година, општината ги повикува претседателите на ЕМС да поднесат официјални планови за буџет за нивните соодветни единици. Приоритетите се внатрешно направени, во самите ЕМС и сумирани се понатаму во пишана форма, заверени и доставени до општината. Сите предложени активности мораат да ги покриваат интересите на сите граѓани на ЕМС. Откако официјално ќе бидат поддржани и доставени, документите постануваат составен дел од предлог буџетот, усвоен од Советот на општината на крајот од годината.

Добри практики се забележани во општина Струмица, каде што техниките за учество на граѓаните се системски вклучени во редовната работа на општината. Таа има 30 единици на месна самоуправа (ЕМС) – 8 урбани и 22 рурални. На

барање од градоначалникот, претседателите на сите месните самоуправи поединечно, редовно, во октомври од тековната година, следејќи повик за јавна дебата, организираат работилница за своите граѓани. Во секоја поединечна месна самоуправа граѓаните се договараат за најважните идејни проекти, кои што подоцна се презентираат пред градоначалникот од страна на претседателот на месната заедница. Во основа, целиот буџет е конструиран на партиципативен начин и техниките се вклучени во системот на функционирањето на општината.

Дополнително, градоначалникот е достапен за своите граѓани и лично но и преку локалната телевизија каде што еднаш месечно тој ја претставува својата работа и е отворен за директни прашања и предлози од граѓаните. Многу често тој им дава повратни информации за прашања и барања, преку личен контакт, иницирано од самиот градоначалник.

Многу интересна е информацијата дека во просек околу 15 проценти од годишниот буџет е за тековни трошоци и 85 проценти се наменети за капитални инвестиции. Струмица спроведува балансиран општински развој, ширејќи инвестиции на територијата на целата општина, иако високи 80 проценти од нејзините пригоди доаѓаат од градските извори.

ПРЕПОРАКИ

1. Малите и рурални општини треба ја подигнат свеста за важноста на вклучувањето на граѓаните во локалното донесување на одлуки. Ова се однесува на општинското раководство и администрација од една страна и граѓаните од друга страна.
2. Треба да се направи јасна поделба помеѓу информациите кои што се споделуваат помеѓу граѓаните и општинската администрација и вистинската вклученост на граѓаните во локалното донесување на одлуки.
3. Општините треба да ги споделат добрите практики од спроведените модели и техники за учество на граѓаните. Тоа ќе ја подигне свеста и интересот на засегнатите страни, надвор од нивните теоретски знаења.
4. Општинските раководства треба да обезбедат буџетски средства за учество на граѓаните, притоа препознавајќи го значењето на таквите процеси. Вклучувањето на граѓаните треба да стане вообичаена практика, надвор од донаторските фондови.
5. Поголемите општини треба да ги вклучат своите месни заедници на поактивен и пофункционален начин во процесот на локално донесување на одлуки. Тоа ќе обезбеди простор за вклучување на најоддалечените населени места и нивните граѓани да придонесат за квалитетот на донесените одлуки.

ПРЕПОРАКИ ОД ОПШТИНИТЕ СОБРАНИ НА ДИСКУСИИТЕ НА ТРКАЛЕЗНИТЕ МАСИ:

1. Општините треба да им обезбедат канцелариски простор на претседателите на општинските совети и да ги поттикнат нивните контакти со граѓаните.
2. Улогата на опозицијата треба да се зајакне преку обезбедување канцелариски простор за нив, за полесен контакт со граѓаните.
3. Од суштинско значење е да се создадат кластери на НВОи и поттикнување на нивната соработка со месните и локалните самоуправи.
4. Општинските власти треба да го охрабруваат спроведувањето на референдумот како алатка за учество на граѓаните.
5. Општинските власти треба да определат соодветни општински буџетски средства за работата на НВО-и во согласност со нивните објективно утврдени критериуми.
6. Општинските власти треба да ги вклучат локалните НВОи во испораката на општинските услуги преку делегирање на избрани надлежности.
7. Општинските администрации треба да имплементираат локални јавни едукативни кампањи наменети за граѓаните, особено насочени кон правeње на разлика помеѓу права и одговорности на општинските власти од една страна и граѓаните од друга страна, за непречено функционирање на демократскиот процес на локално ниво.
8. Локалните системи за споделување на информациите со граѓаните потребно е да се подобрат и модернизираат.
9. Сите општински одлуки и значајни информации треба да бидат електронски објавени на официјалните веб страни на општините.
10. Општинските администрации треба да вложат поголеми напори за допирање до граѓаните за консултации и донесување на одлуки, да им помогнат нив да го надминат својот страв од негативни реакции и политички мешања при слободното изразување на своето мислење и верување.
11. Општинските власти треба да го поттикнат учеството на најранливите групи на граѓани во локалното донесување на одлуки.
12. Општинските власти треба да го промовираат концептот за родова интеграција во локалното донесување на одлуки.

VI. КОМИСИЈА ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ (КОМЗ)

ВОВЕД И ИСТОРИЈАТ

Комисијата за односи меѓу заедниците (КОМЗ) е единствениот официјален механизам со кој што се обезбедува дека различните интереси, грижи и потреби на локалните заедници се апострофираат во процесот на донесување одлуки на локално ниво. Комисијата, ако истата е ефикасно конституирана, може притоа исто така да се гледа како локален механизам за управување со конфликти, што претставува јасна грижа на сите засегнати страни во годините на транзиција што доаѓаат, бидејќи моќта и (ограничените) ресурси повторно се распределуваат меѓу локалните претставници од централното ниво.

Во поддршка на мандатот на Мисијата за промоција на имплементацијата на Охридскиот рамковен договор и целта за поддршка на децентрализацијата, од страна на одделението за демократско управување – тимот за реформа на јавна администрација. преку развивање на оддржлив систем на локална власт, Мисијата спроведе активности за промоција на воспоставувањето на општинските Комисии за односи меѓу заедниците како и активности за јакнење на капацитетите, пропишани во членот 55 од Законот за локална самоуправа (ЗЛС)³⁰. Комисиите, официјални советодавни тела на општинските совети, се перцепираат како единствениот официјален механизам за локална самоуправа кој што може да обезбеди дека односите меѓу етничките заедници се одржуваат и дека релевантните прашања се земаат во предвид и се инкорпорираат во процесот на донесување на одлуки на општинско ниво. Ова е особено значајно доколку некои етнички групи не се претставени во општинската администрација или општинскиот совет.

Почнувајќи од 1 јули 2005 година, процесот на децентрализација се спроведува, притоа обезбедувајќи сè поголема надлежност за носење на одлуки и добивајќи сè поголемо влијание на локалниот развој и општинските релации од страна на локалните претставници во единиците за локална самоуправа. Во меѓувреме, Законот за локална самоуправа побарува создавање на специфична машинерија, вклучително и општински тела кои што ќе можат да осигураат дека посебните потреби и интереси на малцинствата се апострофирани и дека истите се земени во предвид кога се покренуваат релевантни прашања. Помеѓу овие претставнички тела, Комисијата за односи меѓу заедниците (КОМЗ), која што претставува пресликување на локално ниво на слична комисија која што постои на собраниско ниво, има надлежност да решава конфликти во

³⁰ Во општините во кои повеќе од 20 % од вкупниот број на жители кои се утврдени со последниот попис припаѓаат на членови на некоја од заедниците, ќе се воспостави Комисија за односи меѓу заедниците.

рамки на локалното законодавство во однос на прашања поврзани со култура, образование, употребата на јазици, употребата на симболи, лични документи и прашања поврзани со односите меѓу заедниците и истата дава мислења и предлози за нивно ефикасно решавање.

Улогата на овие Комисии за односи меѓу заедниците е да дава мислења и предлози за решавање на конфликти во рамки на локалното законодавство во однос на прашања поврзани со култура, образование, употребата на јазици, употребата на симболи, имиња на улици и други објекти од јавната инфраструктура и сите други прашања кои што се поврзани со односите меѓу заедниците во рамки на општината.

Општинскиот совет мора да ги прегледа мислењата и предлозите на КОМЗ и да донесе одлука во однос на истите. Притоа, Комисиите се предвидени да бидат стабилизирачки фактор во мултиетничките средини, со задача да ги насочат општинските политики со цел да се осигураат дека интересите и правата на сите заедници се почитуваат.

Главните цели на КОМЗ во овој поглед се да им обезбедат на сите заедници подеднакви можности за дебатирање на прашања кои што им се значајни, да се обезбеди институционален дијалог меѓу заедниците на локално ниво и да се делува како инструмент за партиципација на сите заедници во процесот на носење одлуки на општинско ниво.

Работата на Комисиите за односи меѓу заедниците е регулирана со Законот за локалната самоуправа, општинските статuti и правилниците на КОМЗ. Статутот и правилникот се двата основни документи кои што ја регулираат КОМЗ во детали и се клучни за нејзиното правилно функционирање.

Во 2006 година, ОБСЕ Мисијата во Скопје, во соработка со Здружението на Единици на локална самоуправа (ЗЕЛС) и граѓанските организации спроведоа серија на активности наменети за градење на капацитети со цел да се зајакне работата на Комисиите за односи меѓу заедниците за тие подобро да ја користат и правилно да ја организираат работата на комисиите. Во таа насока, Мисијата организираше и конференција која што беше посетена од претставници на централната власт, градоначалници, граѓански организации и меѓународните организации во земјата.

ЗЕЛС ИНСТРУКЦИИ – ПРАКТИЧЕН ВОДИЧ ЗА РАБОТАТА НА КОМИСИИТЕ ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦЕ

Поради фактот што правната рамка со која што се воспоставуваат Комисиите за односи меѓу заедниците е многу нејасна и со неа не се обезбедуваат јасни насоки за воспоставувањето, членството, работата и надлежностите на Комисиите за односи меѓу заедниците, Здружението на единиците на локалната самоуправа ЗЕЛС објави Практичен водич за работата на Комисиите во 2009 година, во кој што се содржани инструкции за сите аспекти на Комисиите за односи меѓу заедниците за нивно функционирање на лесен и разбирлив начин. Тој се базира на искуството и истражувањето на ЗЕЛС и НВО-и кои се занимаваат со работата на Комисиите и тој во себе ги содржи најдобрите заеднички практики и интерпретации на членот 55 од Законот за локална самоуправа. Овие инструкции, во секој случај, се само од советодавен карактер.

Практичниот водич на ЗЕЛС дава инструкции за следните работи:

- а. Статутот на општината
- б. Правилникот за функционирање на Комисијата за односи меѓу заедниците
- в. Мандатот на Комисијата за односи меѓу заедниците
- г. Поддршка од општината
- д. Комуникација со општината
- ѓ. Комуникација со медиумите
- е. Комуникација со граѓанското општество

Целта на овој труд е да ја анализира тековната состојба во овие одделенија и да види до кое ниво тие ги хармонизирале нивните активности со препораката од Здружението на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС).

Листа на општините кои што се обврзани да воспостават Комисии за односи меѓу заедниците и заедниците кои што се претставени во соодветните општини:

	ОПШТИНИ	ЗАЕДНИЦИ ВО ДОВОЛЕН БРОЈ ЗА ДА БИДАТ ПРЕТСТАВЕНИ
1	Брвеница	е/Македонска , е/Албанска, е/Српска
2	Вранештица	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска
3	Гостивар	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска
4	Дебар	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, е/Ромска
5	Долнени	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, Босанска
6	Зелениково	е/Македонска , е/Албанска, Ромска, Српска, Босанска
7	Јегуновце	е/Македонска , е/Албанска, е/Српска, е/Ромска
8	Кичево	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, е/Ромска, е/Vlach, е/Српска
9	Крушево	е/Македонска , е/Албанска, е/Vlach, е/Турска, е/Босанска
10	Куманово	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, е/Ромска, е/Српска, е/Vlach
11	Маврово Ростуша	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска
12	Петровец	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, е/Ромска, е/Српска, е/Босанска
13	Сопиште	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска
14	Струга	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, е/Српска, е/Ромска, е/Босанска
15	Тетово	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, Ромска, Српска, Босанска
16	Чашка	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, е/Српска, е/Босанска
17	Чучерсандево	е/Македонска , е/Српска, е/Албанска
18	Студеничани	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, е/Босанска
19	Бутел	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, е/Ромска, е/Српска, е/Ромска, е/Босанска
20	Чаир	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, е/Ромска, е/Vlah, е/Српска, е/Босанска
21	Шуто Оризари	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, е/Ромска, е/Српска, е/Босанска
22	Град Скопје	е/Македонска , е/Албанска, е/Турска, е/Српска, е/Ромска, е/Босанска

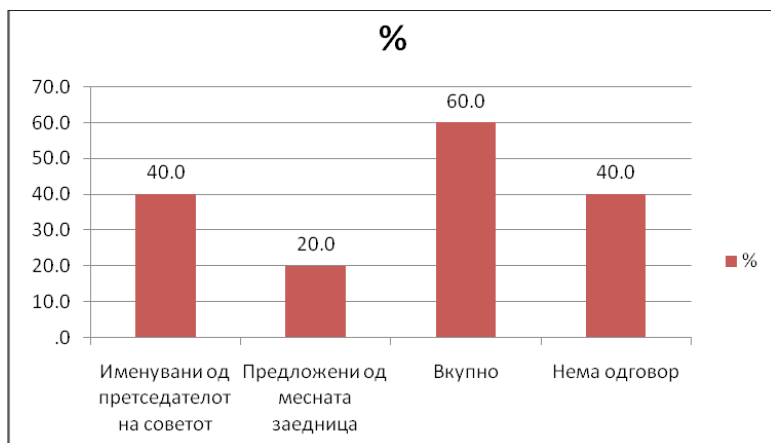
СОСТОЈБА

Беа испратени прашалници до соодветните општини и тие беа пополнети од страна на општествените администрации. Врз база на добиените повратни одговори, Комисиите за односи меѓу заедниците беа воспоставени во сите општини во согласност со Законот за локална самоуправа. Анкетата од 2012 година имаше за цел да ги истражи некои од најзначајните аспекти на Комисиите за односи меѓу заедниците како што е нивниот статус во рамки на општината, вклученоста на различните етнички групи во соодветните општини, институционалната поддршка од општината, изборите на членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците, соработката со општинскиот совет и администрацијата, влијанието на политичките партии во работата на Комисиите за односи меѓу заедниците и употребата на јазиците во работата на овие тела.

Сите општини одговорија дека тие имаат воспоставено Комисија за односи меѓу заедниците што дефинитивно претставува позитивен напредок. Се чини дека сите поголеми етнички групи се инкорпорирани во работата на Комисиите за односи меѓу заедниците како што е покажано во погоренаведената табела.

Поранешните извештаи наведуваат дека општинските Комисиите за односи меѓу заедниците често не беа воспоставени со јасни насоки од страна на општината, ниту пак нивната работа беше регулирана во рамки на општинските статuti. Поради тоа, овој пат фокусот на анализата беше да се види дали општините ја инкорпорираа нивната работа во официјалниот општински статут. Врз база на фидбекот добиен од страна на општините, воспоставувањето и работата на Комисиите за односи меѓу заедниците се регулирани во статутот на сите општини кои што се обврзани да ги воспостават овие тела. Ова дефинитивно претставува многу позитивен напредок поради фактот што поранешните извештаи покажаа на тоа дека само неколку од општините ја регулираа работата на Комисиите за односи меѓу заедниците во согласност со нивните статuti, додека пак другите оперираа без јасни насоки и поддршка од општествената администрација или совет.

Графикон 33 Какви процедури користите за да изберете член на Комисијата за односи меѓу заедниците?



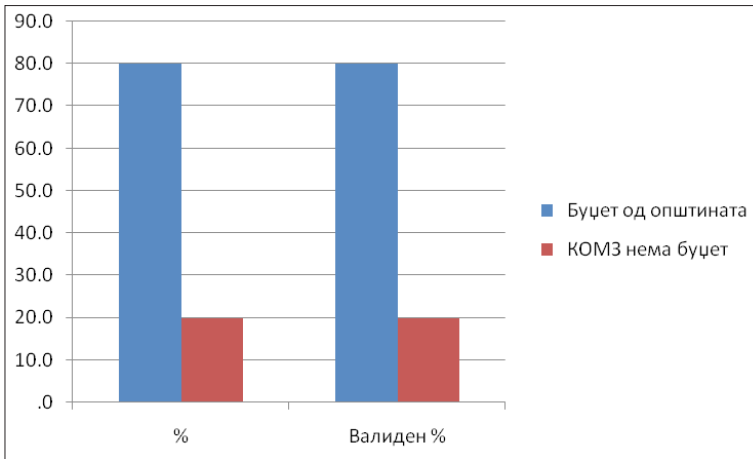
Целта на ова прашање беше да се истражи начинот на кој што општините ги избираат членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците и да се види дали истите користат некоја од препораките кои што се издадени од страна на Здружението на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) а во врска со процедурите за избор на претставниците на секоја заедница како членови на Комисијата за односи меѓу заедниците.

Членството во Комисијата за односи меѓу заедниците се содржи од членовите на Советот и надворешни членови. Според дадената практика, членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците може да се изберат на следните начини:

- Јавен повик за кандидати;
- Собирање на граѓани од извесна заедница
- Анкета на мислењето на членовите на општините;
- Номинација на општинскиот комитет за избор и номинација;
- Предлог на градоначалникот.

Врз основа на резултатите, 40% од испитаниците тврдеа дека претседателот на општинскиот совет ги назначи членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците. 20% од нив рекоа дека членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците беа номинирани од страна на селските совети од каде што пак останатите 40% рекоа дека користеле друга форма без да наведат кои форми, како што беше инсторирано во самиот прашалник. Ова повторно е јасен индикатор дека многу општини имаат тенденција да ги држат овие тела под контрола и истите да не бидат во согласност со препораките на ЗЕЛС и да ги избираат членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците на подемократски начин и ослободени од политичко влијание.

Графикон 34 Кои се изворите на финансирање на Комисијата за односи меѓу заедниците?

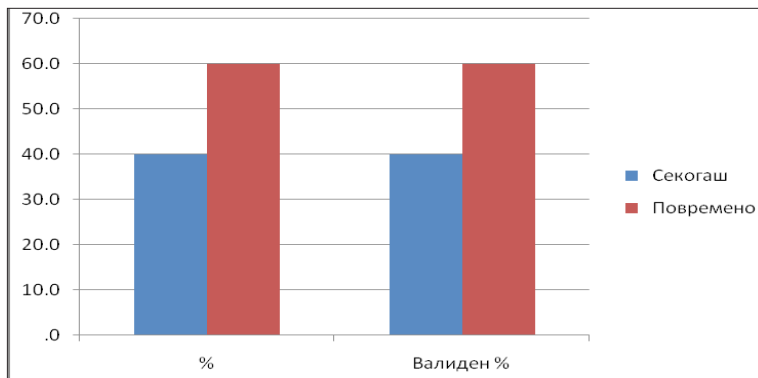


Финансиските потешкотии се појавуваат како најфреквентен проблем во работата на Комисијата за односи меѓу заедниците и тие се двослојни – првата е недостатокот од финансиски средства за да се покријат трошоците и дневниците за состаноците на Комисијата за односи меѓу заедниците, додека втората е недостаток на финансиски средства за да се покријат активностите кои Комисијата за односи меѓу заедниците е подготвена да ги организира и имплементира за подобрувања на односите помеѓу заедниците.

Комисиите немаат нивни сопствени буџети. Осумдесет проценти од нив потврдија дека трошоците на Комисиите за односи за меѓузаедниците се покриени од страна на општинските буџети додека пак останатите 20% рекоа дека тие воопшто не даваат никакви финансиски средства. Беа добиени контрадикторни одговори кога беа прашани понатамошни прашања во врска со тоа дали тие плаќале некаква компензација за да ги покријат нивните трошоци за превоз и исхрана. Од тие 80% општини кои што тврдеа дека даваат финансиска поддршка на Комисиите за односи меѓу заедниците сега тврдат дека тие не покриваат никакви трошоци за превоз и исхрана за нивните членови на Комисијата за односи меѓу заедниците. Само 20% тврдеа дека плаќаат трошоци за превоз за членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците, додека останатите 80% рекоа дека не плаќаат, додека пак ниту еден од Комисиите не доби средства за исхрана.

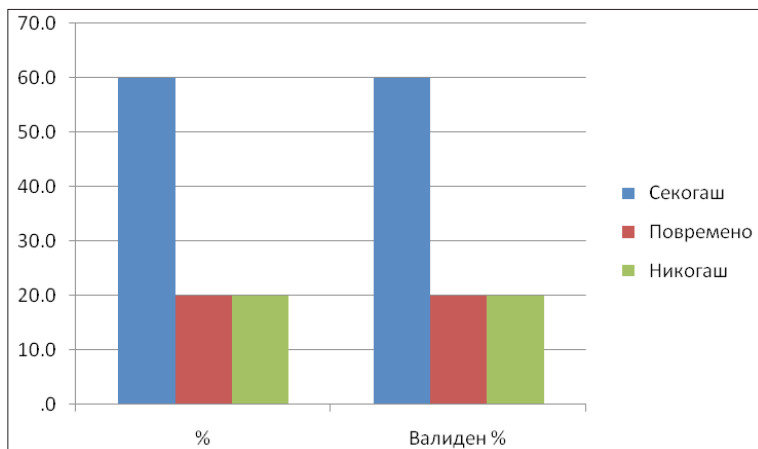
Друг аспект на анализите беше да се види соработката на Општинските совети со Комисиите за односи меѓу заедниците и соодветно на тоа да се види дали општините и Комисиите за односи меѓу заедниците разменуваат идеи за работи кои што се сметаат за значајни за меѓу-етничките односи. Резултатите на Комисиите за односи меѓу заедниците се од клучно значење, не само за реализирање на одредбите на Законот за локална самоуправа туку исто така и за одржувањето и потхранувањето на добрите меѓу-етничките односи воопшто.

Графикон 35 Колку често општините ја информираат Комисијата за односи меѓу заедниците за работи кои што се поврзано со меѓу-етничките односи кога тие се на агендата на Советот?



60% од нив потврдија дека Советите ги информираат членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците кога тие дискутираат за прашања поврзани со меѓу-етничките односи, додека пак 40% рекоа дека само 'понекогаш' тие ги информираат. За жал, ова повторно покажува дека општинските власти не го сфаќаат сериозно постоењето и работата на Комисиите за односи меѓу заедниците. Уште еден негативен одговор доаѓа од дополнителното прашања кое што бара да најде колку често се земаат во предвид мислењата на Комисиите за односи меѓу заедниците кога советите одлучуваат по прашања поврзани со културата. 40% од општините одговорија дека ги забележуваат мислењата на Комисиите за односи меѓу заедниците, додека пак 60% од нив одговорија дека тоа го прават 'понекогаш' што евидентно не е во согласност со Законот за локална самоуправа.

Графикон 36 Колку често општините обезбедуваат преведени документи на официјалните јазици во општината за работа во текот на седниците на Комисијата за односи меѓу заедниците?



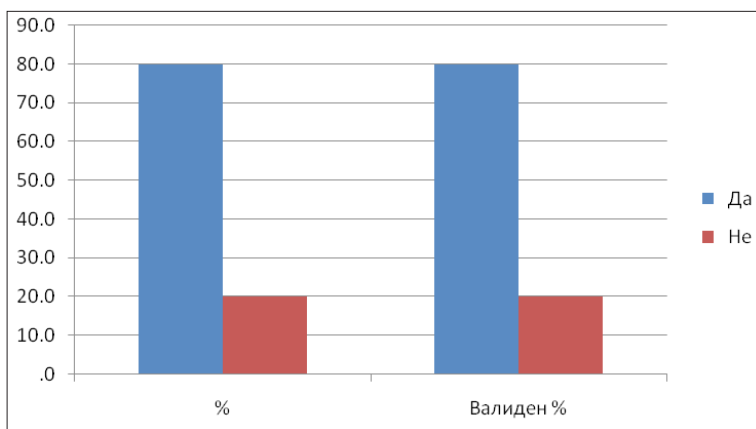
Шеесет проценти од нив изјавија дека тие редовно даваат преведувачка поддршка на членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците додека пак преостанатите 40% одговорија дека понекогаш ним им ги нудат ваквите услуги.

Што се однесува до употребата на јазиците и преведувањето на документи за работата на Комисијата за односи меѓу заедниците ситуацијата останува скоро непроменета како што таа е и со другите услуги на општините.

УПОТРЕБАТА НА ЈАЗИЦИТЕ ВО ТЕКОТ НА СЕДНИЦИТЕ НА СОВЕТИТЕ

Во согласност со Законот за локална самоуправа и Законот за употреба на јазиците, јазикот и азбуката која што се употребува од најмалку 20% од жителите на општината ќе биде официјален јазик во дадената општина. Врз база на споменатото, оваа анкета имаше за цел да открие околу употребата на јазиците во општинските седници на советите.

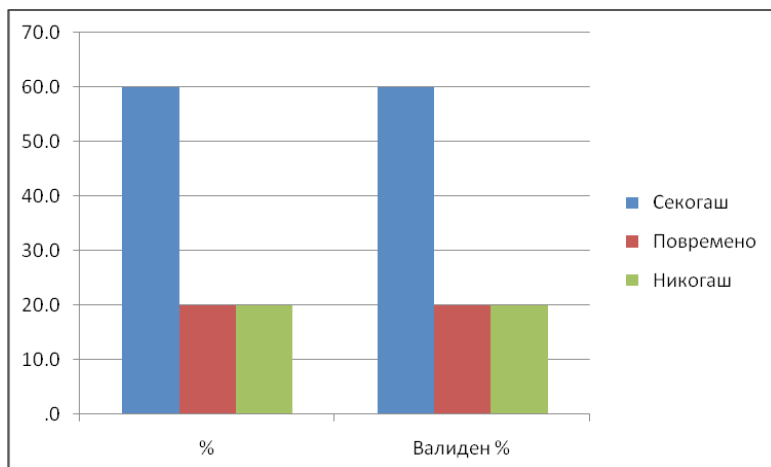
Графикон 37 Колку често општината обезбедува преводи на документи кои што се потребни за работата на општинскиот совет?



Осумдесет проценти од лицата кои што одговорија, потврдија дека тие редовно обезбедуваат преводи на документи за претставниците на општините кои што го користат официјалниот јазик на општинскиот совет, додека пак 20% од нив рекоа дека тие повремено обезбедуваат преведени документи. Скоро сите двојазични општини имаат вработено официјален (судски) преведувач кој што работи за советите.

Понатаму, 60% од општините рекоа дека тие обезбедуваат симултан превод во текот на седниците на советот, 20% рекоа дека тие од време на време го прават тоа, додека пак останатите 20% не обезбедија одговор.

Графикон 38 Дали општината обезбедува информации за граѓаните во сите официјални јазици?



Целта на ова прашање беше да се види дали општините нудат преведени документи и информации и тоа не само на нивниот персонал и членовите на советот туку исто така и на нивните заедници (население).

Шеесет проценти од нив рекоа дека тие секогаш пуштаат во промет официјални документи до нивните граѓани на сите официјални јазици, 20% рекоа дека тие тоа го прават понекогаш додека пак преостанатите 20% рекоа дека тие никогаш не ги користат сите општински официјални јазици кога остваруваат комуникација со граѓаните.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- **Законот за локална самоуправа со кој што се воспоставуваат Комисиите за односи меѓу заедниците е премногу нејасен**

Законот за локална самоуправа не обезбедува јасни насоки за воспоставување, избор на членови на Комисијата за односи меѓу заедниците, како и за функционирањето и надлежностите на Комисиите за односи меѓу заедниците. Со ова им се дава на општинските власти слобода во голема мера да ги регулираат сами сите аспекти од работата на Комисијата за односи меѓу заедниците што во поголемиот број на примери, од своја страна пак, резултира со тоа што Комисиите за односи меѓу заедниците не се општински тела кои што правилно функционираат и имаат членство кое што е под големо политичко влијание. Поголемиот број на Комисиите за односи меѓу заедниците не функционираат правилно и имаат многу низок кредибилитет, додека пак други само постојат на хартија.

- **Недостаток на ефективен механизам за да се врши мониторинг на функционирањето на Комисиите за односи меѓу заедниците**

Законот не предвидува адекватен мониторинг или контролни механизми за да може да го процени ефикасното функционирање на Комисиите за односи меѓу заедниците. Во пракса, ова значи дека мулти-етничките општини може да одберат да воспостават Комисија за односи меѓу заедниците или пак, како што често тоа е случај, да одберат да имаат нефункционална Комисија за односи меѓу заедниците и притоа да не претрпат никакви казни. На овој начин, вредноста на законот во голема мера се минимизира и Комисиите за односи меѓу заедниците често имаат многу мала поддршка и истите не се ценат ниту од страна на Општината ниту пак од страна на локалното население. Нејасноста на Законот за локална самоуправа и непостоењето на ефективен механизам за мониторинг на функционирањето на Комисијата за односи меѓу заедниците се главните причини поради кои што Комисиите за односи меѓу заедниците и не функционираат правилно и оставаат простор за сите подолу наведени прашања/проблеми кои што може да се појават.

- **Правилници за функционирање на Комисијата за односи меѓу заедниците**

Законот не предвидува задолжително усвојување на Правилници на Комисијата за односи меѓу заедниците и бидејќи истите не се задолжителни, тие ретко се усвојуваат. Правилниците го покриваат сите организациски и оперативни аспекти на функционирањето на Комисијата за односи меѓу заедниците, и истите тие претставуваат еден од главните предизвици за да се започне работата на Комисијата за односи меѓу заедниците. Поради споменатото, отсуството на Правилник го намалува капацитетот за правилно функционирање на Комисијата. Сепак, некои заедници ги сметаат мислењата и предлозите на Комисијата за

односи меѓу заедниците која функционира без Правилник како невалидни, додека пак други го користат недостатокот на истиот како изговор за да не се фокусираат на главните прашања. Правилникот е формален документ кој што е потребен за да се конкретизираат сите работи кои што се неопходни за функционирањето на Комисијата за односи меѓу заедниците, без притоа да се направи преголем товар на содржината на Статутот, и истиот треба да ги обезбеди основните правила за организацијата и делувањето на Комисиите за односи меѓу заедниците. За разлика од статутот, Правилникот не е задолжителен, туку истиот претставува документ кој што е за внатрешна употреба на Комисијата за односи меѓу заедниците и поради тоа тој не треба да се подготвува и усвојува од страна на самата Комисија.

Главната придобивка од тоа да се има Правилник е фактот што неговото постоење ќе ги направи основните правила за делување на Комисијата за односи меѓу заедниците поддеднакво јасни на сите, тој ќе помогне да се создаде еден транспарентен и добро организиран ентитет, ќе обезбеди поефикасни и поефективни датабази и истиот ќе помогне да се избегнат недоразбирањата и аргументите кои се однесуваат на подеднаквиот третман на различните прашања од страна на Комисијата за односи меѓу заедниците.

- **Комисијата за односи меѓу заедниците не секогаш соодветно ги претставува сите заедници.**

Во согласност со членот 55 (2) од Законот за локалната самоуправа, Комисиите за односи меѓу заедниците се состојат од подеднаков број на претставници на секоја заедница која што е претставена во општината. Сепак, во поголемиот број на Комисии за односи меѓу заедниците секоја од заедниците не е подеднакво претставена – поголемите заедници вообичаено имаат поголем број на претставници во комисијата, притоа оставајќи ги помалите заедници недоволно претставени и надгласани. Помалите етнички групи вообичаено имаат потешкотии при предлагањето на теми, препорачувањето на активности или во давањето на мислења за прашања кои што се однесуваат на нивната заедница. Во секој случај, повеќето Комисии за односи меѓу заедниците кои се доминирани од страна на етничкото мнозинство сметаат дека не е фер што малите заедници имаат поеднаква застапеност или пак тие не му придаваат многу значење на овој принцип. Сепак, постојат заедници во кои што заедниците кои што претставуваат значителен процент од населението воопшто не се претставени во Комисијата за односи меѓу заедниците.

- **Недостаток на општинска поддршка за функционирањето на Комисиите за односи меѓу заедниците**

Да се обезбеди правилно функционирање на Комисиите за односи меѓу заедниците, општините треба да ја обезбедат следната поддршка:

- Простор за работа;
- Административна и логистичка поддршка;
- Финансиска компензација на членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците по состанок;
- Буџет за активности на Комисијата за односи меѓу заедниците

Недостаток на адекватен простор за работа – како еден од главните предуслови, салата за состаноци се чини дека сè уште претставува проблем за некои Комисии за односи меѓу заедниците (без разлика дали се работи само за просторот или за условите во салата за состаноци). Комисиите за односи меѓу заедниците исто така имаат потреба и од простор во кој што тие може да ги чуваат нивните документи, досиеа, материјали, поднесоци од страна на граѓаните, итн.

Недостаток на административна поддршка – недостатокот на поддршка од страна на општинската администрација се чини дека е огромен проблем за многу од Комисиите за односи меѓу заедниците. Административната поддршка е потребна за да се пишуваат белешки на состаноците, да се прават покани, да се дистрибуираат материјали и информации, да се организираат настани, за употребата на интернетот и контактот со другата општинска институција. Иако повеќето од администрациите тврдат дека се подготвени да обезбедат ваков вид на поддршка, во пракса ова едвај е забележливо.

- Општинскиот Совет ретко бара мислења и предлози од Комисијата за односи меѓу заедниците кога усвојува закони кои што се однесуваат на односите меѓу заедниците.

Комисиите за односи меѓу заедниците треба да иницираат активности во соработка со општинскиот совет со кој ќе се обезбеди соработка и комуникација помеѓу заедниците како што на пример е организирањето на различни собири, културни и спортски активности и сè останато кое што би можело да придонесе кон подобрувањето на односите меѓу заедниците.

Редовниот мониторинг на агендата на состаноците на Советот е од големо значење за функционирањето на Комисијата за односи меѓу заедниците со цел таа да биде во можност да ги идентификува релевантните прашања кои потпаѓаат во рамките на нејзините надлежности. Истото се однесува и на Советот – тој треба редовно да ја информира и да бара мислење од Комисијата за односи меѓу заедниците секогаш кога некое прашање кое што е ставено на агендата на Советот потпаѓа под надлежност на Комисијата за односи меѓу заедниците.

Назначување на лице од страна на општинската администрација одговорна за спроведување на административната работа на Комисиите во голема мера може да ја олесни работата на Комисијата за односи меѓу заедниците во однос на логистичките и административните аспекти

- Недостаток на професионализам од страна на членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците

Како што е илустрирано погоре, поголемиот број на членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците не ја разбираат во целост нивната улога, надлежности и можностите кои што ги нуди Комисијата за односи меѓу заедниците. Постои мало ниво на инволвирање и мала активност на членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците во работата на нивната комисија, како и постои недостаток на иницијатива за свикнување на седници на Комисијата за односи меѓу заедниците која ќе се појават или кога прашања во рамки на нејзините надлежности ќе бидат ставени на агендата на Советот. Во секој случај, постои малку или воопшто не постои транспарентност и информации во врска со работата на Комисиите за односи меѓу заедниците. Потребно е да се посвети поголемо внимание на критериумите за избор на членство, нешто кое пак повторно треба да биде регулирано во правилникот за воспоставување, функционирање и внатрешна организација на секоја Комисијата за односи меѓу заедниците.

- Членството на Комисијата за односи меѓу заедниците е под големо политичко влијание.

Во согласност со Законот за локална самоуправа, општинскиот статут ја регулира процедурата за избор на претставници од секоја заедница како членови на Комисијата за односи меѓу заедниците. Со цел да се пополни правната несигурност во врска со изборот на член на Комисијата за односи меѓу заедниците, инструкциите на ЗЕЛС обезбедија јасни насоки како ова би требало да се направи со цел да се обезбеди дека избраното лице навистина ги претставува интересите на нивните заедници. Во секој случај, поради фактот што општините не се обврзани да ги следат инструкциите на ЗЕЛС, членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците во главно се избрани врз база на предлог даден од страна на градоначалникот или пак на номинација од страна на општинскиот комитет по избор и номинација. Во двата случаи, улогата на политичките партии во номинацијата и изборот на членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците е многу значајна, а притоа и можното политичко влијание или притисок од надворешни членови на Комисијата за односи меѓу заедниците е многу високо. Членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците кои што се избрани на овој начин во најголема мера се предводени од интересот на политичката партија која што ги номинирала, наместо од интересите на заедницата која што ја претставуваат.

- Улогата на Комисиите за односи меѓу заедниците не е добро позната/или разбрана од страна на општинското население.

Општото население не ги знае добро придобивките од тоа да се има една Комисијата за односи меѓу заедниците која што добро функционира во нивната општина. На Комисиите се гледа како на слаби и неефикасни. Поради ова, заедниците не добиваат многу придобивки од Комисиите на кои што тие како заедница припаѓаат. Целта на Комисијата за односи меѓу заедниците во голема

мера се цени како да е одговор на инциденти или за алоцирање на позиции во рамки на општината во согласност со етничката припадност, а помалку како механизам кој треба да му помогне на општината да се справува со меѓу-етнички прашања и да ги подобри меѓу-општинските односи.

