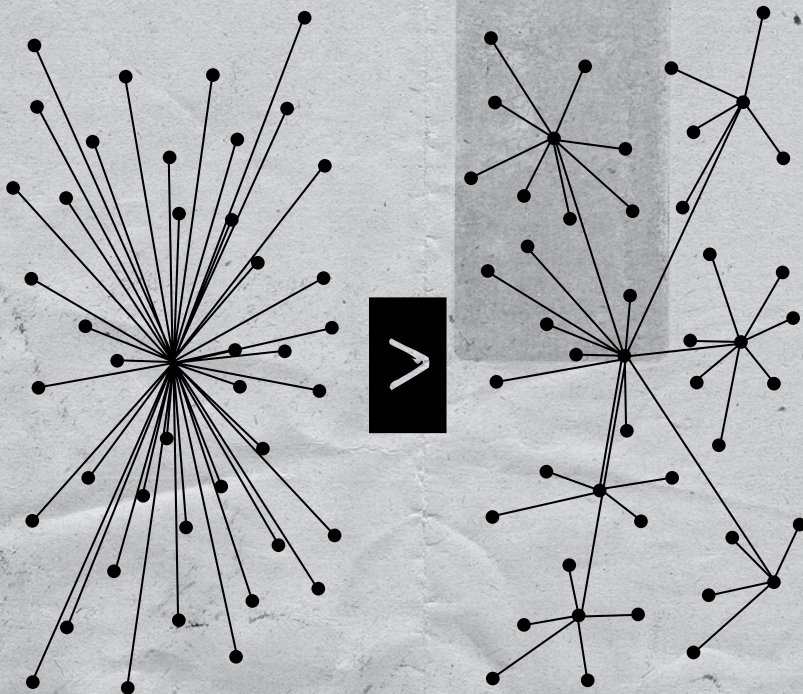


# НАПРЕДОК ИЛИ СТАГНАЦИЈА?

Извештај од следењето на децентрализацијата  
во областите локално финансирање,  
образование и урбанизам за 2010 година







# НАПРЕДОК ИЛИ СТАГНАЦИЈА?

Извештај од следењето на децентрализацијата  
во областите локално финансирање,  
образование и урбанизам за 2010 година

Скопје, јуни 2011

**Издава:**

Фондација Отворено општество – Македонија

**За издавачот:**

Владимир Милчин, Извршен директор

**Автори:**

Георги Христов, Јане Вртески, Наташа Илијева – Ацевска  
– Центар за развој на локалната демократија

**Уредници:**

Фани Каранфилова – Пановска  
Кире Миловски  
Ана Медарска – Лазова

**Лектура:**

Абакус

**Ликовно - графичко обликување:**

Кома

**Печат:**

Пропоинт

**Тираж:**

300 примероци

**Бесплатен/некомерцијален тираж**

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје  
352.073.52(497.7)"2010"

НАПРЕДОК или стагнација? : извештај од следењето на децентрализацијата во областите локално финансирање, образование и урбанизам за 2010 година. - Скопје : Фондација Отворено општество - Македонија, 2011. - 79 стр. : табели ; 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-218-110-3

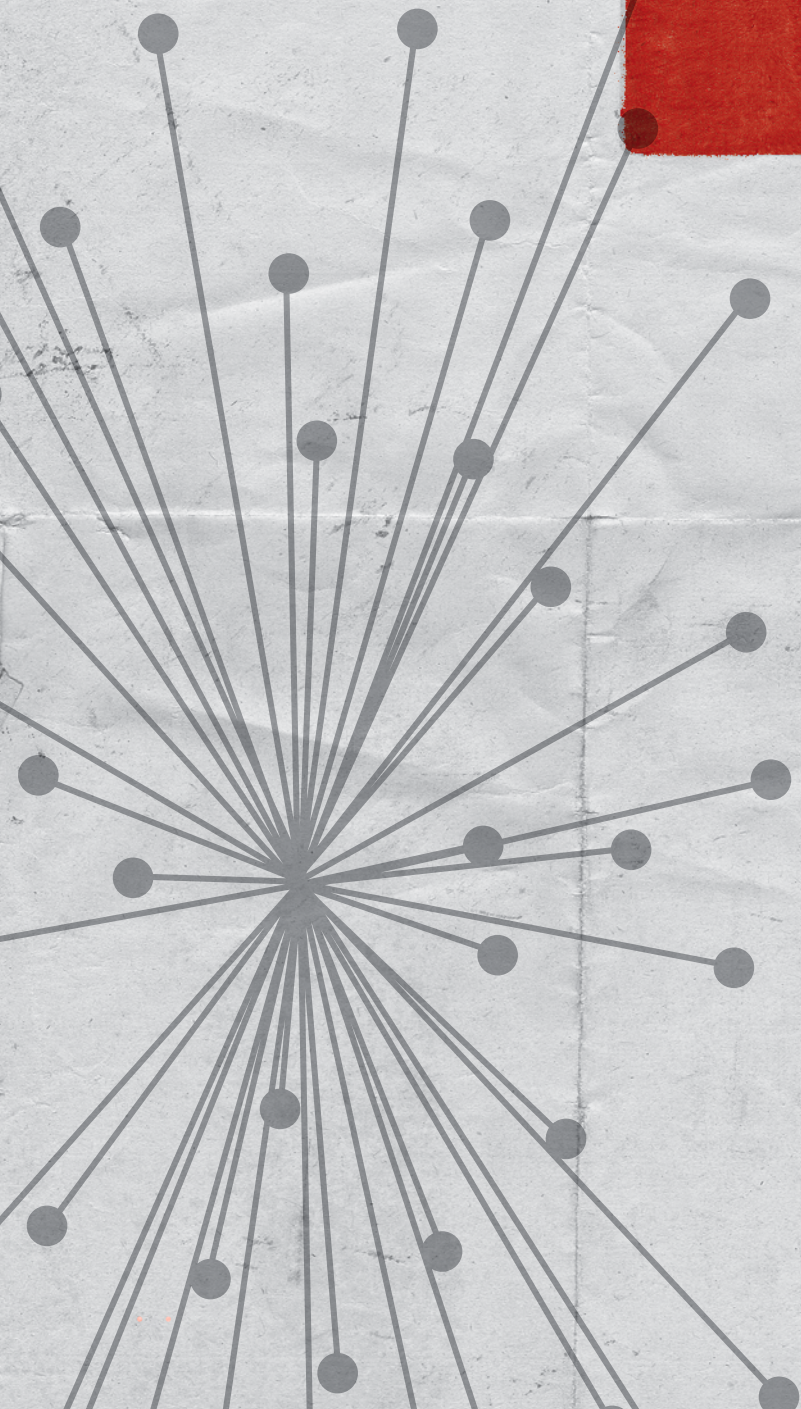
а) Локална самоуправа - Финансирање - Македонија - 2010  
COBISS.MK-ID 89094154

*Овој извештај е подготвен во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализација“, што го спроведува Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ) во соработка со Центарот за развој на локалната демократија (ЦРЛД)*

# СОДРЖИНА

<b>ИЗВРШНО РЕЗИМЕ</b>	<b>5</b>
<b>КЛУЧНИ НАОДИ</b>	<b>9</b>
<b>1. Анализа на резултатите од фискалната децентрализација за 2010 година</b>	<b>18</b>
1.1. Индекс на фискална децентрализација (ИФД)	18
1.2. Подиндекс за имплементација на политиките	21
1.3. Подиндекс за финансиската состојба на ЕЛС	26
1.4. Подиндекс за општата економска состојба во општината	30
1.5. Подиндекс за транспарентност и отчетност	33
<b>2. Анализа на резултатите од децентрализацијата во образованието за 2010 година</b>	<b>37</b>
2.1. Индекс на перформансите на децентрализацијата во образованието (ИПДО)	37
2.2. Подиндекс на имплементација на политиките за образование од страна на општините	39
2.3. Подиндекс на финансиски менаџмент на локалниот образовен систем	43
2.4. Подиндекс на општинските услуги во образованието	49
2.5. Подиндекс на транспарентност и отчетност во образованието	52
<b>3. Анализа на резултатите од децентрализацијата во урбанизмот и урбанистичкото планирање за 2010 година</b>	<b>55</b>
3.1. Индекс на перформансите на децентрализацијата во урбанизмот и урбанистичкото планирање (ИПДУ)	55
3.2. Подиндекс на имплементација на политиките за децентрализација во урбанизмот	58
3.3. Подиндекс на финансиската состојба на општината во урбанизмот	60
3.4. Подиндекс на перформансите на општинските услуги во урбанизмот	64
3.5. Подиндекс на транспарентност и отчетност во урбанизмот	67
<b>Анекс 1: Критериуми за оценување на фискалните индикатори</b>	<b>70</b>
<b>Анекс 2: Критериуми за оценување на индикаторите во образованието</b>	<b>72</b>
<b>Анекс 3: Критериуми за оценување на индикаторите во урбанизмот</b>	<b>75</b>
<b>Анекс 4: Збирни оценки по области на партнер општините</b>	<b>77</b>





---

# Извршно резиме

---

**Овој извештај** е изработен во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализација“, чијашто цел е ефикасен, транспарентен и отворен процес на спроведување на децентрализацијата, преку следење, известување и јавно информирање за пренесувањето и извршувањето на надлежностите на општините во областите: финансии, образование, урбанизам и урбанистичко планирање, локален и регионален развој и комунални дејности. Во рамките на проектот, исто така, ќе се изврши и теренско истражување за мерење на задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат од локалните власти и ќе се направи споредбена анализа на трендот на задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат на локално ниво за 2010 и 2011 година. Во сите области, посебен акцент се става на транспарентноста и отчетноста на општината во давањето на услугите. Проектот го спроведува Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ) во соработка со Центарот за развој на локалната демократија (ЦРЛД) во 12 партнер-општини<sup>1</sup>, во периодот 2011 – 2012 година.

Во овој извештај се сублимирани резултатите од набљудувањето на спроведувањето на децентрализацијата во текот на 2010 година, преку постигнувањата на сите дванаесет партнер-општини во областите: образование, урбанизам и урбанистичко планирање и фискална децентрализација. Исто така, во извештајот се дава и компаративна анализа на овие резултати и на резултатите од мониторингот спроведен во текот на 2010 година, кој се однесуваше на периодот 2008–2009 година и ги опфати истите три области. Практично, со направените снимања за трите последователни години (2008, 2009 и 2010 година) веќе се обезбедени доволно податоци за да може да се утврдат трендовите во спроведувањето на децентрализацијата. Освен заклучоците од набљудувањето, во извештајот се вклучени и препораките добиени во заедничката работа со државните службеници од партнер-општините при посетите на општините и за време на тридневната

---

<sup>1</sup> Боговиње, Велес, Гостивар, Дебар, Илинден, Карпош, Куманово, Неготино, Охрид, Старо Нагоричане, Струмица и Тетово

работилница одржана во рамките на проектот (Охрид, 27–29 април 2011). Истите се дадени во рамките на анализата на секој подиндекс во соодветните области. Со ваков пристап, базиран на наодите од истражувањето и нивното непосредно анализирање со релевантните државни службеници, се обезбедија конструктивни предлози и сугестии за подобро спроведување на процесот на децентрализација во Република Македонија и подобрување на работата на локалните и на централните власти во иднина.

Сите презентирани податоци и анализи во овој извештај се однесуваат на средните вредности/оценки што ги постигнале партнер-општините во секоја од анализираните области, а во Анекс 4 се дадени само збирните оценки по области за секоја партнер-општина, додека со податоците за поединечните постигнувања на секоја од општините со детална анализа на секој од индикаторите располагаат само соодветните партнер-општини.

Со цел да се обезбеди споредливост на резултатите, истражувањето за 2010 година го задржа истиот методолошки пристап и специфичната методологија користени во претходното истражување за 2008 и 2009 година, односно:

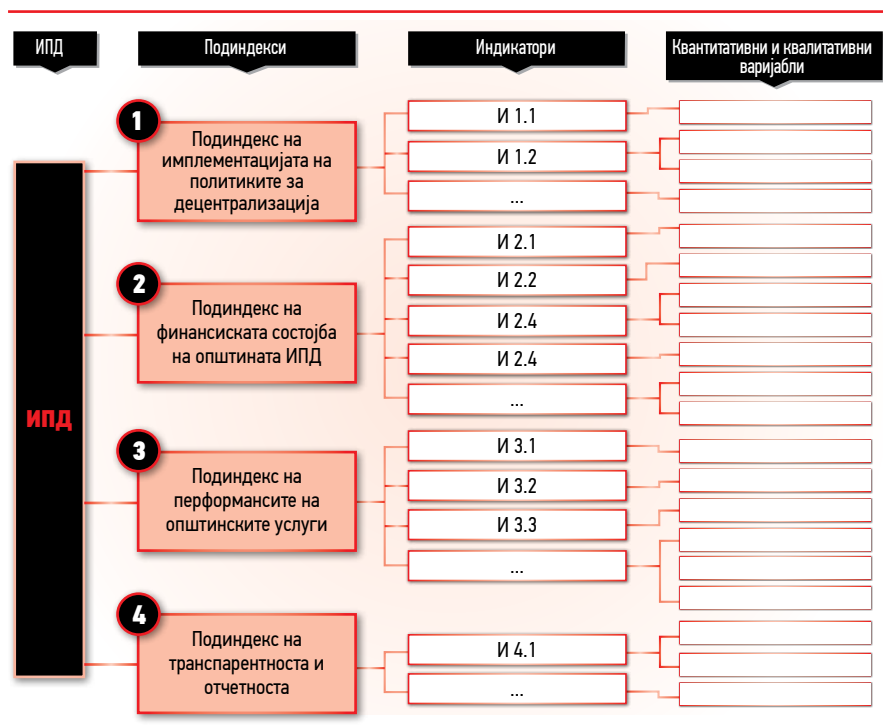
- опфатени се три области на децентрализацијата: фискалната децентрализација, образованието и урбанизмот и урбанистичкото планирање;
- мерени се повеќе од 50 индикатори кои претставуваат спој на критични показатели на перформансите на локално ниво, а дел од нив ги инкорпорираат и влијанијата од централното ниво на власта;
- применет е холистички пристап, кој ги зема предвид: 1) националните политики со кои се децентрализираат и се реализираат надлежностите на локално ниво; 2) финансиската независност и капацитетот на општината за имплементација на надлежноста; 3) перформансите на општината при давањето услуги од конкретната надлежност и 4) степенот на транспарентноста и отчетноста на општината во имплементацијата на соодветната надлежност.

Ваквиот методолошки пристап предвидува пресметка на **Индексот на перформансите на децентрализацијата (ИПД)** во Република Македонија, кој се добива преку посебните индекси за перформансите на општината во образованието (ИПДО) и урбанизмот (ИПДУ) и индексот на фискалната децентрализација (ИФД). За одредување на овие индекси во секоја област се користи претходно дизајнирана методологија<sup>2</sup>, според која соодветните индекси се добиени од четири соодветни подиндекси, кои пак се пресметуваат

2 За подетални информации за методолошкиот пристап и методологијата користена во истражувањето може да се консултира „Извештајот од следењето на процесот на децентрализацијата: Перформанси на општините во РМ 2008–2009“, ФИОМ (2010), достапен на македонски, албански и на англиски јазик на <http://www.soros.org/default.asp?lang=mak&menuid=430>



преку множество индикатори за секој подиндекс посебно. Накратко, одредувањето на секој од овие индекси го следи процесот што е претставен на сликата долу, а притоа треба да се има предвид дека сите индекси, подиндекси и индикатори се дополнително тежински вреднувани, т.е. сите тие не учествуваат со еднаква тежина (значење) во одредувањето на вкупниот индекс на децентрализацијата.



Повторно сакаме да нагласиме дека и во овој мониторинг важен принцип е објективноста. За да се постигне максимално ниво на објективност во истражувањето беа преземени следниве чекори:

- Собирањето и обезбедувањето на примарните податоци е извршено по пат на спроведена анкета во 12-те партнер-општини, со пополнување на прашалници од одговорните државни службеници во секоја од испитуваните области;
- Оценувањето на вредноста на индикаторите се врши со споредба на констатираната состојба и критериумите дефинирани според законските стандарди или средните вредности<sup>3</sup>;

<sup>3</sup> Критериумите што беа користени за оценување на секој индикатор во рамките на подиндексите за областите финансии, образование и урбанизам се дадени во Анексите 1, 2 и 3 од овој извештај, соодветно.

- Индексите и подиндексите за секоја општина и област се пресметуваат според егзактни математички формули, кои резултираат со квантитативна оценка за нивото на перформансите на општините во соодветните области;
- Дополнително, беше организирана и тридневна работилница на која учествуваа одговорните општински државни службеници/експерти по финансии, образование и урбанизам, при што заеднички беа анализирани методологијата, критериумите, наодите и препораките од мониторингот;
- Голем дел од податоците што се бараа со прашалниците, особено во делот на локалните финансии, беа споредувани со официјалните податоци објавени во завршната сметка и во другите годишни извештаи на општините;
- Беа користени и дополнителни извори на податоци: правни прописи, службени гласници на општините, статистички показатели и анализи и сл.

Според постојната законска регулатива, сите општини во Република Македонија се монотипни, т.е. сите се еднакво одговорни за исполнувањето на обврските што им се пренесени како надлежност, без оглед на нивната големина, капацитет (административен, финансиски, технички итн.) и постојните предуслови за исполнување на пренесените надлежности. Поради ова, извештајот во еден дел се фокусира на анализата на спроведувањето на децентрализацијата од страна на урбаните, руралните и општините во Град Скопје.<sup>4</sup>

По презентирањето на клучните (главните) наоди од истражувањето, во следните три поглавја се дадени деталните резултати и анализи на резултатите по области, на ниво на подиндекс и индикатори во трите области опфатени со истражувањето. Се препорачува пред читањето на овој извештај заинтересираните да го имаат предвид и „Извештајот од следењето на процесот на децентрализацијата: Перформанси на општините во РМ 2008-2009“, ФИООМ (2010)<sup>5</sup>.

4 Од дванаесетте партнер-општини, 3 се рурални, 8 се урбани, а една е општина во Градот Скопје.

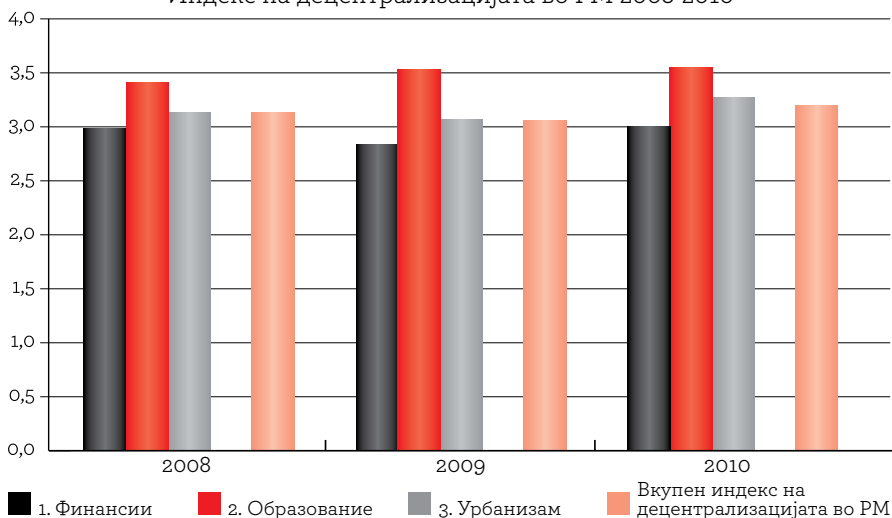
5 Достапен е на македонски и на албански јазик на <http://www.soros.org.mk/default.asp?lang=mak&menuid=430>, како и на англиски јазик на [http://soros.org.mk/dokumenti/sledenje\\_decentralizacija\\_eng\\_web.pdf](http://soros.org.mk/dokumenti/sledenje_decentralizacija_eng_web.pdf)

# Клучни наоди

Според добиените резултати, генерален заклучок е дека децентрализацијата во Република Македонија во текот 2010 година бележи благ напредок во однос на 2009, кога пак беше регистрирано назадување во однос на 2008 година. Имено, Индексот на децентрализацијата во дванаесетте анализирани општини во 2010 година во просек е зголемен во однос на 2009 од 3,04 на 3,19 (на скала од 1 до 5), како што е прикажано во табелата и на графикот подолу:

12 општини				
Индекс на перформанси	Тежински фактор	2008	2009	2010
1. Финансии	50%	2,96	2,81	2,99
2. Образование	25%	3,39	3,49	3,52
3. Урбанизам	25%	3,12	3,05	3,24
<b>Вкупен индекс на децентрализацијата во РМ</b>		<b>3,11</b>	<b>3,04</b>	<b>3,19</b>

Индекс на децентрализацијата во РМ 2008-2010





Индекс на перформанси	2008			2009			2010		
	Урбани	Рурални	Општ. во СК	Урбани	Рурални	Општ. во СК	Урбани	Рурални	Општ. во СК
1. Финансии	2,96	2,75	4,26	2,82	2,65	3,91	2,95	2,78	4,26
2. Образование	3,52	3,00	3,48	3,56	3,25	3,65	3,56	3,53	3,18
3. Урбанизам	3,16	2,95	3,23	3,07	2,82	3,51	3,19	3,12	3,97
<b>Вкупен индекс</b>	<b>3,15</b>	<b>2,86</b>	<b>3,81</b>	<b>3,07</b>	<b>2,85</b>	<b>3,75</b>	<b>3,16</b>	<b>3,05</b>	<b>3,92</b>
									<b>3,19</b>

Во трите анализирани области - финансии, образование и урбанизам - во 2010 година е забележан слаб пораст на перформансите во споредба со 2009 и 2008 година. Резултатите покажуваат дека од финансиски аспект за општините 2010 година била поповолна отколку 2009 година, но сепак подобрувањето во однос на 2008 година е многу мало. Исто така, во просек незначително подобрување се бележи во образованието, додека најголем напредок е забележан во областа урбанизам и просторно планирање.

Генерален заклучок е дека во периодот 2008-2010 година, **децентрализацијата во РМ напредувала со многу бавно темпо**. Сепак, напредокот остварен во 2010 година, како и точките на потенцијално подобрување детектирани во овој извештај, даваат солидна основа за натамошно правилно креирање и насочување на политиките за децентрализација, во функција на поттикнување на нејзината позабрзана имплементација.

Анализата на резултатите во процесот на децентрализација во трите анализирани области, според видот на општините (урбани, рурални и општините во Град Скопје) е прикажана во табелата лево.

Како што се гледа од табелата, во сите анализирани години **најдобри перформанси во децентрализацијата покажуваат општините во Град Скопје, а најслаби се постигнувањата на руралните општини**.

Во однос на фискалната децентрализација, кај сите видови општини е евидентно дека нема значителен напредок и може слободно да се каже дека во 2010 година ситуацијата е многу слична со онаа во 2008 година.

Во однос на образованието, за одбележување е фактот дека од 2008 до 2010 година, руралните општини оствариле најголем напредок во оваа област (од 3,00 на 3,53), додека урбаните општини имаат незначителен напредок (од 3,52 на 3,56), а најголемо назадување е забележано во општините во Град Скопје. Ова укажува на фактот дека децентрализацијата во образованието ги дава посакуваните ефекти во смисла на обезбедување изедначени и подобрени услуги во основното и во средното образование во руралните општини, но дека општините во Град Скопје се судираат со сериозни проблеми во образованието.<sup>6</sup>

Во делот на урбанизмот, спротивно на образованието, најголем напредок постигнале општините во Град Скопје, потоа руралните општини, а најмало подобрување е забележано кај урбаните општини.

Овде треба да се истакне фактот дека просекот на руралните општини во сите области е зголемен, пред сè благодарение на една рурална општина (Илинден), која според сите параметри има многу подобри постигнувања во однос на другите рурални општини, а во делот на финансиите има подобри постигнувања дури и од урбаните општини. Затоа, може да се заклучи дека просечните резултати на руралните општини се значително послаби од просекот на урбаните и општините во Град Скопје.

Подолу се дадени некои конкретни заклучоци врз основа на резултатите од истражувањето за 2010 година. Иако, генерално, во 2010 се забележуваат подобри перформанси на децентрализацијата во однос на 2009 година, сепак заклучоците во сите области се главно слични со оние од претходните години и сугерираат дека се потребни многу повеќе напори за да се обезбеди подобра и побрза имплементација на децентрализацијата во Република Македонија.

## Финансии

- Во 2010 година, анализираните општини, т.е. локалната власт, во просек потрошила околу 6,5 пати помалку пари по жител во однос на државата, т.е. централната власт.
- Општините можеле самостојно да одлучуваат за трошењето на околу 40% од вкупните средства во општинскиот буџет, а за преостанатите (дури 60%), општините повторно биле само еден вид „скретничари“, т.е. само ги насочувале финансиските средства до соодветните институции.
- Во однос на висината на разни локални надоместоци, такси и тарифи, општините имале можност да одлучуваат за само 25% од вкупните приходи во нивните општински буџети.

---

<sup>6</sup> Треба да се има предвид дека општините во Скопје имаат надлежности само во основното образование.

- Во последните три години (2008–2010) постојано се намалува износот добиен од трансфери за кои општините можат самостојно да одлучуваат во врска со тоа како истите ќе бидат потрошени, т.е. сè повеќе средства добиени од трансферите стануваат *де факто* еден вид „наменски“ средства, иако *де јуре* голем дел од нив се блок-дотации. Резултатите покажуваат дека во приходите на општинските буџети во сите анализирани години доминантна улога имале трансферите, со што општините стануваат финансиски зависни од централната власт!
- Околу 85% од вкупниот буџет на анализирани општини, во просек, се троши за тековни трошоци и расходи за плати и придонеси. Овој процент, со минорни отстапувања, е идентичен во целиот анализиран период (2008–2010).
- Во текот на 2010 година, во просек е зголемено вложувањето дополнителни сопствени средства за финансирање на општинските програми. Сепак, ова зголемување се должи на фактот дека само три од 11-те анализирани општини<sup>7</sup> (Карпош, Струмица и Илинден) вложиле значително повеќе дополнителни сопствени средства за финансирање на програмите. Другите општини вложиле многу малку дополнителни сопствени средства за финансирање на општинските програми и во голема мера остануваат финансиски зависни од централната власт.
- Општините во текот на 2010 година се однесувале „домаќински“ и, во просек, расходите биле соодветно планирани и целосно покриени со остварените приходи. Уште повеќе, а со оглед на позитивниот баланс, може да се каже дека во 2010 година општините подобро ги планирале приходите и расходите во однос на 2008 и 2009 година.
- Анализирани општини во текот на 2010, во просек, финансирале четирипати помалку средства по жител во капитални инвестиции во споредба со државата. Постои голем диспарат во однос на капиталните инвестиции помеѓу самите општини, кој се движи од 5.385 денари/жител во Струмица (65% од износот на капиталните расходи од буџетот на РМ по глава на жител), до 873 денари/жител во Боговиње (10% во споредба со буџетот на РМ).
- Развојните расходни ставки во 2010 година (26%) се зголемиле во однос на 2009 (21%), но сепак сè уште не го достигнале нивото од 2008 година (28%). Останува заклучокот дека општините имаат многу малку финансиски средства за реализација на развојните потреби на општината, а најголем дел од буџетот се троши за задоволување на тековните оперативно-административни работи.

7 Општина Охрид не беше вклучена во анализата на Индексот на фискалната децентрализација бидејќи е сè уште во првата фаза на фискалната децентрализација.



- Во 2010 година учеството на приходите од трансфери во вкупниот буџет на општините, во просек, се намалил во споредба со 2008 и 2009 година, но притоа треба да се има предвид дека само 3 (од 11 општини) успеваат да обезбедат доволно сопствени средства во буџетите, а најголемиот дел од општините сè уште се значително финансиски зависни од централната власт.
- Во 2010 година, за разлика од претходните две години, општините не само во апсолутен, туку и во реален износ (кој во себе ја вклучува и инфлацијата за соодветната година), забележуваат зголемување на приходите по жител.
- Децентрализацијата сè уште не ги донела резултатите на израмнување (еквализација) помеѓу општините. Најголема невработеност и најмали приходи по домаќинство, во просек, има во руралните општини, потоа во урбаните општини, а најмала невработеност и најголеми приходи по домаќинство има во општините во Град Скопје.
- Сите општини обезбедуваат форми и начини за информирање на граѓаните за податоците поврзани со буџетот и завршната сметка на општината. Меѓутоа, за разлика од 2009 година, кога шест општини обезбедуваа повеќе од две различни форми на информирање (локални медиуми, јавни трибини, веб-страница итн.), во 2010 овој број е намален на три општини, додека другите осум општини обезбедуваат две или помалку различни форми за информирање.
- Во 7 од 11-те анализирани општини, постојат официјални процедури (донесени со одлука на Советот или со решение од градоначалникот) за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и реализирањето на општинскиот буџет. Во 2009 година, бројот на општините кои имаа усвоено официјални процедури беше 4.
- За разлика од 2009 година, кога дури 10 од 11-те општини обезбедуваа повеќе од две форми за учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет, во 2010 година само 5 општини пријавиле дека обезбедуваат две или повеќе форми за учество на граѓаните. Слично на тоа, во 2010 година две од партнер-општините изјавиле дека немаат внатрешни ревизори, за разлика од 2009 година кога сите општини имаа внатрешни ревизори, што укажува на значително намалување на отчетноста во делот на локалните финансии.
- Вкупно 10 општини биле предмет на ревизија од страна на Државниот завод за ревизија (ДЗР) во текот на 2010 година, а само 4 од нив ги имаат објавено конечните извештаи од ДЗР на веб-страницата на општината.
- Слично како и претходните години, општините добиваат многу малку барања за достапност до информациите од јавен карактер во делот на финансиите, а во најголем дел на истите било одговорено во законскиот

рок. Ова укажува на фактот дека граѓаните се многу малку запознаени со инструментите и со можностите за пристап до информациите од јавен карактер.

## Образование

- Во 2010 година сите општини назначиле свои претставници во сите управни одбори на училиштата (УО) на својата територија. Сепак, динамиката со која градоначалникот и администрацијата се известуваат за содржината на работата на УО се разликува. Генерално, известувањата се периодични, но повторно само во неколку општини постои редовна спрега на известување од секоја седница на УО, што би бил посакуваниот стандард.
- Во 2010 година 6 општини покренале иницијатива за рационализација на училишната мрежа, но ниту една од нив не успеала и практично до крај да ги реализира промените.
- Општините ги почитуваат законите, а комуникацијата со Државниот просветен инспекторат е редовна и на солидно ниво.
- Над 75% од анализираниите општини ги задоволуваат законските барања за водење регистри, а повеќе од 50% водат и дополнителни регистри на податоци, што укажува на тоа дека општините се заинтересирани за што поуспешно спроведување на децентрализираните надлежности во образованието.
- Сопственоста над училишните објекти е преземена во 40-60% од објектите. Повторно, како причини за ваквата состојба се наведуваат нерешените имотно-правни и сопственички односи на објектите, како и нејасната катастарска евиденција.
- Општините трошат повеќе средства за образование од она што го добиваат преку дотациите од централната власт и постои тренд на зголемување на сопствените средства потрошени за образование, што практично значи дека потребите на училиштата се зголемуваат, а средствата за вака зголемените потреби ги надополнуваат самите општини. Сепак, општините многу малку ангажираат дополнителен наставен кадар, финансиран од сопствените средства на општината.
- Капиталните расходи во образованието се многу мали во споредба со вкупните капитални расходи во општините. Сепак, овој процент реално може да биде и повисок, но од различни причини проектите во образованието честопати се прикажуваат во делот на програмите за комуналните дејности или енергетската ефикасност.
- Централната власт капиталните инвестиции во образованието сè уште ги насочува директно до училиштата и притоа ги избегнува општините, а со

тоа не го почитува Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и не ги проследува капиталните дотации до општините.

- Сите општини не ја почитуваат законската обврска одлуките за мерилата и критериумите за распределба на средствата од блок-дотациите меѓу училиштата на територијата на општината да се донесуваат на Советот.
- Општините успешно го организираат бесплатниот ученички превоз и огрев за училиштата, без значителни доцнења на услугата и без прекини на наставата. Сепак, поради упатствата добиени од Бирото за јавни набавки, општините се задолжени набавките да им ги препуштат на училиштата, што е потенцијал за загуби по основа на отсуство на економија на обем!
- Во просек, во секоја од општините е вработено лице кое само еден дел од своето време работи на образованието (најчесто има инспектор за образование).
- Во текот на 2010 година, општините работеле на подобрување на стратемското планирање на образованието. Сепак, останува констатацијата дека генерално слабо се земаат предвид резултатите од самовалуацијата на училиштата.
- Општините најчесто користат три начини за информирање на граѓаните за образованието, а во некои општини (иако ретко) се организираат и средби помеѓу општинското раководство и претставниците на училишните одбори.
- Сите општини обезбедуваат форми и начини за информирање на граѓаните со податоците поврзани со образованието и истите ги објавуваат, а 11 од 12-те општини ги објавуваат финансиските извештаи на училиштата во службеното гласило на општината. Сепак, извештаите од самовалуацијата на училиштата не се објавуваат на веб-страниците на ниту една од општините, што не е во согласност со законските одредби.

## Урбанизам

- Општините имаат потреба од натамошно поедноставување на процедурите за давање согласности на урбанистичката документација и од натамошна децентрализација на урбанистичкото планирање.
- Во врска со носењето на урбанистичката документација, анализираните општини во 2010 година оствариле поголем процент на добиени согласности по доставените барања до соодветните министерства во однос на 2008 и 2009. Во процесот на изработка и донесување на УП, општините имаат најмалку потешкотии со Министерството за култура, а најмногу проблеми со Катастарот.
- Само 25% од анализираните општини сметаат дека постоечката законска регулатива од урбанизмот и урбанистичкото планирање можела целосно

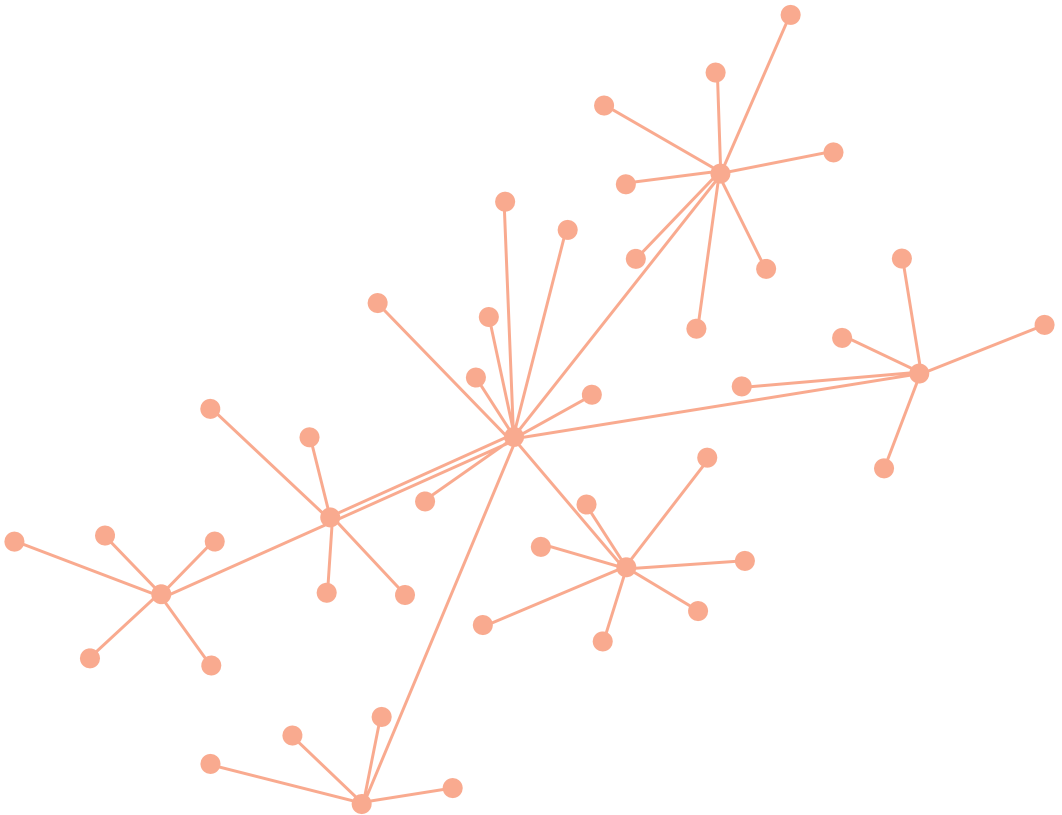


да биде имплементирана од страна на општината, додека другите сметаат дека ова било возможно за 75% од законската регулатива. Ова е последица на честото менување на законите и подзаконските акти, кои исто така не се целосно заокружени и усогласени. Како резултат на ова, се создава правна несигурност и неможност за целосна имплементација на надлежноста.

- Во анализираниите општини постои многу нерамномерен распоред на износот на средствата потрошени за капитални инвестиции.
- Општините продолжуваат со зголемен обем самостојно да ја финансираат изработката на урбанистичката документација и во најголем процент (околу 90%) самостојно ја финансираат изработката на УП.
- Воспоставената практика лиценцираните фирми при изработката на УП планските документи да ги подготвуваат врз подлоги кои не се совпаѓаат со фактичката состојба, води до неупотребливост на новоизработените урбанистички планови на подолг рок и ја наметнува потребата од нивно постојано ажурирање, што доведува до хроничен недостаток на средства за изработка на урбанистичка документација.
- И покрај малите предвидени средства за реализирање на извршните решенија во текот на 2010 година, анализираниите општини реализирале само околу 20% од предвидените средства за уривање на бесправно изградените објекти. Како главна причина се наведува очекувањето да се донесе закон со кој ќе се регулира статусот на бесправно изградените објекти.
- И покрај зголеменото сопствено инвестирање во изработка на урбанистичката документација, општините сè уште имаат несомнени потреби од зголемување на површината опфатена со УП.
- Во 2010 година законски беше промовирана локалната урбанистичка планска документација (ЛУПД), како паралелен начин на изменување и дополнување на урбанистичките планови надвор од редовната постапка за нивно менување и дополнување на начин што е уреден со закон. Уставниот суд го запре извршувањето на поединечните акти или дејствија донесени, односно преземени врз основа на оспорените одредби од Законот за просторно и урбанистичко планирање<sup>8</sup>.
- Анализираниите општини покажуваат висока ефективност во издавањето различни акти од областа на урбанизмот (речиси 100% за издавање Извадок од УП, 87% за издавање Решенија за локациски услови, 90% за издавање Одобренија за градење, 78% за издавање Одобренија за употреба).

8 Службен весник на Република Македонија број 51/2005, 137/2007, 91/2009 и 124/2010), означени во точката 2 од Решението на Уставниот суд <http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf/ffc0feee91d7bd9ac1256d280038c474/751ca8c20d173055c12577fb0043a030?OpenDocument>

- Во анализираните општини тенденцијата на ниски перформанси во реализацијата на Решенијата за уривање на бесправно изградените објекти продолжува и во 2010 година, со само околу 25% реализирани решенија. Исто така, 1/3 од анализираните општини сè уште немаат овластено општински урбанистички инспектор.
- Иако општините континуирано се подобруваат во однос на користењето на иновативни и модерни технологии во урбанизмот, тие сè уште немаат постигнато значајни капацитети за имплементација на надлежноста со користење на новите технички достигнувања.
- Анализираните општини го подобриле системот за собирање повратни информации од граѓаните во однос на урбанизмот и урбанистичкото планирање, со што го зголемиле и степенот на отчетноста во работењето.
- Транспарентното работење на анализираните општини е подобро во однос на обезбедувањето на повратните информации што ги доставуваат, а кои се однесуваат на правото на пристап до информациите од јавен карактер. Сепак, треба да се потенцира дека бројот на побарани информации од јавен карактер од областа на урбанизмот е незначителен.



# 1. Анализа на резултатите од фискалната децентрализација за 2010 година

## 1.1. Индекс на фискална децентрализација (ИФД)

Индексот на фискалната децентрализација (ИФД) за 2008, 2009 и 2010 изнесува 2,96; 2,81 и 2,99, соодветно. Во просек, од 2008 во 2009 година има намалување за 6%, додека од 2009 до 2010 се забележува зголемување од 6,5%. Генералниот заклучок што може да се извлече е дека во однос на фискалната децентрализација општините кон крајот на 2010 година останале на истото ниво како и во 2008 година, т.е. дека не е забележан најрежок во однос на фискалната децентрализација. Сепак, со оглед на тоа дека во 2010 година се јавува позитивен тренд, доколку истиот продолжи и во текот на 2011 година, постои реална можност општините да покажат подобри финансиски резултати, а со тоа и подобра примена на фискалната децентрализација, што во крајна линија ќе има позитивен ефект на процесот на децентрализација во целина.

Подиндексите што го формираат ИФД, нивните тежински фактори, како и соодветните оценки за секоја година од 2008 до 2010, се дадени во табелата подолу:

	Подиндекси	Тежински фактор	РМ 2008	РМ 2009	РМ 2010
1.	ПИ 1: Имплементација на политиките за фискална децентрализација	28%	2,84	2,64	2,95
2.	ПИ 2: Финансиска состојба на ЕЛС	37%	2,89	2,64	2,91
3.	ПИ 3: Општа економска состојба во општината	21%	2,97	2,97	2,97
4.	ПИ 4: Транспарентност и отчетност	14%	3,36	3,36	3,28
		<b>ИФД</b>	<b>2,96</b>	<b>2,81</b>	<b>2,99</b>

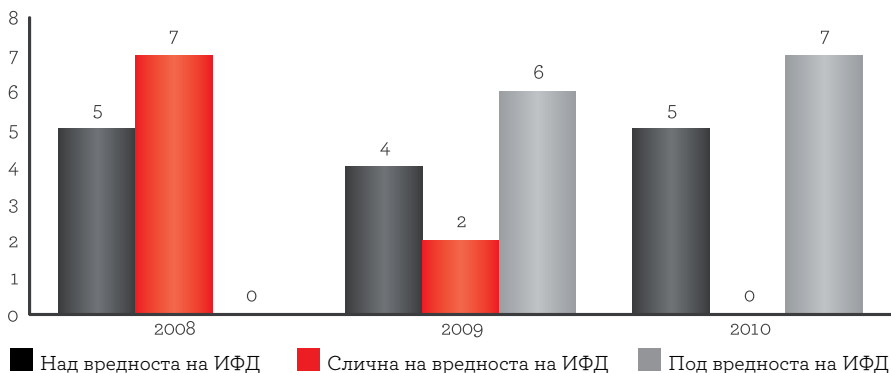


Како што се гледа од табелата, секој подиндекс учествува со различна тежина во формирањето на ИФД, т.е. според мислењето на одговорните државни службеници и градоначалниците на партнер-општините најголема тежина и значење има подиндексот за финансиската состојба на ЕЛС, а најмала тежина подиндексот за транспарентност и отчетност.

Главните наоди од мониторингот на фискалната децентрализација во периодот 2008–2010 година, можат да се сублимираат како:

- незначителен, но сепак најголем напредок е постигнат во однос на имплементацијата на политиките за децентрализација;
- многу мал напредок е постигнат во поглед на финансиската состојба на ЕЛС;
- не постојат официјални ажурирани податоци според кои може да се даде прецизна оценка за општата економска состојба во општините и
- најдобри оценки се постигнати во однос на транспарентноста и отчетноста на општините, но истите се со тенденција на намалување.

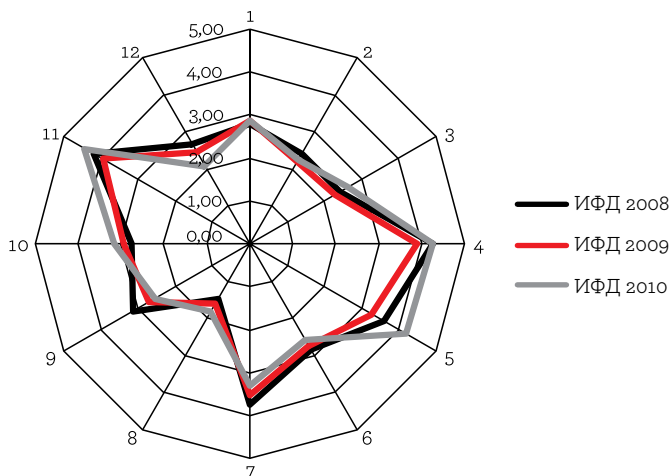
Од 12-те набљудувани општини, во 2008 година 7 општини имале слична вредност со ИФД, во 2009 година само 2 имале вредност слична со ИФД, а во 2010 година ниту една општина немала слична вредност со ИФД. Сликочитото, тоа е претставено на следниов график:



Овие податоци укажуваат на две работи. Прво, податоците се показател за тоа дека јазот меѓу фискалните перформанси на општините во периодот 2008–2010 се зголемува. Ова значи дека спротивно на очекувањата за фискална еквилизација (израмнување) на фискалните перформанси на општините, што е една од главните цели на фискалната децентрализација, резултатите покажуваат дека јазот помеѓу „побогатите“ и „посиромашните“ општини во периодот 2008–2010 се зголемил. Ова не треба да се толкува само на тој начин дека богатите општини станале уште побогати, а сиромашните уште посиромашни, туку дека јазот помеѓу нив се зголемил, т.е. дека дури и ако

„посиромашните“ општини ги зголемиле своите фискални перформанси, зголемувањето кај „побогатите“ било уште поголемо. Второ, во периодот 2008–2010, бројот на општини чиешто вредности се под ИФД постојано се зголемува.

На следниов график се сликовито прикажани вредностите на индексите ИФД за секоја од 12-те општини за периодот 2008–2010. Центарот означува вредност 1 на индексот, која се зголемува одејќи кон периферијата до максималната вредност 5:



Како што се гледа од графикот, во целиот анализиран период траекториите ја следат истата форма, што укажува на тоа дека фискалната децентрализација сè уште не постигнала изедначување на финансиските перформанси на сите општини (во таков случај, траекториите би требало сè повеќе да добиваат форма на круг).

Подолу е даден детален опис на секој подиндекс и на индикаторите што го формираат тој конкретен подиндекс. Прво е даден опис за секој од индикаторите, а потоа и средната оценка на сите општини за 2010 година, според критериумите дадени во Анекс 1. При пресметките на средните оценки на подиндексите и индексите, како и на средната оценка на ИФД за 2010, не е земена предвид Општина Охрид, бидејќи општината сè уште е во првата фаза од фискалната децентрализација и финансиските резултати се неспоредливи со другите општини.

## 1.2. Подиндекс за имплементација на политиките

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 28/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 28% во вкупната вредност на ИФД. Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени на графикот подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 1.2, кој се однесува на учеството на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи на општината (25%), а најмало индикаторот 1.6 (10%), кој се однесува на учеството на сопствените средства во финансирањето на програмите/областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна заштита, комунални дејности, култура, спорт и др.).

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни вредности и оценки од сите анализирани општини за 2010, се прикажани во табелата подолу. Исто така, за споредба се дадени и средните оценки на секој од индикаторите за 2008 и 2009 година. Средната оценка на овој подиндекс за 2010 година е поголема во споредба со 2008 и 2009 година и изнесува 2,95, додека во 2008 и 2009 неговите оценки изнесувале 2,81 (2008) и 2,64 (2009).

2008		2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010		ПИ 1
ПИ 1	Средна оценка	ПИ 1	Средна оценка		Средна оценка	Средна вредност	
	3,18		3,09	1.1. Учество на општинските расходи во јавната потрошувачка во РМ по жител / 11%	3,64	0,16	
	2,45		2,36	1.2. Учество на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи / 25%	2,82	0,40	
	3,09		3,27	1.3. Степен на овластувања за сопствено одлучување / 19%	3,45	0,27	
2,84	3,27	2,64	2,55	1.4. Локална контрола врз трансферите од централната власт / 12%	2,09	0,14	2,95
	2,73		2,27	1.5. Учество на капиталните расходи во вкупните расходи / 23%	2,64	0,18	
	2,73		2,55	1.6. Учество на сопствени средства во финансирањето на програмите/областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна заштита, комунални дејности, култура, спорт и др.) / 10%	3,36	1,64	

*Индикаџор 1.1: Учесџво на општинскиџе расходи во вкупнаџа јавна џоџрошувачка во РМ џо жител*

Овој индикатор покажува колкави се расходите по жител во општинскиот буџет во споредба со расходите по жител во буџетот на Република Македонија и тој се добива кога вкупните расходи на општината/жител ќе се поделат со вкупните расходи на буџетот на РМ/жител. Колку е поголема оваа вредност, толку оценката за индикаторот е поголема. Неговиот тежински фактор е 11%.

Во 2010 година вредноста на овој индикатор изнесува 0,16, што значи дека расходите по жител во општините изнесуваат 16%, споредени со расходите по жител во буџетот на РМ. Во споредба со 2008 и 2009 година се забележува мало зголемување на вредноста на овој индикатор, со оглед на фактот дека во 2008 и 2009 година, вредноста на овој индикатор изнесуваше 0,14. Соодветно, и средната оценка на индикаторот за 2010 година изнесува 3,64 и е поголема од средната оценка на индикаторот во 2008 (3,18) и во 2009 (3,09).

**Сепак, анализираните општини и натаму трошат околу 6,5 пати помалку пари по жител во однос на државата.**

*Индикаџор 1.2: Учесџво на џриходиџе во основниот буџет во однос на вкупниџе џриходи на општината*

Овој индикатор покажува колкав дел од вкупните приходи на општината се приходи во основниот буџет и се добива како однос на приходите во основниот буџет и вкупните приходи. Колку е поголема оваа вредност, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 25% и е со најголема тежина (значење) во одредувањето на вредноста на подиндексот 1 во ИФД.

За 2010 година, вредноста на индикаторот е 0,40, што значи дека само 40% од вкупните приходи на општината се приходи на основниот буџет. Во споредба со 2008 и 2009 година се забележува подобрување на вредноста на овој индикатор од 35% (2009) и 37% (2008), но сепак неговата вредност останува релативно мала. Соодветната оценка за овој индикатор за 2010 изнесува се 2,82.

**Ова значи дека општините можат самостојно да одлучуваат за трошењето на само 40% од вкупните средства во општинскиот буџет, а за преостанатите 60% од средствата, општините се еден вид „скретничари“, т.е. само ги насочуваат финансиските средства до соодветните институции.**

*Индикаџор 1.3: Степен на овластувања за самостојно одлучување*

Овој индикатор покажува колку општината е самостојна во одредувањето на висината на тарифите и надоместоците и се добива како однос на приходите за кои општината сама ги одредува тарифите на надоместоците/таксите и

вкупните приходи на општината (целиот буџет). Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 19%.

Вредноста на индикаторот за 2010 година е 0,27, што значи дека анализираните општини, во просек, самостојно одлучуваат и ја одредуваат висината на надоместоците/таксите и соодветните тарифи за само 27% од вкупните приходи. Вредноста на овој индикатор покажува тенденција на пораст во однос на 2008 и 2009, а следствено на тоа и соодветните просечни оценки за овој индикатор се зголемуваат од 3,09 (2008), 3,27 (2009) до 3,45 (2010).

**Сепак, и покрај тенденцијата на пораст на вредноста на овој индикатор, ова значи дека општините воопшто не можат самостојно да одлучуваат за околу 75% од вкупните приходи во нивните општински буџети.**

#### *Индикатор 1.4: Локална контрола врз трансферите од централната власт*

Овој индикатор го покажува степенот на самостојност на општината од аспект на трошењето на средствата што се добиени како трансфери од централната власт и се добива како однос на трансферите во основниот буџет и вкупните трансфери. Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 12%.

Во 2010 година, вредноста на индикаторот е 0,25, што значи дека, во просек, само 25% од вкупните приходи од трансфери се трансфери во основниот буџет и дека вредноста на индикаторот од 2008, па наваму бележи тренд на постојано намалување. Дополнително, отстапувањата од просечната вредност се значителни, така што за 6 од 11-те анализирани општини, износот на трансферите во основните буџети е помал од 10%, кај 3 општини е во опсегот од 10 до 20%, а само кај 2 општини овој процент е над 30%. Соодветно, и средната оценка за овој индикатор за 2010 изнесува 2,09 и го прикажува трендот на намалување на овој индикатор – од 3,27 (2008), 2,55 (2009) до 2,09 (2010).

**Овие податоци недвосмислено покажуваат дека во последниве три години постојано се намалува износот добиен од трансфери за кои општините можат самостојно да одлучуваат како ќе бидат потрошени, т.е. де факто сè повеќе средства добиени од трансфери стануваат еден вид „наменски“ средства, иако де јуре голем дел од нив се блок-дотации.**

#### *Индикатор 1.5: Учество на капиталните расходи во вкупните расходи*

Овој индикатор покажува колку од вкупните расходи на општината се наменети за капитални расходи и се добива како однос на капиталните расходи и вкупните расходи. Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 23%.



За 2010 година, вредноста на индикаторот е 0,18, т.е. од вкупниот буџет на општините само 18% од средствата биле наменети за капитални инвестиции. Овој процент е поголем во споредба со 2009 (14%), но помал од 2008 (19%). Соодветно, просечната оценка за 2010 година изнесува 2,64 и е помеѓу оценките за 2008 (2,73) и 2009 (2,27).

**Практично, ова значи дека околу 85% од вкупните буџети на анализираниите општини, во просек, се трошат за тековни трошоци и расходи за плати и придонеси, а само околу 15% се наменети за капитални инвестиции. Овој процент со минорни отстапувања е идентичен во целиот анализиран период од 2008 до 2010.**

*Индикаџор 1.6: Учесџтво на сојсџвениите средсџтва во финансирањето на програмиите / областџиите*

Овој индикатор укажува на тоа со колку дополнителни сопствени средства општината учествува во финансирањето на програмите од различни области (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна заштита, комунални работи, култура, спорт и др.) и се добива како однос на вкупните расходи по области/програми и вкупните трансфери за тие области/програми од централната власт. Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 10%.

За 2010 година, вредноста на индикаторот е 1,64, што значи дека општините вложиле дополнителни 64% сопствени средства во однос на средствата добиени од централната власт за финансирање на програмите од различни области и ова вложување е значително поголемо отколку претходните години – 41% (2008) и 30% (2009). Соодветната оценка на индикаторот за 2010 е 3,36 и е поголема од 2008 (2,73) и 2009 (2,55).

**Вложувањето поголеми дополнителни сопствени средства за финансирање на општинските програми несомнено претставува добар показател за процесот на децентрализацијата, бидејќи на овој начин општините се финансиски помалку зависни од централната власт. Сепак, ова зголемување на средната вредност во 2010 година се должи на фактот дека само 3 од 11-те анализирани општини (Карпош, Струмица и Илинден) вложиле значително повеќе дополнителни сопствени средства за финансирање на програмите. Другите осум општини вложиле многу малку дополнителни сопствени средства за финансирање на општинските програми и во голема мера остануваат да бидат финансиски зависни од централната власт.**

ПРЕПОРАКИ од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- Општините да можат самостојно да одлучуваат за трошењето на најмалку 50% од вкупниот општински буџет.
- Измена во законската регулатива во делот на трансферите на ДДВ и персоналниот данок: ДДВ – 10%; персонален – од 50% до 100%.
- Вкупниот буџет да се пренасочи кон капитални инвестиции, што би значело намалена сегашна потрошувачка на сметка на идната потрошувачка, со што би се обезбедил раст на подолг рок.
- Зголемување на износот на трансферите за локалните патишта и улици од страна на Агенцијата за патишта (капитални трансфери).
- Капиталните приходи на општините од продажбата на градежно земјиште во руралните општини да биде 100%.
- Да се создадат услови за зголемување на јавната потрошувачка на општината во однос на државниот буџет.
- Да постојат јасни критериуми за распределбата на капиталните трансфери по општини и истите да бидат јавно објавувани во *Службен весник на РМ*.
- Централната власт, преку законската регулатива, да биде пофлексибилна при одредувањето на висините на тарифите, надоместоците и таксите за кои општините можат самостојно да одлучуваат.
- Да се даде законска можност општините самостојно да утврдуваат дополнителни локални даноци.
- Доследно да се почитува Законот за финансирање на ЕЛС во делот на капиталните трансфери преку општинскиот буџет, а не директно на институциите (на пример, на училиштата).
- Општините да бидат поактивно вклучени во одлучувањето за распределбата на сите трансфери од централната власт.
- Да се зголемат блок-дотациите за општините, а воедно и да се пренаменат како општа дотација, при што самите општини ќе одлучуваат за што и како ќе биде потрошена општата дотација.
- Законски да се регулира (во %) износот што општините можат да го трошат за тековни трошоци и расходи за плати и придонеси, за да остануваат повеќе средства за капитални инвестиции во општините.

### 1.3. Подиндекс за финансиската состојба на ЕЛС

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 37/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 37% во вкупната вредност на ИФД, што значи дека според мислењата на одговорните државни службеници и градоначалниците на партнер-општините овој подиндекс е најважен фактор за успешна фискална децентрализација. Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени на графикот подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 2.3, кој се однесува на локалните расходи според видот на економските ставки (25%), а најмало индикаторот 2.6 (10%), кој се однесува на приходите на ЕЛС по жител.

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни вредности и оценки од сите анализирани општини за 2010, се прикажани во табелата подолу. Исто така, за споредба се дадени и средните оценки на секој од индикаторите од годините 2008 и 2009. Средната оценка на овој подиндекс за 2010 година изнесува 2,91 и е поголема во споредба со 2008 и 2009 година, кога оценките изнесувале 2,89 (2008) и 2,64 (2009).

2008		2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010		ПИ 2
ПИ 2	Средна оценка	ПИ 2	Средна оценка		Средна оценка	Средна вредност	
	1,73		2,09	2.1. Финансиски годишен баланс (резерва) / 12%	1,55	<b>0,05</b>	
	3,82		3,45	2.2. Капитални расходи во општината по жител / 14%	3,55	<b>2,179</b>	
<b>2,89</b>	2,64	<b>2,64</b>	2,00	2.3. Локални расходи според видот на економските ставки / 25%	2,55	<b>0,26</b>	<b>2,91</b>
	2,45		2,00	2.4. Распожливост на оперативните приходи / 17%	2,45	<b>0,25</b>	
	3,00		2,91	2.5. Структура на приходите / 22%	3,27	<b>1,57</b>	
	4,09		4,27	2.6. Приходи на ЕЛС по жител / 10%	4,55	<b>12,110</b>	

#### Индикатор 2.1: Финансиски годишен баланс (резерва)

Овој индикатор го дава годишниот баланс на општината, т.е. покажува дали приходите се доволни за да ги покријат расходите на општината. Се пресметува како однос помеѓу разликата на вкупните годишни приходи и расходи и вкупните годишни расходи. Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 12%.

Во 2010 година, средната вредност на индикаторот изнесува 0,05, што значи дека општините, во просек, имале резерва од 5%, т.е. вкупните расходи биле

целосно покриени со приходите што ги оствариле општините. Соодветната оценка е 1,55 и е помала од оценките во 2008 (1,73) и во 2009 (2,09), што се должи на помалата резерва што ја имале општините во 2010 во однос на 2008 и 2009 година.

**Имајќи предвид дека општините воопшто не се задолжиле или се задолжиле многу малку на пазарот на капитал, може да се констатира дека општините се однесувале „домаќински“ и дека, во просек, расходите биле соодветно планирани и целосно покриени со остварените приходи. Оттаму, со оглед на позитивниот баланс, може да се каже дека во 2010 година општините подобро ги планирале приходите и расходите во однос на 2008 и 2009 година.**

### *Индикатор 2.2: Капитални расходи на општината по жител*

Овој индикатор дава проценка за висината на капиталните инвестиции во општината по жител. Се добива како однос на вкупните капитални расходи и бројот на жители во општината. Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 14%.

Во 2010 година, просечната вредност на индикаторот е 2.179 денари/жител и тој е поголем од просекот во 2008 (1.894 денари/жител) и во 2009 (1.503 денари/жител). Следствено, просечната оценка на индикаторот за 2010 (3,55) е поголема од онаа во 2009 (3,45), но помала отколку во 2008 (3,82). Помалата просечна оценка во 2010 во однос на 2008 се должи на фактот дека 2 од 11-те општини (Струмица и Карпош) имаат значително поголеми капитални инвестиции по жител од другите девет општини, што значително го зголемува просекот на инвестициите, но не и целокупната оценка на индикаторот. За споредба, капиталните инвестиции по жител од буџетот на РМ за 2010 година изнесуваат околу 8.620 денари/жител.

**Ова покажува дека анализираниите општини, во просек, финансирале четирипати помалку средства по жител во капитални инвестиции во споредба со државата во текот на 2010 година. Сепак, постои голем диспаритет помеѓу капиталните инвестиции во самите општини, кои се движат од 5.385 денари/жител (Струмица), или 65% споредено со износот на капиталните расходи од буџетот на РМ, до 873 денари/жител (Боговиње), или само 10% во споредба со буџетот на РМ.**

### *Индикатор 2.3: Локални расходи според видот на економските ставки*

Овој индикатор укажува на развојната компонента на буџетот на општината, т.е. колкав дел од буџетот се троши за развојните потреби, и се добива како однос на т.н. развојни расходни ставки (46+47+48) и оперативно-административните расходни ставки (40+41+42). Колку е поголем односот, толку е поголема и

оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 25% и е со најголемо значење (тежина) при одредувањето на вредноста на овој подиндекс.

За 2010 година, вредноста на индикаторот е 0,26, што значи дека 26% од вкупниот буџет можат да се третираат како „развоен“, а преостанатиот дел се троши за тековни оперативно-административни трошоци. Оваа вредност е во рамките на измерените вредности за 2008 (28%) и 2009 (21%) година. Соодветната оценка за 2010 година изнесува 2,55 и е споредлива со оценките од претходните години – 2,64 (2008) и 2,00 (2009).

**Заклучокот е дека, во просек, развојните расходни ставки во 2010 година се зголемиле во однос на 2009, но сепак сè уште не го достигнале нивото од 2008 година. Како и да е, останува заклучокот дека општините имаат многу малку финансиски средства за реализација на развојните потреби на општината, а најголем дел од буџетот се троши за задоволување на тековните оперативно-административни потреби.**

#### *Индикаџор 2.4: Расположливост на оперативните приходи*

Овој индикатор го дава односот помеѓу т.н. оперативни приходи (даночни и неданочни) и вкупните приходи на општината на годишно ниво. Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 17%.

Во 2010 година, вредноста на индикаторот е 0,25, што значи дека 25% од вкупните приходи доаѓаат од даночните и од неданочните приходи. Вредноста е слична како и во 2009 (21%) и во 2008 (26%). Соодветната оценка за индикаторот во 2010 е 2,45 и е иста како и во 2008, односно нешто поголема отколку во 2009 (2,00).

**Со оглед на малите и занемарливи капитални приходи на општината, резултатите покажуваат дека во приходите на општинските буџети во сите анализирани години доминатна улога имале трансферите, што значи дека финансиски општините се повеќе зависни од централната власт.**

#### *Индикаџор 2.5: Структура на приходите*

Овој индикатор укажува на тоа колкав дел од вкупните приходи на општината се приходи од трансфери и од донации и се добива како однос на вкупните приходи и приходите од трансфери и донации. Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 22%.

За 2010 година, вредноста на индикаторот е 1,57, што значи дека вкупните приходи биле за 57% поголеми од трансферите. Овој процент е поголем во однос на 2008 (43%) и 2009 (38%) година, а соодветно и средната оценка во 2010



изнесува 3,27 и е поголема од онаа во 2008 (3,00) и во 2009 (2,91). Зголемувањето на вредноста на овој индикатор, во просек, е добар сигнал за процесот на децентрализација, бидејќи сугерира дека општините почнуваат самостојно да обезбедуваат повеќе финансиски средства во своите буџети, а тоа значи дека финансиски се помалку зависни од централната власт. Сепак, и овде треба да се напомене фактот дека зголемениот просек се должи на три општини (Илинден, Карпош и Струмица) кои успеале да обезбедат значително поголеми сопствени приходи во буџетот и кај кои процентот изнесува над 100%. Просекот на другите осум општини е значително помал и изнесува околу 30%.

**Според ова, иако во 2010 година учеството на приходите од трансфери во вкупниот буџет на општините во просек се намалило во споредба со 2008 и 2009 година, може да се констатира дека само мал дел од општините (3 од 11) успеваат да обезбедат доволно сопствени средства во буџетите и дека финансиски најголем број од нив сè уште зависат од централната власт.**

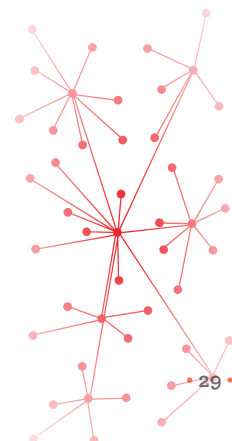
#### *Индикатор 2.6: Приходи по жител*

Овој индикатор го покажува соодносот на вкупните приходи во буџетот на општината и бројот на жителите во општината. Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 10%.

За 2010 година, вредноста на овој индикатор изнесува 12.110 денари/жител и во апсолутен износ бележи зголемување во однос на 2009 (10.670 денари/жител). Имајќи ги предвид стапките на инфлација во 2009 (-0,8%) и во 2010 (+1,6%)<sup>9</sup>, може да се заклучи дека во 2010 општините располагаале со повеќе финансиски средства во однос на 2008, а особено во однос на 2009 година, кога реалните приходи на општините по жител беа помали отколку во 2008 година. Следствено на тоа, и соодветната оценка за 2010 изнесува 4,55 и е поголема од оценките во 2008 (4,27) и во 2009 (4,09).

**Се заклучува дека во 2010 година, за разлика од претходните две години, општините во апсолутен, но и во реален износ, забележуваат зголемување на приходите по жител во споредба со 2009 и 2008 година.**

9 Извор: Народна банка на РМ, [www.nbrm.mk](http://www.nbrm.mk)



ПРЕПОРАКИ од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- Законски да се утврди кои капитални инвестиции ќе бидат финансирани од различните даночни приходи.
- Трансферите до општините по различни основи да бидат навремени и точни (по можност секој први во месецот), а потоа општината сама да одлучува за нивната распределба.
- Сите општини да ги зголемат капиталните инвестиции во образованието и во културата.
- Изработката на ДУП и ГУП и елаборатите да биде платена од посебен државен фонд.
- Да се пристапи кон изработка на нови формули за изедначување (еквализација) на трансферите по различни основи.
- Да се создадат услови за зголемување на сопствените приходи на општините, преку изготвување нови или измена на постојните закони.
- Приходите на општината треба да се зголемуваат најмалку сразмерно со процентот на инфлацијата.
- Зголемување на капиталните трансфери (слободен дел), со што ќе се овозможи поголем дел од трансферите да завршуваат во основните буџети на општините, а тие сами да одлучуваат каде ќе се инвестираат средствата (за капитални инвестиции).

## **1.4. Подиндекс за општата економска состојба во општината**

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 21/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 21% во вкупната вредност на ИФД. Со оглед на природата на индикаторите кои влегуваат во овој подиндекс, податоците и оценките за општините се идентични за целиот анализиран период од 2008 до 2010. Ова се должи на фактот дека во овој дел се користат официјалните податоци објавени од Заводот за статистика на РМ и дека во моментот на публикување на овој извештај не беа објавени новите податоци потребни за пресметување на вредноста на индикаторот 3.2 (степен на сиромаштија)<sup>10</sup>. Исто така, последните расположливи официјални податоци за бројот на домаќинствата по општини (што е потребен за пресметка на индикаторот 3.3) е од пописот од 2002 година, додека последната проценка за бројот на населението е од 30 јуни 2009 година, податоци што беа користени и во претходниот извештај за „Мониторингот на децентрализацијата (2008–2009)“.

10 Според Заводот за статистика на РМ ([www.stat.gov.mk](http://www.stat.gov.mk)), извештајот за 2010 година ќе биде објавен на 11 јули 2011 година.

Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени на графикот подолу, од каде што се гледа дека сите три индикатори имаат приближно исто значење (тежина), но сепак најголема тежина (37%) има индикаторот 3.3, кој се однесува на приходите по домаќинство.

Овде треба да се истакне дека ЕЛС, реално, имаат многу мали и ограничени можности да влијаат врз подобрувањето на состојбите што се опфатени со индикаторите во оваа област и кои, пред сè, зависат од општата економска состојба на ниво на целата држава.

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за периодот 2008–2010, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите.

ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2008 - 2010		
	Средна оценка на индикаторот	Средна вредност на индикаторот	ПИ 3
3.1. Степен на невработеност / 31%	2,64	0,44	2,97
3.2. Степен на сиромаштија / 32%	2,64	0,39	
3.3. Приходи по домаќинство / 37%	3,55	15.123	

#### *Индикатор 3.1: Степен на невработеност*

Овој индикатор го дава степенот на невработеноста и е пресметан класично, како однос на бројот на невработените лица и вкупниот број економски активно население.

Степенот на невработеноста во анализираниите партнер-општини изнесува 44% и е поголем од просекот на ниво на државата, кој – според официјалните податоци – изнесува околу 32%. Соодветната средна оценка за сите партнер-општини е пресметана на 2,64.

**Генерално, во анализираниите општини, најголема невработеност има во руралните општини, помала во урбаните, а најмала во општините во Град Скопје.**

#### *Индикатор 3.2: Степен на сиромаштија*

Овој индикатор го дава бројот на сиромашното население, а за негово одредување се користени официјалните податоци од Заводот за статистика за 2009 година, кои – за жал – не се направени посебно за секоја општина, туку ги групираат општините во три категории: рурални, урбани и општини во Град

Скопје, и даваат просечни вредности за степенот на сиромаштијата според видот на општината. Според тие податоци, во руралните општини степенот на сиромаштија изнесува 48%, во урбаните општини 39,2%, а во општините во Град Скопје 12,8%. Оттаму, соодветната оценка за овој индикатор е 2,64.

**Средната вредност на степенот на сиромаштијата во анализираниите општини изнесува 39% и е во рамките на средната вредност за урбаните општини во РМ.**

### *Индикаџор 3.3: Приходи по домаќинство*

Овој индикатор дава пресметковна (не директно мерена) вредност за приходите по домаќинство. Притоа се користени официјалните податоци од Државниот завод за статистика, кои се однесуваат на бројот на домаќинствата, бројот на вработените и просечната плата исплатена во РМ (август 2010), која изнесува 20.541 денари.

Според овие податоци, просечниот приход по домаќинство во анализираниите општини изнесува 15.123 денари и е помал од просекот на ниво на целата држава. Соодветната средна оценка за анализираниите општини е 3,55.

**Повторно, во просек, најмали приходи имаат руралните општини, поголеми урбаните, а најголеми приходи по домаќинство имаат општините во Град Скопје.**

ПРЕПОРАКИ од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- Општините да добиваат редовни, детални и бесплатни месечни, квартални и годишни податоци од Заводот за статистика, и тоа за: стапката на невработеност, степенот на сиромаштија и проценка на бројот на жителите и домаќинствата. Истите да се објавуваат на веб-страницата на општината.
- Општините да обезбедат повеќе средства за: (1) локален развој, конкретно за малите и за средните претпријатија; (2) помош за аплицирање кон странските фондови и (3) јакнење на капацитетите за ЛЕР.
- Општините, особено руралните, да го стимулираат делегирањето на некои надлежности, а со тоа и средства или фондови, од ЛЕР на малите и на средните претпријатија и/или на невладините организации.
- Стимулирање на меѓуопштинската соработка со цел да се намали јазот меѓу руралните и урбаните општини и да се трансферираат капацитети и знаење од урбаните на руралните општини. Да се формира посебен државен фонд за стимулирање на меѓуопштинската соработка.

## 1.5. Подиндекс за транспарентност и отчетност

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 14/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 14% во вкупната вредност на ИФД, што значи дека според мислењата на одговорните државни службеници и градоначалниците на партнер-општините овој подиндекс има најмало значење за успешноста на фискалната децентрализација. Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени на графикот подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 4.1, кој се однесува на достапноста на информациите за буџетот и за завршната сметка на општината (39%), а најмало индикаторот 4.3 (29%), кој се однесува на достапноста на информациите од јавен карактер.

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2008 и 2009, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите.

2008 и 2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010	
ПИ 4	Средна оценка		Средна оценка	ПИ 4
3,36	3,73	4.1. Достапност на информациите за буџетот и за завршната сметка на општината / 39%	3,27	3,28
	2,91	4.2. Отчетност во работењето / 32%	2,73	
	3,36	4.3. Достапност на информациите од јавен карактер / 29%	3,91	

*Индикатор 4.1: Достапноста на информациите за буџетот и за завршната сметка на општината*

Овој индикатор во себе ги вклучува: формите и начините на кои информациите за буџетот и за завршната сметка им се достапни за граѓаните, постоењето или непостоењето официјални процедури (донесени со одлука на Советот или со решение на градоначалникот), како и формите за учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет.

Според констатираната состојба во партнер-општините и претходно дефинираните критериуми за овој индикатор, средната оценка за анализираниите општини за 2010 година е 3,27 и бележи намалување во однос на 2009 (3,73). Генералните заклучоци во однос на овој индикатор за 2010 година, како и за разликите во однос на 2009 се:

**1. Сите општини обезбедуваат форми и начини за информирање на граѓаните за податоците поврзани со буџетот и со завршната сметка на**



општината. За разлика од 2009 година, кога шест општини обезбедуваа повеќе од две различни форми на информирање (локални медиуми, јавни трибини, веб-страница итн.), во 2010 само три општини обезбедуваат повеќе од две форми за информирање, додека другите осум општини обезбедуваат две или помалку различни форми за информирање.

- 2.** Во 7 од 11-те анализирани општини, постојат официјални процедури (донесени со одлука на Советот или со решение од градоначалникот) за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и со реализирањето на општинскиот буџет. Во 2009 година, бројот на општините кои имаа усвоено официјални процедури изнесуваше 4.
- 3.** За разлика од 2009 година, кога дури 10 од 12-те општини обезбедуваа повеќе од две форми за учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет (јавни трибини, собир на граѓани, објавување повик за поднесување предлози, директна комуникација со вработените во ЕЛС и со членовите на Советот итн.), во 2010 година само 5 општини пријавиле дека обезбедуваат две или повеќе форми за учество на граѓаните.

#### *Индикатор 4.2: Овчешност во работењето*

Отчетноста во работењето се одредува преку повеќе податоци, како на пример: дали општината има назначено внатрешен ревизор; дали се дополнително воспоставени официјални процедури за внатрешна финансиска ревизија, и дали ревизорските извештаи од внатрешната и од надворешната ревизија (Државен завод за ревизија) се јавно достапни на локално ниво (локален весник, интернет страница на општината, огласни табли, итн.).

Според констатираната состојба и претходно дефинираните критериуми за овој индикатор, средната оценка на сите партнер-општини за 2010 година изнесува 2,73 и е помала од средната оценка во 2009 (2,91). Генералните заклучоци за 2010 година и разликите во однос на 2009 кај овој индикатор се:

- 1.** За разлика од 2009 година, кога сите 12 општини имаа назначено внатрешни ревизори, во 2010 година две од партнер-општините изјавиле дека немаат внатрешни ревизори. Во 2010 година, во 6 општини постојат пропишани и воспоставени официјални процедури за финансиска внатрешна и надворешна ревизија (во 2009 година вакви процедури постоеја во 4 општини).
- 2.** Во текот на 2010 година предмет на ревизија од ДЗР биле вкупно 10 општини, но само 4 од нив конечните извештаи од ДЗР ги имаат објавено на својата веб-страница.

### *Индикатор 4.3: Достапност на информациите од јавен карактер*


Овој индикатор го одредува степенот на достапност на информациите од јавен карактер за општината и се одредува врз основа на следниве параметри: бројот на одговорените барања за достапност на информациите од јавен карактер; дали општината била предмет на ревизија од страна на ДЗР во текот на 2008 или 2009, и достапноста до документите од извршената финансиска ревизија од ДЗР.

Според констатираната состојба и претходно дефинираните критериуми за овој индикатор, средната оценка на сите партнер-општини за 2010 година е 3,91, односно бележи зголемување во однос на 2009 година.

**Заклучокот е дека општините добиваат многу малку барања за достапност на информациите од јавен карактер во делот на финансиите, а на најголем дел од истите било одговорено во законскиот рок. Слично како и минатата година, ова укажува на фактот дека граѓаните се многу малку запознаени со инструментите и со можностите за пристап до информациите од јавен карактер.**

ПРЕПОРАКИ од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- Утврдување на законската обврска за општините за усвојување и доследна примена на процедурите за запознавање на граѓаните со начинот на планирање и трошење на општинскиот буџет (трибини, дебати, форуми, посебни денови за прием на предлози од граѓаните, итн.).
- Одржување јавни расправи за подготовка на општинскиот буџет, активно учество на граѓаните, невладините организации и бизнис-секторот, применување на партиципативното учество при подготовката на буџетот на ЕЛС, организирање форуми и др.
- Да се стимулира проактивното учество на граѓаните во советите при носењето на општинските буџети.
- Внатрешните ревизори задолжително да објавуваат јавен извештај (периодичен) за извршената ревизија.
- Задолжително објавување на извештаите од ДЗР во најмалку 2 дневни весника (бидејќи секој нема достапност до интернет) и огласување на извештајот на огласна табла пред општината.
- Надворешната ревизија од ДЗР е пореална, бидејќи е објективна за разлика од внатрешната ревизија, која е субјективна. Ревизијата да се прави од ДЗР или пак од приватна лиценцирана ревизиска куќа.
- Сите одлуки на Советот да бидат навремено и лесно достапни до граѓаните. Граѓаните редовно (еднаш месечно) да се запознаваат со реализирањето на општинскиот буџет.

- 
- 
- Објавување јасен буџетски календар од општините, за да можат граѓаните да учествуваат во сите буџетски активности на општината.
  - Подобро информирање на граѓаните од страна на општините за надлежностите на ЕЛС и за услугите што им се нудат на граѓаните.
  - Интензивирање на напорите, од страна на општините, за запознавање на граѓаните и за зголемување на свеста за можностите за пристап до јавните информации.
  - Подобро спроведување на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, односно објавување на одговорите на барањата во периодичните извештаи што ќе се објавуваат на веб-страницата на општината.

## 2. Анализа на резултатите од децентрализацијата во образованието за 2010 година

### 2.1. Перформанси на децентрализацијата во областа образование (ИПДО)

Овој мониторинг ја следи состојбата во образованието во 2010 година, преку мерење на општото ниво на извршување на надлежноста, изразено преку **индексот на перформансите на децентрализацијата во образованието – ИПДО**. Овој индекс, во рамките на нашата анализа, е мерен за секоја од 12-те општини посебно, како локален ИПДО, врз основа на што е пресметан и на ниво на РМ.

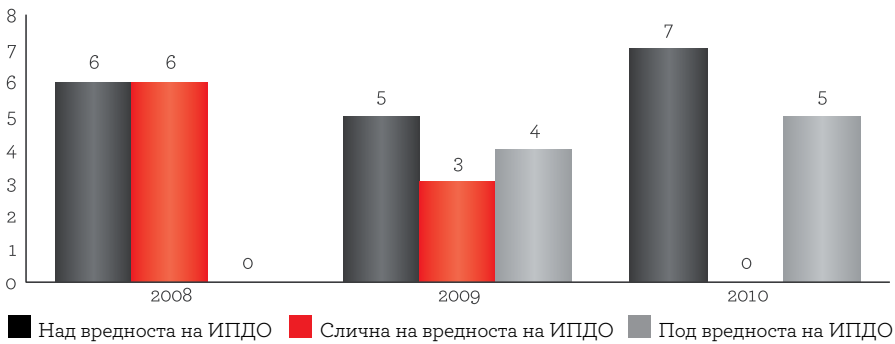
**ИПДО на ниво на РМ во 2010 година изнесувал 3,52. Во 2008 индексот изнесувал 3,39, а во 2009 година 3,49.** Рангот на оценување е од 1 до 5. **Може да се констатира дека во 2010 година се забележува незначително зголемување на вредноста од 0,03 вредносни поени, што може да се толкува како стагнација во однос на претходните години.**

Вредностите на четирите составни подиндекси на ИПДО се дадени во следнава табела:

	Подиндекси	Тежински фактор	РМ 2008	РМ 2009	РМ 2010
1.	ПИ 1: Примена на политиките за образование од страна на општините	27%	3,70	4,00	3,87
2.	ПИ 2: Финансиски менаџмент на локалниот образовен систем	32%	2,56	2,64	2,75
3.	ПИ 3: Перформанси на општинските услуги во образованието	25%	3,88	3,88	4,13
4.	ПИ 4: Транспарентност и отчетност во образованието	16%	3,73	3,73	3,53
<b>ИПД Образование (средна оценка)</b>			<b>3,39</b>	<b>3,49</b>	<b>3,52</b>

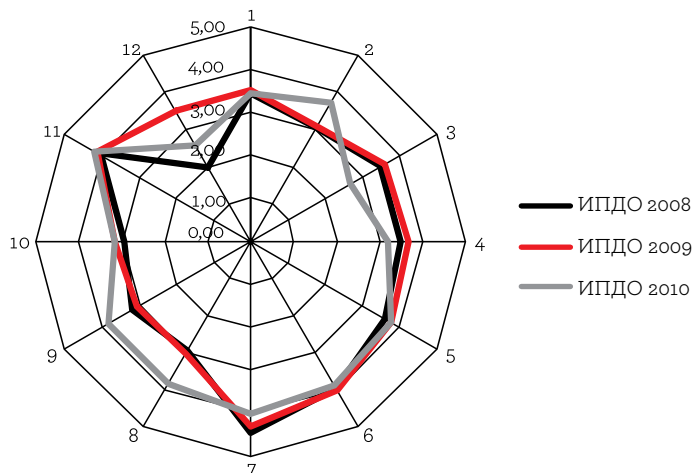
Највисока вредност во 2010 има подиндексот за перформансите на општинските услуги во образованието – 4,13. Подиндексот за примена на политиките од страна на општините се намалил од 4 (2009) на 3,87 (2010), но сепак не паднал под вредноста што ја имал во 2008 – 3,70. Во 2010 се намалила и вредноста на подиндексот за транспарентност и отчетност, и тоа од 3,73 на 3,53. Најниска оценка, како и минатата година, добил подиндексот за финансии – 2,75, но таа оценка е сепак зголемена во однос на 2008 и 2009 година.

Од 12-те набљудувани општини во 2008 година, 6 општини имале слична вредност со ИПДО, додека во 2009 година само 3 општини имале вредност слична со ИПДО, а во 2010 година ниту една општина немала слична вредност со ИПДО. Сликото, тоа е претставено на следниов график:



Овие податоци укажуваат на две работи. Прво, дека јазот во перформансите на општините во образованието во периодот 2008–2010 се зголемува, што значи дека спротивно на очекувањата што треба да ги донесе децентрализацијата, во насока на изедначување на нивото на услугите во образованието, всушност се евидентира спротивен ефект. Второ, исто така е евидентно дека бројот на општини чиешто вредности се под средната вредност на ИПДО во периодот 2008–2010 постојано се зголемува – од 0 (2008) до 5 (2010).

На следниов график се сликовито прикажани вредностите на индексите ИПДО за сите 12 општини поодделно, и тоа за периодот 2008–2010. Центарот означува вредност 1 на индексот, која се зголемува одејќи кон периферијата, сè до максималната вредност 5:



И од овој график може да се види дека половина од општините имаат натпросечна вредност на ИПДО. Тоа се оние општини кои имаат поголем број жители, а со тоа и поразвиен локален образовен систем. Помалите општини, за жал, покажуваат пониско ниво на перформанси, освен една рурална општина, која според нивото на перформансите ги надминува повеќето урбани општини. Сепак, заклучок е дека постои асиметричност во однос на капацитетот на управување со образованието, што оди во прилог на поголемите општини.

Во продолжение детално ќе ги разгледаме и проанализираме сите четири подиндекси и индикаторите што ги формираат. Прво, ќе дадеме преглед на подиндексот, па опис на секој од индикаторите, а потоа и средната оценка од сите општини, според критериумите дадени во Анекс 2.

## **2.2. Подиндекс на примена на политиките за образование од страна на општините**

Овој подиндекс се стреми кон тоа да го одрази нивото на кое општините ги применуваат политиките за образование воведени со децентрализацијата. Оттаму, тој е составен од група индикатори избрани со цел да отсликаат во кој степен секоја од општините и нејзината администрација успеале да ги применат надлежностите што им ги донесоа законите за основно и за средно образование. Во следнава табела даваме преглед на сите индикатори од овој подиндекс и приказ на средната вредност во 2010 година.



2008		2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010	
ПИ 1	Средна оценка	ПИ 1	Средна оценка		Средна оценка	ПИ 1
3,70	4,50	4,00	4,67	1.1. Општината зема активно учество во работата на училишните одбори / 22%	4,92	3,87
	2,42		3,08	1.2. Општината презема и реализира иницијативи за отворање нови и за затворање на постојните училишта / 14%	2,75	
	4,42		5,00	1.3. Општината ги почитува законите и политиките за основно образование / 26%	4,42	
	3,58		3,58	1.4. Општината води уредна документација за своите училишта, според законските прописи / 20%	3,58	
	2,83		2,92	1.5. Општината ја презела сопственоста над училишните објекти / 18%	3,50	

*Индикатор 1.1: Општината зема активно учество во работата на училишните одбори*

Овој индикатор ни покажува во колкав број од училишните одбори е назначен претставник од општината и која е динамиката со којашто градоначалникот се известува за работата на УО.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини во 2008 била 4,50; во 2009 – 4,67 а во 2010 – 4,92. Ова е највисоко оценет индикатор во областа образование. Тоа значи дека состојбата се приближува до стандардите поставени со законот, т.е. дека општините си назначуваат свои претставници во училишните одбори и одржуваат добра комуникација со нив.

**Во 2010 година сите општини назначиле свои претставници во сите УО на својата територија. Разликата во оценките помеѓу општините се должи на вториот елемент на индикаторот – динамиката со која градоначалникот и администрацијата се известуваат за содржината на работата на УО. Во просек, известувањата се периодични, а повторно само во неколку општини постои редовна спрега на известување од секоја седница на УО, што би бил посакуваниот стандард.**

*Индикатор 1.2: Општината презема и реализира иницијативи за отворање нови и за затворање на постојните училишта*

Една од целите на пренесувањето на сопственоста и надлежноста за управување со училиштата на општинско ниво беше и таа дека одлуките за училишната мрежа треба да се донесуваат на локално ниво. Општината, по претходно изработени анализи и одобрување од Министерството за образование и наука (МОН), може да му предложи на Советот на Општината

одлука за основање нови или за затворање на постојните училишта или струки во средното образование. Овој индикатор покажува колку од општините во РМ ја практикувале оваа надлежност.

Просечната оценка на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 2,42 (2008), 3,08 (2009) и 2,75 (2010). Во рамките на поставените критериуми во методологијата на овој мониторинг, оценката покажува дека во 2010 година имало помалку иницијативи во однос на претходната (2009), односно дека напредокот во реализацијата на овој индикатор е многу бавен.

**Во 2010 година 6 општини покренале иницијатива за рационализација на училишната мрежа, но ниту една од нив не успеала и практично да ги реализира промените.**

*Индикатор 1.3: Општината ги почитува законите и политиките за основното образование*

Ова е општ индикатор што треба да покаже во колкав степен општинската администрација се снашла со почитувањето на законите и спроведувањето на добиените надлежности од областа на образованието. Го мериме преку податоците за тоа дали при надзорот од страна на Министерството за образование се изречени одредени мерки и како се одвива комуникацијата помеѓу Државниот просветен инспекторат и општината.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2010 е 4,42, исто како и во 2008, а во 2009 била 5. Министерството за образование и наука, генерално, честопати не врши надзор над работата на општинските администрации, а главните активности ги врши Државниот просветен инспекторат, на ниво на училиштата. При овие надзори најчесто се изрекуваат мерки и се даваат препораки за унапредување на работата.

**Може да се заклучи дека општините ги почитуваат законите, а комуникацијата со Државниот просветен инспекторат е редовна и на солидно ниво.**

*Индикатор 1.4: Општината води уредна документација за своите училишта, почитувајќи ги законските прописи*

Овој индикатор треба да покаже дали општината собира податоци за своите училишта во регистрите пропишани со законите за основно и за средно образование, дали води некои дополнителни регистри и колку систематизирано го прави сето тоа.

Просечната оценка за 12-те истражувани општини во 2010 година е 3,58, што значи дека состојбата е идентична како и во 2008 и во 2009 година. Поинаку кажано, тоа значи дека имаме една општина која воопшто не води регистри

за училиштата, 2 општини кои водат регистри, но во несистематизирана форма, 2 општини го задоволуваат законскиот минимум (ниво 3) и ги водат пропишаните регистри, 3 општини, освен законските, собираат и дополнителни несистематизирани податоци, а 4 општини покрај законските си водат и дополнителни дата-бази и регистри поврзани со училиштата и со училиците, што би бил посакуваниот максимален стандард.

**Како заклучок може да се каже дека над 75% од анализираниите општини ги задоволуваат законските барања за водење регистри, а повеќе од половина водат и дополнителни регистри на податоци, што укажува на тоа дека општините се заинтересирани за што поусpesно спроведување на децентрализираните надлежности во образованието.**

*Индикатор 1.5: Општината ја презела сопственоста над училишните објекти*

Една од промените што ги донесе децентрализацијата е и пренесувањето на сопственоста над училишните објекти на име на општината. Одлуката за ова беше донесена заеднички, за сите училишта во Република Македонија, а секоја општина е должна поединечните објекти да ги пренесе на свое име преку службата на катастарот. Поради различни причини, овој процес не е многу лесен за изведување, па овој индикатор треба да покаже колку општините биле успешни во овој потфат.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2010 е 3. Кај овој индикатор имаме константно подобрување на состојбата: во 2008 вредноста била 2,83, а во 2009 - 2,92, што значи дека општините – полека, но сигурно – ја преземаат сопственоста над училишните објекти. Притоа, и во 2010 имаме 5 општини кои немаат сопственост над ниту една училишна зграда на нивната територија, наспроти 4 општини кои ја презеле сопственоста над сите училишни згради.

**Во просек, општините ја презеле сопственоста за 40–60% од училишните објекти. Повторно, како причина за ваквата состојба се наведуваат нерешените имотно-правни и сопственички односи, како и нејасната катастарска евиденција. Сепак, ова прашање и годинава не било приоритетно за решавање на општинско ниво.**

**ПРЕПОРАКИ** од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- За да може општината како сопственик на училиштата подобро да го искористи своето присуство во училишните одбори, треба да се воведат механизми за редовно известување. Тоа може да се направи со донесување на формална одлука со која претставниците/членовите во училишните одбори задолжително ќе известуваат за седниците и состојбите во училиштата.
- Да се воведат редовни средби помеѓу градоначалникот и администрацијата и членовите на училишните одбори.
- Општинските регистри на училиштата да бидат стандардизирани и да се воведат веб-ориентирани регистри (бази) кои ќе ги користат и Министерството за образование и наука и општината.
- Да се формализира процедурата за отворање нови и затворање на постојните училишта и струки, со строго зададени рокови и надлежни субјекти.
- Со помош на ЗЕЛС, секоја општина да изготви локална стратегија за развој на образованието.

## **2.3. Подиндекс на финансиски менаџмент на локалниот образовен систем**

Со децентрализацијата, од централно ниво се префрла одреден износ средства за образование на ЕЛС во форма на дотации, но исто така е оставена и можноста општината да одделува финансии од сопствени извори за да може да ги подобри своите перформанси во образованието. Освен сумата пари што им е ставена на располагање, од голема важност е и начинот на кој ќе се управува со тие пари, но и како ќе се контролираат расходите поврзани со образованието. Овој подиндекс се стреми кон тоа да покаже како нашите општини се поставиле во однос на финансирањето на училиштата што се во нивна надлежност.

Подиндексот претставува спој од 6 индикатори кои треба да ни откријат: каков е односот меѓу вкупно потрошените средства за образование и дотациите добиени од централно ниво; колкаво е учеството на сопствените средства на општината во вкупните расходи за образование; колкав дел од општинските капитални расходи биле наменети за образование; колку капитални дотации за образование се добиени од централно ниво на име и на располагање на општината; дали општините финансирале ангажирање на дополнителен кадар во училиштата и колку било ефективно управувањето со расположливите финансиски средства за образование. Релативното влијание на овој подиндекс,

според оценката на учесниците во истражувањето, врз вкупниот индекс е 32%.

Во следнава табела е даден преглед на сите индикатори од овој подиндекс и приказ на нивната средна вредност за 2010 година.

2008		2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010	
ПИ 2	Средна оценка	ПИ 2	Средна оценка		Средна оценка	ПИ 2
2,56	3,33	2,64	3,17	2.1. Однос на вкупно потрошените средства за образование и средствата добиени со дотација од централно ниво / 5%	4,33	2,75
	2,25		2,33	2.2. Учество на сопствените општински средства во вкупните трошоци за образование / 25%	2,42	
	2,08		2,33	2.3. Капитални расходи наменети за образование / 15%	2,25	
	1,42		1,33	2.4. Износ на капиталните дотации за образование добиени од централно ниво, на име и на располагање на општината / 5%	1,42	
	1,75		1,92	2.5. Дополнителен наставен кадар финансиран од општината / 20%	1,58	
	3,67		3,67	2.6. Ефективен финансиски менаџмент на локалниот образовен систем / 30%	4,00	

Во продолжение детално ќе ги анализираме сите шест индикатори кои го прават овој подиндекс:

*Индикатор 2.1: Однос на вкупно потрошените средства за образование и средствата добиени со дотација од централно ниво*

Овој индикатор дава слика за тоа колку средства за образование потрошила општината во однос на она што го добива како дотација од централната власт. Индикаторот го добиваме како однос меѓу вкупно реализираните средства за основно и за средно образование за секоја општина и вкупните средства добиени со блок-дотацијата од централно ниво.

Средната оценка за 2010 година е 4,33, што значи дека имаме зголемување на вредноста на индикаторот во однос на 2008 (3,33) и 2009 (3,17). Просечното трошење било за 7% поголемо од добиените блок-дотации од страна на државата. Доколку во пресметката ја додадеме и општината која е сè уште во првата фаза од фискалната децентрализација (Охрид), овој процент ќе се зголеми на 12%.

Во 2008 општините од блок-дотациите добивале просечно 34.484 денари по ученик, во 2009 добивале 41.784, а во 2010 добивале 41.725, додека просечните трошења по ученик се движеле: 34.718 (2008), 41.601 (2009) и 44.427 (2010).

**Заклучуваме дека општините за образование трошат повеќе средства од она што го добиваат преку дотациите од централната власт, односно дека постои тренд на зголемување на овој однос, што практично значи дека потребите на училиштата се зголемуваат, а тоа го надоместуваат самите општини.**

*Индикатор 2.2: Учество на сопствениите општински средства во вкупните трошоци за образование*

Овој индикатор ни покажува колкаво е учеството на општината со финансиски средства од сопствени извори во финансирањето на надлежноста образование. Се добива кога ќе се соберат сите сопствени средства што општината ги вложила за образование (тековно одржување, инвестициони вложувања, ситен инвентар) по ученик и ќе се стават во однос со реализираните средства за образование по ученик, според завршната сметка на општината. Според критериумите за оценување, просечната оценка за 12-те истражувани општини е 2,42.

Во 2010 година општините од втората фаза на фискалната децентрализација учествувале со сопствени средства во вкупните трошоци за образование со 2,31%. Доколку тука ја вклучиме и општината која е сè уште во првата фаза, овој процент ќе се зголеми на 4,48%. И во двата случаја имаме намалување на овој процент во однос на 2008 и 2009 година. Поединечно разгледувано, во 2010 има само една општина која не вложила ниту денар сопствени средства, додека поголемиот број општини (8) вложиле сопствени средства во вредност од 0,1 до 3% од вкупните средства. Највисок процент е 12,62%, освен кај една општина која е сè уште во првата фаза од фискалната децентрализација, каде што овој процент бил 30.

**И во 2010 година заклучуваме дека поголемиот број општини вложуваат сопствени средства во образованието, но износот на тие средства е многу мал.**

*Индикатор 2.3: Капитални расходи наменети за образование*

Од овој индикатор гледаме колку капитални расходи биле наменети за образование во однос на вкупните капитални расходи на општината. Индикаторот е пресметан како однос меѓу вкупните капитални расходи за средно и за основно образование (сопствени или преку капитални дотации од МОН) и вкупните општински капитални расходи.

Средната вредност на оценките на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2010 е 2,25, што е на слично ниво како и во 2008 година. Според номинативните податоци во 2010, просечното учество на капиталните расходи во образованието во вкупните капитални расходи на општината изнесувало 3,84%. Во 2008 овој процент изнесувал 2,1%, а во 2009 година 4,2%. Разгледувано поединечно, во 2010 година во 5 општини (41,6%) воопшто немало капитални вложувања во образованието, а највисокиот регистриран однос е 15% од вкупните капитални расходи.

**Генерално, може да се заклучи дека капиталните расходи во образованието се многу мали во споредба со вкупните капитални расходи во општините. Сепак, по консултациите направени со претставниците на општинската администрација, откривме дека овој процент може да биде и повисок, но заради многу причини проектите од образованието честопати во буџетот на општините се прикажуваат во делот за комунални дејности или енергетска ефикасност, што малку ја изместува сликата за вложувањата на општините во училиштата во нивна надлежност.**

*Индикатор 2.4: Износ на капиталните дојации од образование добиени од централно ниво, на име и на располагање на општината*

Овој индикатор покажува дали и во колкав обем централната власт пренела средства за капитални инвестиции во училиштата, и тоа преку општинскиот буџет, а не директно од централно ниво до училиштата. Ваквиот начин на финансирање на капиталните вложувања е многу важен за финансиската автономија на општината и за правилното и домаќинско насочување на инвестициите во образованието.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2010 е 1,42 (т.е. на ниво од 2008 година). Само две општини добиле средства за капитални инвестиции во образованието.

**Тоа значи дека централната власт капиталните инвестиции во образованието сè уште ги поддржува директно, избегнувајќи ги општините. Централната власт не го почитува Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и не ги проследува капиталните дотации до општините, туку директно до училиштата.**

*Индикатор 2.5: Дојолнишелен наставен кадар финансиран од општината*

Иако тоа не е законска обврска, за да го зголемат квалитетот на образованието некои општини ангажираат дополнителен наставен кадар, што го финансираат од сопствениот буџет. Тоа се случува најчесто за да се спречи да дојде до прекин во наставата при отсуство на редовни наставници, но и за да се зајакне



наставниот процес. Овој индикатор ни покажува колкав е бројот на лица од наставниот кадар и помошниот персонал што се дополнително финансирани од општините. Заради споредливост на податоците на ниво на Република Македонија, не е земен предвид износот на ангажирани средства, туку апсолутниот број дополнително ангажирани лица.

Од нашата група на 12 општини, во 2010 само две општини финансирале дополнителна работна сила во образованието, а просечната оценка на овој индикатор е 1,58.

**Практично, ова значи дека ангажирањето дополнителен наставен кадар, финансиран од сопствените средства на општината, не се практикува многу често од страна на општините, но сепак е присутно како појава.**

*Индикатор 2.6: Ефективен финансиски менаџмент на локалниот образовен систем*

Овој индикатор го покажува нивото на способност на општинската администрација за ефективно менаџирање со средствата за образование, односно врз основа на што и како се распределуваат и се трансферираат тие средства, дали се води грижа за трошоците итн.

То мериме како кумулативен збир од неколку варијабли: постоење одлука на Советот на општината за мерилата и критериумите за распределба на средствата помеѓу училиштата во општината; воспоставени локални процедури за регулирање на буџетското работење и планирање на училиштата; анализи на финансиската состојба и на потребите на училиштата, направени врз основа на организациски, финансиски и други показатели; изготвени елаборати за рационализација на трошоците во училиштата, и навременост во трансферите на финансиските средства до училиштата.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 4, што значи дека има подобрување во однос на минатите години. Оваа оценка покажува дека состојбата е многу добра, но повторно се евидентира дека **законската обврска да се донесе одлука на Советот за мерилата и критериумите за распределба на средствата од блок-дотациите меѓу училиштата на територијата на општината се почитува, но не во сите општини.**

ПРЕПОРАКИ од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- Трансферот на блок-дотациите да се врши навреме, а особено на крајот на годината, кога поради доцнењето во добивањето на средствата и неработењето на трезорскиот систем, средствата практично не можат да се искористат. Инвестициите на МОН за следната година да бидат објавени до октомври во тековната година, за да се овозможи правилно димензионирање на буџетите на општините.
- Блок-дотациите за основно, средно образование и училишен превоз треба да се спојат во една општа дотација за образование, со што ќе им се даде поголема слобода на општините во управувањето со средствата и ќе се отвори можност за рационализација на многу трошоци. Во оваа дотација треба да се планираат и средствата за отпремнини и солидарни плати, за здравствени и санитарни прегледи, обезбедување, осигурување и сл.
- Согласностите за вработување и прераспоредување на кадар во образованието да бидат во надлежност на ЕЛС, за да се избегнат постојните празни одови што се јавуваат во почетокот на секоја учебна година, поради подолго отсуствување на вработени поради боледувања и сл.
- Капиталните инвестиции во училиштата целосно да се реализираат преку капитални дотации до општините, заради координација, вложувања во согласност со потребите и заради поддршка на стратешкото планирање на општините.
- При буџетирањето, треба да се води сметка за тоа сите средства што се насочени кон образованието, особено оние за капитални инвестиции, да се буџетираат во програмата за образование, а не да се прикажуваат под други програми. Така ќе се обезбеди реална слика за напорите и вложувањата на општините во делот на образованието.
- Да се почитува законската обврска да се донесе одлука на Советот на општината за мерилата и критериумите за распределба на средствата од блок-дотациите меѓу училиштата на територијата на општината. Донесувањето на ваквата одлука ќе значи предвидливост, објективност и транспарентност при распределбата на средствата и е една од работите што мора да се случуваат на локално ниво.
- Анализите на финансиската состојба и на потребите на училиштата треба да се прават што почесто, и тоа на систематизиран и конзистентен начин. Истото важи и за изготвувањето елаборати и планови за рационализација на трошоците во училиштата.

## 2.4. Подиндекс на општинските услуги во образованието

Подиндексот за перформансите на услугите во образованието ги опфаќа следниве 4 индикатори: опремувањето на училиштата според пропишаните нормативи и стандарди за простор и опрема; ефективност во обезбедувањето бесплатен ученички превоз и огрев во училиштата; административниот капацитет ангажиран за управување со образованието и стратегискиот пристап во управувањето со локалниот образовен систем и услуги.

Овој подиндекс има релативно влијание врз вкупниот индекс од 25%. Средната оценка на ниво на РМ е 4,13, што значи зголемување во однос на минатите години, кога вредноста на индексот изнесуваше 3,88.

Во следнава табела е даден преглед на сите индикатори од овој подиндекс и приказ на средната вредност на секој од нив за 2010 година.

2008 и 2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010	
ПИЗ	Средна оценка		Средна оценка	ПИЗ
3,88	3,92	3.1. Училиштата се опремуваат во насока на усогласување со нормативите и стандардите за простор и опрема / 35%	3,83	4,13
	4,58	3.2. Ефективност во обезбедувањето бесплатен ученички превоз, како и огрев за училиштата / 23%	4,83	
	4,17	3.3. Организациски капацитет за управување со локалниот образовен систем и услуги / 21%	4,33	
	2,75	3.4. Стратегиски пристап во управувањето со локалниот образовен систем и услуги / 21%	3,67	

Во продолжение, детално ги анализираме четирите индикатори кои го прават овој подиндекс:

### *Индикатор 3.1: Училиштата се опремуваат во насока на усогласување со нормативите и стандардите за простор и опрема*

Министерството за образование и наука има донесено нормативи и стандарди за простор и опрема во училиштата, кои претставуваат минимални стандарди што треба да постојат во секое училиште. Во моментот кога училиштата се предадоа на локално ниво, општа констатација беше дека опременоста е под стандардите. Централната власт не подготви наменски дотации, ниту пак некој друг механизам за да ги предаде училиштата во солидна состојба, но затоа на локалните власти имплицирно им ја остави обврската да се грижат за тоа училиштата да работат според овие нормативи и стандарди. Со овој индикатор се мери: дали општинската администрација е запознаена со нормативите, дали

извршила снимање на состојбата во училиштата и дали вложила дополнителни средства во училиштата за училишен инвентар и опрема.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 3,83. Разгледувано по општини, само 1 од нив не ги користи нормативите и стандардите, не направила анализи на состојбата во училиштата и не одвоила средства за таа намена. Од друга страна, 6 од 12-те општини добиле највисока оценка, што значи дека ги знаат нормативите, вршат снимање на состојбата и вложуваат средства.

**Генерален заклучок е дека општините се запознаени со нормативите и стандардите, имаат реализирано одредени снимања на состојбата, а некои вложили и средства за подобрување на состојбата според однапред дефинираните планови и програми.**

*Индикатор 3.2: Ефективност во обезбедувањето бесплатен ученички превоз, како и огрев за училиштите*

Овој индикатор ја покажува ефикасноста на општините во обезбедувањето превоз и огрев за учениците. Се мери преку комбинација на варијаблите: начинот на спроведување на јавните набавки; редовноста во обезбедувањето огрев и превоз за учениците, причините за евентуалните доцнења и (не) прекинувањето на наставата заради необезбеденост на превоз или огрев.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 4,83, што значи подобрување на оценката од минатиот мониторинг (4,58). **Општините успешно го организираат бесплатниот ученички превоз и огрев за училиштата, без значителни доцнења на услугата и без прекини во наставата. Она што е констатирано е дека поради упатствата добиени од Бирото за јавни набавки, општините сега се задолжени набавките да им ги препуштат на училиштата, што е потенцијал за загуби по основа на економија на обем.**

*Индикатор 3.3: Организационски капацитет за управување со локалниот образовен систем и услуги*

Не може да има резултати во која било дејност, а особено во една масовна услуга како што е образованието, без притоа да се ангажираат соодветни човечки ресурси, кои ќе го организираат и ќе го менаџираат спроведувањето на таа услуга. Поради тоа е воведен овој индикатор којшто треба да ни открие колкав човечки потенцијал е ангажиран од страна на општинската администрација за образование (дали има лице кое работи на образованието, дали тоа го прави ексклузивно или делумно, дали постои општински инспектор за образование и како општината организациски комуницира со училиштата што се во нејзина надлежност).

Половина од испитуваните општини имаат вработено минимум едно лице кое работи единствено на образование, имаат инспектор за образование и практикуваат 3-5 начини за комуникација со училиштата. Само 1 општина нема ниту едно лице кое е задолжено за образование (макар и со дел од своето работно време), нема локален инспектор за образование и користи помалку од два начина за комуникација со училиштата. Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 4,33.

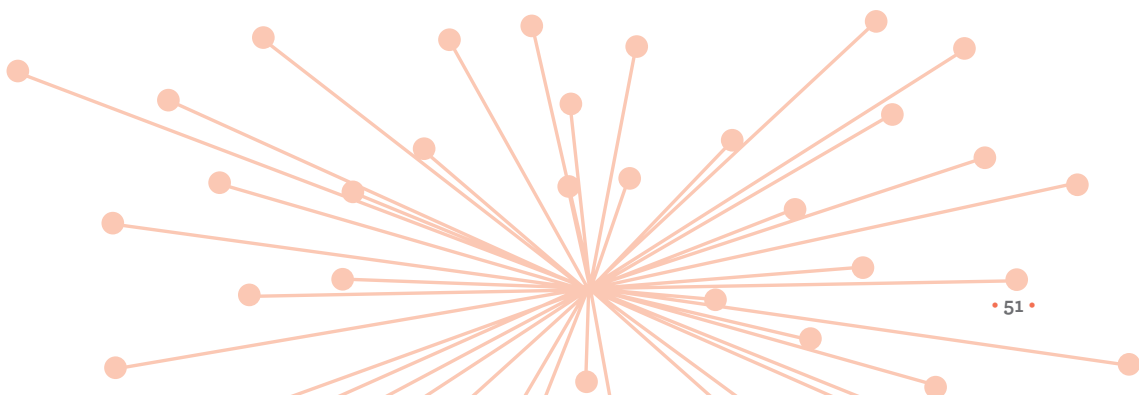
**Генерално, резултатите укажуваат дека во просек во општините е вработено лице кое само еден дел од своето време работи на образованието; најчесто има инспектор за образование и се применуваат по два начина и форми на комуникација со училиштата.**

*Индикатор 3.4: Стратежиски пристап во управувањето со локалниот образовен систем и услуги*

Ова е мошне важен индикатор, затоа што ни покажува колку е важно образованието за општината. Тој се мери со комбинација од неколку варијабли: дали постои стратегија за образование и во каква форма; дали има буџетирани проекти од таа стратегија и дали резултатите од самоевалуацијата на училиштата се вклучуваат во процесот на стратeгиското планирање на општината.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 3,67, што е прилично зголемување во однос на 2008 и 2009 година, кога изнесуваше 2,75. Подобрување е забележано во делот на буџетирањето на проектите од стратегиите за образование и начините на користење на самоевалуацијата на училиштата во процесот на оперативното и стратeгиското планирање.

Бројот на општини кои останале на почетното ниво (со оценка 1) се намалил – од 5 (2009) на 1, што значи дека општините работеле на подобрување на стратeгиското планирање на образованието. Сепак, останува констатацијата дека, генерално, слабо се земаат предвид резултатите од самоевалуацијата на училиштата.



ПРЕПОРАКИ од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- Нормативите и стандардите за училишен простор и опрема треба да се донесат како подзаконски акти, а нивното остварување треба да биде потпомогнато со воведувањето специјални наменски дотации и финансирање на нивната имплементација.
- Дасестимулираат партнерствата со бизнис-секторот во инвестирањето на наставниот простор и опрема во стручните училишта.
- Општините треба да имаат слобода да одлучуваат дали тие ќе ја прават јавната набавка за огрев и превоз или тоа ќе им го отстапат на училиштата. Бирото за јавни набавки не треба да наметнува ограничувања во овој поглед.
- МОН треба да издвојува средства за да го стимулира воведувањето алтернативни извори за затоплување и енергетска ефикасност на училиштата.
- Вработените во општинските одделенија и сектори за образование треба да имаат редовна стручна дообука и семинари заради стекнување знаења и вештини за подобро управување со локалниот образовен систем.
- Изработката на стратегиите за образование треба да се планира и буџетира навреме, а и самите стратегии треба да бидат основа за годишните планови и буџети на општините.

## **2.5. Подиндекс на транспарентност и отчетност во образованието**

Транспарентноста и отчетноста на општината не треба да се забораваат за ниту една поединечна надлежност. Затоа, во овој мониторинг тоа се следи и на ниво на образованието. Подиндексот се состои од само два индикатора, кои во себе вклучуваат доста елементи: транспарентност и јавност во работењето на општината во областа на образованието и отчетност во работењето и достапност на информациите од јавен карактер. Индикаторите се оценуваат врз основа на квалитативните одговори собрани со прашалниците и интервјуата направени во фазата на собирање податоци.

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 16/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 16% во вкупната вредност на ИПДО, што значи дека според мислењата на одговорните државни службеници и градоначалниците на партнер-општините овој подиндекс е најмалку значајниот фактор за успешна фискална децентрализација. Републичкиот просек од 3,73 (2009) се намалил на 3,53 (2010).

Во следнава табела е даден преглед на индикаторите од овој подиндекс:

2008 и 2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010	
ПИ 4	Средна оценка		Средна оценка	ПИ 4
3,73	3,92	4.1. Транспарентност и јавност во работењето на општината во областа на образованието / 45%	3,67	3,53
	3,58	4.2. Отчетност во работењето и достапност на информациите од јавен карактер / 55%	3,42	

*Индикаџор 4.1: Транспарентноста и јавноста во работењето на општината во областа на образованието*

Вредноста на овој индикатор ни покажува колку јавно и транспарентно се спроведува образованието во соодветната општина. Тој ги опфаќа следниве варијабли: начините за информирање на граѓаните за прашањата поврзани со образованието; организацијата на средби помеѓу претставниците на училишните одбори (УО) и општинското раководство/администрација; средбите помеѓу младинските здруженија на граѓани и општинското раководство на теми поврзани со образованието.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 3,67.

**Просечната состојба е ваква: се користат три начини за информирање на граѓаните за образованието; во некои општини се организираат средби помеѓу општинското раководство и претставниците на училишните одбори, но почесто се организираат средби со здруженијата на граѓаните на теми поврзани со образованието, и тоа најчесто на годишно ниво.**

*Индикаџор 4.2: Отчетноста во работењето и достапноста на информациите од јавен карактер*

Отчетноста е малку поразлична од транспарентноста, затоа што се однесува на начините на кои општината дава отчет пред граѓаните за финансиските и за другите ресурси ангажирани во образованието. При оценувањето на вредноста на овој индикатор, се земаат предвид следниве критериуми: дали во извештаите или во информативните материјали за граѓаните се објавуваат теми од областа на образованието; дали во општинското службено гласило се објавуваат финансиските планови и завршните сметки на училиштата; дали јавните информации од областа на образованието се ставени на интернет страницата на општината и дали извештаите од самовалуацијата на училиштата се објавуваат на веб-страницата на општината.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 3,42, така што може да се констатира дека: образованието е



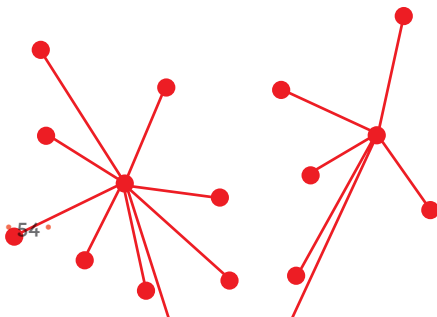
делумно застапено во извештаите и во информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од областа на образованието не се ставени на интернет страницата на општината, а извештаите од самоевалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината (иако тоа е законска обврска).

Сите општини обезбедуваат форми и начини за информирање на граѓаните за податоците поврзани со образованието и ги објавуваат, а 11 од 12-те општини ги објавуваат финансиските извештаи на училиштата во службеното гласило на општината.

Извештаите од самоевалуацијата на училиштата не се објавуваат на веб-страниците на ниту една од општините, што не е во согласност со законските одредби.

**ПРЕПОРАКИ** од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- Општината треба да го стимулира отворањето веб-страници на училиштата и нивното секојдневно ажурирање со сите настани, податоци и сл., што би ги промовирала преку општинската веб-страница.
- Вклучување на невладините организации директно во училиштата, преку заеднички проекти.
- Почести состаноци за информирање на граѓаните за областа образование, на кои ќе учествуваат претставници на училишните одбори и општинското раководство. Месните заедници, како продолжена рака на општината и полесен информатор на граѓаните, треба да се користат и за образовните цели.
- Организација на саем на образование или денови на основното образование на општинско или на меѓуопштинско ниво, каде што директно би се презентирале и училиштата и општините.
- Финансиските извештаи на училиштата да се објавуваат на веб-страниците (општински, училишни), но и да се делат на родителските состаноци.
- Публикување на годишна брошура за информирање на граѓаните за образованието, заедно со другите извештаи или поединечно.



---

# 3. **Анализа на резултатите од децентрализацијата во урбанизмот и урбанистичкото планирање за 2010 година**

---

## **3.1. Индекс на перформансите на децентрализацијата во урбанизмот и урбанистичкото планирање (ИПДУ)**

Спроведувањето на децентрализацијата во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање го мериме преку ИПДУ – Индексот на перформансите на децентрализацијата во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање. ИПДУ е збир од показатели што го отсликуваат нивото што го достигнале општините во однос на примената на политиките за урбанизам и урбанистичко планирање. Овој индекс во анализираните 12 општини во 2008 година изнесуваше 3,12, во 2009 беше забележано намалување на 3,05, за во 2010 година повторно да се зголеми и ја достигне вредноста 3,24.

**Ова значи дека во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање во 2010 година процесот на децентрализација, генерално земено, имал подобри перформанси отколку во 2008 и 2009 година.**

Индексот ИПДУ е составен од 4 подиндекси и неговата големина зависи од нивните соодветни влијанија. Првиот подиндекс (ПИ 1) се однесува на примената на политиките за децентрализација во делот на урбанизмот и урбанистичкото планирање. Овој подиндекс, во основа, ја дава перцепцијата на општините за нивната слобода во имплементирањето на надлежноста. Вториот подиндекс (ПИ 2) ја мери финансиската состојба на општините во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање и се однесува на фискалните капацитети на општината за изработка и реализација на урбанистичките планови. Третиот подиндекс (ПИ 3) ги мери перформансите на општинските услуги во делот на урбанизмот и урбанистичкото планирање и се однесува на ефикасноста и ефективноста на општините во давањето најразновидни услуги од областа на надлежноста. Четвртиот подиндекс (ПИ 4) се однесува на транспарентноста и отчетноста на ЕЛС во делот на урбанизмот и урбанистичкото планирање врз база на законски преземените чекори од страна на општините за информирање во однос на имплементацијата на надлежноста, како и врз база на други индивидуални активности што ги

спроведуваат општините, со цел да обезбедат поголема транспарентност и отчетност во однос на дадената надлежност.

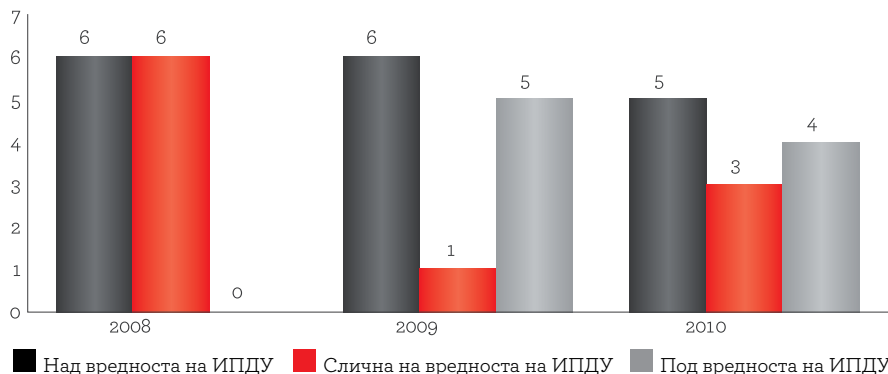
Вредностите на подиндексите што го формираат ИПДУ со нивните тежински фактори за 2008, 2009 и 2010 се дадени во следнава табела:

	Подиндекси	Тежински фактор	РМ 2008	РМ 2009	РМ 2010
1.	ПИ 1 - Имплементацијата на политиките за децентрализација во делот на урбанизмот	28%	2,59	2,62	2,70
2.	ПИ 2 - Финансиска состојба на ЕЛС во областа на урбанизмот	31%	3,44	3,13	3,37
3.	ПИ 3 - Перформанси на услугите на ЕЛС во делот на урбанизмот	24%	3,13	3,18	3,10
4.	ПИ 4 - Транспарентност и отчетност во областа на урбанизмот	17%	3,42	3,42	4,10
<b>ИПДУ</b>			<b>3,12</b>	<b>3,05</b>	<b>3,24</b>

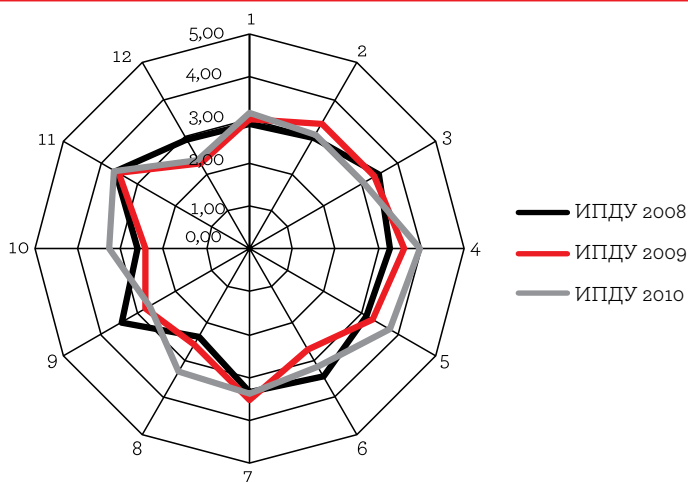
Како што може да се види од табелата, најголемо значење за имплементацијата на надлежноста во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање има подиндексот ПИ 2, т.е. финансиската состојба на ЕЛС во делот на урбанизмот, додека како најмалку значаен од аспект на децентрализацијата на надлежноста е оценет подиндексот ПИ 4 – транспарентност и отчетност во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање.

Највисока вредност во 2010 има подиндексот за транспарентност и отчетност во областа на урбанизмот – 4,10, и тоа е значително зголемување од околу 20% во однос на 2008 и 2009. Исто така, подиндексот за финансиската состојба на ЕЛС во областа на урбанизмот се зголемил од 3,13 (2009) на 3,37 (2010), но иако бележи зголемување од 7,8% во однос на 2009, сепак не ја достигнал вредноста што ја имал во 2008 – 3,44. Подиндексот за перформансите на услугите на ЕЛС во делот на урбанизмот по зголемувањето на неговата вредност во 2009 година за 1,6% во однос на 2008, во 2010 година бележи намалување од околу 2,5% во однос на 2009 година. Иако во 2010 повторно има зголемување на подиндексот за имплементацијата на политиките за децентрализација во делот на урбанизмот (3% во однос на 2009 година), овој подиндекс е оценет со најниска оценка – 2,70.

Од 12-те набљудувани општини во 2010, 5 имале повисока вредност, 4 пониска вредност, а 3 вредност слична на вредноста на ИПДУ<sup>11</sup> за 12-те општини. Овој сооднос за 2008, 2009 и 2010 година е претставен на графикот подолу. Фактот дека во периодот 2008–2010 бројот на општини кои имаат слична вредност со ИПДУ постојано се зголемува укажува на тоа дека перформансите на општините во урбанизмот се изедначуваат, т.е. дека децентрализацијата го поттикна обезбедувањето слични перформанси (и услуги) за граѓаните.



На следниот график сликовито се прикажани вредностите на индексот ИПДУ за сите 12 општини поодделно, и тоа за 2008, 2009 и 2010 година истовремено. Центарот означува вредност 1 на подиндексот, која се зголемува одејќи кон периферијата до максималната вредност 5.



<sup>11</sup> „Слично на вредноста на ИПДУ” е интервал дефиниран со граници од  $\pm 8\%$  од вредноста на ИПДУ

Подолу е даден детален опис на секој подиндекс на ИПДУ и индикаторите што го формираат тој конкретен подиндекс. Прво е даден опис за секој од индикаторите, а потоа и неговата оценка според критериумите дадени во Анекс 3.

## **3.2. Подиндекс на имплементација на политиките за децентрализација во урбанизмот**

Овој подиндекс се формира од индикаторите преку кои се дава проценка за тоа колку националните политики се имплементираат и/или придонесуваат за успешна децентрализација. Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 28/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 28% во вкупната вредност на ИПДУ.

Вредноста на овој подиндекс и средните оценки на индикаторите што го формираат за 2008, 2009 и 2010 година се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Вредноста на овој подиндекс е најниска во споредба со другите подиндекси, иако во текот на 2010 повторно бележи мало зголемување од 3% во однос на 2009 година.

2008		2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010		
ПИ 1	Средна оценка	ПИ 1	Средна оценка		Средна вредност	Средна оценка	ПИ 4
2,59	3,83	2,62	3,92	1.1 Соработка помеѓу општината и централната власт / 32%	0,75	4,17	2,70
	2,00		2,00	1.2 Слобода во извршувањето на надлежноста / 68%	1,62	2,00	

Зголемувањето на овој подиндекс во однос на 2008 и 2009 година е главно резултат на малку поголемиот број добиени согласности за УП од страна на соодветните министерства во текот на 2010 година.

*Индикатор 1.1: Соработка помеѓу општината и централната власт во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање.*

Овој индикатор укажува на тоа во колкава мера централната власт ги следи активностите на ЕЛС во областа на донесувањето на урбанистичката документација. Со оглед на фактот дека, според законската регулатива, ЕЛС се должни од соодветните министерства и државни агенции да бараат и да добијат согласности на својата урбанистичка документација или за дел од другите активности поврзани со урбанистичкото планирање, овој индикатор го дава односот помеѓу побараните согласности од страна на ЕЛС и добиените согласности од страна на централната власт. Колку е поголем овој индикатор,

толку е поголема соработката помеѓу ЕЛС и централната власт. Овој индикатор беше оценет со тежински фактор 32%.

Вредноста на овој индикатор е зголемена од 0,69 (2009) на 0,75 (2010). Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 3,83 (2008), 3,92 (2009) и 4,17 (2010).

**Практично, ова значи дека анализираните општини во 2010 година оствариле поголем процент на добиени согласности по доставените барања до соодветните министерства во однос на 2008 и 2009, а поврзано со носењето на урбанистичката документација.**

**Најмалку потешкотии во процесот на изработката и донесувањето на УП општините имаат со Министерството за култура, а најмногу со Катастарот.**

### *Индикатор 1.2: Слобода во извршувањето на надлежноста*

Ова е вториот индикатор кој учествува во формирањето на подиндексот. Овој индикатор е со тежински фактор 68% и е резултат на мислењата на вработените во секторите за урбанизам и на градоначалниците за влијанието што го има централната власт врз имплементацијата на оваа надлежност, како и за значењето на поголемата слобода во имплементирањето на надлежноста, што сигурно води кон поголема ефективност и ефикасност во работењето. Ова е единствениот индикатор кој својата вредност ја добил врз база на мислењата на интервјуираните вработени во секторите за урбанизам и градоначалниците за значењето на степенот на слобода во извршувањето на надлежноста. Според нив, урбанистичкото планирање е сè уште многу централизирано и е потребна натамошна децентрализација на урбанистичкото планирање.

Имајќи го предвид големото значење на овој индикатор во рамките на подиндексот, неговата средна вредност во 2010 година, како и во двете претходно анализирани години (2008 и 2009), е ниска (1,62), а средната оценка на индикаторот е 2.

**Само 25% од анализираните општини сметаат дека постојната законска регулатива од областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање во 2010 година можела целосно да биде имплементирана од страна на општината, додека другите сметаат дека ова било возможно за 75% од законската регулатива. Ова е последица на честото менување на законите и на подзаконските акти кои, исто така, не се целосно заокружени и усогласени. Како резултат на ова, се создава правна несигурност и неможност за целосна имплементација на надлежноста.**

ПРЕПОРАКИ од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- Засегнатите министерства треба да ги издаваат согласностите во пократок период, почитувајќи ги законските рокови.
- Побрзо и поконкретно да се даваат забелешки во процесот на изработка и донесување на урбанистичките планови.
- Конечната согласност на урбанистичките планови од МТВ да се дава само на процедурата на донесување на урбанистичките планови, а не да се навлегува во содржината на урбанистичките планови.
- Постапките за промени во плановите треба да се поедностават, но мошне внимателно, за да не се создадат можности за злоупотреба и корупција. Пример што ја потенцира потребата од внимателност во процесот на носење на измените на постапките: Во текот на 2010 година анализирани општини поднеле 1.046 барања за локална УПД, а одобрени се 634 барања, пред Уставниот суд да го запре извршувањето на поединечните акти или дејствија донесени, односно преземени врз основа на оспорените одредби од Законот за просторно и урбанистичко планирање (Службен весник на Република Македонија бр. 51/2005, 137/2007, 91/2009 и 124/2010), означен во точката 2 од Решението на Уставниот суд (У.Број: 66/2010-0-0 од 1.12.2010 година).
- Општините да добијат поголема самостојност во планирањето, а државните органи да ги заштитат државните интереси, уставноста и законитоста.
- Општината да биде надлежна за продажбата на неизграденото државно земјиште.
- Фирмите лиценцирани за изработка на УП да направат соодветни анализи за реалната состојба на теренот, со цел УП да се совпаѓаат со фактичката состојба.
- Државната Агенција за планирање на просторот да не го наплаќа издавањето документи за потребите на општината.
- ЗЕЛС да организира работни состаноци со посета на општините, во рамките на кои практично ќе се дискутира и ќе се изнаоѓаат решенија, а не истите да се решаваат со преписки.

### **3.3. Подиндекс на финансиската состојба на општината во урбанизмот**

Овој подиндекс се однесува на финансиската способност на општините за имплементирање на надлежноста во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање. Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 31/100, т.е. во вкупната вредност на ИПДУ овој подиндекс учествува со тежина 31%.



Вредноста на овој подиндекс и индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2008, 2009 и 2010 година, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Вредноста на овој подиндекс се зголемила од 3,13 (2009) на 3,37 (2010), но не ја достигнала вредноста 3,44 (2008).

2008		2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010		
ПИ 2	Средна оценка	ПИ 2	Средна оценка		Средна вредност	Средна оценка	ПИ 2
	3,08		2,67	2.1 Финансиска способноста на општината да ги имплементира УП / 21%	0,21	<b>2,83</b>	
	3,92		3,58	2.2 Капитални расходи во општината по жител / 21%	2439,77	<b>3,67</b>	
<b>3,44</b>	4,08	<b>3,13</b>	3,67	2.3 Финансиска способноста на општината за изработката на УП / 35%	0,86	<b>4,42</b>	<b>3,37</b>
	2,33		2,33	2.4 Капацитети на општината за уривање на бесправно изградените објекти / 23%	0,26	<b>2,00</b>	

*Индикатор 2.1: Финансиска способност на општината да ги имплементира УП*

Овој индикатор укажува колку од вкупните расходи на општината се наменети за капитални расходи и се добива како однос на капиталните расходи и вкупните расходи. Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот.

Овој индикатор, заедно со наредниот, преку вкупните капитални расходи ни дава индикација за тоа колкава е финансиската способност на општините да ги имплементираат УП. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 21%.

Средната вредност на овој индикатор во 2010 година е 0,21. Средната оценка на овој индикатор во 2010 година е 2,83 и бележи зголемување во однос на 2009 (2,67), но е сè уште помала во однос на средната оценка на овој индикатор во 2008 (3,08).

**Практично, ова значи дека анализираниите општини и во 2010 година, слично на 2008 и 2009, искористиле само околу 20% од вкупните буџети за капитални инвестиции, додека преостанатиот дел се троши за тековни работи и расходи за плати и придонеси.**

### *Индикаџор 2.2: Капитални расходи во општината по жител*

Овој индикатор дава проценка за висината на капиталните инвестиции по жител во општината. Се добива како однос на вкупните капитални расходи и бројот на жители во општината. Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 21%.

Вредноста на овој индикатор е зголемена во однос на 2008 (2,039) и 2009 (1,639), па во 2010 година изнесува 2.440 денари/жител.

Соодветните средни оценки за овој индикатор за сите анализирани општини се: 3,92 (2008), 3,58 (2009) и 3,67 (2010).

**Иако средната вредност на индикаторот во 2010 година бележи пораст од значителни 48% во однос на 2009, сепак средната оценка на индикаторот бележи пораст од само 2,5%. Ова значи дека има нерамномерен распоред на големината на средствата потрошени за капитални инвестиции помеѓу анализираниите општини. Втора причина се границите на вредностите на индикаторот кои ја одредуваат големината на оценката на индикаторот. Зголемеиот број инвестиции над горниот дел на границите за високи вредности е причина за несразмерниот сооднос во растот на средната вредност на индикаторот и соодветната средна оценка во 2010 година.**

### *Индикаџор 2.3: Финансиска способност на општината за изработка на УП*

Овој индикатор индицира колку општините самостојно ја финансираат изработката на УП. Индикаторот се пресметува преку односот на висината на сопствените средства кои општините ги потрошиле за финансирање на изработката на УП и вкупните средства потрошени за финансирање на изработката на УП. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 35%.

Вредноста на овој индикатор е зголемена од 0,66 (2009) на 0,86 (2010). Соодветните просечни оценки за овој индикатор се: 4,08 (2008), 3,67 (2009) и 4,42 (2010).

**Ова зголемување на средната вредност на индикаторот од околу 30% и на соодветната средна оценка за 20% во 2010 година во однос на 2009 година значи дека општините уште повеќе продолжиле самостојно да ја финансираат изработката на урбанистичката документација. Практично, ова значи дека анализираниите општини во најголем процент (околу 90%) самостојно ја финансираат изработката на УП.**

Секако, тоа не значи дека општините имаат доволно финансиски капацитети во целост да одговорат на надлежноста за изработка на плановите. Многу често, бавноста на постапките за донесување на урбанистичките планови придонесува средствата во општинискиот буџет предвидени за оваа намена да не се реализираат во целост.

Исто така, постоечката практика лиценцираните фирми за изработка на УП да ги изработуваат планските документи врз подлоги што не се совпаѓаат со фактичката состојба, води до **неупотребливост на новоизработените урбанистички планови на подолг рок и ја наметнува потребата од нивно постојано ажурирање, што води кон хроничен недостаток на средства во општинските буџети за изработка на урбанистичката документација.**

*Индикатор 2.4: Капацитетите на општината за уривање на бесправно изградените објекти*

Индикаторот дава проценка за тоа колкав дел од средствата предвидени за уривање на бесправно изградените објекти се реализирани. Колку е поголем односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 23%.

Вредноста на овој индикатор е намалена од 0,38 (2008) и 0,34 (2009) на 0,26 (2010). Соодветната просечна оценка за овој индикатор во 2010 година е намалена на 2,00 во однос на двете претходно анализирани години - 2,33 (2008 и 2009).

**И во текот на 2010 година, слично како и во претходните две години, иако за реализирање на извршните решенија биле предвидени малку средства, анализираниите општини реализирале само околу 20% од предвидените средства за уривање на бесправно изградените објекти. Како главна причина се наведува очекувањето да се донесе закон<sup>12</sup> со кој ќе биде регулиран статусот на бесправно изградените објекти.**

ПРЕПОРАКИ од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- Потребни се повеќе финансиски средства за изработка на нови урбанистички планови.
- Да се забрзаат постапките за донесување на урбанистичките планови, а со тоа да се овозможи поголема искористеност на средствата предвидени во општинскиот буџет за оваа намена.
- Потребна е поголема соработка помеѓу Министерството за транспорт и врски, општините и Катастарот за согледување на планираната (проект) ситуација на теренот (општината) опфатен со ДУП и со ГУП и постоечката (моменталната) ситуација и нивно меѓусебно усогласување.

12 Оваа законска регулатива е донесена во 2011 година: Закон за постапување со бесправно изградените објекти (Службен весник на РМ бр.23/11) и Закон за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградените објекти (Службен весник на РМ бр. 54/11).

### 3.4. Подиндекс на перформансите на општинските услуги во урбанизмот

Овој подиндекс вклучува индикатори кои се однесуваат на перформансите на услугите што ги даваат општините во делот на урбанизмот и урбанистичкото планирање.

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 24/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 24% во вкупната вредност на ИПДУ.

Вредноста на овој подиндекс и индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2008, 2009 и 2010 година, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Средната вредност на овој подиндекс во 2010 година се намалила на 3,10 во однос на претходните анализирани години - 3,13 (2008) и 3,18 (2009).

2008		2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010		
ПИЗ	Средна оценка	ПИЗ	Средна оценка		Средна вредност	Средна оценка	ПИЗ
	2,08		2,08	3.1 Покриеност со ГУП, ДУП, УП за село и УП вон населено место на територијата на општината / 29%	0,07	<b>2,08</b>	
	5,00		5,00	3.2 Ефикасност во издавањето извадок од УП / 9%	0,99	<b>5,00</b>	
	4,25		4,83	3.3 Ефикасност во издавањето решение за локациски услови / 12%	0,87	<b>4,33</b>	
<b>3,13</b>	4,42	<b>3,18</b>	4,50	3.4 Ефикасност во издавањето одбрение за градење / 12%	0,88	<b>4,42</b>	<b>3,10</b>
	4,33		4,33	3.5 Ефикасност во издавањето одбрение за употреба / 12%	0,76	<b>3,92</b>	
	1,83		1,58	3.6 Перформанси на урбанистичката и на градежната инспекција / 15%	0,25	<b>1,75</b>	
	2,58		2,67	3.7 Иновативност во имплементацијата на надлежноста / 12%	2,75	<b>2,75</b>	

*Индикатор 3.1: Покриеност со ГУП, ДУП, УП за село и УП вон населено место на територијата на општината*

Овој индикатор покажува колкав дел од територијата на анализираниите општини е покриен со урбанистички планови во тековната година. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 29%.

Соодветната просечна оценка за овој индикатор во 2010 година е еднаква со двете претходно анализирани години.

**И покрај инвестирањето во изработката на урбанистичката документација во текот на анализираниите години, овие општини имаат несомнени потреби од зголемување на површината опфатена со УП.**

*Индикатор 3.2: Ефикасност во издавањето извадок од УП*

Ефикасноста на анализираниите општини во издавањето извадок од УП се мери преку соодносот на издадените извадоци и поднесените барања. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 9%.

Како и во двете претходно анализирани години (2008 и 2009), и во 2010 овој индикатор има вредност 0,99. Соодветната просечна оценка за овој индикатор е 5,00, како и во 2008 и 2009.

**Анализираниите општини и натаму ја задржуваат речиси 100-процентната ефикасност во издавањето извадок од УП.**

*Индикатор 3.3: Ефикасност во издавањето решение за локациски услови*

Ефикасноста на анализираниите општини во издавањето решение за локациски услови се мери преку соодносот на издадените решенија и поднесените барања. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 12%.

Вредноста на овој индикатор во 2010 година е 0,87 и бележи намалување во однос на 2009 (0,94), но е поголема во однос на 2008 (0,83).

Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 2,33 (2010), 4,83 (2009) и 4,25 (2008).

**И покрај намалувањето, анализираниите општини и во 2010 година го задржале високото ниво на ефикасност (87%) во издавањето решенија за локациски услови.**

*Индикатор 3.4: Ефикасност во издавањето одобрение за градење*

Колку анализираниите општини се ефикасни во издавањето одобренија за градење се гледа од соодносот помеѓу бројот на поднесените барања и бројот на одобрените барања. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 12%.

Вредноста на овој индикатор е зголемена од 0,86 во 2008 и 0,87 во 2009 на 0,88 во 2010 година.

Соодветната просечна оценка за овој индикатор во 2010 година се намалила на 4,42 во однос на 2009 (4,50), постигнувајќи ја вредноста на индикаторот во 2008.

**Големата ефикасност во издавањето одобренија за градење (речиси 90%) е задржана и во 2010 година. Зголемената средна вредност и, во исто време, намалената средна оценка на индикаторот значи дека анализираниите општини имаат порамномерен распоред на вредностите околу средната вредност.**

*Индикаџор 3.5: Ефикасноси во издавањето одобрение за употреба*

Ефикасноста на анализираниите општини во издавањето одобренија за употреба се мери преку соодносот на издадените одобренија и поднесените барања. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 12%.

Вредноста на овој индикатор е намалена од 0,86 (2008) и 0,84 (2009) на 0,76 (2010).

Соодветната средна оценка за овој индикатор е исто така намалена – од 4,33 (2008 и 2009) на 3,92 (2010).

**Ова е еден од индикаторите што бележи намалување во однос на претходните две години, како резултат на помалиот број издадени одобренија за употреба во дел од анализираниите општини. Сепак, и покрај намалувањето, издавањето одобрение за употреба сè уште има висок процент на ефикасност од околу 78%.**

*Индикаџор 3.6: Перформанси на урбанистичката и на градежната инспекција*

Соодносот помеѓу реализираниите решенија за уривање на бесправно изградените објекти и бројот на донесените решенија за уривање на бесправно изградените објекти индицира како анализираниите општини се справуваат со проблемот со бесправно изградените објекти. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 15%.

Средната вредност на овој индикатор во 2010 година е зголемена на 0,25 во однос на 2009 (0,19), но е помала во однос на 2008 (0,27).

Соодветните средни оценки за овој индикатор изнесуваат 1,75 (2010), 1,58 (2009) и 1,83 (2008).

**Тенденцијата на ниски перформанси во реализацијата на решенијата за уривање на бесправно изградените објекти во анализираниите општини продолжува и во 2010 година, со само околу 25% реализирани решенија. Исто така, 1/3 од анализираниите општини сè уште немаат овластен општински урбанистички инспектор.**

### *Индикатор 3.7: Иновативност во имплементацијата на надлежноста*

Овој индикатор покажува колку анализираниите општини се иновативни во имплементацијата на надлежноста, преку користење на интернет и ГИС-технологијата во имплементацијата на надлежноста, како и преку поседување соодветни човечки ресурси што можат да ги користат новите технологии. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 12%.

Средната вредност на овој индикатор е еднаква со средната вредност на оценката на индикаторот и во 2010 година се зголемила на 2,75 во однос на 2,58 (2008) и 2,67 (2009).

**Практично, ова значи дека анализираниите општини трета година по ред ја зголемуваат вредноста на индикаторот за иновативност во имплементацијата на надлежноста, но сè уште не постигнале значајни капацитети за имплементација на надлежноста со користење на новите технички достигнувања.**

ПРЕПОРАКИ од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- За да се зголеми ефикасноста на општините во давањето најразлични административни услуги, потребно е да се зголеми покриеноста со урбанистички планови.
- Поради својата сложеност и потребата од ангажирање значителни средства (за хардвер и софтвер), како и специјализирани обуки за вработените, со поддршка од страна на централната власт да се разработи еден заеднички систем или едно стандардизирано решение што ќе се имплементира во сите општини.

## **3.5. Подиндекс на транспарентност и отчетност во делот на урбанизмот**

Овој подиндекс се однесува на транспарентноста на општините во спроведувањето на надлежноста урбанизам и урбанистичко планирање. Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 17/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 17% во вкупната вредност на ИПДУ.

Во табелата се прикажани вредностите на овој подиндекс и индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2008, 2009 и 2010 година, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Средната вредност на овој индикатор е еднаква со средната вредност на оценката на индикаторот и во 2010 година бележи значително

зголемување од 20% во однос на претходните две анализирани години - 3,42 (2008 и 2009). Ова зголемување најмногу влијае врз вкупното зголемување на ИПДУ во 2010 година.

2008		2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010		ПИ 4
ПИ 4	Средна оценка	ПИ 4	Средна оценка		Средна вредност	Средна оценка	
3,42	3,08	3,42	3,17	4.1 Степен на вклученост на граѓаните во прашањата за просторното и урбанистичкото планирање од локално значење / 39%	4,00	4,00	4,10
	3,83		3,75	4.2 Отчетност за работењето / 31%	4,25	4,25	
	3,42		3,42	4.3 Достапност на информациите од јавен карактер / 30%	4,08	4,08	

*Индикаџор 4.1: Степен на вклученост на граѓаните во прашања за просторното и урбанистичкото планирање од локално значење*

Овој индикатор е дефиниран со начините на кои анализираниите општини ги прибираат повратните информации од граѓаните и организираните форми на граѓанско учество во процедурите за донесување на УП. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 39%.

Вредноста на овој индикатор е еднаква со вредноста на оценката на индикаторот и во 2010 година бележи значително зголемување од 26% (4,00) во однос на 2009 (3,17).

**Средната оценка на овој индикатор (4,00) значи дека анализираниите општини значително го подобриле системот за собирање повратни информации од граѓаните, како и организираните форми на граѓанско учество во процедурите за донесување на УП.**

*Индикаџор 4.2: Отчетност за работењето*

Индикаторот за отчетност во работењето на анализираниите општини во областа на урбанизмот се мери преку начините на информирање на граѓаните за прашањата од областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 31%.

Вредноста на овој индикатор е еднаква со вредноста на оценката на индикаторот и во 2010 година бележи зголемување од 13% (4,25) во однос на 3,75 (2009).



**Покрај подобриот систем за собирање повратни информации од граѓаните, анализираниите општини го зголемиле и степенот на отчетност за работењето во областа на урбанизмот.**

*Индикаџор 4.3: Достајиноси на информацииите од јавен карактер*

Овој индикатор ја мери транспарентноста на општината преку одговорените барања и жалби за пристап до информациите од јавен карактер. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 0,31.

Вредноста на овој индикатор е еднаква со вредноста на оценката на индикаторот и во 2010 година бележи зголемување од 19% (4,08) во однос на двете претходно анализирани години (3,42).

**Практично, оценката од 4,08 на скалата до 5,00 значи дека анализираниите општини се многу транспарентни во овозможувањето пристап до информациите од јавен карактер од областа на урбанизмот. Иако вредноста на овој индикатор е голема, треба да се потенцира дека бројот на побараните информации од јавен карактер од областа на урбанизмот е незначителен.**

ПРЕПОРАКИ од работните сесии со претставниците на општинската администрација:

- Потребно е да се донесе правилник за транспарентно работење на општините (проект за ЗЕЛС што е во фаза на имплементација).
- Да се елиминира можноста поединци да го злоупотребуваат правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер, бидејќи во некои случаи е потребно целата служба по неколку недели да работи на едно барање. Ова особено важи за помалите рурални општини, каде што нема доволно капацитет и има еден вработен кој работи 3 или повеќе работи, и тоа во различни одделенија.

## Анекс 1: Критериуми за оценување на фискалните индикатори

Дефиниција на индикаторот	Квантитативни и квалитативни варијабли	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
1.1. Учеството на општинските расходи во вкупната јавна потрошувачка во РМ по жител	1. Вкупните расходи на општината / жител	< 0,08	0,09 -0,11	0,12 -0,14	0,15 -0,17	> 0,18
	2. Вкупната јавна потрошувачка во РМ / жител					
1.2. Учеството на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи	1. Приходите во основниот буџет на општината	< 0,30	0,31 -0,35	0,36 -0,40	0,41 -0,45	> 0,46
	2. Вкупните приходи на општината					
1.3. Степенот на овластувања за сопствено одлучување	1. Износот на приходите за кои општината сама ги одредува тарифите	< 0,10	0,11 -0,15	0,16 -0,20	0,21 -0,30	> 0,31
	2. Вкупните приходи на општината (цел буџет)					
1.4. Локалната контрола врз трансферите од централна власт	1. Трансферите во основниот буџет	< 0,10	0,11 -0,15	0,16 -0,20	0,21 -0,30	> 0,31
	2. Вкупните трансфери					
1.5. Учеството на капитални расходи во вкупните расходи	1. Вкупните капитални расходи	< 0,10	0,11 -0,15	0,16 -0,20	0,21 -0,30	> 0,31
	2. Вкупните расходи					
1.6. Учеството на сопствени средства во финансирањето на програмите/ областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна, комунални, култура, спорт и др.)	1. Вкупните расходи по области/програми	< 1,00	1,01 -1,30	1,31 -1,50	1,51 -1,90	> 1,91
	2. Вкупните трансфери од централна власт по области/ програми					
2.1. Финансискиот годишен баланс (резерва)	1. Вкупните годишни приходи	< 0,05	0,06 -0,09	0,10 -0,12	0,13 -0,15	> 0,15
	2. Вкупните годишни расходи					
2.2. Капиталните расходи во општината по жител (и споредба со РМ)	1. Вкупните капитални расходи	< 500	500 -1.000	1.000 -1.500	1.500 -2.000	> 2.000
	2. Бројот на жители во општината					
2.3. Локалните расходи по вид на економски ставки	1. Развојните расходни ставки (46+47+48)	< 0,15	0,16 -0,25	0,26 -0,35	0,35 -0,40	> 0,41
	2. Оперативно-административните ставки (40+41+42)					

Дефиниција на индикаторот	Квантитативни и квалитативни варијабли	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
2.4. Распожливоста на оперативните приходи	1. Годишните оперативни приходи (71+72) 2. Вкупните приходи на општината	< 0,15	0,16 – 0,25	0,26 – 0,35	0,35 – 0,40	> 0,41
2.5. Структурата на приходите	1. Вкупните приходи 2. Приходите од трансфери и донации	< 1,00	1,01 – 1,25	1,26 – 1,50	1,51 – 1,80	> 1,81
2.6. Приходите по жител (споредба со РМ)	1. Вкупните приходи 2. Бројот на жители во општината	< 5.000	5.001 – 7.000	7.001 – 9.000	9.001 – 11.000	> 11.001
3.1. Степенот на невработеноста	1. Бројот на невработени лица 2. Бројот на економски активно население	> 0,61	0,60 – 0,46	0,45 – 0,31	0,30 – 0,16	< 0,15
3.2. Степенот на сиромаштија	1. Сиромашното население (според критериуми на ДЗС) 2. Вкупното население	0,48		0,392		0,128
3.3. Приходите по домаќинство	1. Бројот на домаќинства 2. Вкупните просечни приходи по домаќинство	< 5.000	5.000 – 10.000	10.001 – 15.000	15.001 – 20.000	> 20.000
4.1. Достапноста на информациите за буџетот и завршната сметка на општината	1. Информациите за буџетот и завршната сметка се јавно достапни	Не се достапни – 0, до 2 начина на информирање – 1 поен, повеќе од 2 начина – 2 поени				
	2. Постојат официјални процедури за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и реализирањето на општинскиот буџет	Нема официјални процедури – 0 поени, има – 1 поен				
	3. Форми на учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет	Нема учество – 0, до 2 начина – 1 поен, повеќе од 2 начина – 2 поени				
4.2. Отчетноста во работењето	1. Внатрешниот ревизор	Нема назначено ревизор – 0 поени, има назначено – 1, има ревизор и воспоставени процедури – 3 поени				
	2. Ревизорските извештаи од ДЗР се објавуваат јавно, локално во општината	Не – 0, Немало ревизија – 1, Да – 2				
4.3. Достапноста до информациите од јавен карактер	1. Бројот на одговорени барања за достапност до информациите од јавен карактер	Сите одговорени – 2, нема барања или делумно одговорени – 1, ниту едно – 0				
	2. Општината била предмет на ДЗР во 2008 или во 2009	Не – 0, Да – 1				
	3. Достапноста до документите од извршената финансиска ревизија од ДЗР	Јавно достапни во општината – 2, не се достапни – 0				

## Анекс 2: Критериуми за оценување на индикаторите во образованието

ИНДИКАТОР	Ниво/оцена 5	Ниво/оцена 4	Ниво/оцена 3	Ниво/оцена 2	Ниво/оцена 1
1.1. Општината активно учествува во работата на училишните одбори	Наименувани претставници во сите УО; се известува од секоја седница до периодично	Наименувани претставници во 41–80% од УО; се известува годишно до периодично	Наименувани претставници во 41–60% УО; се известува годишно до периодично	Наименувани претставници во 21–40% од УО; не се известува или годишно	Наименувани претставници во помалку од 20 % УО; не се известува од седниците
1.2. Општината презема и реализира иницијативи за отворање и затворање училишта	Направени се еден или повеќе елаборати и е реализирана барем една иницијатива	Направен е еден или повеќе елаборати, прифатени од МОН и иницијативата е дадена на одлука на Советот на општината	Направен е барем еден елаборат и иницијативата е испратена до МОН, каде што е во процес на одлучување	Иницијативата за промена на мрежата е во фаза на изработка, но не е пратена до МОН	Не се направени елаборати нити иницијативи за промена во мрежата
1.3. Општината ги почитува законите и политиките за основно образование	Непостоење на изречени мерки при надзор извршен од страна на МОН; комуникацијата со ДПИ е редовна	Изречени се мерки и иницијативи за општото вршење на надлежноста, комуникацијата со ДПИ е редовна	Изречени се укази за материјалните и процедуралните недостатоци, а комуникацијата со ДПИ е редовна	Изречени се оценки и мерки во однос на законитоста на решенијата, а комуникацијата со ДПИ не е редовна	Изречена мерка одземање на надлежност од страна на МОН; комуникацијата со ДПИ не постои
1.4. Општината води уредна документација за своите училишта, според законските прописи	Освен задолжителните, води и дополнителни бази и регистри	Се водат со закон предвидените регистри, а се собираат и други несистематизирани податоци	Се водат регистрите предвидени со закон и во систематизирана форма	Се водат со закон предвидените регистри, но не во систематизирана форма	Општината не ги води регистрите за училиштата предвидени со закон
1.5. Општината ја презела сопственоста над училишните објекти	Повеќе од 81%	61 – 80% од	41 – 60% од	21 – 40% од	Помалу од 20 %
2.1. Односот на вкупно потрошените средства за образование и средствата добиени со дотација од централно ниво	>111%	101 – 110%	90,1 – 100%	81 – 90%	<80%

ИНДИКАТОР	Ниво/оцена 5	Ниво/оцена 4	Ниво/оцена 3	Ниво/оцена 2	Ниво/оцена 1
2.2. Учетството на сопствените општински средства во вкупните трошоци за образование	>30,1%	10,1 – 30,0 %	3,1 – 10%	0,1 – 3%	0%
2.3. Капиталните расходи наменети за образованието	>10,1%	7,01 – 10%	3,01 – 7%	0,1 – 3%	0%
2.4. Износот на капиталните дотации за образование добиени од централно ниво, на име и на располагање на општината	>1.000	600 – 999	300 – 599	1 – 299	0
2.5. Дополнителниот наставен кадар финансиран од страна на општината	>20	10 – 19	2 – 9	1	0
2.6. Ефективен финансиски менаџмент на локалниот образовен систем	<p>За секој од петте критериуми се добива по еден поен доколку е исполнет:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Одлука на Советот на општината за мерилата и критериумите за распределба на средствата помеѓу училиштата во општината;</li> <li>Воспоставени се локални процедури за регулирање на буџетското работење и планирање на училиштата;</li> <li>Општината изготвува анализи на финансиската состојба и потребите на училиштата направени врз основа на организациските, финансиските и другите показатели;</li> <li>Општината изготвува елаборати за рационализација на трошоците во училиштата, и</li> <li>Навременост во трансферите на финансиските средства до училиштата.</li> </ol>				
3.1. Училиштата се опремуваат во насока на усогласување со Нормативите и стандардите за простор и опрема	Запознаеност со нормативите, извршените анализи и вложените дополнителни средства	Запознаеност со нормативите, извршените снимања и анализи или вложените средства за наставни помагала.	Не постои запознаеност со нормативите, не се извршени снимања и анализи, но вложени се средства за наставни помагала.	Не постои запознаеност со нормативите, но извршени се снимања и анализи. Не се вложени средства за наставни помагала.	Не постои запознаеност со нормативите, не се извршени ниту снимања ниту анализи, ниту пак се вложени средства за наставни помагала
3.2. Ефективноста во обезбедувањето бесплатен ученички превоз, како и огрев за училиштата	Јавните набавки се вршат локално и немало никакво доцнење во обезбедувањето на услугата ниту прекин во наставата	Јавните набавки се вршат локално и имало доцнење во услугата заради доцнење на доставувачот или процедурални пречки, но немало прекин во наставата	Јавните набавки се вршат локално и имало доцнење во услугата заради ненавремено распишување на тендерската постапка, но немало прекин во наставата	Јавните набавки се вршат локално, со доцнење на услугата од повеќе причини, но без прекин во наставата	Јавните набавки не се вршат локално, се доцни со услугата од повеќе причини и со прекин на наставата

ИНДИКАТОР	Ниво/оцена 5	Ниво/оцена 4	Ниво/оцена 3	Ниво/оцена 2	Ниво/оцена 1
3.3. Организациониот капацитет за управување со локалниот образовен систем и услуги	Минимум едно лице работи исклучиво на образование; постои локален инспектор за образование; се применуваат повеќе од три начина на комуникација со училиштата, меѓу кои и лични посети	Вработено е лице кое делумно работи на образование; има инспектор за образование и се применуваат два начина на комуникација со училиштата	Вработено е лице кое делумно работи на образование; нема инспектор и се применуваат до два начина на комуникација со училиштата	Нема лице кое има работни обврски за образование, нема инспектор за образование, но има директна комуникација во врска со финансиските планови	Нема лице кое има работни обврски за образование, нема инспектор за образование, нема лична посета на училиштата
3.4. Стратешкиот пристап во управувањето со локалниот образовен систем и услуги	Има стратегија за образование, буџетирани проекти, а самоевалуацијата на училиштата се вклучува во стратешкото планирање	Постои стратегија, но нема буџетирани проекти од неа, а самоевалуацијата не се зема предвид	Постои стратегија, но како дел од стратегијата за ЛЕР. Има буџетирани проекти, но резултатите од самоевалуацијата не се земаат предвид	Стратегијата за образование е во фаза на подготовка. Резултатите од самоевалуацијата на училиштата сè уште не се земаат предвид	Нема стратегија, а самоевалуацијата не се зема предвид при стратешкото планирање
4.1. Транспарентноста и јавноста во работењето на општината во областа на образованието	> 4 начини за информирање на граѓаните; се организираат средби со УО; се организираат средби со ЗГ	> 4 начини за информирање на граѓаните; се организираат средби со УО; не се организираат средби со ЗГ	< 3 начини за информирање на граѓаните; не се организираат средби со УО; се организираат средби со ЗГ	Граѓаните ограничено се информираат за прашањата од образованието; не се организираат средби со УО; не се организираат средби со ЗГ	Граѓаните не се информираат за прашања од образованието; не се организираат средби со УО; не се организираат средби со ЗГ
4.2. Отчетноста во работењето и достапноста до информациите од јавен карактер	Образованието е застапено во извештаите и информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од образованието се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самоевалуацијата се објавуваат на веб-страницата на општината	Образованието е застапено во извештаите и информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од областа на образованието се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самоевалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината	Образованието не е делумно застапено во извештаите и информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од областа на образованието не се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самоевалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината	Образованието не е застапено во извештаите и информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од областа на образованието не се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самоевалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината	Образованието не е застапено во извештаите и информативните материјали за граѓаните; финансиските извештаи на училиштата не се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од областа на образованието не се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самоевалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината.

## Анекс 3: Критериуми за оценување на индикаторите во урбанизмот

Дефиниција на индикатори	Квантитативни и квалитативни податоци	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНА				
		1	2	3	4	5
1.1. Соработката помеѓу општината и централната власт	1. Број на добиени согласности од министерствата 2. Број на побарани согласности од министерствата	< 0,2	0,2-0,4	0,4-0,6	0,6-0,8	> 0,8
1.2. Слобода во извршување на надлежноста	1. Оценки на раководители на Сектори/Одделенија за урбанизам и Градоначалниците	< 0,2	0,2-0,4	0,4-0,6	0,6-0,8	> 0,8
2.1. Финансиска способноста на општината да ги имплементира УП	1. Вкупни капитални расходи 2. Вкупни расходи	< 0,10	0,11-0,15	0,16-0,2	0,21-0,3	>0,31
2.2. Капитални расходи во општината по жител	1. Вкупни капитални расходи 2. Број на жители во општината	<500	500-1000	1000-1500	1500-2000	>2000
2.3. Финансиска способноста на општината за изработката на УП	1. Висина на сопствени средства кои општината ги потрошила за финансирање на изработката на УП (во денари) 2. Вкупно средства потрошени за финансирање на изработката на УП (во денари)	< 0,2	0,2-0,4	0,4-0,6	0,6-0,8	> 0,8
2.4. Капацитети на општината за уривање на бесправно изградените објекти	1. Висина на средствата реализирани за уривање на бесправно изградени објекти (во денари) 2. Висина на средствата предвидени за уривање на бесправно изградени објекти (во денари)	< 0,2	0,2-0,4	0,4-0,6	0,6-0,8	> 0,8
3.1. Покриеност со ГУП, ДУП, УП за село и УП во населено место во општината	1. 1. Површина на општината опфатена со УП (ха) 2. 2. Вкупна површина на општината (ха)	< 0,02	0,02-0,04	0,04-0,08	0,08-0,1	> 0,1
3.2. Ефикасност во издавање на Издадок од УП	1. Број на издадени изводи од УП 2. Број на поднесени барања за Изводи од УП	< 0,3	0,3-0,5	0,5-0,7	0,7-0,9	> 0,9
3.3. Ефикасност во издавање Решение за локациски услови	1. Број на издадени Решенија за локациски услови 2. Број на поднесени Барања за Решение за локациски услови	< 0,3	0,3-0,5	0,5-0,7	0,7-0,9	> 0,9

Дефиниција на индикатори	Квантитативни и квалитативни податоци	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНА				
		1	2	3	4	5
3.4. Ефикасност во издавање Одобрение за градење	1. Број на издадени Одобренија за градење 2. Број на поднесени Барања за Одобрение за градење	< 0,3	0,3-0,5	0,5-0,7	0,7-0,9	> 0,9
3.5. Ефикасност во издавање Одобрение за употреба	1. Број на издадени Одобренија за употреба 2. Број на поднесени барања за Одобрение за употреба	< 0,3	0,3-0,5	0,5-0,7	0,7-0,9	> 0,9
3.6. Перформанси на урбанистичката и градежната инспекција	1. Број на реализирани Решенија за уривање на бесправно изградени објекти 2. Број на донесени Решенија за уривање на бесправно изградени објекти	< 0,3	0,3-0,5	0,5-0,7	0,7-0,9	> 0,9
3.7. Иновативност во имплементација на надлежноста	1. Обрасците од областа на урбанизмот се достапни на интернет 2. Општината поседува компјутери со инсталиран лиценциран софтвер за ГИС 3. Општината има вработени кои имаат знаења за создавање на бази на податоци и графичко претставување со ГИС Софтвер	1.(не=1; да=2) 2. (не=0; да=1) 3. (не=0; до 2 = 1; >2=2) 1+2+3				
4.1. Степен на вклученост на граѓаните во прашања за просторно и урбанистичко планирање	1. Број на начини на начини на прибирање повратни информации од граѓаните 2. Број на организирани форми на граѓанско учество во процедурите за донесување на УП	1.(нема и до 2 = 1; >2=2) 2. (не=0; до 2 = 1; >2=3) 1+2				
4.2. Отчетност за работењето	1. Број на начини на информирање на граѓаните за прашањата од областа на урбанизмот	нема=1; до 2=1; 3=3; 4=4; 5=5				
4.3. Достапност до информациите од јавен карактер	1. Број на одговорени барања за достапност до информации од јавен карактер 2. Број на одговорени жалби за достапност до информации од јавен карактер	1.(сите-3, нема барања / делумно-2, ниту едно-1) 2.(сите-2, делумно / нема барања-1, ниту едно-0) 1+2				



## Анекс 4: Збирни оценки по области на партнер општините

Општина Куманово		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Куманово	PM	Куманово	PM	Куманово	PM
1. Финансии	50%	2,78	2,96	2,85	2,81	2,88	2,99
2. Образование	25%	3,44	3,39	3,50	3,49	3,43	3,52
3. Урбанизам	25%	2,90	3,12	3,02	3,05	3,17	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>2,98</b>	<b>3,11</b>	<b>3,06</b>	<b>3,04</b>	<b>3,09</b>	<b>3,19</b>

Општина Тетово		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Тетово	PM	Тетово	PM	Тетово	PM
1. Финансии	50%	2,43	2,96	2,21	2,81	2,27	2,99
2. Образование	25%	3,05	3,39	3,10	3,49	3,74	3,52
3. Урбанизам	25%	2,99	3,12	3,37	3,05	3,07	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>2,73</b>	<b>3,11</b>	<b>2,72</b>	<b>3,04</b>	<b>2,84</b>	<b>3,19</b>

Општина Гостивар		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Гостивар	PM	Гостивар	PM	Гостивар	PM
1. Финансии	50%	2,40	2,96	2,31	2,81	2,63	2,99
2. Образование	25%	3,49	3,39	3,60	3,49	2,66	3,52
3. Урбанизам	25%	3,49	3,12	3,35	3,05	3,07	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>2,95</b>	<b>3,11</b>	<b>2,89</b>	<b>3,04</b>	<b>2,75</b>	<b>3,19</b>

Општина Карпош		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Карпош	PM	Карпош	PM	Карпош	PM
1. Финансии	50%	4,26	2,96	3,91	2,81	4,26	2,99
2. Образование	25%	3,48	3,39	3,65	3,49	3,18	3,52
3. Урбанизам	25%	3,23	3,12	3,51	3,05	3,97	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>3,81</b>	<b>3,11</b>	<b>3,75</b>	<b>3,04</b>	<b>3,92</b>	<b>3,19</b>

Општина Струмица		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Струмица	PM	Струмица	PM	Струмица	PM
1. Финанси	50%	3,60	2,96	3,27	2,81	4,18	2,99
2. Образование	25%	3,60	3,39	3,75	3,49	3,75	3,52
3. Урбанизам	25%	3,07	3,12	3,32	3,05	3,76	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>3,47</b>	<b>3,11</b>	<b>3,40</b>	<b>3,04</b>	<b>3,97</b>	<b>3,19</b>

Општина Велес		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Велес	PM	Велес	PM	Велес	PM
1. Финанси	50%	2,85	2,96	2,75	2,81	2,60	2,99
2. Образование	25%	3,96	3,39	4,01	3,49	3,89	3,52
3. Урбанизам	25%	3,43	3,12	2,73	3,05	3,16	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>3,27</b>	<b>3,11</b>	<b>3,06</b>	<b>3,04</b>	<b>3,06</b>	<b>3,19</b>

Општина Боговиње		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Боговиње	PM	Боговиње	PM	Боговиње	PM
1. Финанси	50%	1,37	2,96	1,60	2,81	1,81	2,99
2. Образование	25%	2,96	3,39	3,04	3,49	3,82	3,52
3. Урбанизам	25%	2,37	3,12	2,59	3,05	3,33	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>2,02</b>	<b>3,11</b>	<b>2,21</b>	<b>3,04</b>	<b>2,69</b>	<b>3,19</b>

Општина Дебар		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Дебар	PM	Дебар	PM	Дебар	PM
1. Финанси	50%	3,14	2,96	2,71	2,81	2,55	2,99
2. Образование	25%	3,21	3,39	3,06	3,49	3,85	3,52
3. Урбанизам	25%	3,42	3,12	2,81	3,05	2,68	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>3,23</b>	<b>3,11</b>	<b>2,82</b>	<b>3,04</b>	<b>2,91</b>	<b>3,19</b>

Општина Неготино		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Неготино	PM	Неготино	PM	Неготино	PM
1. Финансии	50%	2,75	2,96	2,94	2,81	3,15	2,99
2. Образование	25%	2,96	3,39	3,16	3,49	3,17	3,52
3. Урбанизам	25%	2,60	3,12	2,44	3,05	3,26	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>2,77</b>	<b>3,11</b>	<b>2,87</b>	<b>3,04</b>	<b>3,18</b>	<b>3,19</b>

Општина Илинден		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Илинден	PM	Илинден	PM	Илинден	PM
1. Финансии	50%	4,19	2,96	3,94	2,81	4,43	2,99
2. Образование	25%	4,06	3,39	4,13	3,49	4,20	3,52
3. Урбанизам	25%	3,58	3,12	3,58	3,05	3,63	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>4,01</b>	<b>3,11</b>	<b>3,90</b>	<b>3,04</b>	<b>4,17</b>	<b>3,19</b>

Општина Старо Нагоричане		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Старо Нагоричане	PM	Старо Нагоричане	PM	Старо Нагоричане	PM
1. Финансии	50%	2,69	2,96	2,42	2,81	2,09	2,99
2. Образование	25%	1,97	3,39	2,58	3,49	2,57	3,52
3. Урбанизам	25%	2,91	3,12	2,30	3,05	2,39	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>2,57</b>	<b>3,11</b>	<b>2,43</b>	<b>3,04</b>	<b>2,29</b>	<b>3,19</b>

Општина Охрид		2008		2009		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Охрид	PM	Охрид	PM	Охрид	PM
1. Финансии	50%	3,75	2,96	3,53	2,81	3,33	2,99
2. Образование	25%	4,47	3,39	4,33	3,49	4,01	3,52
3. Урбанизам	25%	3,34	3,12	3,54	3,05	3,36	3,24
<b>Вкупен Индекс</b>		<b>3,83</b>	<b>3,11</b>	<b>3,73</b>	<b>3,04</b>	<b>3,51</b>	<b>3,19</b>



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN SOCIETY ОПОШТЕНО  
SOCIETY ОПШЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА