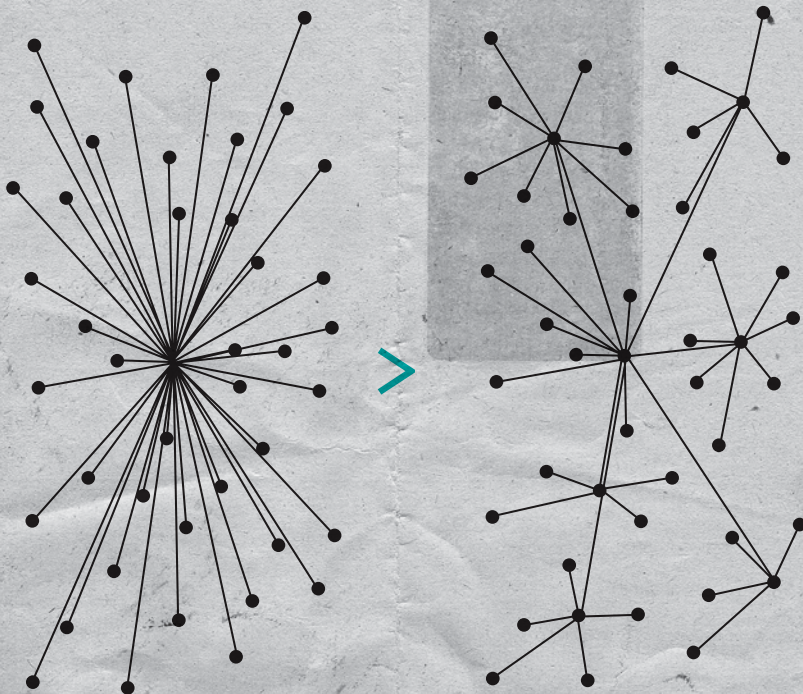


НОВИ ТЕШКОТИИ за „староседелецот“ ВО ЛОКАЛНИТЕ НАДЛЕЖНОСТИ

Следење на процесот на децентрализација
во комуналните дејности во РМ

Извештај 2011



НОВИ ТЕШКОТИ за „староседелецот“ ВО ЛОКАЛНИТЕ НАДЛЕЖНОСТИ

Следење на процесот на децентрализација
во комуналните дејности во РМ
Извештај 2011

Скопје, март 2012

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
Александар Стојановски

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

342.25(497.7)"2011"(047.31)

ХРИСТОВ, Георги

Нови тешкотии за "староседелецот" во локалните надлежности : следење на процесот на децентрализација во комуналните дејности во РМ : извештај 2011 / [Автори Георги Христов, Јане Вртески, Наташа Илијева-Ацевска]. - Скопје : Фондација отворено општество - Македонија, 2012. - 47, 43 стр. : табели ; 24 см

Насл. стр. на припечатениот текст: New difficulties for "incumbent utilities" on local level : monitoring the decentralization process for public utility enterprises in the Republic of Macedonia : 2011 report. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Содржи и: Анекс 1-4

ISBN 978-608-218-143-1

1. Вртески, Јане [автор] 2. Илијева-Ацевска, Наташа [автор]

а) Децентрализација - Македонија - 2011 - Извештаи
COBISS.MK-ID 91685642

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

ПРЕДГОВОР	5
КЛУЧНИ НАОДИ	9
1. Комуналните дејности во Република Македонија	12
1.1. Надлежности на општините во комуналната дејност	12
1.1.1 Надлежности на општините	12
1.1.2 Јавни комунални претпријатија (ЈКП)	13
1.2. Институционална поставеност	15
1.3. Правна рамка	19
1.3.1 Водоснабдување и канализација	21
1.3.2 Комунален отпад	25
1.4. Перцепцијата на граѓаните за комуналните услуги	28
2. Анализа на резултатите од мониторингот на комуналните дејности во РМ за 2011 година	31
2.1. Индекс на комуналните дејности	31
2.2. Подиндекс за имплементацијата на политиките	33
2.3. Подиндекс за финансиската состојба на општините за комуналните дејности	35
2.4. Подиндекс за општинските перформанси во комуналните дејности	39
2.5. Подиндекс за транспарентноста и за отчетноста во комуналните дејности	42
3. Препораки	46



Предговор

Овој извештај е четврти квартален извештај изработен 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) во 12 партнер-општини¹ во периодот 2011–2012 година. Целта на проектот е да стимулира ефикасен, транспарентен и отворен процес на спроведување на децентрализацијата, преку следење, известување и јавно информирање за пренесувањето и за извршувањето на надлежностите од страна на општините во областите: финансии, образование, урбанизам и урбанистичко планирање, локален и регионален развој и комунални дејности. Во рамките на проектот, исто така, се изврши и теренско истражување, чијашто цел беше да се измери задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат од локалните власти и да се направи споредбена анализа на трендот на задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат на локално ниво за 2010 и за 2011 година, како и на транспарентноста и на отчетноста на општината во давањето на услугите.

Во овој извештај се сублимирани резултатите од набљудувањето на спроведувањето на децентрализацијата во текот на 2011 година, преку анализа на комуналниот сектор во десет партнер-општини.² Освен заклучоците од истражувањето, извештајот вклучува и преглед на децентрализацијата од аспект на комуналните дејности. Сите податоци и анализи претставени во овој извештај се однесуваат на средните вредности/оценки што ги постигнале партнер-општините во комуналната сфера, додека податоците за поединечните постигнувања на секоја општина одделно, со детална анализа на секој од индикаторите, се ставени на располагање само на соодветните партнер-општини.

1 Боговиње, Велес, Гостивар, Дебар, Илинден, Карпош, Куманово, Неготино, Охрид, Старо Нагоричане, Струмица и Тетово.

2 Општина Карпош не беше вклучена во анализата поради поделените надлежности во комуналната област со градот Скопје, додека општина Тетово не ги обезбеди навремено потребните податоци.

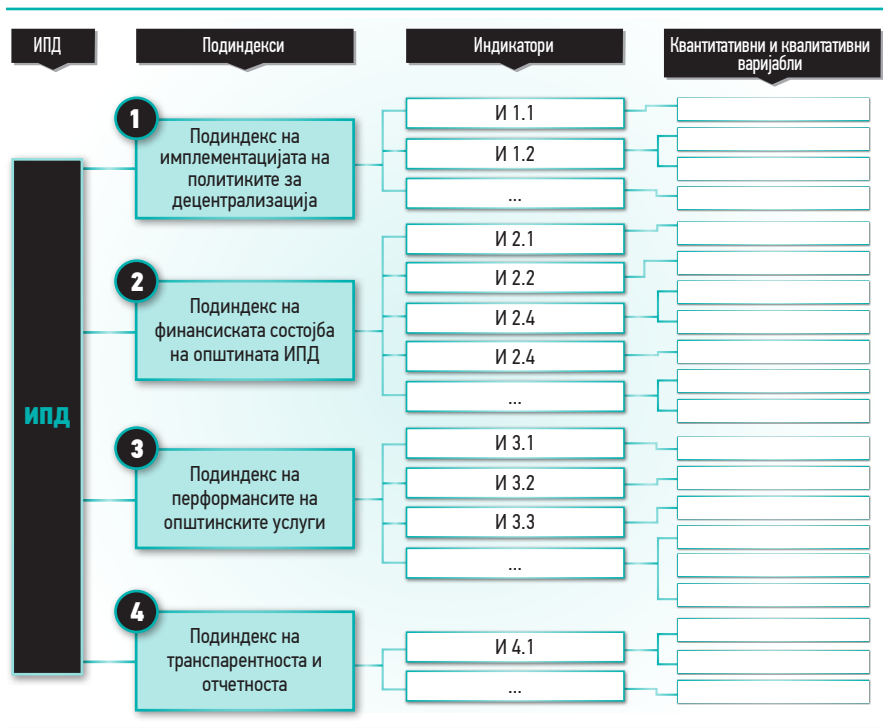
За да се обезбедат континуитет и унифицираност на резултатите со претходните извештаи за: финансии, образование, урбанизам, локален економски развој (ЛЕР), и во ова истражување беа користени истиот методолошки пристап и специфичната методологија што беа користени во претходните истражувања³ во областите: финансии, образование, урбанизам и ЛЕР, односно:

- мерени се 15 нови индикатори од комуналната област, кои можат да се обединат со претходните шеесетина индикатори од областите финансии, образование, урбанизам и ЛЕР, кои претставуваат спој од 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 во комуналната област; 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 транспарентност и на отчетност на општината во имплементацијата на соодветната надлежност.

Ваквиот методолошки пристап предвидува пресметка на уште еден нов индекс на перформансите на децентрализацијата (ИПД) во областа на комуналните дејности, а при неговата пресметка, повторно се користи претходно дизајнираната методологија⁴ според која индексот се добива од четири соодветни подиндекси, кои, пак, се пресметуваат преку множество индикатори за секој подиндекс посебно. Накратко, одредувањето на индексот за комуналните дејности го следи процесот претставен на сликата долу, а притоа, треба да се има предвид дека индексот, подиндексите и индикаторите се дополнително тежински вреднувани, т.е. сите не учествуваат со еднаква тежина (значење) во одредувањето на вкупниот индекс на децентрализацијата во комуналната сфера. Вредноста на секој од индикаторите, подиндексите и индексот се движи во опсегот од 1 до 5.

3 „Извештај од следењето на процесот на децентрализацијата“, Фондација Отворено општество - Македонија, февруари 2010 година, достапен на http://soros.org.mk/dokumenti/sledenje_decentralizacija_mk_web.pdf.

4 За подетални информации за методолошкиот пристап и за 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.mk/default.asp?lang=mak&menuid=430>.

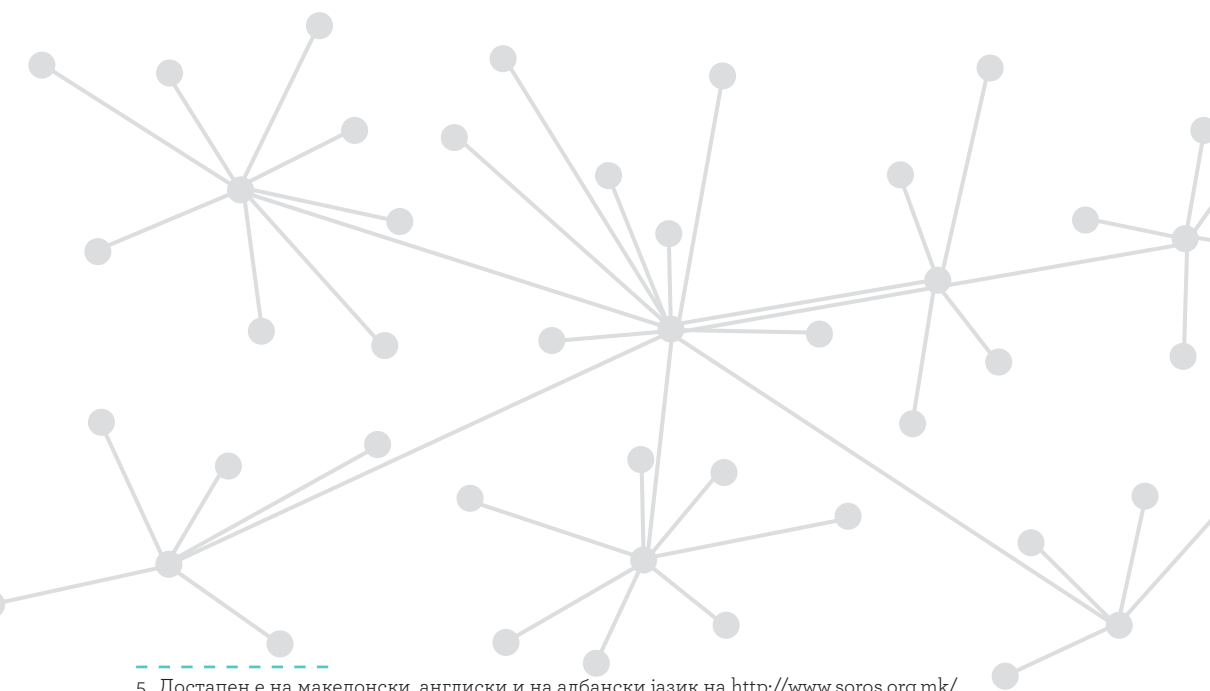


Повторно сакаме да нагласиме дека и во овој мониторинг, важен принцип е објективноста. За да се постигне максимално ниво на објективност во истражувањето, беа преземени следниве чекори:

- ▶ Собирањето и обезбедувањето на примарните податоци се извршени по пат на спроведена анкета во 11-те партнер-општини, со пополнување прашалници од страна на одговорните државни службеници во секоја од испитуваните области;
- ▶ Оценувањето на вредноста на индикаторите се вршеше по пат на споредба на констатираната состојба со критериумите дефинирани според законските стандарди или средните вредности;
- ▶ Индексот и подиндексите за секоја општина и област се пресметуваа според егзактни математички формули, кои резултираа со квантитативна оценка за нивото на перформансите на општините во комуналната област;
- ▶ Беа користени и дополнителни извори на податоци, како правни прописи, службени гласници на општините, анализи и сл.

По презентирањето на клучните (главните) наоди од истражувањето, се дава краток преглед на комуналната сфера во Република Македонија, а потоа се

претставени деталните резултати со вклучени анализи на ниво на подиндекс и на индикатори. На крај, таксативно се наброени препораките што можат да служат за носење соодветни политики, со цел да се стимулира и да се подобри давањето на комуналните услуги во РМ. 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“, ФИОМ (2010).⁵



5 Достапен е на македонски, англиски и на албански јазик на <http://www.soros.org.mk/default.asp?lang=mak&menuid=430>, http://soros.org.mk/dokumenti/sledenje_decentralizacija_eng_web.pdf

Клучни наоди

Генералниот заклучок што може да се извлече е дека општините покажуваат задоволителни резултати во организирањето и во испораката на комуналните услуги, но дека претстои огромен предизвик за успешно исполнување на строгите барања, кои произлегуваат од регулативите на ЕУ во секторот, а посебно во деловите вода и отпад, како и дека општините имаат потреба од многу големи финансиски средства за да можат да го одржат и да го развијат комуналниот сектор според стандардите на ЕУ. Анализите сугерираат дека инвестициите во комуналниот сектор се проценуваат на околу 400 милиони евра за отпадни води⁶ и дополнителни 400 милиони евра за отпад,⁷ за целосно имплементирање на директивите на ЕУ во секторот.

Другите клучни наоди се следниве:

- Најголемо влијание врз организирањето и врз испораката на комуналните дејности, слично како и другите надлежности (освен ЈЕР), има финансиската состојба на општината. Но, од друга страна, мерените финансиски индикатори покажуваат најслаби резултати со средна оценка 2,34, што укажува на лошата финансиска состојба во секторот.
- За да може успешно да се имплементираат политиките во комуналната дејност (посебно оние што се усогласени со регулативите на ЕУ во секторот, како, на пример, вода и отпад) општините имаат неминовна потреба од финансиски средства, кои не можат да ги обезбедат со тековните фискални инструменти и средства со кои располагаат. Дури 85% од општините сметаат дека инвестициите во комуналниот сектор треба да бидат поддржани од Владата.
- Тековните политики за задолжување се ограничувачки фактор за поголеми инфраструктурни инвестиции на локално ниво, а од друга страна, општините имаат сè поголема потреба од задолжување заради реализирање на капитални инвестиции на локално ниво. Поконкретно:

6 Draft Analytical Report on Progress on Developing and Implementing Environmental Investment Projects in the SEE, World Bank 2008.

7 Стратегија на Република Македонија за управување со отпад 2008-2020, МЖСПП 2008.

(1) општините имаат потреба од задолжување заради реализирање на инфраструктурни инвестиции на локално ниво; (2) големо е влијанието на централната власт во поглед на правото за задолжување на општините; (3) голем број општини (60%, во нашиот случај) чекаат одговор (позитивен или негативен) од Владата за да можат да реализираат задолжување.

- Општините сметаат дека постојните политики во комуналниот сектор се на задоволително ниво и дека во најголем дел, се усогласени со барањата на ЕУ, но од друга страна, исто така, се свесни дека нивната применливост на локално ниво е мошне тешка поради недоволните локални капацитети (институционални, финансиски и кадровски). Според добиените резултати, општините сметаат дека доследната имплементација на Законот за води е најголем предизвик, додека најмалку се задоволни од степенот на консултација при носењето на националните (државни) политики во делот на комуналните дејности.
- Финансиската состојба на општините во комуналните дејности е многу критична. Ако се земе предвид фактот дека комуналните услуги најчесто се испорачуваат од страна на ЈКП, тогаш јасно е дека и нивната финансиска изведба и нивната финансиска потреба се на критично ниво. Згора на тоа, исполнувањето на строгите директиви на ЕУ во секторот неминовно ќе бара големи капитални инвестиции, кои општините нема да можат да ги исполнат. На пример, вкупните капитални инвестиции на сите општини во РМ во сите сектори во текот на 2010 година изнесувале околу 70 мил. евра, што е 9% од потребните капитални инвестиции за секторите водоснабдување и канализација и отпад.
- Општините често ги преценуваат буџетите на програмите за комунални дејности и, во просек, успеваат да реализираат само половина од планираното. Исто така, општините покажуваат слаби резултати во однос на повеќегодишното планирање на капиталните инвестиции во комуналните дејности, и само 30% од општините имаат изработено планови за повеќегодишно планирање на капиталните инвестиции, соодветно поткрепени со конкретни буџетски алокации за нивна реализација.
- Во 2010 година, само 277 МКД/жител биле наменети за капитални инвестиции во комуналната сфера, што претставува околу 15% од вкупниот буџет на комуналните програми. Уште понезавидна е ситуацијата во 2011 година, кога биле реализирани само 233 МКД/жител или 12,5% од буџетот на комуналните програми. Дополнително, финансиската поддршка што ја добиваат од централната власт за инфраструктурни инвестиции во комуналната дејност е оценета како минимална, иако таа е мошне потребна.

- 80% од анализираните општини го субвенционираат работењето на нивните ЈКП. Имајќи предвид дека капиталните инвестиции се минимални, овој податок укажува дека субвенционирањето најчесто е наменето за покривање на тековните трошоци од работењето.
- Комуналните услуги најчесто се испорачуваат од јавните комунални претпријатија, но не е мал бројот на комунални услуги, кои се испорачуваат од самите општини. Испораката на комунални услуги од страна на приватен партнер е најмалку застапена форма.
- Наплатата за испорачаните услуги се перципира како мошне значаен предуслов за перформансите на општините во обезбедувањето на комуналните услуги. Генерално, јавните комунални претпријатија се понефекасни во наплатата на услугите во однос на приватните компании, и во просек, наплатата изнесува околу 65%.
- Поголема покриеност со испорака на комуналните услуги (водоснабдување и канализација, отстранување и депонирање отпад, јавно улично осветлување, асфалтираност на локалните патишта и улици) има во урбаните делови на општините (градовите), додека руралните делови се послабо покриени.
- Подиндексот за транспарентност и за отчетност има највисока вредност (4,13), во споредба со останатите подиндекси, пред сè, поради исполнувањето на формалните обврски за транспарентност и за отчетност. Сепак, перцепцијата на граѓаните за транспарентното и отчетно работење на општините е далеку помала (2,68), што укажува дека е потребно да се обезбеди суштинска, а не само формална транспарентност и отчетност.
- Општините добиваат многу малку барања за пристап до информациите од јавен карактер, и во 86% од случаите, на ваквите барања било одговорено во законскиот рок. Ова укажува на фактот дека граѓаните се малку запознаени со инструментите и со можностите за пристап до информациите од јавен карактер.



1. Комуналните дејности во Република Македонија

1.1 Надлежности на општините во комуналната дејност

По потпишувањето на Охридскиот рамковен договор (2001) и по усвојувањето на Законот за локална самоуправа (2002), Владата на РМ изработи оперативна програма за децентрализација во која беа опфатени потребните приспособувања што треба да се направат во легислативата за да се пренесат некои надлежности од централно на локално ниво (образование, здравство, спорт, култура). Сепак, комуналните услуги во РМ, како што се: водоснабдување, канализација, комунален отпад, јавна чистота, гробишта итн., отсекогаш биле надлежности на локалната самоуправа, дури и во времето кога Република Македонија беше дел од поранешна Југославија и затоа, претставуваат еден вид „староседелци“ помеѓу надлежностите на општините.

1.1.1 Надлежности на општините

Законот за локална самоуправа (Службен весник на РМ бр. 5/2002) е системски закон што ги дефинира надлежностите на општините. Со овој закон, „општината“ е дефинирана како „единица на локална самоуправа, како заедница на жителиште на одредено подрачје, утврдено со закон, која преку своите органи и преку администрацијата и организираниите јавни служби, овозможува вршење на надлежностите проишани со закон“. Јавните служби, пак, се дефинирани како „нејрофитни организации за вршење на јавни услуги (јавни претпријатија и јавни установи), кои вршат дејности од јавен интерес од локално значење“. Во случај кога јавните служби остваруваат профит, тогаш тој целосно се искористува за подобрување на услугите и за работењето на јавните служби, со цел да се намалат трошоците на услугите и да се подобри нивниот квалитет. Со членот 22 се дефинирани надлежностите на единиците на локалната самоуправа. Меѓу другите, со овој член се дефинирани и т.н. комунални дејности, како: снабдување со вода за пиење; испорака на технолошка вода; одведување и пречистување на отпадни води; јавно

осветлување; одведување и третман на атмосферски води; одржување на јавна чистота; собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад; уредување и организирање на јавниот локален превоз на патници; снабдување со природен гас и со топлинска енергија; одржување на гробовите, гробиштата, крематориумите и давање погребални услуги; изградба, одржување, реконструкција и заштита на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти; регулирање на режимот на сообраќај; изградба и одржување на уличната сообраќајна сигнализација; изградба и одржување на јавниот простор за паркирање; отстранување на непрописно паркираните возила; отстранување на хаварисаните возила од јавните површини; изградба и одржување на пазарите; чистење на оџаците; одржување и користење на парковите, зеленилото, парк-шумите и на рекреативните површини; регулација, одржување и користење на речните корита во урбанизираните делови; определување на имиња на улици, плоштади, мостови и на други инфраструктурни објекти.

Како што може да се забележи, надлежностите на општините во делот на комуналните дејности се големи и разновидни, а воедно, овие надлежности имаат големо влијание врз секојдневниот живот на граѓаните и на општината во целина. Поради важноста што ја имаат комуналните услуги, од една страна, и ограничените капацитети на општинските администрации, од друга страна, скоро сите општини во РМ имаат формирано јавни комунални претпријатија (ЈКП) на кои им е пренесено правото да испорачуваат една или повеќе услуги од комуналната област.

1.1.2 Јавни комунални претпријатија (ЈКП)

Јавните комунални претпријатија (ЈКП) се формираат за вршење економски активности од јавен интерес. Според Законот за јавни претпријатија (член 10), оние ЈП, кои се создадени за вршење на комуналните услуги (како што се дефинирани погоре во текстот), се нарекуваат јавни претпријатија за вршење комунални услуги или јавни комунални претпријатија (ЈКП).

Одлука за формирање ЈКП донесува Советот на општината. Со оваа одлука се одредуваат и надлежностите, одговорностите и опсегот на работа на ЈКП. Градоначалникот на општината го избира генералниот директор на ЈКП врз основа на јавен конкурс, додека членовите на Управниот одбор и на Одборот за контрола на финансиското работење се именуваат од Советот на општината. Генералниот директор има обврска да склучи менаџерски договор со градоначалникот во кој се дефинираат правата и надлежностите во согласност со законот. Советот на општината ги усвојува работните програми и финансиските планови на ЈКП, но исто така, е одговорен за усвојување на годишните извештаи (оперативни и финансиски) на ЈКП.

Управниот одбор на ЈКП го донесува статутот на јавното претпријатие; одлучува за статусните промени и за основање друштва согласно законот; ја усвојува програмата за работа и за развој на јавното претпријатие; ја утврдува деловната политика; ги усвојува годишната сметка и извештајот за работењето на јавното претпријатие; одлучува за употребата на средствата остварени со работењето на јавното претпријатие и за покривањето на загубите; ги донесува одлуките за инвестиции; ги утврдува цените на производите и на услугите; одлучува за внатрешната организација на јавното претпријатие и врши други работи утврдени со Актот за основање и со Статутот на јавното претпријатие.

За вршење контрола на материјално-финансиското работење на јавното претпријатие, се формира Одбор за контрола на материјално-финансиското работење (Одбор за контрола) од пет членови. Членовите на Одборот за контрола ги именува, односно разрешува, основачот, со мандат од 4 години исто како и членовите на Управниот одбор.

Во најголем дел, општините во РМ веќе имаат формирано ЈКП. Сепак, формата и опсегот на услуги што ги нудат варираат од општина до општина. Поголемите урбани општини вообичаено имаат поголеми ЈКП со сложена организациска структура и наменети само за одредени комунални дејности. Додека помалите урбани општини и руралните општини обично формираат едно ЈКП одговорно за испорака на повеќе комунални услуги. Моментално, втората форма на ЈКП доминира во РМ. Овде посебно е битно да се истакне дека помалите ЈКП, пред сè, во руралните општини, имаат мали капацитети (технички, управувачки и финансиски) и во најголем број случаи, немаат повеќе од 3 до 5 вработени. Кажано со еден збор, ЈКП се формирани од општините и се во нивна целосна сопственост. При тоа, градоначалниците и советите на општините играат клучна улога во именувањето на раководните органи на претпријатието, што имплицитно укажува дека политичкото влијание врз целокупното работење на ЈКП е неминовност, а посебно се одразува во утврдувањето на цените на комуналните услуги.

За да се подобрат комуналните услуги, а воедно и одржливоста на комуналниот сектор, барем во делот на водоснабдувањето и на отпадот, во текот на 2008 година, со поддршка на Светска банка, беше изработена „Стратегија и акциски план за реформи во комуналните претпријатија со фокус на водоснабдувањето, канализацијата и управувањето со цврст отпад“. Според оваа стратегија, потребни се реформи во институционалната структура во која работат комуналните претпријатија за да се подобри испораката на услуги до корисниците и да се намалат директните или индиректните оптоварувања за граѓаните. Според Стратегијата, реформите во комуналните претпријатија треба да се фокусираат на:

- Задоволување на стандардите на ЕУ во секторите водоснабдување, канализација и управување со цврст отпад за да може Македонија да се „квалификува“ за влез во ЕУ.
- Да се осигури дека комуналните претпријатија и општините се подготвени да го апсорбираат и да управуваат со големиот прилив на средства од претпристапните проекти во овие и во други сектори за комунални услуги (вклучувајќи подобрена флексибилност и транспарентност во финансиските аранжмани помеѓу комуналните претпријатија и општината).
- ЖКП и општините да се ориентираат кон промена на нивната перцепција и однесување и да станат пазарно ориентирани, ефикасни, при што нивната работа и управувањето ќе бидат насочени кон корисниците, со посебен осврт на:
 - ▶ зголемувањето на ефикасноста и подобрувањето на квалитетот на испораката на услуги;
 - ▶ зголемувањето на транспарентноста, отчетноста и брзата реакција кон потребите на корисниците;
 - ▶ обезбедувањето самофинансирање на услугите, заедно со транспарентно субвенционирање.

Според Стратегијата, на општинско ниво, транспарентноста и отчетноста би биле значително зајакнати со одвојување на функциите креирање политики, сопственост и регулација. На ниво на комуналните претпријатија, поголемата автономија често е неопходен предуслов за поголема отчетност и ефективност. На секторско ниво, предноста на регионалните водоводни компании би била и економска (искористувајќи ја предноста на економијата на обем) и политичка (прекинување на често премногу блиската врска меѓу општините и нејзините комунални претпријатија). Донекаде, тоа, исто така, би било дел од усогласувањето со директивите на ЕУ.

Оваа „јасна ситуација“ е визија за идеализирана институционална структура, која е во спротивност со сегашната ситуација, во која не постојат јасни граници меѓу креирањето политика, испораката на услуги и регулацијата од страна на општините и каде комуналните претпријатија се заложник на нивниот основач. Како резултат на тоа, има мала самостојност и отчетност од страна на давателите на услуги, и одлуките често се политички мотивирани, наместо да бидат водени од начелата за здраво деловно управување, брза реакција кон корисниците и за економска ефикасност.

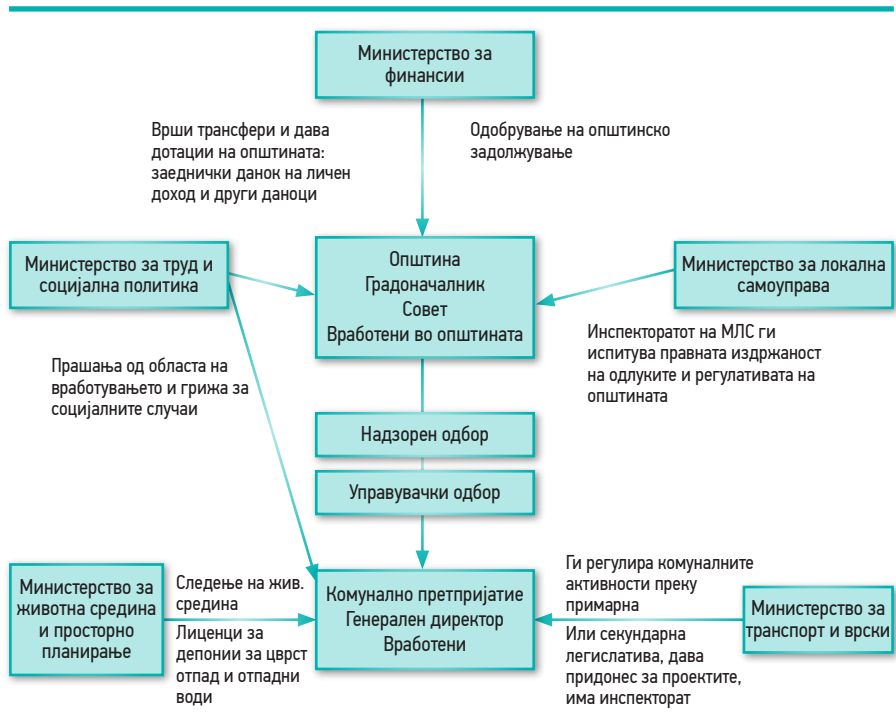
1.2 Институционална поставеност

Следствено на широката лепеза различни услуги, кои спаѓаат во групата комунални дејности, и законската рамка за извршување на овие надлежности е широка. Освен тоа, а во насока на процесот на пристапување на РМ во ЕУ, голем дел од законската регулатива во комуналните дејности мора да се усогласи со регулативите и со директивите на ЕУ, кои се однесуваат на овие надлежности. Имајќи предвид дека комуналните дејности во РМ покриваат многу битни сегменти од законодавството на ЕУ што се однесува на јавните услуги, на животната средина и на одржливиот развој, усогласувањето со строгите барања на ЕУ претставува дополнителен проблем за општините и за ЈКП поради недоволните финансиски, кадровски и технички капацитети за исполнување на овие барања и за доследна примена на законската регулатива.

Главните закони што се однесуваат на комуналните услуги се: Законот за локална самоуправа, Законот за рамномерен регионален развој, Законот за градот Скопје, Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа, Законот за комунални активности, Законот за јавни претпријатија, Законот за животна средина, Законот за водите, Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, Законот за управување со цврст отпад.⁸

Како што може да се види од погореизложеното, едни од главните проблеми со правната рамка се мноштвото закони што се однесуваат на обезбедувањето комунални услуги, честите измени на законите, како и големиот број институции вклучени во процесот на креирање, имплементирање и на надзор над испораката на комуналните услуги, како што е прикажано на сликата подолу. Може да се очекуваат понатамошни измени како резултат на напорите на Република Македонија за усогласување на правната рамка со директивите на ЕУ, кои се однесуваат на комуналните услуги. За комплексноста на ова прашање говори и фактот што е отворен посебен инспекторат во рамките на Министерството за локална самоуправа за да се обезбеди доследност меѓу општинските одлуки и регулативата и националните закони.

8 Сите закони на македонски јазик се достапни на www.pravo.org.mk



На ниво на единици на локалната самоуправа, одговорноста најчесто е поделена помеѓу општинската администрација, која во најголем дел ги испорачува административните услуги за граѓаните, и ЈКП, кои ги испорачуваат т.н. „реални“ комунални услуги. Нивните заемни односи се прикажани во следнава табела.

Ставка	Општина	Комунално претпријатие
Сопственост на основните средства	Мрежа на основни средства (доколку не е во сопственост на државата).	Мали основни средства (возила, канцелариска опрема, итн.)
Назначувања	Советот го одобрува Надзорниот и управен одбор, градоначалникот го назначува генералниот директор.	
Регулација на тарифи	Тарифите ги одобрува Советот.	Тарифите ги предлагаат комуналните претпријатија.



Ставка	Општина	Комунално претпријатие
Финансиски односи	Советот ги одобрува годишните сметки на комуналните претпријатија.	Комуналните претпријатија фактурираат на општината за обезбедените услуги (на пр., водата што ја користи општината); може да добие субвенции за јавни добра (на пр., паркови).
Финансирање на капитални инвестиции	Советот мора да одобри а општината да издаде гаранција за секое задолжување на комуналното претпријатие; МФ мора да ја одобри гаранцијата; само приходите на општината се сметаат во лимитот за сервисирање на долгот (не приходите на КП).	КП може да склучи договор за долгорочно задолжување само со одобрување од Советот на општината и од МФ.
Сметководствена практика	Норма во општините е готовинското сметководство.	Норма во КП е сметководството на достасаност.
Договори за надворешна соработка и за концесионирање	Општините издаваат дозволи / договори / концесии за комуналните услуги.	
Технички стандарди	Општински / републички инспекторат.	

Иако сите надлежности од комуналните дејности имаат големо значење за секојдневниот живот на граѓаните, сепак, водоснабдувањето и управувањето со отпадот се издвојуваат како најпрепознатливи комунални услуги, па затоа, подолу се дава подетален осврт на овие услуги.



1.3 Правна рамка

Анализата на легислативата во оваа област укажува дека од почетокот на пристапувањето во ЕУ, главниот предизвик за Владата беше усогласување на легислативата со барањата на директивите на ЕУ во оваа област. Резултат на тие напори е и усвојувањето на новиот Закон за води, кој вклучува многу измени во политиката и институционални реформи. Во однос на водоснабдувањето и на канализацијата, следниве закони треба да се земат предвид: Законот за јавни претпријатија, Законот за комунални дејности, Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води и Законот за води.

Законот за јавни претпријатија им дава надлежност на единиците на локалната самоуправа да креираат јавни комунални претпријатија (ЈКП), да назначуваат генерални директори и управни органи и да го усвојуваат буџетот на претпријатието. Исто така, членот 4 од Законот за јавни претпријатија му дозволува на основачот (Советот на општината) да донесе одлука за трансформација на ЈКП во акционерско друштво (АД) или друштво со ограничена одговорност (ДОО). Сепак, во пракса, не постојат голем број вакви трансформации. Комуналните услуги се регулирани подетално со Законот за комунални дејности, кој претставува еден вид „чадор“ и ги регулира основните услови и начинот на извршување и на финансирање на комуналните услуги.

Со Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води (Службен весник на РМ бр. 68/2004) се уредуваат: условите и начинот за снабдување со вода за пиење, за прекинување на снабдувањето со вода за пиење и за одведување на урбаните отпадни води во реципиентот преку водоснабдувачкиот и канализациониот систем, изградбата, одржувањето, заштитата и приклучувањето на водоснабдувачки и канализациони системи, односите меѓу давателот и корисникот на услугата, како и надзорот над спроведувањето на овој закон. Давателот на услугата е обврзан да обезбеди постојано и континуирано снабдување со здравствено исправна и чиста вода за пиење преку изграден водоснабдувачки систем, како и одведување на урбаните отпадни води преку изграден канализационен систем. Исто така, давателот на услугата е обврзан да врши контролни тестови за здравствената исправност на водата, на начин и со процедури што се во согласност со законските регулативи.

Средствата за вршење на овие дејности се обезбедуваат од наплатата на сметките за користење на тие услуги и од надоместокот за приклучување на водоснабдувачкиот и канализациониот систем. Цената на водата за пиење и онаа за одведувањето на урбаните отпадни и атмосферски води се изразуваат во МКД/м³ и зависат од трошоците за снабдување на корисниците со услугите вода за пиење и одведување на урбаните отпадни води, трошоците за заштита на животната средина околу извориштето и на самото

извориште, експлоатационите трошоци, трошоците за одржување, замена на амортизираните делови и други оштетувања, и за капитални инвестиции, каматите за отплата на капиталните инвестиции и од други трошоци. Висината на надоместокот, пак, зависи од големината на водоводниот, односно канализациониот приклучок, трошоците за приклучување, хидротехничките услови и друго. Согласно за висината на цената, како и за надоместокот за приклучување, дава основачот (Советот на општината).

Определувањето на висината на цената се врши според определена методологија, а врз основа на следниве критериуми: потрошена количина вода за пиење од страна на корисниците на услугата, како просечна и прекумерна потрошувачка, и категории корисници на услугата.

Потрошувачката на водата за пиење, како просечна потрошувачка по член на домаќинство, ја определува Советот на општината и Советот на градот Скопје, при што цената за секој кубен метар потрошена вода за пиење над просечната потрошувачка (прекумерна потрошувачка на водата за пиење) се зголемува за два пати.

Изградбата на водоснабдувачки и канализациони системи се спроведува на начин и услови регулирани со овој закон, но и со други закони (на пр., Законот за градење), како и со Програмите за уредување на градежното земјиште во општините и во градот Скопје. Законот за градење (Службен весник на РМ бр. 51/05) дефинира дека градежната дозвола за регионални водоснабдувачки системи ја издава органот надлежен за уредување на градежното земјиште на централно ниво (МТВ), додека локалните водоснабдувачки системи се градат врз основа на градежни дозволи што ги издава општината. Во најголем број случаи е усвоено дека доколку системот покрива територија на две или повеќе општини, се смета за регионален систем.

Секој сопственик на изграден или делумно изграден објект е должен да ја спои својата кукна канализација со уличната канализација истовремено кога уличната канализација ќе биде изградена пред неговиот објект. Сепак, оваа обврска не се однесува и на водоснабдувачките системи, па така, постојат неколку примери каде што нови водоснабдувачки системи беа изградени, но граѓаните не прифаќаа да се приклучат на мрежата.

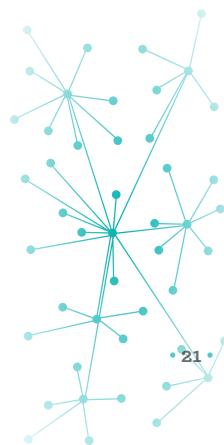
Водоснабдувачки или канализационен систем, изграден со средства на граѓани, домашни и странски донатори или на други корисници, се отстапува со договор за управување на давателот на услугата и претставува целина на единствениот водоснабдувачки или канализационен систем. Сепак, Законот не го третира управувањето на некои од веќе изградените системи во случај ако општината нема воспоставено ЈКП или, пак, тоа не е надлежно да управува со тие системи во рамките на општината. За да се елиминира овој проблем,

една од можностите е да се побара од општините да ги задолжат постојните ЈКП да ја преземат одговорноста за управување со системите и во овие рурални области или, пак, да се формира ново ЈКП исклучиво за руралните области. Во врска со ова, ЗЕЛС веќе има изградено заеднички став (види во делот: Препораки).

1.3.1 Водоснабдување и канализација

Како земја-кандидат за членство во ЕУ, Република Македонија прави еден значителен напредок во хармонизацијата на националното законодавство со Рамковната директива за води на ЕУ и со другите директиви за водоснабдување и за отпадни води. Во новиот Закон за води, најголем дел од барањата на ЕУ се внесени во националното законодавство. Сепак, како голем предизвик останува доследната примена на Законот и на подзаконските акти. Ова уште повеќе се усложнува со фактот дека во обезбедувањето на услугите водоснабдување и канализација се вклучени различни институции, како на локално така и на централно ниво. Во табелата подолу се дадени надлежностите што различни институции ги имаат при обезбедување на услугите водоснабдување и канализација:

Задача \ Одговорна институција	ЈКП	Градоначалник	Совет на општина	МЖС-ПП	МТВ	МЗ	МЕ
Активности поврзани со ЈКП							
Формирање на ЈКП.			x				
Назначување раководни органи, Управен одбор и Одбор за контрола на материјално-финансиското работење.			x				
Назначување и разрешување на генерален директор на ЈКП.		x					
Одлука за трансформирање на ЈП во АД.			x				
Одлука за укинување на ЈП.			x				





Задача \ Одговорна институција	ЈКП	Градона-чалник	Совет на општина	МЖС-ПП	МТВ	МЗ	МЕ
Одобрувања за: статутот на ЈП и негови измени; акт за употреба на финансиските средства остварени од работењето на ЈП, како и покривање на загубите; одлука за задолжување од страна на ЈП; одредување на цената на услугите; годишните извештаи за работењето и завршните сметки на ЈП; инвестициските програми на ЈП во согласност со целокупниот економски развој.			x				
Одредување на условите за распределба на средствата остварени како профит.			x				
Активности поврзани со услугите							
Одредување на просечната потрошувачка по член на семејство.			x				
Усвојување план за рестрикција на водата.			x				
Одредување на цените на услугите на ЈКП.	x						
Одредување на надоместоците за приклучување на водоводните и канализационите системи.	x						
Информирање на корисниците за планиран прекин на услугите.	x						
Контролни тестови за здравствената исправност на водата.	x						
Издавање на хидротехнички услови за реконструкција или доградба на водоснабдувачки и канализациони системи.	x						

Задача \ Одговорна институција	ЈКП	Градоначалник	Совет на општина	МЖС-ПП	МТВ	МЗ	МЕ
Дизајн и ревизија на постојните системи, со цел воспоставување и одржување на подземен катастар.	x						
Верификација на водните инструменти – водомери.	x						
Одредување на видот и на димензиите на водомерите.	x						
Прекинување/исклучување од системот за водоснабдување и од канализацијата.	x						
Потпишување договори со крајните корисници на услугите.	x						
Издавање водни дозволи за користење на водата.				x			
Издавање мислење за користењето на водните дозволи.		x					
Изработка на програма за отстранување и за третман на урбаните отпадни води.		x		x	x		
Развивање, управување и одржување на ефикасен и економичен систем за снабдување со вода кој обезбедува доволни количини вода за пиење за сите легални објекти.		x					
Надзор и инспекција							
Надзор врз примената на законите.			x	x	x	x	x
Инспекција за постојаноста и за непрекинатоста на испораката на услугата.		x			x		x
Инспекција за квалитетот на водата за пиење.		x				x	x
Инспекција на квалитетот на отпадната вода што се испушта во рецепиентот.		x		x			
Мониторинг на водата наменета за пиење; прибирање и чување на податоците.						x	

Легенда: МЖСПП – Министерство за животна средина и просторно планирање; МЗ – Министерство за здравство; МТВ – Министерство за транспорт и врски; МЕ – Министерство за економија; МЗШВ – Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство.

Општинските градоначалници, градоначалниците на општините во градот Скопје и градоначалникот на градот Скопје се должни да обезбедат развивање и одржување на ефикасен и економичен систем за снабдување со вода за пиење во доволни количини и според барањата за квалитет. Во април 2008 година беше донесен Правилникот за безбедност на водата (Службен весник на РМ бр. 46/08), кој во целост ги инкорпорира барањата на Директивата на ЕУ бр. 98/83/ЕС од 3 ноември 1998 год., а се однесува на квалитетот на водата наменета за пиење од луѓето.

Отстранување на отпадните води значи собирање, одведување, пречистување и испуштање на отпадните води од домаќинствата и од индустриски ефлуенти, како и на собраните поројни води од атмосферски врнежи во урбанизираните области. Отстранувањето опфаќа и подземна инфилтрација или наводнување на земјиште со отпадни води, како и отстранување на тињата (калта) добиена со пречистување на отпадните води.

Општините, општините во градот Скопје и градот Скопје се должни да ги соберат, да ги одведат и да ги пречистат отпадните води, кои произлегуваат или се создаваат на нивното подрачје, вклучувајќи го и отстранувањето на тињата, како и да обезбедат дека:

- постројките се проектираат, градат, експлоатираат и се одржуваат на начин кој обезбедува успешна работа во вообичаени локални климатски услови;
- пречистените отпадни води и тињата добиена со третман на отпадните води да се искористуваат повторно, секогаш кога тоа е соодветно; и
- отстранувањето на отпадните води и на тињата не смее да доведе до негативни влијанија врз животната средина.

Општините, општините во градот Скопје и градот Скопје се должни да обезбедат:

1. постоење на систем за собирање на отпадните води во секое населено место со повеќе од 2.000 еквивалент жители (е.ж.) и соодветно пречистување на отпадните води пред испуштање во реципиентните води до ниво кое ги задоволува целите за квалитет;
2. соодветно пречистување на сите отпадни води, кои се испуштаат од системите за собирање отпадни води од населени места со помалку од 2.000 еквивалент жители (е.ж.), и

3. секундарно (биолошко) пречистување на отпадните води или пречистување соодветно на него од системите за собирање отпадни води во населени места со повеќе од 2000 еквивалент жители (е.ж.), во случај отпадните води да се испуштаат во зони чувствителни на испуштање урбани отпадни води.

Правното лице што управува со водоснабдувачкиот систем (најчесто ЈКП) е должно да инсталира и да ги одржува во исправна состојба инструментите за мерење и за анализа на квалитетот на суровата вода во нејзината изворна состојба, пречистената вода по дезинфекцијата и на водата на местата на снабдување, која се користи за консумирање од страна на човекот.

Исто така, правните лица што обезбедуваат водоснабдување можат да ја прекинат испораката на услугата, ако е потребно тоа за да извршат какви било неопходни работи на системот или ако корисникот има обврска за плаќање, но не го платил долгот во разумен рок, а по доставување на опомената. Согласно начелото корисникот плаќа, преку цената на водата, ќе им се овозможи на корисниците на вода да ја користат водата ефикасно заради придонес кон реализацијата на целите на животната средина, и тоа така што различните корисници на вода ќе платат соодветен надоместок.

Цената на услугата за крајните корисници ги вклучува трошоците за обезбедување на услугата, трошоците за животната средина и трошоците на изворот во согласност со принципот „покривање на трошоците/корисникот плаќа“. Исто така, цената ги вклучува сите оперативни и трошоци за одржување, резервите потребни за замена на старите делови, опрема, капиталните трошоци за плаќање рати и камати од кредити, како и други трошоци.

1.3.2 Комунален отпад

Стратегијата за управување со отпадот во РМ 2008-2020 ја одразува националната политика во доменот на управување со отпадот и претставува основа за подготвување и за спроведување на интегриран систем за управување со отпадот кој ќе биде ефективен во однос на трошоците. Според Стратегијата, големи проблеми и ограничувања во доменот на управување со отпадот во Република Македонија се присутни речиси во сите области на постојниот систем на управување со отпад, како и во сите односи во општеството, кои се однесуваат на управувањето со отпадот: политичка и законска рамка; организација на институциите и на човечките ресурси, покривањето на трошоците и финансирањето на услугите и на инвестициите, свеста на инволвираните субјекти и нивното информирање, сите фази на техничкото управување од собирањето, до депонирањето на отпадот, постоење/санација на оптоварувањата на животната средина, влијанијата врз здравјето на

луѓето и врз животната/природната средина, со потенцијално влијание врз македонската економија.

Сегашната состојба со управувањето со отпадот во Македонија може да се окарактеризира како супстандардна во поглед на човечките и на финансиските ресурси, како и недоволна и неефективна во поглед на мониторингот и на спроведувањето на прописите, а како резултат се јавуваат различни дисфункционални системи во општеството и многу сродни негативни ефекти врз животната средина и врз здравјето на луѓето.

Основната национална законска регулатива за управување со отпад се состои од Законот за управување со отпад, кој претставува основен законски акт и ги пропишува општите правила што се применуваат за основните прашања поврзани со отпадот и со опасниот отпад. Тој, исто така, обезбедува законска основа за донесување мноштво подзаконски акти, но дел од нив недостасуваат или се донесени во форма на правилници или насоки. Законот за управување со отпад има важни врски со други законски акти со кои се регулираат задачите и надлежностите во врска со организациските и оперативните прашања од доменот на управувањето со отпадот, особено со Законот за животна средина, кој содржи основни одредби за еколошките дозволи, постапката за оцена на влијанијата врз животната средина и за емисиите на стакленички гасови.

Според Законот, општините се одговорни за обемни и тешки задачи поврзани со управувањето на отпадот, но мал број од нив назначиле надлежни одделенија/лица во нивната административна структура и обезбедиле соодветна обука. Ако се разгледуваат задачите и надлежностите на државно и на локално ниво, сите институции во МЖСПП, другите министерства, општините и производствениот/услужниот сектор, кои имаат надлежности за спроведување на основните задачи во управувањето со отпадот, имаат недостиг на човечки ресурси, знаење и на искуство за подготвување и за спроведување на целокупната законска регулатива, стандардите, инструментите и на инвестициите за воспоставување интегриран систем за управување со отпад.

Со процесот на децентрализација во земјата, многу надлежности им беа делегирани на општините. Општините се надлежни за важни активности во секторот отпад, и тоа: организација на собирањето, транспортирањето и на депонирањето на комуналниот отпад; надзор на транспортот и на депонирањето на индустрискиот неопасен отпад; донесување одлуки за локацијата на капацитетите за управување со отпад; усвојување прописи за управување со отпад на локално ниво; финансирање и надзор над затворањето на дивите депонии и затворање на капацитетите за управување со отпад. Воедно, општините издаваат градежни дозволи за дел од инфраструктурните инвестиции и издаваат Б-интегрирани еколошки дозволи.

Основањето депонии за неопасен и инертен отпад, исто така, е во надлежност на општините; но, издавањето дозволи, инспекцијата и мониторингот во врска со прашањата од доменот на заштитата на животната средина, со исклучок на депониите за инертен отпад, се во надлежност на МЖСПП. Меѓутоа, само дел од општините имаат формирано одделенија или имаат назначено лица за управување со отпад во нивната административна структура; ќе бидат потребни големи напори за да се воспостават локалните административни и стручни институции, како и оперативните организации на регионално ниво, кои мора да бидат прифатени од сите заинтересирани страни и вклучени општини.

Финансирањето на трошоците за управување со комуналниот цврст отпад се обезбедува преку надоместоците што ги плаќаат корисниците на услугите за собирање на отпадот. Овие надоместоци се фактурираат и се наплаќаат директно од комуналните претпријатија. Постојниот систем за наплата на надоместоците за користењето на услугите за управување со комуналниот отпад се засновани на фиксен надоместок за м² на стан/куќа или рамен надоместок (паушал) за домаќинство/месец. Според Стратегијата, клучните проблеми во врска со постојното враќање на трошоците и со финансирањето се следниве: (1) надоместоците за услугите што ги плаќаат домаќинствата и другите создавачи на комунален отпад се релативно ниски (и значително се разликуваат во различни делови на земјата), но и покрај ова, процентот на неплаќачи, во просек, е релативно висок; (2) одредувањето на тарифите за комерцијалниот и за индустрискиот отпад е генерално базирано на м² покриена површина или на рамен месечен надоместок; многу ретко, надоместоците се базираат на големината на контејнерот или се одредуваат за секој случај посебно; (3) тарифите ги одредува секоја општина, но тие се базираат на она што се смета дека е достапно/прифатливо, а не на реалните трошоци за обезбедување на услугите; (4) во најголем број случаи, сегашните тарифи/висини на надоместоците не ги покриваат ниту целосните трошоци за обезбедување на постојните услуги и капацитети на комуналните претпријатија, додека трошоците за развивање и за примена на нови системи и капацитети за управување со отпад во согласност со стандардите на ЕУ не се вклучени; (5) вистинските трошоци на обезбедувањето на услугите и на капацитетите за управување со отпад им се ретко познати на давателите на услуги или се разбрани од корисниците на услуги; (6) комуналните претпријатија/давателите на услуги се генерално неефикасни во користењето на средствата, главно, како последица на недостигот на конкурентен притисок; (7) односот меѓу општините, чија законска одговорност е да ги организираат услугите собирање и отстранување на отпадот за нивните граѓани, и давателите на услуги (во моментот, речиси во сите случаи, јавните комунални претпријатија) е нетранспарентен и недостасува одговорност; (8) општините се крајно ограничени во нивната способност да мобилизираат финансиски средства

за капитални инвестиции за инфраструктура и за опрема за управување со отпадот, а мала е веројатноста дека состојбата може да се промени во блиска иднина; (9) присилната наплата на надоместоците за услугите не може да се изврши поради законските решенија, кои ѝ даваат приоритет на заштитата на поединечниот корисник над јавниот интерес.

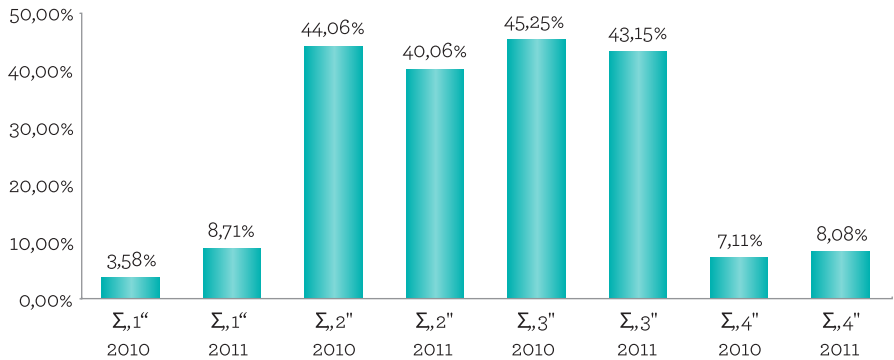
1.4 Перцепцијата на граѓаните за комуналните услуги

Во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализација“ беа реализирани теренски истражувања за задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат од општините.⁹ Вкупно во 12 партнер општини беа опфатени 1.755 (2010 год.) и 1.759 (2011 год.) граѓани. Во табелата подолу се претставени просечните оценки за комуналните дејности во 2010 и во 2011 год., според перцепцијата на граѓаните.

	2010	2011
Комунални дејности	2,90	2,94
Јавно улично осветлување	3,29	3,32
Водоснабдување и канализација	3,30	3,24
Справување со отпадот (изнесување, транспорт и депонирање)	3,36	3,23
Паркови и зелени површини	3,18	3,18
Пазари за широка потрошувачка (зелени пазари)	3,16	3,14
Локални патишта и улици и сообраќајна сигнализација	3,01	3,08
Регулација на сообраќајот и на јавниот превоз	2,99	3,03
Одржување на гробиштата	2,76	2,89
Одржување на речните корита	2,61	2,65
Одржување на каналите за наводнување / одводување	2,56	2,65
Паркинг просторот	2,50	2,62
Справување со животните-скитници	1,94	2,14

⁹ http://soros.org.mk/dokumenti/sledenje_decentralizacija_mk_web.pdf

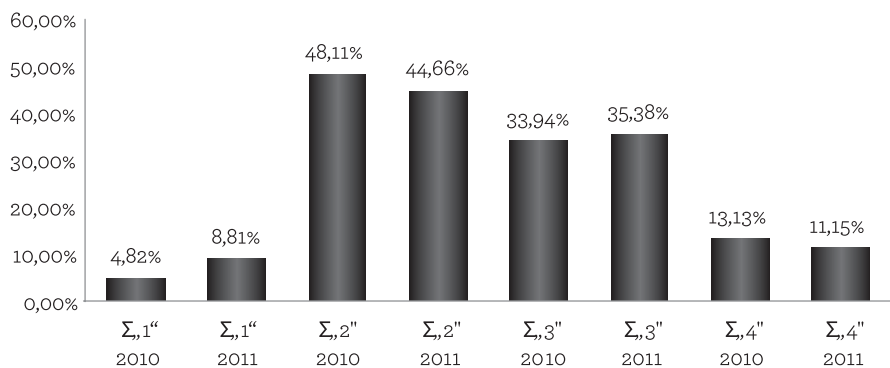
Комуналните услуги во Република Македонија традиционално се услуги од локална надлежност. Најверојатно, токму поради овој факт, просечните оценки во двете анализирани години се многу слични, дури и идентични. Сепак, за одбележување е фактот дека најголемо намалување на оценката во 2011 година се забележува во услугата справување со отпадот (од 3,36 во 2010 год., на 3,23 во 2011 год.), а исто така, намалување се забележува и во услугите водоснабдување и канализација и пазари за широка потрошувачка. Имајќи предвид дека јавните комунални претпријатија се директно одговорни за овие услуги, може да се заклучи дека граѓаните во 2011 година се помалку задоволни од работата на ЈКП во однос на 2010 година, иако овие услуги сè уште се високо на листата на надлежности во комуналната дејност. И во двете анализирани години, и понатаму, најслабо оценети се одржувањето на каналите за наводнување/ одводнување, паркинг просторите и справувањето со животните-скитници.



- Цените за водовод и канализација се:
1. Ниски
 2. Нормални / прифатливи
 3. Високи
 4. Не знае / нема одговор

Во однос на цените за комуналните услуги водоснабдување и канализација, мислењата се скоро идентични во обете анализирани години. Генералниот заклучок е дека мнозинството граѓани смета дека цените се или нормални (44,06% во 2010 год., 40,06% во 2011 год.) или, пак, високи (45,25% во 2010 год., 43,15% во 2011 год.), додека многу мал процент граѓани сметаат дека цените за водоснабдување и за канализација се ниски (3,58% во 2010 год., 8,71% во 2011 год.).

Во однос на цените за комуналните услуги за отпад, слично како и за водоснабдувањето и канализацијата, мислењата се скоро идентични во обете анализирани години. Генералниот заклучок е дека мнозинството граѓани смета дека цените се или нормални (48,11% во 2010 год., 44,66% во 2011 год.) или, пак, високи (33,94% во 2010 год., 35,38% во 2011 год.). Многу е мал процентот на граѓани, кои сметаат дека цените за отпад и за јавна чистота се ниски.



■ Цените за отпад и јавна чистота се:

1. Ниски
2. Нормални / прифатливи
3. Високи
4. Не знае / нема одговор

2. **Анализа на резултатите од мониторингот на комуналните дејности во РМ за 2011 година**

2.1 Индекс на комуналните дејности

Индексот на комуналните дејности (ИКД) за 2011 година, пресметан според методологијата што се користи за мониторинг на децентрализацијата, изнесува 2,93 и е скоро идентичен со индексот за перцепцијата на граѓаните за квалитетот на комуналните услуги (2,94). Треба да се истакне дека иако комуналните услуги се еден вид „староседелци“ во надлежностите, т.е. отсекогаш биле надлежност на локалната самоуправа, вредноста на индексот за децентрализацијата во комуналните дејности е помала од онаа на индексите за образование и за урбанизам, надлежности што беа децентрализирани по 2005 година. **Генералниот заклучок што може да се извлече е дека општините покажуваат задоволителни резултати во организирањето и во испораката на комуналните услуги, но дека претстои огромен предизвик за успешно исполнување на строгите регулативи на ЕУ во секторот, посебно во деловите вода и отпад, како и дека општините имаат потреба од многу големи финансиски средства за да можат да го одржат и да го развијат комуналниот сектор.** Ваквиот заклучок ја наметнува потребата од итно посветување соодветно внимание на комуналните дејности, како од локалните и централните власти така и од граѓанскиот сектор.

Подиндексите што го формираат индексот на комуналните дејности (ИКД), нивните тежински фактори, како и соодветните оценки за 2011 година, се дадени во табелата подолу.

	Подиндекси	Тежински фактор	PM 2011
1.	ПИ 1: Имплементација на политиките за децентрализација во комуналната дејност	22%	2,75
2.	ПИ 2: Финансиска состојба на општините за организирање на комуналните услуги	34%	2,34
3.	ПИ 3: Перформанси на општинските услуги во комуналната дејност	29%	3,15
4.	ПИ 4: Транспарентност и отчетност при испорака на комуналните услуги	15%	4,13
		ИКД	2,93

Како што се гледа од табелата, секој подиндекс учествува со различна тежина во формирањето на ИКД, т.е. според мислењето на одговорните државни службеници и градоначалниците на партнер-општините најголема тежина и значење има подиндексот за финансиската состојба на општините за организирање на комуналните услуги.

Главните наоди од мониторингот на децентрализацијата во комуналните дејности за 2011 година се следниве:

- Од една страна, најголемо влијание на организирањето и на испораката на комуналните дејности, слично како и другите надлежности (освен ЛЕР), има финансиската состојба на општините. Но, најслабите резултати се постигнати токму во мерењето на финансиските индикатори, што укажува на лошата финансиска состојба во секторот.
- Релативно високата оценка (3,15) за перформансите на комуналните дејности, најверојатно, е резултат на долгогодишното искуство во испораката на овие услуги од страна на општините, но и на фактот што во оваа анализа, најголем акцент беше ставен на традиционалните комунални услуги – водоснабдување, канализација и отпад. Организирањето на некои поспецифични услуги (на пример, чистење оцапи, справување со животни-скитници, отстранување хаварисани возила итн.) не беше земено предвид.
- Најголема оценка во испораката на комуналните дејности имаат добиено транспарентноста и отчетноста на општините, пред сè, поради задоволувањето на минималните законски барања за транспарентно и отчетно работење.

Подолу е даден детален опис на секој подиндекс и на индикаторите што го формираат тој конкретен подиндекс. Прво е даден опис за секој индикатор, а потоа, и средната оценка за сите општини за 2011 година.

2.2 Подиндекс за имплементацијата на политиките

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 22%, а тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени во табелата подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 1.3 (45%), кој се однесува на политиките на задолжување на општините. **Овој податок укажува дека за да може успешно да ги имплементираат политиките во комуналната дејност (посебно оние што се усогласени со регулативите на ЕУ во секторот, како, на пример, вода и отпад), општините имаат неминовна потреба од финансиски средства, кои не можат да ги обезбедат со тековните фискални инструменти и средства со кои располагаат, туку мора да ги обезбедуваат преку задолжување.**

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни вредности и оценки од сите анализирани општини за 2011 година, се прикажани во табелата подолу.

ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2011	
	Средна оценка	ПИ 1
1.1. Институционална поддршка на централната власт во комуналниот сектор – 27%	3,12	2,75
1.2. Консултација на општините при носењето на националните политики за комуналните дејности – 28%	2,80	
1.3. Политики за задолжување на општините – 45%	2,50	

Индикатор 1.1. Институционална поддршка на централната власт во комуналниот сектор

Овој индикатор покажува како општините ја оценуваат институционалната поддршка (легислатива, вклученост во процесите итн.) што ја обезбедува централната власт за стимулирање и за развој на комуналниот сектор. Неговиот тежински фактор е 27% и е најмал во однос на тежинските вредности на другите два индикатора, што сугерира дека националните политики во секторот даваат квалитетна основа за имплементација на оваа надлежност, но дека многу поголемо значење има финансискиот елемент. Вредноста на овој индикатор е добиена врз основа на перцепцијата на одговорните државни службеници во партнер-општините, кои го оценуваат влијанието на постојните политики на централната власт во однос на следниве варијабли:

- постоечките политики (закони, уредби...) на централната власт за непречено имплементирање на надлежноста за комунални дејности;

- влијанието на законите за вода и за управување со отпад и на подзаконските акти што произлегуваат од нив;
- поддршката на постоечките политики за меѓуопштинска соработка во стимулирањето на испорака на заеднички комунални услуги во повеќе општини.

Средната оценка за овој индикатор изнесува 2,80, а резултатите укажуваат дека **општините се согласуваат во значителна мера со постојните политики, кои треба да се применат во комуналната сфера и кои во најголем дел се усогласени со барањата на ЕУ, но од друга страна, исто така, се свесни дека нивната применливост на локално ниво е многу мала поради недоволните локални капацитети (институционални, финансиски и кадровски). Според добиените резултати, општините сметаат дека доследната имплементација на Законот за води е најголем предизвик, додека најмалку се задоволни од степенот до кој се консултирани при донесувањето на националните (државни) политики во делот на комуналните дејности.**

Индикатор 1.2. Консултација на општините при носењето на националните политики за комуналните дејности

Овој индикатор покажува во колкава мера централната власт ги консултира општините при носењето на државните политики во комуналната дејност (закони, стратегии, планови...). Неговиот тежински фактор е 28%. Оценката беше оформена врз основа на перцепцијата на одговорните државни службеници надлежни за комуналните дејности во општините. Потребно е да се спомене дека дистрибуцијата на варијаблите (оценките) значително варираше, т.е. **општините каде локалната власт е од иста политичка партија со националната власт покажуваат поголем степен на консултација од страна на централната власт, додека општините каде локалната власт е од различна политичка партија покажуваат помал степен на консултаци.**

Според добиените податоци, средната оценка за овој индикатор изнесува 2,80.

Индикатор 1.3. Политики за задолжување на општините

Овој индикатор покажува колкаво е влијанието на постоечките политики за задолжување на општините, со цел, меѓу другото, и да се стимулира развојот на комуналните дејности, како и да се зголемат степенот на подготвеноста и желбата на општините за задолжување. Тежинската вредност на овој индикатор изнесува 45% и е најголема во оваа група индикатори, што покажува дека политиките за задолжување се најбитниот фактор во однос на другите политики. Затоа, при одредувањето на вредноста на овој индикатор, покрај перцепцијата на одговорните државни службеници, беше истражувана и подготвеноста на општините за задолжување. Во оваа насока, беше оценувано

дали општината планира задолжување, дали има донесено одлука на Советот, дали има поднесено барање за добивање согласност од Министерство за финансии за реализирање на задолжувањето и, конечно, дали веќе има реализирано задолжување.

Според добиените резултати, средната оценка за постојните политики за задолжување на општините во 2011 година изнесува 2,50, што укажува на недоволно ефикасните политики кои претставуваат проблем за да можат општините да реализираат задолжување. Оваа вредност е скоро идентична со претходното истражување, кое се однесуваше на локалниот економски развој (2,55), што покажува конзистентност во ставот и потврда дека тековните политики за задолжување се ограничувачки фактор за поголеми инфраструктурни инвестиции на локално ниво, а од друга страна, општините имаат сè поголема потреба од задолжување заради реализирање на капитални инвестиции на локално ниво. Од сите анализирани општини, до 2011 година, само две општини имаат реализирано задолжување, една општина не планира задолжување, додека во останатите седум општини Советот има донесено одлука, но сè уште чекаат согласност од Владата за да го реализираат задолжувањето. Овие факти водат до три битни заклучоци:

1. Општините имаат потреба од задолжување за реализирање на инфраструктурни инвестиции на локално ниво;
2. Влијанието на централната власт во поглед на правото на задолжување на општините е големо, можеби и пресудно;
3. Голем број општини (60% во нашиот случај) чекаат одговор (позитивен или негативен) од Владата за да можат да се задолжат.

Фактот дека сè поголем број општини го гледаат задолжувањето како можност за подобрување на услугите на локално ниво се потврдува и во ова истражување; ако до 2009 година, од 12 партнер општини, само една општина имала поднесено барање за согласност до Министерството за финансии, во 2010 година тој број се зголемил на 5, а заклучно со 2011 година, две општини веќе реализирале задолжување, додека дополнителни 6 општини чекаат согласност од Владата.

2.3 Подиндекс за финансиската состојба на општините за комуналните дејности

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 34%, а тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени во табелата подолу. Како што се гледа од табелата, најголемо значење (тежина) има индикаторот 2.3 (50%), кој се однесува на финансиската поддршка од централната власт за

комуналните услуги, а најмало, индикаторот за ефективноста на реализацијата на програмите за комунални дејности (12%).

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2011 година, се прикажани во табелата подолу. Средната оценка за овој подиндекс за 2010 година изнесува 2,34 и е најмала во споредба со другите подиндекси. Најголемиот тежински фактор, од една страна, и најмалата вредност на подиндексот, од друга страна, укажуваат на фактот дека **финансиската состојба на општините во комуналните дејности е многу критична. Фактот дека комуналните услуги најчесто се испорачуваат од страна на ЈКП сугерира дека нивната финансиска изведба и потреба се на критично ниво. Згора на тоа, исполнувањето на строгите директиви на ЕУ во секторот неминовно ќе бара големи капитални инвестиции во него, кои ЈКП и општините, најверојатно, нема да бидат во можност да ги исполнат.**

ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2011	
	Средна оценка	ПИ 2
2.1. Финансиска ефективност во реализацијата на програмите за комунални дејности – 12%	2,60	2,34
2.2. Капитални инвестиции во комуналната дејност – 28%	2,10	
2.3. Финансиска поддршка од централната власт за стимулирање и за развој на комуналните услуги – 50%	2,47	
2.4. Субвенционирање на работата на ЈКП – 10%	2,00	

Индикатор 2.1. Финансиска ефективност во реализацијата на програмите за комунални дејности

Овој индикатор дава преглед на планираните и на реално остварените трошоци наменети за комуналните дејности. Во оваа насока беа споредувани планираните буџети на програмите за комунални дејности во оригиналните буџети и реалните трошоци според завршните сметки.

Во 2010 година, партнер-општините во просек, планирале 3.329 МКД/жител во програмите за комунални дејности, а реализацијата била 1.855 МКД/жител (55%). Скоро идентична е ситуацијата и во 2011 година, кога биле планирани 3.326 МКД/жител, а реализацијата била 1.859 МКД/жител (55%). Според овие податоци, средната оценка за индикаторот изнесува 2,6.

Податоците укажуваат на фактот дека општините често ги преценуваат буџетите за програмите за комунални дејности и, во просек, успеваат да реализираат само половина од планираното. Прашањето што се наметнува во овој случај е дали општините реално ги планираат потребите во комуналниот сектор на годишно ниво или, пак, планирањата се предимензионираат, со цел да се привлечат повеќе донации и трансфери, кои очигледно не успеале да ги остварат во 2010 и во 2011 година. Исто така, општините покажуваат слаби резултати во однос на повеќегодишното планирање на капиталните инвестиции во комуналните дејности. Имено, **само 30% од општините имале изработено планови за повеќегодишно планирање на капиталните инвестиции, планови што се соодветно поткрепени со конкретни буџетски алокации за нивна примена.** Имајќи предвид дека повеќегодишното буџетско планирање може да се користи како механизам за привлекување дополнителни финансии, без разлика дали од централната власт или од меѓународни финансиски институции, зачудува фактот дека само мал број општини го применуваат во практиката.

Индикатор 2.2. Капитални инвестиции во комуналните дејности

Индикаторот дава оценка за капиталните инвестиции во општините споредени со вкупната реализација на програмите за комунални дејности. Тежинскиот фактор на овој индикатор изнесува 28%. Податоците укажуваат дека во 2010 година, **само 277 МКД/жител биле наменети за капитални инвестиции во комуналната сфера, што претставува околу 15% од вкупниот буџет на комуналните програми. Уште понезавидна е ситуацијата во 2011 година, кога биле реализирани само 233 МКД/жител или 12,5%.**

Ако овие податоци се анализираат заедно со претходниот индикатор, недвосмислено може да се заклучи дека неисполнувањето на програмите за комунални дејности се должи на неможност на општините да ги реализираат планираните капитални инвестиции и дека најчесто, со комуналните програми се финансираат само тековните трошоци во комуналната сфера. Овде треба да се спомене дека општините располагаат со многу малку податоци за реализираните капитални инвестиции од страна на ЈКП – зачудувачки факт имајќи предвид дека надлежноста за планирање и за испорака на комуналните дејности, сепак, лежи во општините, а не во ЈКП, кои треба да бидат само „извршна агенција“ за спроведување на локалните политики и за испорака на услугите. Заклучокот би бил дека **општините и ЈКП несоодветно го координираат процесот на утврдување на развојните приоритети на општината, барем во делот на комуналните дејности.**

Индикаџор 2.3. Финансиска поддршка од централната власт за стимулирање и за развој на комуналните услуги

Овој индикатор покажува во колкав дел централната власт обезбедила финансиска поддршка за општините за стимулирање и за развој на комуналните услуги. Неговиот тежински фактор е 50% и е најголем во однос на тежинските вредности на другите три индикатори од оваа група, што експлицитно укажува дека и овде, финансиските средства, кои општините ги очекуваат од централната власт, се главен предуслов за развој и за унапредување на комуналните услуги. Оценката беше направена врз основа на перцепцијата на одговорните државни службеници, надлежни за комуналните дејности во општините, како и на реализираните трансфери од централната власт во делот на комуналните услуги и/или проектите што се кофинансирани од централната власт и од општините.

Според добиените податоци, средната оценка за овој индикатор изнесува 2,47. Овде треба да се спомене фактот дека во текот на 2011 година, Владата на РМ се задолжи со кредит од 50 милиони евра кај Европската инвестициона банка за изградба на водоводни и канализациони системи, а кредитот, според однапред утврдени критериуми и со одлука на Владата, е распределен во форма на грантови помеѓу сите 84 општини во државата. И покрај овој факт, **општините сè уште сметаат дека финансиската поддршка што ја добиваат од централната власт за инфраструктурни инвестиции во комуналната дејност е мошне потребна, но сè уште, минимална.** Ова, најверојатно, се должи на фактот дека комуналните дејности бараат големи инвестиции и во другите области од комуналната сфера за кои општината има надлежност, како, на пример: локалниот јавен превоз, улиците и локалните патишта, јавното осветлување, пазарите итн.

Индикаџор 2.4. Субвенционирање на работата на ЈКП

Овој индикатор покажува дали и во колкав дел општината го субвенционира работењето на ЈКП, основани од неа, за испорака на одделни комунални услуги. Неговиот тежински фактор е 10% и е најмал во однос на тежинските вредности на другите индикатори од оваа група, што експлицитно укажува дека за општините, субвенционирањето на работата на ЈКП е „природна“ работа. Добиените податоци го потврдуваат ова тврдење, со оглед на фактот **дека дури 80% од анализираниите општини го субвенционираат работењето на ЈКП.** Имајќи предвид дека капиталните инвестиции се минимални, овој податок укажува дека **субвенционирањето најчесто е наменето за покривање на тековните трошоци од работењето.** Ова може да се објасни единствено со постоење на нереални цени на услугите или, пак, со неефикасно работење на ЈКП. Во врска со ова, а во контекст на пристапувањето во ЕУ, треба да се има предвид дека директивите на ЕУ во делот на водоснабдувањето и на отпадот

изречно бараат цената на услугите целосно да ги покрива трошоците за испорака на услугите и дополнително да обезбеди средства за инвестиционо одржувања. Може да се заклучи дека комуналниот сектор (како дел од законодавството на ЕУ за животна средина) ќе претставува голем предизвик за општините во процесот на пристапување на РМ во ЕУ. Со оглед на строгите барања, кои се поставуваат во овој сектор, потребно е итно да се започне со приспособување на локалните политики во насока на обезбедување предуслови за имплементирање на барањата на ЕУ, а формирањето на цените да биде базирано на реалните трошоци на услугите и на зголемувањето на ефикасноста на ЈКП.

2.4 Подиндекс за општинските перформанси во комуналните дејности

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 29%, додека тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени во табелата подолу, од каде што се гледа дека индикаторите 3.2 и 3.3 имаат најголема тежинска вредност, а се однесуваат на ефективноста во наплатата и на покриеноста на населението со водоснабдување и со канализација. Најмало значење има индикаторот за организациската поставеност и за формата (општина, ЈКП, приватен партнер) преку која се испорачуваат услугите.

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2011 година, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој индикатор одделно.

ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2011	
	Средна оценка	ПИ 3
3.1. Организациска поставеност и форма на испорака на комуналните услуги – 7%	4,10	3,15
3.2. Ефективност во наплатата – 24%	3,00	
3.3. Покриеност на населението со водоснабдување и со канализација – 24%	3,50	
3.4. Покриеност на населението со услугата изнесување и депонирање на отпад – 23%	3,30	
3.5. Степен на асфалтирани / поплочени локални патишта и улици – 12%	2,20	
3.6. Покриеност со јавно улично осветлување – 10%	2,80	

Индикаџор 3.1. Орѓанизациска поставиеност и форма на испорака на комуналните услуги

Со овој индикатор се утврдува организациската поставеност (структурата) на општинската администрација и кој ги организира и испорачува комуналните услуги (самата општина, ЈКП или приватен партнер). Тежинската вредност на овој индикатор е 5% и според мислењето на одговорните државни службеници, укажува дека формата на испорака нема големо значење. Во најголем број случаи, поголемите урбани општини имаат воспоставено посебен сектор, додека помалите и руралните општини користат одделенија за комунални дејности во рамките на организациската поставеност, и постои соодветна пополнетост со потребниот број извршители.

Резултатите покажуваат дека **комуналните услуги најчесто се испорачуваат од ЈКП, но не е мал бројот на комунални услуги, кои се испорачуваат од самите општини. Испораката на комунални услуги од страна на приватен партнер е најмалку застапена форма.** Во табелата подолу е даден сублимиран преглед на формата преку која се испорачуваат различните видови услуги.

	Општина	ЈКП	Приватен партнер
Снабдување со вода за пиење	1	9	0
Одведување и пречистување на отпадни води	1	8	0
Јавен градски и приградски превоз	3	0	6
Обработка и депонирање на комунален цврст отпад	0	8	0
Депонирање на индустриски отпад и на штетни материи	0	6	0
Одржување на јавна чистота во градски и во други населби	1	8	0
Одржување и користење на: паркови, зеленило, парк-шуми, водни и рекреативни површини	2	6	0
Одржување на улична сообраќајна сигнализација и други инфраструктурни објекти од локално значење	8	1	1
Одржување на: гробови, гробишта, крематориуми, и давање погребални услуги	1	6	4

Одржување на јавното осветлување	6	2	1
Одржување и користење на јавниот простор за паркирање	3	4	1
Вршење оџачарски услуги	1		1
Одржување на комунални уреди (градски часовници, чешми, фонтани и други комунални уреди и опрема)	6	4	
Отстранување и чување на непрописно паркирани возила, ерадикација на животни-скитници, украсување на населените места, одржување на јавни санитарни јазли, запрашувања, дезинфекција, дератизација и слично	7	2	4
ВКУПНО	40	64	18

Средната оценка за овој индикатор изнесува 4,1.

Индикатор 3.2. Ефективност во наплата

Овој индикатор утврдува колку давателите на комунални услуги успеваат да ги наплатат побарувањата за испорачаните комунални услуги. Тежинскиот фактор на овој индикатор изнесува 24% и, заедно со индикаторот за покриеност на населението со водоснабдување, е најголем во оваа група. Ова укажува дека **наплатата на услугите се перципира како мошне значаен услов за перформансите на општините во обезбедувањето на комуналните услуги.**

Според добиените податоци, резултатите се различни во однос на видот на комуналните услуги, а се забележуваат и значителни варијации од општина до општина. Така, на пример, во деловите водоснабдување, канализација и отпад, наплатата се движи од 32%, до 82%, со средна вредност од 65%. Значително подобра е наплатата за јавно улично осветлување, со средна вредност од над 90%. Ако се земе предвид дека наплатата за осветлување се врши преку сметките на ЕВН (приватна компанија за дистрибуција на електрична енергија), тоа упатува на фактот дека **јавните комунални претпријатија се понеефикасни во наплатата на услугите, во однос на приватните компании.** Средната оценка за овој индикатор е 3,0.

Индикатор 3.3. Покриеност на населението со водоснабдување и со канализација

Овој индикатор ја утврдува покриеноста со водоснабдување и со канализација на територијата на општината. Според добиените податоци, **поголема покриеност имаат урбаните делови на општините, додека руралните делови**

се послабо покриени со овие услуги. Тежинската вредност на овој индикатор е 24%. Според добиените податоци, средната вредност на овој индикатор изнесува 82% за водоснабдување и 61% за канализација, а средната оценка е 3,5.

Индикатор 3.4. Покриеност на населението со услугата изнесување и гејонирање на отпад

Овој индикатор ја утврдува покриеноста со услуги за изнесување и за депонирање на комуналниот отпад. Слично како и со претходниот индикатор, **поголема покриеност имаат урбаните делови на општините, додека руралните делови се послабо покриени со услугата.** Тежинската вредност на овој индикатор е 23%. Според добиените податоци, средната вредност на овој индикатор изнесува 70%, а средната оценка е 3,3.

Индикатор 3.5. Степен на асфалтирани/поплочени локални патишта и улици

Овој индикатор утврдува во колкав степен се асфалтирани (или поплочени) локалните патишта и улици што се во надлежност на општината. Слично како и со претходните индикатори, **поголем е процентот на асфалтирани (поплочени) улици и патишта во урбаните делови на општините, отколку во руралните.** Тежинската вредност на овој индикатор е 12%. Според добиените податоци, од вкупно 1874 км локални патишта и улици, асфалтирани (поплочени) се 820 км или 44%. Соодветно, средната оценка изнесува 2,2.

Индикатор 3.6. Покриеност со јавно улично осветлување

Овој индикатор го утврдува бројот на улични светилки на ниво на општина во однос на бројот на домаќинства во општината. Резултатите покажуваат дека бројот на улични светилки на 100 домаќинства се движи од 18 до 50, со средна вредност од 31 улична светилка за јавно осветлување на 100 домаќинства. Средната оценка за овој индикатор изнесува 2,3.

2.5 Подиндекс за транспарентноста и за отчетноста во комуналните дејности

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 15%, што значи дека според мислењата на одговорните државни службеници, овој подиндекс има најмало значење во обезбедувањето на надлежноста. Овој подиндекс се мери преку два индикатора, како што е дадено во табелата подолу. Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2011 год., како и опис на индикаторите, се дадени подолу во текстот. **За одбележување е фактот дека овој подиндекс има**

најголема вредност, споредено со останатите подиндекси, но сепак, треба да се има предвид дека податоците користени за пресметка на овој индекс се добиени од страна на општините и во најголем дел ги рефлектираат исполнувањата на формалните обврски за транспарентност и за отчетност.

Индикатор / тежински фактор (%)	2011	
	Средна оценка	ПИ 4
4.1. Транспарентност и јавност во комуналните дејности – 60%	4,09	4,13
4.2. Достапност на информациите од јавен карактер – 40%	4,20	

Индикатор 4.1. Транспарентност и јавност во комуналните дејности

Овој индикатор во себе ги вклучува: формите и начините на кои информациите за комуналните дејности им се достапни на граѓаните; дали и како општината ги вклучува граѓаните во процесот на планирање и на реализација на комуналните програми; начините и формите на комуникација со граѓаните, како и дали заинтересираните граѓани може да добијат копија (печатена или електронска) од годишната програма за комунални дејности.

Според состојбата претставена од страна на одговорните во партнер-општините, сите општини, без исклучок, јавно ги објавуваат годишните програми за комунални дејности, а секој заинтересиран граѓанин може да добие копија (во печатена или електронска форма) од програмите. Најчесто користени форми на запознавање на граѓаните со годишните програми се: објавување во локални печатени или електронски медиуми, што го практикуваат 90% од општините, дистрибуција на летоци (70%), огласна табла во општината (60%) и дистрибуција преку НВО, преку урбани или месни заедници (30%).

Исто така, сите партнер-општини, без исклучок, ги вклучуваат граѓаните во процесот на креирање на годишните програми за комунални дејности. Најчесто застапени форми на учество на граѓаните се собир на граѓани во урбани / месни заедници и директна комуникација со вработените во општината, а најмалку застапена форма е организација на јавни расправи за УЗ и МЗ во соработка со НВО. Средната оценка за анализираниите општини за 2011 година е 4,09.

Индикаџор 4.2. Достајноста на информациите од јавен карактер

Овој индикатор го одредува степенот на достапност на информациите од јавен карактер за општините и се одредува врз основа на следниве параметри: бројот на примените и на одговорените барања за достапност на информациите од јавен карактер.

Според податоците, сите анализирани општини заедно имаат добиено вкупно 56 барања за пристап до информации од јавен карактер во текот на 2011 година, а 18 од овие барања се однесувале на комуналните дејности. На 48 барања (16 од комуналната сфера) општините ги доставиле одговорите во законски утврдениот рок. Само 2 жалби биле поднесени до Државната комисија за заштита на правото за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Средната оценка за овој индикатор изнесува 4,2.

Заклучокот е дека општините добиваат многу малку барања за пристап до информациите од јавен карактер, и во 86% од случаите, на барањата било одговорено во законскиот рок. Ова укажува на фактот дека граѓаните се малку запознаени со инструментите и со можностите за пристап до информациите од јавен карактер.

Како што веќе беше спомнато погоре во текстот, високите оценки во делот на транспарентноста и на отчетноста се резултат на задоволувањето на законските барања како минимум предуслов за транспарентно и отчетно работење на општините. Сепак, според теренското истражување направено во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализација“, перцепцијата на граѓаните за транспарентноста и за отчетноста на општините е дадена во табелата подолу. Како што се забележува, средните оценки за 2010 и за 2011 год. изнесуваат 2,53 и 2,68, соодветно, т.е. се многу пониски. Овој факт сугерира дека задоволувањето само на **формалните** законски барања не е доволно, и општините треба и **суштински** да покажат транспарентност и отчетност во нивната работа ако сакаат да ја променат перцепцијата на граѓаните и да докажат дека навистина ги почитуваат начелата на добро владеење.

	2010	2011
Транспарентност и отчетност	2,53	2,68
Достапност на информациите од општината	2,91	3,04
Достапност на информациите за општинските услуги и активности	2,73	2,87
Промовирање на соработката меѓу различните етнички заедници	2,70	2,80
Достапност на информациите за државните услуги и активности	2,62	2,79
Достапност на информациите за работата на Советот на општината	2,57	2,71
Учество на граѓаните при носењето стратешки одлуки од локално значење	2,27	2,46
Запознавање на граѓаните со трошењето на општинскиот буџет	2,20	2,39
Справување со корупцијата	2,19	2,37



3. Препораки

Клучниот приоритет, со цел стимулирање не само развојот туку и тековното одржување на комуналните услуги во Република Македонија, како и исполнување на строгите барања на ЕУ во секторот, е обезбедување доволно финансиски средства за општините и за давателите на услуги. Во оваа насока, може да се препорачаат неколку конкретни мерки, кои директно се однесуваат на финансиските аспекти, и тоа:

- Да се обезбедат услови, од страна на централната власт, за зголемени капитални инвестиции во комуналниот сектор;
- Да се олеснат и да се поедностават условите за задолжување на општините, како можност за стимулирање и за развој на комуналниот сектор;
- Цените на комуналните услуги целосно да ги покриваат трошоците за испорака на услугите, и да се елиминира политичкото влијание при формирањето и при утврдувањето на цените;
- Да се зголемат финансиската ефикасност и ефективност во работењето на јавните комунални претпријатија;
- Да се подобри планирањето на буџетите на комуналните програми и на развојните буџети од страна на општинската администрација и задолжително да се користи повеќегодишното планирање на капиталните инвестиции во комуналните дејности, со соодветна и конкретна буџетска поткрепа;
- Да се намали субвенционирањето на работата на ЈКП. Субвенциите да се користат исклучиво за капитални инвестиции, а не за покривање на тековните трошоци на ЈКП;
- Да се создадат услови за зголемена наплата на услугите испорачани од ЈКП и доследно да се применуваат законските одредби во случај на неплаќање на комуналните услуги.

Другите конкретни препораки, кои не се директно поврзани со финансискиот аспект на комуналните дејности и кои се однесуваат на потребата за одржливост и за развој на комуналниот сектор, а со цел обезбедување квалитетни комунални услуги за граѓаните, се:

- Да се зголеми покриеноста со испорака на комуналните услуги (водоснабдување и канализација, отстранување и депонирање на отпад, јавно улично осветлување, асфалтираност на локалните патишта и улици) во руралните делови на општините;
- Да се зајакнат капацитетите на локалните државни службеници за доследно имплементирање на Законот за води и на Законот за управување со отпад;
- Општинските администрации треба сериозно да се подготват за реализација (планирање, договарање, управување и контрола) на развојни проекти, со користење на формата јавно-приватно партнерство во комуналниот сектор, каде што од приватниот капитал ќе се обезбеди потребната финансиска поддршка за реализирање на капитални проекти од јавен комунален интерес;
- Активностите поврзани со транспарентното и отчетно работење на општините треба да бидат суштински, а не само формални. Освен тоа што властите (централни и локални) треба да обезбедат лесен, брз и ефикасен пристап до јавните информации за граѓаните, тие треба и да ги стимулираат учењето и запознавањето на граѓаните со нивните права за пристап до информациите.