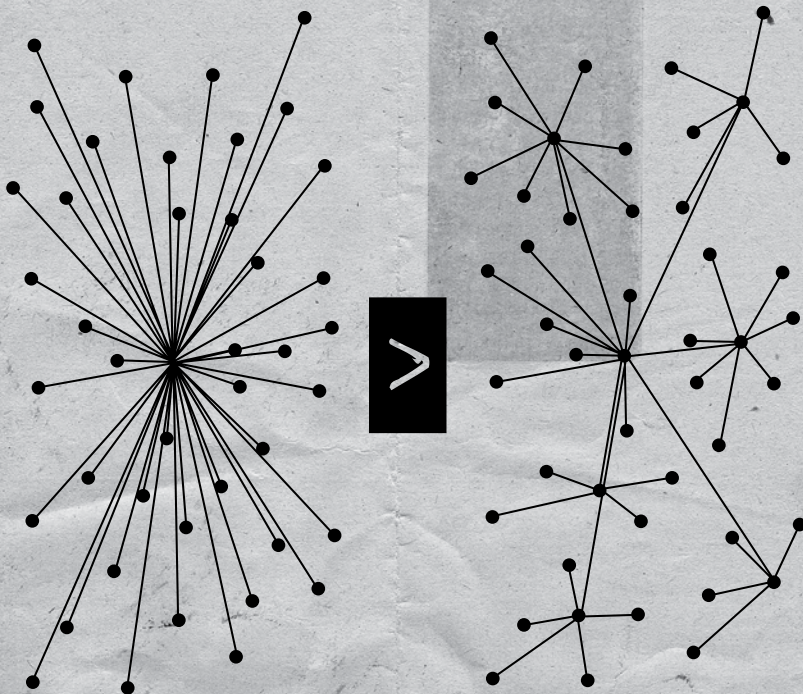


РЕАЛНОСТ ИЛИ само НАДЛЕЖНОСТ?

Извештај од следењето на
децентрализацијата во областа
локален економски развој за 2010 година



РЕАЛНОСТ ИЛИ **само** НАДЛЕЖНОСТ?

Извештај од следењето на
децентрализацијата во областа
локален економски развој за 2010 година

Скопје, септември 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

352.075:711]:005.548.1(497.7)"(047)

352.073.52:005.548.1(497.7)"(047)

РЕАЛНОСТ или (само) надлежност?: следење на процесот на децентрализација на локалниот економски развој во РМ : извештај 2010 / [уредници Фани Каранфилова-Пановска, Кире Миловски, Ана Медарска-Лазова]. - Скопје : Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2011. - 46, 43 стр. : граф. прикази ; 24 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Realitet apo vetëm kompetencë? : përcjellje e procesit të decentralizimit të zhvillimit lokal ekonomik në RM : raport 2010 / redaktorë Fani Karanfillova-Panovska, Kire Milovski, Ana Medarska-Llazova. - Обата текста печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и алб. јазик. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-218-114-1

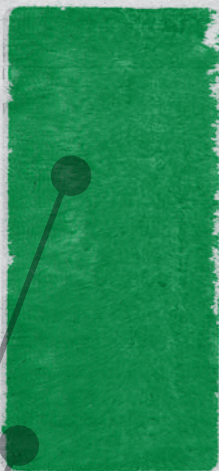
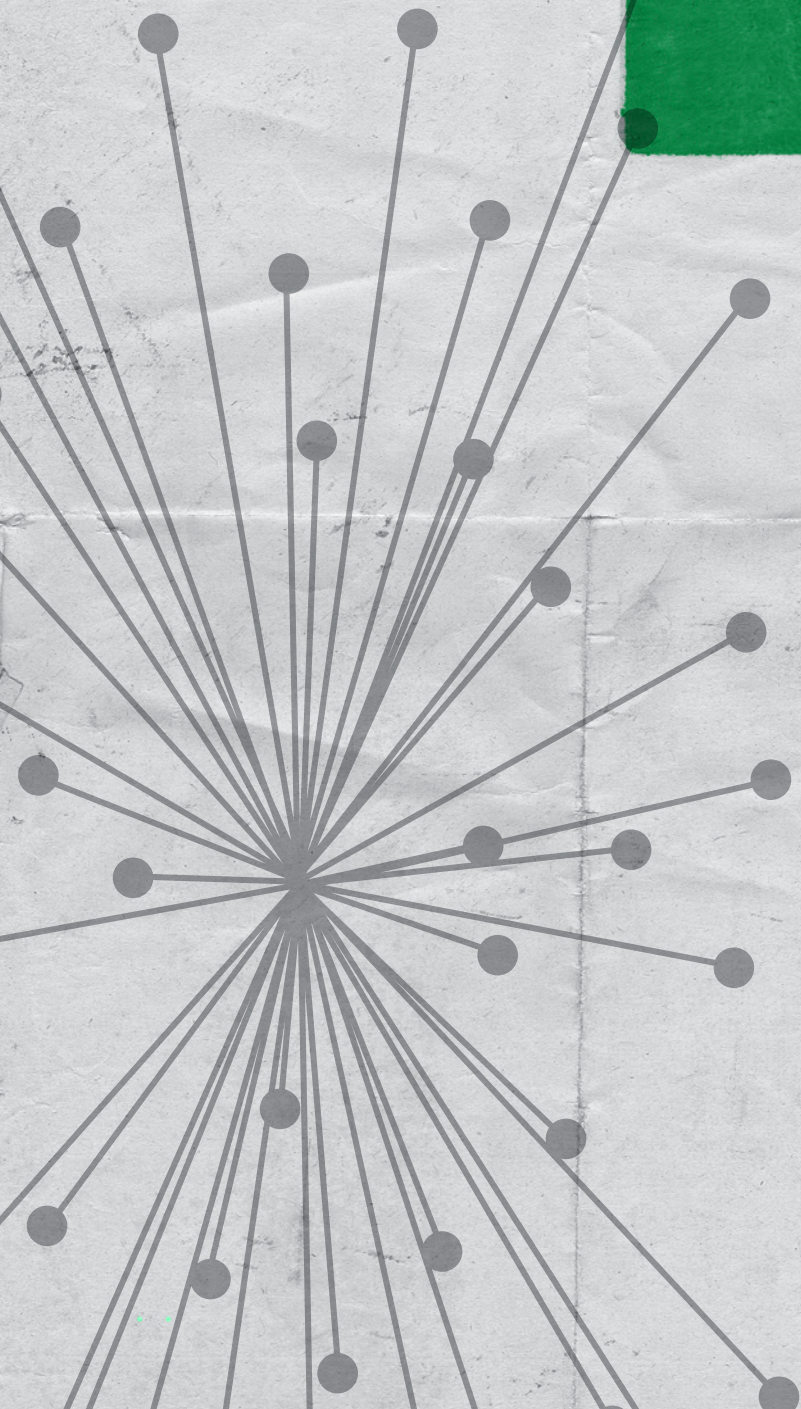
а) Локална самоуправа - Урбанизам - Мониторинг - Македонија - 2010 - Извештај б) Локална самоуправа - Финансирање - Мониторинг - Македонија - 2010 - Извештај
COBISS.MK-ID 89359882

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

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	5
КЛУЧНИ НАОДИ	9
1. Локалниот економски развој во Република Македонија	11
1.1. Политиките за ЛЕР во процесот на децентрализацијата	11
1.2. Перформанси на ЛЕР во процесот на децентрализација	17
1.3. Фискална и финансиска рамка за ЛЕР	20
1.4. Регионалниот развој во функција на ЛЕР	25
1.5. Перцепцијата на граѓаните за ЛЕР	27
2. Анализа на резултатите од мониторингот на локалниот економски развој (ЛЕР) во РМ за 2009 и 2010 година	30
2.1. ЛЕР индекс	30
2.2. Подиндекс за имплементација на политиките	32
2.3. Подиндекс за финансиска состојба на општините за ЛЕР	35
2.4. Подиндекс за перформанси на општинските услуги во ЛЕР	38
2.5. Подиндекс за транспарентност и отчетност во ЛЕР	41
ПРЕПОРАКИ	43



Извршно резиме

Овој извештај е втор квартален извештај изработен во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализиција“, 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 децентрализицијата, преку следење, известување и јавно информирање за пренесувањето и 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, ќе се изврши и теренско истражување, со цел 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 2011 година. Во сите области, посебен акцент се става на транспарентноста и отчетноста на општината во давањето на услугите.

Во овој извештај се сублимирани резултатите од набљудувањето на спроведувањето на децентрализицијата во текот на 2009 и 2010 година, преку постигнувањата на сите дванаесет партнер-општини во областа на локалниот економски развој (во натамошниот текст: ЛЕР). Освен заклучоците од набљудувањето, извештајот вклучува и краток преглед на децентрализицијата од аспект на локалниот економски развој. Сите податоци и анализи презентирани во овој извештај се однесуваат на средните вредности/оценки што ги постигнале партнер-општините во областа на ЛЕР, додека со податоци за поединечните постигнувања на секоја од општините и детална анализа на секој од индикаторите располагаат само соодветните партнер-општини.

Со цел да се обезбеди континуитет и унифицираност на резултатите, истражувањето во областа на ЛЕР го задржува истиот методолошки пристап

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

и специфичната методологија што се користени во претходните истражувања² во областите финансии, образование и урбанизам со урбанистичко планирање, односно:

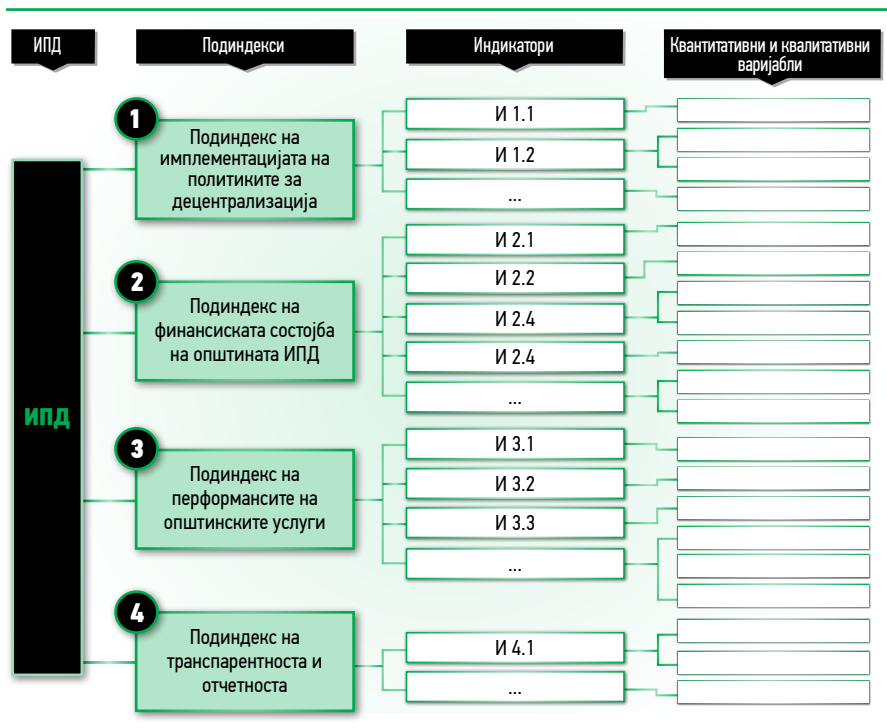
- мерени се вкупно 11 нови индикатори од областа на ЛЕР, што можат да се обединат со претходните (над 50 индикатори од областите финансии, образование и урбанизам) кои претставуваат спој од критични показатели на перформансите на локално ниво, а дел од нив ги инкорпорираат и влијанијата од централното ниво на власта;
- применет е холистички пристап, кој ги зема предвид: 1) националните политики со кои се децентрализира надлежноста од областа на ЛЕР 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 транспарентност и 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 ЛЕР (ИЛЕР)**, а при неговата пресметка повторно се користи претходно дизајнираната методологија³, според која индексот ИЛЕР се добива од четири соодветни подиндекси, кои пак се пресметуваат преку множество индикатори за секој подиндекс посебно. Накратко, одредувањето на ИЛЕР го следи процесот што е претставен на сликата на следната страна, а притоа треба да се има предвид дека индексот ИЛЕР, подиндексите и индикаторите се дополнително тежински вреднувани, т.е. сите тие не учествуваат со еднаква тежина (значење) во одредувањето на вкупниот индекс на децентрализацијата. Вредноста на секој од индикаторите, подиндексите и индексот се движи во опсегот од 1 до 5.

2 „Извештај од следењето на процесот на децентрализацијата“, Фондација Отворено општество - Македонија, февруари 2011 година, достапен на http://soros.org.mk/dokumenti/sledenje_decentralizacija_mk_web.pdf

„Напредок или стагнација: Извештај од следењето на децентрализацијата во областите локално финансирање, образование и урбанизам за 2010 година“, Фондација Отворено општество - Македонија, јуни 2011 година, достапен на <http://soros.org.mk/dokumenti/Decentralizacija%20%Do%9C%Do%9A%2003.pdf>

3 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.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 е извршено по пат на спроведена анкета во 12-те партнер-општини, со пополнување на прашалници од страна на одговорните државни службеници во секоја од испитуваните области;
- Оценувањето на вредноста на индикаторите се врши 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 пресметуваат според гзактни математички формули, кои резултираат со квантитативна оценка за нивото на перформансите на општините во областа на ЛЕР;
- 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, како: правни прописи, службени гласници на општините, статистички показатели и анализи и сл.

По презентирањето на клучните (главните) наоди од истражувањето, се дава краток преглед на децентрализацијата во областа на ЈЕР во Република Македонија, а потоа се презентирани деталните резултати со вклучени анализи на ниво на подиндекс и индикатори во областа на ЈЕР. На крај, таксативно се наброени препораките што можат да послужат за подготовка на соодветни политики, со цел да се стимулира и реално да се помогне локалниот и регионалниот економски развој во РМ. Се препорачува пред читањето на овој извештај заинтересираниите да го имаат предвид и „Извештајот од следењето на процесот на децентрализацијата: Перформанси на општините во РМ 2008–2009“, ФИОМ (2011)⁴ и „Напредок или стагнација: Извештај од следењето на децентрализацијата во областите локално финансирање, образование и урбанизам за 2010 година“, ФИОМ (2011)⁵.



4 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

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

Клучни наоди

Генералниот заклучок од спроведеното набљудување и анализа е дека децентрализацијата покажува најслаби перформанси во областа на ЈЕР, во споредба со другите надлежности на општините, но и дека во 2010 постои позитивен тренд (иако мал) во однос на 2009.

- Податоците покажуваат дека, од една страна, во однос на имплементацијата на политиките за ЈЕР, општините се сè уште во голема мера финансиски зависни од централната власт, но од друга страна се смета дека институционалната поддршка на централната власт е најмалку важниот фактор за успешна имплементација на ЈЕР.
- Многу мал напредок е постигнат и во поглед на перформансите на општините и имплементацијата на политиките за ЈЕР.
- Најголем напредок е постигнат во однос на подобрувањето на финансиската состојба на општините за имплементација на ЈЕР, со вклучување на сè повеќе сопствени финансиски средства во локалниот развој.
- Централната власт многу малку ги помага општините во областа на ЈЕР преку директни мерки (на пример, капитални инвестиции во комуналната инфраструктура, мерки за подобрување на вработувањето, итн). Од друга страна, иако општините се доволно запознени со националните развојни планови на централно ниво, тие сепак не се доволно моќни за да придонесат за што поуспешно реализирање на истите.
- Општините се сè повеќе заинтересирани и се ориентираат кон задолжувањето, како начин да се стимулира локалниот економски развој.
- Постои голем диспарат помеѓу капиталните инвестиции по жител во анализираниите општините и истите се движат од околу 5.000 денари по жителител (Струмица, Илинден), до околу 800 денари по жител (Боговиње, Гостивар).
- Општините покажуваат слаби резултати и во однос на повеќегодишното планирање на капиталните инвестиции. Имено, само 25% од општините (2009) или 30% (2010) имаат изработено планови за повеќегодишно планирање на капиталните инвестиции, кои се соодветно поткрепени со конкретни буџетски алокации за нивна примена.
- Многу мал број општини изработуваат кредитен рејтинг. Иако изработката на кредитниот рејтинг не е законска обврска, според постојната регулатива,

недостигот од истиот ги спречува општините реално да ги проценат своите фискални капацитети за задолжување, а со тоа и пореално да го планираат ЛЕР.

- Вкупните приходи од персонален данок, фирмарина и данок на имот по жител, во просек изнесувале 789 МКД (2009) и 763 МКД (2010). Сепак, дистрибуцијата по општини е многу нерамномерна и постои голема разлика меѓу општините, која се движи од 1.275 денари по жител (Охрид) до 221 денари по жител (Боговиње). Оваа голема разлика на приходите само по овој основ придонесува различни општини да имаат различна можност за стимулирање на ЛЕР.
- Во однос на организациската поставеност, најчеста форма што ја користат урбаните општини е одделение за ЛЕР, а во мал број општини постои и повисоката организациска форма (сектор). Во дел од руралните општини ЛЕР не е поставен како посебна организациска единица, па таму само е назначено лице за ЛЕР. Сепак, она што посебно се забележува, без оглед на организациската форма, е дека секторите или одделенијата за ЛЕР не се пополнети со потребниот број извршители.
- Државните службеници вработени во одделенијата/секторите за ЛЕР сметаат дека имаат доволно капацитети за изработка на локални стратешки развојни документи и за нивна имплементација. Меѓутоа, бројот на постоечките развојни документи од разни области во општините сугерира спротивен заклучок.
- Постои недоволна заинтересираност на локалните власти или, во најмала рака, недоволна евиденција за реализацијата на проектите преку формата јавно-приватно партнерство, каде што приватниот капитал е реална можност за обезбедување на потребните финансиски средства за капитални инвестиции.
- Влијанието од имплементацијата на развојните документи на општината врз нејзиниот економски раст и подобрувањето на услугите е многу големо, со тоа што ефектот е позабележителен во насока на подобрување на економската состојба во општината отколку во подобрувањето на услугите што ги дава општината.
- Главен проблем со кој се соочуваат општините е неможноста целосно да се реализираат активностите и проектите што се планирани во стратешките документи. Исто така, како голем недостаток во секојдневното работење се наметнува и непостоенето утврден систем за мониторинг и евалуација, со кој би се мерела и оценувала реализацијата на стратешките локални развојни документи.
- Со мал број исклучоци, активностите поврзани со транспарентното и отчетно работење на општините најчесто се само формални, а не и суштински. Општините добиваат многу малку барања за достапност на информациите од јавен карактер, што укажува на фактот дека граѓаните се многу малку запознаени со инструментите и со можностите за пристап до информациите од јавен карактер.

1. Локалниот економски развој во Република Македонија

1.1. Политиките за ЛЕР во процесот на децентрализацијата

Законот за локалната самоуправа⁶ предвидува листа на надлежности за чиешто извршување се надлежни општините. Членот 22 точка 3 од Законот ја дефинира листата на работи во локалниот економски развој за кои е надлежна општината. Исто така, Законот за Градот Скопје⁷ во член 10 и член 15 точка 3 ги предвидува работите за чие извршување е надлежен Градот Скопје, односно општините во Градот Скопје, во рамките на надлежноста локален економски развој (Табела 1).

Табела 1: Надлежност - Локален економски развој

Надлежност	Општина	Град Скопје	Општина во Град Скопје
Локален економски развој	Планирање на локалниот економски развој; Утврдување на развојните и на структурните приоритети; Водење на локалната економска политика;	Планирање на локалниот економски развој на Градот Скопје; Утврдување на развојните и структурните приоритети на ниво на Градот Скопје; Водење на локалната економска политика на ниво на Градот Скопје;	Планирање на локалниот економски развој на општината; Утврдување на развојните и структурните приоритети на општината, и Поддршка на развојот на малите и на средните претпријатија и на претприемништвото во општината.

6 „Службен весник на РМ“, бр.5/2002

7 „Службен весник на РМ“, бр.55/2004

Надлежност	Општина	Град Скопје	Општина во Град Скопје
	Поддршка на развојот на малите и на средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и, во тој контекст, учество во воспоставувањето и во развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерството.	Утврдување на стратегијата и давање поддршка на развојот на малите и на средните претпријатија и на претприемништвото; Развој и поттикнување на алтернативниот и на културниот туризам, и Подобрување на условите за престој на туристите во Градот Скопје и туристичко пропагандно информирање.	

Политиките кои се однесуваат на локалниот економски развој и плановите за нивно остварување во периодот што е предмет на набљудување со овој извештај се дел од Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2008-2010 (ПСПД 2008-2010)⁸. Оваа програма е заснована на стратешките цели на реформата на локалната самоуправа и процесот на децентрализација и се надградува на целите на Оперативната програма за децентрализација 2003-2004 (ОПД 2003-2004)⁹, Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2004-2007 (ПСПД 2004-2007)¹⁰ и Деталниот план за трансфер на надлежностите и ресурсите во процесот на децентрализација (ДПТНР)¹¹, донесен во април 2005 година.

Законската уреденост на локалниот економски развој, како надлежност којашто треба да ја имплементираат општините, е тесно поврзана со легислативата која се однесува на голем број други надлежности (при изработката на извештајот беа идентификувани најмалку 39 закони кои влијаат врз имплементацијата на ЛЕР). Во програмскиот период 2008-2010 се донесени 26 закони и 6 измени и дополнувања на законите, како и најголемиот број подзаконски акти¹² кои имаат влијание врз имплементацијата на надлежноста локален економски развој.

8 <http://mls.gov.mk/index.php?news=264>

9 <http://mls.gov.mk/index.php?news=78>

10 <http://mls.gov.mk/index.php?news=77>

11 <http://mls.gov.mk/index.php?news=48>

12 Информација за спроведувањето на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2008-2010, јануари 2011

Новата Програма за спроведување на процесот на децентрализација (во натамошниот текст: ПСПД 2008–2010) се фокусира на подобрување на условите за спроведување на веќе пренесените надлежности и осигурување непречен трансфер на неколку преостанати надлежности, во согласност со членот 22 од Законот за локалната самоуправа. Еден од приоритетите наведени во Програмата е и Приоритетот 1.3 - *Утврдување на мерките за подобрување на условите за спроведување на веќе пренесените надлежности во областните локален и регионален економски развој, урбанистичко планирање, образование, социјална заштита и заштита на децата, комунални дејности, животна средина, здравство, спорт и рекреација, култура и заштита и сисавање на граѓани и добра.* Во остварувањето на овој приоритет, 11 мерки се однесуваат директно на локалниот економски развој, но и мерките кои се однесуваат на урбанистичкото планирање не се ништо помалку значајни за поттикнувањето на ЛЕР во општините. Поддршката за развојот на креативните индустрии (култура) само потврдува дека ЛЕР е тесно поврзан со најголемиот број надлежности на општината.

Најголемиот дел општини сметаат дека постоечките политики на централната власт за непречено имплементирање на надлежностите за ЛЕР во општината, како и поддршката за ЛЕР што ја обезбедила централната власт, не овозможиле (и во 2009 и во 2010) оваа надлежност да обезбеди намалување на разликите во развиеноста меѓу населените места во општината, како и на разликите во развиеноста меѓу општините во регионот на кој му припаѓа општината.

Истото така, постоечките политики за меѓуопштинска соработка не овозможиле стимулирање на локалниот развој на општините.

Иако поминаа пет години од трансферот на надлежностите и ресурсите, вклучувајќи го и зголемениот капацитет на локалната администрација и дополнителното зголемување на вкупните приходи менаџирани од општините во изминатите пет години, за имплементацијата на ЛЕР¹³ и натаму од клучно значење се следниве прашања:

- Како да се обезбедат доволно приходи за единиците на локалната самоуправа кои ќе овозможат оптимално спроведување на пренесените надлежности;
- Како да се обезбеди рамномерност на регионалниот развој, намалување на постоечките диспаритети меѓу единиците на локалната самоуправа

¹³ Информација за спроведувањето на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2008–2010, јануари 2011.

и планските региони, како и адекватни решенија за динамизирање на локалниот и на регионалниот развој.

Анализата на севкупниот процес на децентрализација и неговиот развој во периодот 2005–2010, изработена од страна на Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП)¹⁴, во делот *Законска рамка за пренос на надлежностите и ресурсите* констатира дека постојниот систем на децентрализација е фрагментиран, не е целосно транспарентен и честопати му недостига координација, кохерентност и лидерство. Поради хетерогеноста на единиците на локалната самоуправа, во Анализата се предлага сите страни кои се вклучени во процесот на децентрализација одново да ги дефинираат своите цели, визији, организациската поставеност, буџетот и кадровските служби за да бидат подобро усогласени со стратешките потреби.

Изјави на министерот за локална самоуправа, г. Невзат Бејта, во врска со процесот на децентрализација

„Како министер за локална самоуправа, ќе се заложам за штоа уште повеќе да се децентрализира централната власт, затоа што децентрализацијата оди во интерес на граѓаните, бидејќи граѓаните преку децентрализацијата ќе бидат поблиску до администрацијата и полесно ќе ги реализираат своите барања. Јас сум бил градоначалник на општина и добро ми се познати проблемите со кои се соочуваат општините и знам дека една од најважните работи е поголемата финансиска стабилност на општините.“

(<http://mls.gov.mk/index.php?news=348>)

Децентрализацијата го овозможи развојот на демократијата

(<http://mls.gov.mk/index.php?news=362>)

Ќе ја спроведеме децентрализацијата и ќе го подобриме животот на граѓаните (<http://mls.gov.mk/index.php?news=355>)

Се залагам за успешна децентрализација

(<http://mls.gov.mk/index.php?news=357>)

Рамноправен развој во сите општини

(<http://mls.gov.mk/index.php?news=363>)

Во овој контекст, во процесот на дефинирањето и имплементацијата на политиките за децентрализација треба да се зајакне хоризонталната и вертикалната координација помеѓу Владата и единиците на локалната самоуправа. Пристапот *одгоре-надолу* ќе мора во блиска иднина постепено да биде *„заменет со истрајешка и артикулирана платформа, со која најголем*

14 Нацрт-извештај на УНДП (март 2011) - Среднорочен преглед: Процесот на децентрализација во Македонија

дел од одговорноста за човечкиот и економскиот развој ќе им пренесат на единиците на локалната самоуправа¹⁵“.

Во своите Прегледи на децентрализацијата за 2008¹⁶ и 2009¹⁷ година, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје нотира дека: „Централната власт треба да ги исполни обврските преземени според Законот за рамномерен регионален развој, а општините треба да ги обединат инфраструктурните, природните и финансиските капацитети за градење заеднички мрежи за соработка. Интересот на донаторите за спроведувањето на Законот е особено важно и е од голема помош за постигнувањата во сферата на локалниот економски развој.“

Во своите систематизирани ставови за 2007, 2009 и 2010 година¹⁸, ЗЕЛС ги пренесува своитевидувања за најразличните потреби на општините, кои произлегуваат од имплементацијата на надлежностите што ги имаат општините и ги отсликуваат ставовите на општините во однос на имплементацијата на ПСПД. Според ЗЕЛС, и покрај видливиот напредок во развојот на локалната самоуправа, има уште многу прашања кои нужно мора да се надминат, затоа што се од клучно значење за непреченото функционирање на општините, како на пример: обезбедување поголеми приходи, надминување на состојбите со долговите, можноста самостојно да управуваат со градежното земјиште и да го поттикнат локалниот економски развој, потребата од забрзано спроведување на плановите за рамномерен регионален развој, обезбедувањето неопходни предуслови за нормално и непречено одвивање на образовниот процес, потребата за поттикнување на руралниот развој, земјоделството итн.

Систематизираните ставови на ЗЕЛС за 2007, 2009 и 2010 година потврдуваат дека прашањата за урбанистичкиот развој се едни од клучните прашања за локалниот економски развој на општините и дека главен приоритет на ЗЕЛС е пренесувањето на сопственоста и правото на управување со градежното земјиште. Според ЗЕЛС, во функција на ЛЕР не помалку значајни се и легализацијата на неформално изградените објекти и, она што е особено значајно за руралниот развој, управувањето со земјоделското земјиште, пасиштата и шумите.

ЛЕР и њогдојственоста на општините за љрситеа во ЕУ

Во 1997 г. Република Македонија ја потпиша Спогодбата за соработка со ЕУ и нејзините земји-членки. Соработката со ЕУ дополнително се продлабочи со

15 Нацрт-извештај на УНДП (март 2011) – Среднорочен преглед: Процесот на децентрализација во Македонија

16 <http://www.osce.org/skopje/35314>

17 <http://www.osce.org/skopje/41048>

18 <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=c55495aa-db99-41ef-84fb-be2a40fe178b>

склучувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Република Македонија и ЕУ и нејзините земји-членки (2000 година). Поради севкупниот прогрес, вклучително и прогресот во спроведувањето на децентрализацијата како еден од клучните политички критериуми, Република Македонија се стекна со кандидатски статус за членство во Европската унија (декември 2005 година), како и со препорака од Европската комисија за почеток на преговорите за членство во ЕУ (октомври 2009 година).

Од големо значење за ЛЕР е вградувањето на европската димензија во процесот на децентрализацијата и проширувањето на улогата на локалните власти во процесот на интеграција со ЕУ, до ниво што ќе обезбеди додадена вредност за процесот.

Во програмскиот период 2008–2010, меѓу другите приоритети што се од големо значење за ЛЕР се и следниве: развој на неопходните вештини за подготвување инвестициски апликации, во согласност со IPA регулативата и другите стандарди и насоки на ЕУ, и продолжување на имплементацијата на Законот за рамномерен регионален развој и на Националната стратегија за рамномерен регионален развој со Акциски план.

И покрај напредокот што е констатиран во спроведувањето на процесот на децентрализација, во неколкуте последователни извештаи на Европската комисија се укажува на тоа дека сè уште постојат генерални предизвици кои заслужуваат натамошно внимание, а се значајни за локалниот економски развој. На пример, во Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2010 година беше укажано на следново:

- Треба да се обезбеди рамномерност на регионалниот развој, намалување на постоечките диспаритети помеѓу единиците на локалната самоуправа и планските региони, како и соодветни решенија за динамизирање на локалниот и на регионалниот развој;
- Транспарентноста и координацијата на централното финансирање на општинските проекти треба значително да се зајакнат, во насока на остварување на целта урамнотежен регионален развој;
- Потребни се значителни напори на централно и на локално ниво за да се зајакнат административните капацитети на некои општини. Ова, пред сè, се однесува на финансиите, стратешкото планирање, човечките ресурси и економскиот развој.¹⁹

19 Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија (2010), достапен на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf

1.2. Перформанси на ЛЕР во процесот на децентрализација

Уште од самите почетоци на децентрализацијата, општините го препознаа локалниот економски развој како надлежност што во најголема мерка може да влијае врз целокупниот развој на општините, но и како мерка која дава надеж дека лошата економска состојба на населението може да се промени преку имплементација на локални и регионални проекти.

Во весникот Дневник број 2.769, од 18 март 2006, е поместена статијата „Локален развој-Илинден ќе отвора работни места“.

Статијата информира дека пред осумдесеттина стојанственици од Општината Илинден, градоначалникот Жика Стојановски истакнал дека локалниот економски развој претставува процес во кој партнерите од јавниот, деловниот и од невладиниот сектор дејствуваат заедно за да се постигне поголем економски пораст и да се отворат нови работни места. За таа цел, Општина Илинден ќе формира посебен сектор за локален економски развој, чијашто задача ќе биде да изработи комисијата стратегија. За успешна реализација на стратегијата, Општина Илинден ќе иницира основање нови приватни компании, ќе се обидува да привлече инвестиции, самата да инвестира во значајни инфраструктурни објекти и да обезбеди информации за добивање пари од одредени фондови.

Пред донесувањето на Законот за локалната самоуправа, во декември 2001 година, Американската агенција за развој (УСАИД), преку својата компонента за реформа на локалната самоуправа, пред општините го промовираше проектот за соработка со општините при изработката на ефикасни планови за локален економски развој. Ова беа пионерски чекори, во рамките на кои беа изработени првите стратегии за локален економски развој и беа отворени првите канцеларии за ЛЕР во општините.

Набрзо потоа, Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2004-2007, меѓу приоритетите го вклучи и градењето на партнерствата за ЛЕР. Во Акциониот план за реализација на програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2004-2007²⁰ како приоритет е предвидена Активноста 7.1 - Развој на стратегии и планови за локален економски развој во општините²¹. Покрај изработката на стратешките планови, оваа активност предвидуваше и утврдување на програми и проекти за намалување на невработеноста со помош на меѓународната заедница, како и ажурирање на податоците за општините,

20 <http://mls.gov.mk/index.php?news=76>

21 <http://mls.gov.mk/pdf/d7.pdf>

во поглед на демографската структура, економските карактеристики, пазарот на трудот, условите за развој на деловните капацитети и на инфраструктурата. Во 2007 година, една од компонентите на Проектот „Поддршка на процесот на децентрализација“, финансиран од ЕУ, беше фокусирана на јакнење на капацитетите на локалната администрација за планирање на локалниот економски развој, утврдување на приоритетите и развивање конкретни проекти. Во рамките на проектот, беше изготвен Извештај²², со кој се мапираше состојбата со локалниот развој во општините и во кој беше нагласено дека: „генерално, општините веќе поседуваат соодветна литература, материјали за обука, искуство во локалниот развој, различни валидни документи за планирање, списоци со приоритетни проекти и многу предлог-проекти во различни фази. Општините, исто така, имаат различни механизми на финансирање преку кои ги имплементираат проектите, но рестрикциите во однос на задолжувањето на општините и немањето право над неизграденото градежно (и друг вид) земјиште се главни пречки за стимулирање на ЈЕР и навистина го ограничуваат спроведувањето на ЈЕР-проектите“.

Утрински весник, број 3.153, сабота, 5 декември 2009

Градежното земјиште кај општините во 2011

Општините, конечно, ќе го добијат од државата градежното неизградено земјиште. Владата донесе одлука од 1 јануари 2011 година на општините да им ја дележира надлежноста за ујравување со градежното земјиште, на што локалните власти инсистираа веќе неколку години. Земјиштето и натаму ќе остане во сопственост на државата, додека општините ќе имаат право само да ујравуваат со него. Надзорот над работењето на општините ќе го има државата.

Локалната самоуправа одамна бара да го преземе менаџирањето со градежното земјиште кое е во сопственост на државата, прег сè заради побрза и побрза урбанизација на општините, со цел да се забрза нивниот економски развој. Опшата, ваквата владина одлука градоначалниците ја оценуваат како исклучително добра и корисна за натамошниот процес на децентрализација.

22 Support to the Decentralization Process (2007) EU project, Background of local development in the 36 project municipalities, Inception Report, June 2007

... „Ова е чекор за поздравување, што ќе придонесе за забрзување на постојатката за пооптимизирање на инвестициите. Се надевам дека при носењето на одлуката се земени предвид сите аспекти на проблемите што ги имаат општините со државното градежно земјиште, како што се процесите за инвестирање и групите постојатки за реализација на делалните и на генералните урбанистички планови. Ако се предвидат сите овие пошреби, шогаи, секако, ќе биде за доброшо на општините“, вели градоначалникот на Струмица, Зоран Заев.

Тој пошенира дека управувањето со државното градежно неизградено земјиште е консензуално барање на сите општини во РМ. Тоа, секако, претставува доволнителна обврска за општините, но е полезно и за економскиот развој во државата.

„Општините имаат доволен капацитет да управуваат со земјиштето и сигурен сум дека ефектите од штоа ќе се почувствуваат уште во првите шест месеци од функционирањето на одлуката, односно во првата половина на 2011 година“, пошенира Заев.

Исто така, во овој период се идентификувани 5 различни методолошки прирачници за локален развој, издадени и дистрибуирани со поддршка од разни донатори (UNDP/EU/USAID); голем број релевантни материјали за обука; прирачници на ЗЕЛС за проектен циклус на општините; обуки за проектните циклуси спроведени во најголем број општини итн.

Една од целите на „Прирачникот за стратешко планирање на локалниот развој“²³ беше да воведо нова парадигма дека планирањето на локалниот развој на општините е пошироко од планирањето на ЈЕР и да се прошират видичите дека ЈЕР, како надлежност, е во интеракција (трпи влијание и влијае) со голем број други надлежности. Во оваа насока треба да се размислува и за нова организациска структура на единиците на локалната самоуправа, од аспект на организациската интеграција на различните надлежности во еден единствен сектор за локален развој на општината.

Во ПСДП 2008-2010, едни од најзначајните прашања за ЈЕР се оние за урбанистичкиот развој на земјата: **како да се обезбеди земја за урбанистички развој, за домување, за инвеститори, претприемачи и за услуги**. Меѓутоа, во моментот, државата е сè уште сопственик на земјата, **општините не поседуваат земја**, а процедурите за отстапување земјиште од страна на државата не функционираат добро или се екстремно бавни. Со ова сериозно се ограничува

23 <http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Publikacii/MK/03Priracnik%20za%20LD.pdf>

локалниот развој и промоцијата на нови инвестиции, а со тоа и создавањето нови претпријатија и вработувањата на локално ниво.

Активностите за развој на стратегиите и плановите за локален економски развој во општините продолжуваат да бидат дел од плановите во ПСПД 2008–2010 со мерката *Подготовка на методологијата за локален развој*, која предвидуваше развој на стандардизирана методологија со цел да се изедначат на методологиите што се користат за изготвување на стратегиите за локален развој. Сепак, мора да се потенцира дека идејата за **стандардизирана методологија за локален развој не се практикува** во децентрализираните земји во Европа. Тоа е практика на претходните социјалистички економии чиешто планирање е централизирано. Имено, поставувањето на приоритетите треба да претставува локален процес што ќе се движи оддолу (крајните корисници, граѓаните) нагоре (локалната власт) и ќе бара градење на капацитетите на локалните авторитети со цел да се постават проектните планови. Истовремено, тоа е процес на учење во кој граѓаните ќе земаат учество, а оптималните методи за учеството на граѓаните зависат од нивото на планирање и од проектот што се планира. Во контекст на стандардизацијата, може да се зборува за стандардизирање на терминологијата што се употребува во рамките на различните методологии, со цел да се постигне хоризонтална и вертикална усогласеност на планските документи.

1.3. Фискална и финансиска рамка за ЛЕР

Фискалните и финансиските аспекти на процесот на децентрализација и натаму остануваат најзначаен и најкомплексен предизвик, бидејќи недостигот од ресурси ја спречува имплементацијата на пренесените надлежности на локално ниво, што е највпечатливо кај локалниот економски развој, поради комплексноста на надлежноста. Како примери можат да се истакнат следниве факти: (1) околу 85% од вкупниот буџет на анализираниите општини, во просек, се троши за тековни трошоци и расходи за плати и придонеси, а само 15% за развојни програми; (2) општините во текот на 2010, во просек, финансирале четирипати помалку средства по жител во капитални инвестиции, во споредба со државата.

Се очекуваше преземените економски реформи да придонесат за зголемување на способноста на општините за пристап до пазарите на капитал (вклучувајќи ги и можностите за задолжување), за динамизирање на приватизацијата и склучување на т.н јавни-приватни партнерства, како и за доделување на изведбата на трансферираните надлежности на надворешни субјекти, преку т.н 'outsourcing' на општинските услуги, со што ќе се забрза локалниот економски

развој.²⁴ За жал, мора да се констатира дека финансиските капацитети на општините сè уште не се усогласени со пренесените надлежности.

Радио Слободна Европа, 27.03.2011

Охрид - втора фаза децентрализација?

„...Градскиот совет едногласно донесе одлука за кредитно задолжување на Општина Охрид, со долгорочен кредит од 6 милиони евра. Градош чека постојат и согласност од министерот за финансии Зоран Сивревски, како услов за добивање кредити од комерцијалните банки наменети исклучиво за сервисирање на стариите наследени долгови, со што - според охридскиот градоначалник Александар Петрески - ќе се надмине финансиски неволната состојба во која повеќе од една деценија се задушува Охрид и неговото развој...“.

„Со враќање на овие средства, ние ќе можеме да влеземе во втората фаза од децентрализацијата, што значи дека ќе можеме да користиме и други кредити и да аплицираме за фондовите на разни проекти на Европската унија“.

Целта на Законот за меѓуопштинската соработка, а особено на одредбите за обезбедување на минимум 1% од БДП на годишно ниво за рамномерен регионален развој и за намалување на диспаратите, како и на Стратегијата за рамномерен регионален развој, беше да се обезбедат нови можности и извори за финансирање на локалниот економски развој. Стратешката цел на ПСПД 2008-2010 во овој дел беше фокусирана на осигурување на ефективно и ефикасно спроведување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа²⁵, вклучувајќи ги и механизмите за финансирање на сите единици на локалната самоуправа, преку збир од даноци и такси, како и обезбедување владини грантови и создавање оптимални услови за испорака на услугите во согласност со пренесените надлежности од страна на сите единици на локалната самоуправа. Во овој контекст беа донесени низа измени на законските решенија со кои се овозможи зголемување на приходите во општинскиот буџет. На пример, со измените на Законот за градежното земјиште²⁶, се предвиде средствата од отуѓувањето и давањето под закуп на градежното земјиште во сопственост на Република Македонија да бидат приход на општините во сооднос 80% - 20% во корист на општините, а со измените и дополнувањата на Законот за минералните сировини²⁷ е предвидено единиците на локалната самоуправа да добиваат 78% од надоместокот за експлоатација на

24 ПСПД 2008 - 2010

25 Службен весник на РМ бр.156/09

26 Службен весник на РМ, бр. 143 од 13.11.2008 година

27 Службен весник на РМ, бр. 6 од 15.1.2010 година

минералните суровини добиени со концесиски акт на приходи. Со измените во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа е зголемен процентот на приходите од данокот на додадена вредност (од 3% на 4,5%), постапно до 2013 година, што влијаеше на порастот на приходите во буџетот на општините. Со Буџетот за 2010 година дотациите од ДДВ за општините се планирани во износ од 3,4% од наплатениот данок на додадена вредност во текот на претходната година.

Исто така, беа либерализирани процедурите за задолжување на општините. Процентот на можното задолжување на општината од претходно утврдените 20% (за краткорочно задолжување), односно 15% (за долгорочно задолжување), како процент од реализираните вкупни приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година, се утврди на 30% за двата вида задолжување. Исто така, се утврди законската основа за нов инструмент за помош и финансирање на општините, во вид на краткорочна и долгорочна позајмица од Буџетот на Република Македонија, за надминување на состојбата на недостиг од парични средства, односно временската неусогласеност на приходите и на другите приливи со расходите и со другите одливи. Со цел да се операционализира одобрувањето краткорочна и долгорочна позајмица од Буџетот на Република Македонија, беше донесен Правилник за начинот на постапување при одобрување и враќање на краткорочната и долгорочната позајмица на општината од Буџетот на Република Македонија²⁸, со кој се утврдува постапката за барање на позајмицата. Оваа мерка придонесе за намалување на бројот на општините со блокирани сметки.

Имплементацијата на постоечките политики за задолжување на општините со цел да се стимулира локалниот економски развој не задоволува, што се потврдува со фактот дека само една (2009 и 2010) од 12-те проектни општини реализирала задолжување и една поднела барање до Министерството за финансии за добивање согласност за задолжување, а штоа води до заклучокот дека овие политики се несоодветни и нејоволни.

Од 12-те проектни општини, само една користиела кредити од банка во 2009, а само две општини имале изработено кредитен рејтинг. Во 2010 кредитен рејтинг имале изработено вкупно четири општини, но ниту една не реализирала задолжување.

Во овој период се имплементираше и т.н. втора фаза на децентрализацијата, во која на општините им се пренесе правото на управување со одредени институции. Како резултат на тоа, општините добиваа различни финансиски средства: наменските дотации почнаа да се пренесуваат во втората половина

28 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2010

на 2005 година, а блок-дотациите во септември 2007 година. Заклучно со 1.1.2011 година со блок-дотации се финансираат 77 општини и Градот Скопје, кои се во втората фаза на фискалната децентрализација, а преостанатите 7 општини се финансираат со наменски дотации.

Половината од проектниите општини ниту во 2009 ниту во 2010 година немале повеќегодишен план за капитални инвестиции

Сепак, анализите покажуваат дека наменските и блок-дотациите, како и капиталните трансфери што се директно во функција на ЛЕР, не ги даваат посакуваните резултати за стимулирање на ЛЕР, во отсуство на постоење на посебен фонд со кој би се вршело изедначување (еквализација) во квалитетот на услугите што ги испорачуваат сите општини. Индиректно, овие фондови за еквализација придонесуваат и за изедначен економски развој, така што ја спречуваат финансиски предизвиканата миграција. Сепак, според одредени анализи²⁹, треба да се изготват **посебни политики за изедначен економски развој и за намалување на сиромаштијата, коишто би биле одвоени од програмите/фондовите за трансфери за изедначување.**

Фискалните капацитети на ЕЛС во моментот се различни, што може и треба да се земе предвид при генерирањето на политиките коишто подобро одговараат на реалните потреби во однос на трошоците и капацитетите за приходи. Генерално, можат да се идентификуваат три групи општини, во кои постои голем диспаритет помеѓу капиталните инвестиции, и тоа:³⁰

- 41 рурална општина, кои - иако нивниот број е речиси половина од вкупниот број општини и во нив живеат 20% од населението на РМ -имаат многу помали приходи по жител во однос на урбаните, и трипати помал од националниот просек; капиталните инвестиции во нив изнесуваат во просек 10% од вкупните капитални инвестиции по жител;
- 33 урбани општини надвор од Скопје во кои живее околу 50% од населението и кои генерираат повеќе приход од руралните, но помалку од општините во Градот Скопје. Капиталните инвестиции изнесуваат околу 20% од вкупните капитални инвестиции по жител;
- Градот Скопје и неговите 10 општини, коишто опфаќаат само 25% од населението на национално ниво, трошат и до 70% од развојните капитални инвестиции.

Според Извештајот за спроведувањето на децентрализацијата во РМ 2008–2010 година, изработен од Министерството за локална самоуправа, учеството

²⁹ Мушараф Р. Сиан, д-р Хорхе Мартинез Васкес, д-р Андреј Тимофеев (2009) „Финансирање на испораката на подеднакви услуги за сите граѓани“, Физибилити студија, УНДП, мај 2009

³⁰ УНДП (2011), Среднорочен преглед на процесот на децентрализација во Македонија

на остварените приходи на општините во БДП во 2009 изнесува 5,7%, што преставува мал пораст во однос на претходната година (5,3%). Од ова може да се констатира дека во 2008 и во 2009 година постепено се стабилизира учеството на реализираните вкупни приходи на општините во бруто-домашниот производ. Со ова, Република Македонија се вбројува во редот на земјите кои постепено, но многу бавно, напредуваат во процесот на фискалната децентрализација, особено ако се има предвид дека од 2005 година па наваму, во почетокот на процесот на фискалната децентрализација, учеството на приходите на единиците на локалната самоуправа во БДП се зголеми од 1,94% на 5,7%. Во оваа насока се и резултатите од некои други истражувања, на пример оние на Сиан, Васкез и Тимофеев (2009), кои покажуваат дека од 2007 година нивото на расходи на локалните самоуправи на Македонија кои се повторуваат изнесува 2,05% од БДП, при што се забележува дека во Европската унија има само две земји со ниво на децентрализација под проценетиот македонски бенчмарк од 4,5% од БДП: Малта (0,59% од БДП) и Грција (1,74% од БДП). Слично на тоа, само мал број земји од Европа, кои не се дел од ЕУ, и од централна Азија имаат ниво на децентрализација под проценетиот бенчмарк од 4,5% од БДП: Ерменија (1,17% од БДП) и Хрватска (3,95% од БДП).

Голем број општини не можат да обезбедат сопствено учество на различните повици за финансирање на проектите. Уште позначајно е тоа што општините не можат да ги поддржат ниту граѓанските здруженија на својата територија во делот на кофинансирањето за аплицирање за проекти. **Од овие причини, Владата треба постепено да формира Фонд за финансирање на подготовките, аплицирањето и имплементацијата на развојните проекти, пред сè оние од ЕУ, кои се финансираат според ИПА правилата,** односно проектните апликации кои поминале техничка евалуација да се стекнат со право да користат средства за нивно финансирање. Како пример, може да се користи искуството на бугарскиот Фонд за локалните власти (FLAG)³¹, кој беше воспоставен во 2007 година од страна на Владата на Бугарија, како финансиски инструмент за поддршка на регионалниот развој. Преку овој фонд општините ги добиваат средства што им се потребни за обезбедување сопствено учество, со цел да се привлечат колку што е можно повеќе средства за финансирање на проекти од структурните и од кохезиониот фонд на ЕУ.

31 <http://www.flag-bg.com/?l=2>

1.4. Регионалниот развој во функција на ЛЕР

Законот за рамномерен регионален развој³² од 2007 година, заедно со легислативата во неколку други сектори, ја сочинуваат законската рамка за рамномерен регионален развој на државата. Стратегијата за регионален развој на Република Македонија за периодот 2009–2019 (од 2009) и Акциониот план за спроведување на Стратегијата за регионален развој за периодот 2010–2012 од годинава се првите документи што го сочинуваат планот за интервенции во насока на поддршка на регионалниот развој³³.

Во 2010 година ЦРЛД изработи документ за јавна политика (Policy Brief): „Децентрализацијата во Република Македонија - забавена или заборавена“³⁴, во кој укажа на состојбите околу спроведувањето на Законот за рамномерен регионален развој, кои се рефлектираат во минимизирање на улогата на Советите на планските региони, Центрите за регионален развој и општините кои со голем ентузијазам влегоа во регионалниот развој. Ова е евидентно преку аплицирањето за проекти на повик на Бирото за регионален развој за 2009 и 2010 година. Имено, планските региони не се воспоставени само за планирање на регионалниот развој, туку и за **реализација** на мерките и инструментите за поттикнување на рамномерниот регионален развој. Оттаму, зачудува фактот што само скромни 4,8% од средствата планирани со Законот за рамномерен развој реално им се располагање на планските региони. Според ова, воопшто не може да се зборува за почитување на **начелото на супсидијарност**, односно од тоа произлегува дека планските региони и општините не се надлежни за планирањето, реализацијата, контролата и оценувањето на 95,2% од вкупните средства. Исто така, воопшто не е почитувано и **начелото на партнерство**, бидејќи нема партнерски однос ако средствата се спроведуваат **95,2%** спрема **4,8%** во корист на централната власт, односно ситуацијата е иста како да постои **само еден партнер**.

Ова уште повеќе добива на значење затоа што, од една страна, „Акциониот план за спроведување на Стратегијата за регионален развој за периодот 2010–2012“ ги утврдува процедурите за распределба на средствата само преку Министерството за локална самоуправа и Бирото за регионален развој, а не преку другите министерства, а од друга страна нема објаснување за тоа како и каде се потрошени средствата што се „планирани за поддршка на проектите

32 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 63/2007

33 Носители на политиката за рамномерен развој на регионите се Владата на Република Македонија; Советот за рамномерен регионален развој на Република Македонија; Министерството за локална самоуправа и Советот за развој на соодветниот регион, а во планирањето на регионалниот развој и спроведувањето на планските документи за регионален развој учествуваат: Бирото за регионален развој; Центарот за развој на соодветниот регион и единиците на локална самоуправа кои го сочинуваат регионот. Како оперативни тела се јавуваат Бирото за регионален развој на централно ниво, а Центрите за развој на планските региони во регионите.

34 <http://soros.org.mk/dokumenti/zabavena-ili-zaboravena-za-WEB.pdf>

со регионална развојна компонента“. Уште повеќе, нема објаснување ни за тоа дали распределбата на овие средства е според „Одлуката за класификација на планските региони според степеност на развиеност за периодот 2008–2012“!

Оправдани се заклучоците дека „не можат точно да се утврдат критериумите врз основа на кои се врши дистрибуцијата на средствата наменети за регионален развој во Република Македонија“ и дека „има недостатоци или `празни одови` во процесот на планирање на средствата на хоризонтално ниво меѓу релевантните министерства и институции“, што подразбира дека „процесот на нивна дистрибуција не обезбедува целосна поддршка на регионалниот развој и посветеност на овој концепт, како област од национален интерес“. До вакви заклучоци доаѓа и ГТЗ, во својата „Детална анализа на расположливите програми и потпрограми во другите министерства за поддршка на регионалниот развој во Република Македонија за 2010 година“.

За сериозноста на ваквата состојба зборуваат и заклучоците од 4-тата седница на Генералното собрание на ЗЕЛС (13 јули 2011 година), на која се разгледани актуелните состојби со реализацијата на проектите и развојот на планските региони, при што е констатирано дека:

- ЗЕЛС во изминатиот период работеше во насока на целосно спроведување на Законот за рамномерен регионален развој. Утврдени се своевидни проблеми кои сè уште не се надминати. Забележана е и изразена неактивност на надлежното Министерство за локална самоуправа во насока на решавање на овие проблеми.
- Во изминатиот период е воочен многу низок степен на ефикасност на надлежното Биро за рамномерен регионален развој. Забележани се случаи на губење на цела проектна документација, а речиси сите проекти се запрени во својата реализација.
- Општините го изразија своето незадоволство и жалење поради превисоките очекувања за брз развој со донесување на овој системски закон.³⁵

Како резултат на претходните констатации е донесен заклучок Управниот одбор на ЗЕЛС, по формирањето на составот на новата Влада, да преземе конкретни активности за етапно надминување на состојбите во оваа област, со оглед на тоа дека највисокото тело коешто произлегува од овој Закон го сочинуваат неколку ресорни министри. Во оваа насока се и систематизираните ставови на ЗЕЛС од 2010 година, според кои се бараше: (1) во 2011 година, целосно да се почитува Законот за рамномерен регионален развој и во буџетот на РМ да се предвидат сите средства, во согласност со Законот (мин.1% од БДП), или соодветно да се усогласи и измени постојниот Закон; (2) да се вклучи претставник на ЗЕЛС, како член во Комисијата за избор на проекти;

35 <http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Aktivnosti/GS/Zapishnik%20od%204-ra%20sednica%20na%20G%20S%20na%20ZELS.pdf>

(3) Советите за регионален развој самостојно да ги утврдуваат приоритетните проекти и истите да не бидат предмет на дополнително оценување.

За да се остварат овие заложби на ЗЕЛС, како и препораките што се дадени на крајот од документот во оваа област, треба да се обезбеди целосно спроведување на начелата на **партнерство и супсидијарност** на политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој во Република Македонија.

1.5. Перцепцијата на граѓаните за ЛЕР

Во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализација“ во 2010 година беше реализирано и истражување за задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат од општините³⁶. На за таа цел специјално дизајнираниот Прашалник одговорија вкупно 1.759 граѓани. Испитаниците одговараа на 52 прашања групирани во 7 области на надлежност на општините, меѓу кои и локалниот економски развој, и на 9 дополнителни прашања.

Граѓаните го оценуваа квалитетот на секоја општинска услуга на скала од еден до пет: 1 - многу слаба; 2 - слаба; 3 - добра; 4 - многу добра; 5 - одлична.

Во Табелата подолу се претставени вкупните оценки за Локалниот економски развој, како надлежност која е перципирана во целина и поединечно преку поддршката на активностите за негов развој:

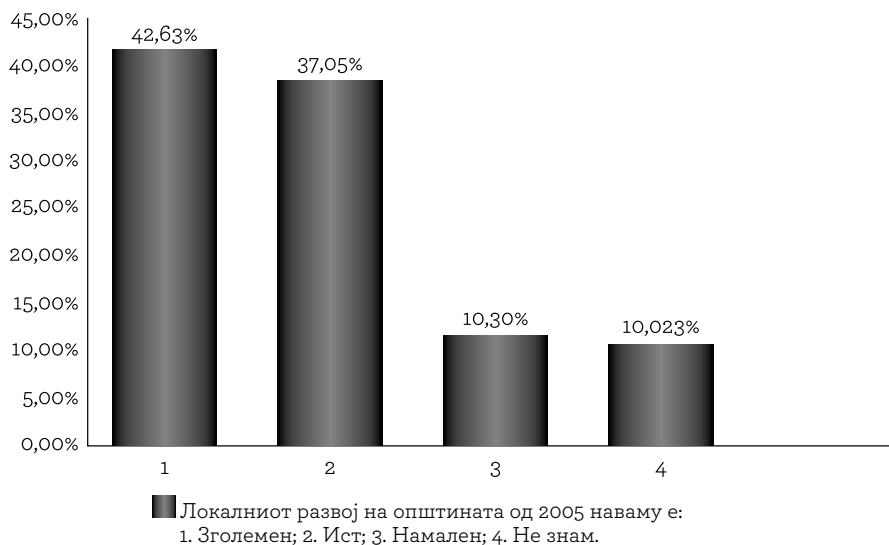
Перцепција на услугата	Вкупно задоволство	1= Многу слаба	2= Слаба	3= Добра	4= Многу добра	5= Одлична
Локален економски развој	2,32	25,07%	34,96%	26,57%	9,57%	3,83%
Активности за зголемување на вработувањето	2,07	35,34%	33,47%	21,85%	7,13%	2,22%
Промовирање и стимулирање на локалниот економски развој	2,39	21,42%	36,27%	27,99%	10,15%	4,17%
Обезбедување услуги за развој на земјоделството	2,47	20,66%	31,89%	31,95%	10,84%	4,66%
Промовирање на условите за развој на МСП	2,52	18,49%	33,06%	30,96%	12,66%	4,84%
Промовирање на условите за развој на индустријата	2,24	27,04%	37,42%	23,40%	8,43%	3,71%
Учество на граѓаните и на бизнисот при изработката на општинските стратешки документи за развој	2,23	27,13%	37,91%	23,28%	8,24%	3,43%

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

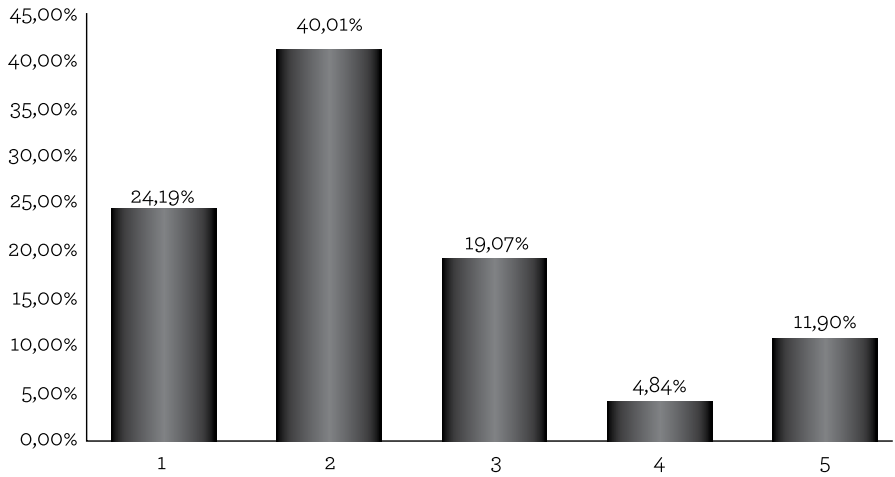
Промовирањето на условите за развој на МСП беше оценето со највисока оценка (2,52), додека активностите за зголемување на вработувањето се оценети со 2,07.

Во Делот 2 од Прашалникот, испитаниците одговараа на прашањата преку заокружување на бројот пред одговорот што најмногу се совпаѓа со нивното мислење. Анализата беше направена преку одредување на процентуалното учество на одделни одговори во однос на вкупниот број одговори за даденото прашање.

Охрабрувачки е тоа што високи 42,63% имаат впечаток дека локалниот развој на општината е зголемен. Ова е особено значајно доколку се имаат предвид сите ограничувања со кои се соочуваат општините во спроведувањето на надлежностите.



Во овој контекст, од аспект на квалитетот на животот во општината, високи 64,2% сигурно или веројатно би ја препорачале својата општина како квалитетно место за живеење. Но, во исто време, треба длабоко да загрижува фактот дека речиси 24% или една четвртина од испитаниците не ја сметаат општината за добро место за живеење и околку им се укаже можност најверојатно би ја промениле средината на живеење.



■ Дали би ја препорачале општината како добро место за живеење:

1. Сигурно ќе ја препорачам;
2. Веројатно ќе ја препорачам;
3. Нема да ја препорачам;
4. Дефинитивно нема да ја препорачам;
5. Не знам/не сум сигурен.



2. Анализа на резултатите од мониторингот на локалниот економски развој (ЛЕР) во РМ за 2009 и 2010 година

2.1. ЛЕР индекс

Индексот на локалниот економски развој (ИЛЕР) за 2009 и 2010 изнесува соодветно 2,54 и 2,73. Во просек, во 2010 има зголемување на ИЛЕР во однос на 2009 година (за околу 7%). Сепак, треба да се истакне дека ИЛЕР покажува најмала вредност во однос на другите мерени индекси од областите финансии, урбанизам и урбанистичко планирање и образование. *Генералниот заклучок што може да се извлече е дека областа на ЛЕР покажува најслаби перформанси на децентрализацијата во однос на другите надлежности на општините, но и дека постои позитивен, иако мал, растечки тренд во 2010 година во однос на 2009.* Ваквиот заклучок се совпаѓа и со теренското истражување на мислењето на граѓаните што беше направено кон крајот на 2010 година, кога граѓаните врз основа на нивната перцепција за имплементацијата на надлежностите од страна на општините го оценија ЛЕР најслабо во однос на другите надлежности.³⁷

Подиндексите што го формираат индексот на ЛЕР, нивните тежински фактори, како и соодветните оценки за годините 2009 и 2010, се дадени во следната табела:

³⁷ Види страна 27, 28 и 29

	Подиндекси	Тежински фактор	РМ 2009	РМ 2010
1.	ПИ 1: Имплементација на политиките за децентрализација во ЛЕР	30%	2,06	2,19
2.	ПИ 2: Финансиска состојба на општините за остварување на ЛЕР	25%	2,29	2,65
3.	ПИ 3: Перформанси на општинските услуги во ЛЕР	25%	3,08	3,21
4.	ПИ 4: Транспарентност и отчетност во ЛЕР	20%	2,90	3,05
		ИФД	2,54	2,73

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

Главните наоди од мониторингот на децентрализација во ЛЕР, во периодот 2009–2010 година, се следниве:

- за разлика од другите надлежности, каде што најголемо значење добиваше вториот подиндекс (финансиската состојба на ЕЛС), во ИЛЕР најголемо значење му е дадено на подиндексот 1 (имплементација на политиките). Имајќи предвид дека овој подиндекс дава оценка за влијанието на централната власт (преку креирање политики, поддршка во имплементација на локални проекти, итн) врз надлежноста, може да се заклучи дека општините се сè уште во голема мерка се зависни од централната власт во реализирањето на надлежноста ЛЕР;
- многу мал напредок е постигнат во поглед на перформансите на општините и имплементацијата на политиките;
- најголем напредок е постигнат во однос на подобрувањето на финансиската состојба на општините за имплементација на ЛЕР. Имајќи го предвид малиот напредок во подиндексот 1, ова укажува на поголемо учество на сопствени финансиски средства кои општините ги наменуваат за ЛЕР;
- релативно слаби оценки се постигнати и во однос на транспарентноста и отчетноста на општините, што укажува на слабост на самите општини во транспарентното и отчетно планирање и реализирање на ЛЕР.

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 2009 и 2010 година. При пресметките на средните оценки на подиндексите и индексите, како и на средната оценка на ИЛЕР, не е земена предвид општината Старо Нагоричане, бидејќи истата не достави релевантни податоци за ЛЕР.

2.2. Подиндекс за имплементација на политиките

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 30%, 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 1.2 (43%), кој се однесува на финансиската поддршка од централната власт за стимулирање на локалниот и на регионалниот развој, а најмало индикаторот 1.1 (22%), кој се однесува на институционалната поддршката на централната власт на локалниот и регионалниот развој. **Овие податоци укажуваат на тоа дека, од една страна, општините се сè уште во голема мерка финансиски зависни од централната власт во однос на имплементацијата на политиките за ЛЕР, а од друга страна, сметаат дека институционалната поддршка од страна на централната власт е најнезначајниот фактор за успешна имплементација на ЛЕР.** Или, со други зборови, доколку централната власт не обезбедува доволно финансиски средства за стимулирање на ЛЕР, тогаш од мала корист е обезбедувањето квалитетна институционална поддршка.

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни вредности и оценки од сите анализирани општини за 2009 и 2010 година, се прикажани во табелата подолу.

2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010	
ПИ 1	Средна оценка		Средна оценка	ПИ 1
2,06	2,68	1.1. Институционална поддршка на централната власт на локалниот и на регионалниот развој / 22%	2,79	2,19
	1,51	1.2. Финансиска поддршка од централната власт за стимулирање на локалниот и на регионалниот развој / 43%	1,49	
	2,36	1.3. Политики за задолжување на општините / 35%	2,66	

Индикатор 1.1: Институционална поддршка на централната власт на локалните и на регионалните развој

Овој индикатор покажува како раководните лица ја оцениле институционалната поддршка, што ја обезбедува централната власт за стимулирање на ЈЕР во општините. Неговиот тежински фактор е 22% и е најмал во однос на тежинските вредности на другите два индикатора. Вредноста на овој индикатор е добиена врз основа на перцепцијата на одговорните државни службеници во партнер-општините, кои го оценуваа влијанието на постојните политики на централната власт во однос на следниве варијабли:

- непреченото имплементирање на надлежноста за ЈЕР во општината;
- рамномерниот регионален развој, во насока на намалување на разликите во развиеноста меѓу општините во еден регион, како и помеѓу населените места во една општина;
- меѓуопштинската соработка како начин за стимулирање на ЈЕР;
- поддршката за ЈЕР што централната власт ја има обезбедено за општините;
- степенот на запознаеност на локалните државни службеници со националните (државните) развојни планови.

Во двете анализирани години, оценките на варијаблите се движеле во опсегот од 2,27 до 3,00 (2009) и од 2,36 до 3,18 (2010). И во двете анализирани години најслаба оценка (2,27) доби директната поддршка за ЈЕР што ја има обезбедено централната власт за општините, додека најдобра оценка (3,00) беше постигната за степенот на запознаеност на локалните државни службеници со националните (државни) развојни планови.

Овие податоци укажуваат на тоа дека **централната власт многу малку ги помага општините во нивниот ЈЕР преку директни мерки (на пример, капитални инвестиции во комуналната инфраструктура, мерки за подобрување на вработувањето, итн.)**. Од друга страна, општините се доволно запознени со националните развојни планови на централно ниво, но за жал не се чувствуваат доволно моќни за да придонесат за што поуспешно реализирање на истите.

Индикатор 1.2: Финансиска поддршка од централната власт за стимулирање на локалните и на регионалните развој

Овој индикатор покажува во колкав дел централната власт обезбедила финансиска поддршка за општините за реализирање на ЈЕР. Оценката беше направена врз основа на реални финансиски трансфери од централната власт на општините, како и врз основа на перцепцијата на одговорните државни службеници надлежни за ЈЕР во општините. Варијаблите што беа користени вклучуваа:

- број на проекти и вкупен износ (МКД) со кој се финансирани проектите во општините, а се добиени од средствата наменети за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и за развој на селата;
- директна финансиска поддршка од централната власт во кофинансирањето на локалните развојни проекти;
- проекти што се заеднички кофинансирани помеѓу централната власт и општините и
- проекти кои биле целосно финансирани од централната власт.

Во текот на двете анализирани години, овој индикатор покажува една од најниските вредности, и тоа 1,51 (2009) и 1,49 (2010), и е единствениот од сите анализирани индикатори што покажува помала вредност во 2010 година во однос на 2009. Помеѓу анализираниите варијабли, најслабите оценки (речиси „чиста“ 1) се однесуваат на проектите за ЈЕР што се целосно финансирани од централната власт. **Ниските оценки уште еднаш потврдуваат дека централната власт многу малку учествува во финансирањето на локалните проекти од значење за ЈЕР.** Сепак, треба да се има предвид дека во ова истражување беа вклучени само 12 партнер-општини, а генерализирањето на овој индикатор за целата територија на РМ бара подетално истражување и вклучување на поголем број (по можност сите) општини.

Индикатор 1.3: Политики за задолжување на општините

При отсуство на финансиска поддршка од страна на централната власт, задолжувањето на општините претставува значаен фактор што може да обезбеди подобар ЈЕР, па оттаму и неговото значење за самите општини. Овој индикатор покажува колкаво е влијанието на постоечките политики за задолжување на општините, со цел да се стимулира ЈЕР, како и степенот на подготвеноста и желбата на општината за задолжување. 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 има реализирано задолжување во текот на 2009 или 2010 година.

Според добиените резултати, оценката за постојните политики за задолжување на општините во 2009 и 2010 изнесува 2,55, што укажува на недоволно ефикасните политики кои претставуваат проблем за општините да можат да реализираат задолжување. Сепак, треба да се потенцира дека во текот на 2011 беше воведена можноста општините да издаваат обврзници, со што би можела да се подобри оценката што се однесува на 2009 и 2010 година. Од сите анализирани општини, до 2010 година само една општина има успешно

реализирано задолжување. Сепак, зголемувањето на вредноста на оваа варијабла во 2010 година, во однос на 2009, укажува на тоа **дека општините сè повеќе се насочуваат кон задолжувањето, како начин да се стимулира ЛЕР**. Така, на пример, во 2009 година само 1 општина поднела барање до Министерство за финансии за добивање согласност за задолжување, додека во 2010 година овој број се зголемил на 5.

2.3. Подиндекс за финансиска состојба на општините за ЛЕР

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 25%, 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 2.1 (50%), кој се однесува на финансирањето на ЛЕР, а најмало индикаторот 2.3 (22%), кој се однесува на финансиската способност на општините за ЛЕР.

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2009 и 2010, се прикажани во табелата подолу. Средната оценка на овој подиндекс за 2010 година изнесува 2,65 и е поголема во споредба со 2009 (2,29).

2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010	
ПИ 2	Средна оценка		Средна оценка	ПИ 2
2,29	2,60	2.1. Финансирање на ЛЕР / 50%	3,27	2,65
	1,36	2.2. Користење на задолжување за финансирање на ЛЕР / 28%	1,45	
	2,75	2.3. Финансиска способност за ЛЕР / 22%	2,76	

Индикатор 2.1: Финансирање на ЛЕР

Овој индикатор дава преглед на планираните и реално остварените трошоци наменети за стимулирање на ЛЕР во општините и според значењето има најголемо влијание при одредувањето на финансиската состојба на општината за ЛЕР. Варијабли кои се користат за негово одредување се:

- вкупната вредност на реализираните капитални инвестиции во општината;
- постоењето на усвоен повеќегодишен план за капитални инвестиции;
- проценетиот вкупен буџет за имплементација на повеќегодишниот план и
- предвидените средства за капитални инвестиции планирани со првичниот буџет.

Во 2009 година, средната оценка на индикаторот изнесува 2,29, а во 2010 година вредноста се зголемила на 2,65. Ова зголемување е резултат пред сè на зголемените капитални инвестиции во 2010 година во однос на 2009, кои биле во функција на ЛЕР. Имено, вредноста на капиталните инвестиции по жител во просек изнесувала 1.414 денари по жител (2009) и се зголемила на 2.706 денари по жител во 2010 година. Оттаму и соодветната оценка на оваа варијабла бележи најголем пораст од 2,64 (2009) на 4,00 (2010). Сепак, и со ова оптимистичко зголемување на капиталните инвестиции во 2010 година, останува фактот дека **анализираните општини, во просек, финансирале четирипати помалку средства по жител во капитални инвестиции во споредба со државата во текот на 2010 година. Исто така, треба да се потенцира и дека постои голем диспарат помеѓу капиталните инвестиции во самите општини, кои се движат од околу 5.000 денари по жител (Струмица, Илинден) до околу 800 денари по жител (Боговиње, Гостивар).**

Општините покажуваат слаби резултати во однос на повеќегодишното планирање на капиталните инвестиции. Имено, само 25% од општините во 2009 и 30% во 2010 година, имале изработено планови за повеќегодишно планирање на капиталните инвестиции, планови кои се соодветно поткрепени со конкретни буџетски алокации за нивна примена. Имајќи предвид дека повеќегодишното буџетско планирање може да се користи како механизам за привлекување на дополнителни финансии, без разлика дали од централната власт или од меѓународни финансиски институции, зачудува фактот дека само мал број општини истото го применуваат во практиката.

Што се однесува до квалитетот на планирањето на капиталните инвестиции, што општините го прават уште во првичните верзии на нивните буџети, се забележува напредок во планирањето во 2010 во однос на 2009 година. Имено, со првичните верзии на буџетите, анализираните општини за 2009 година планирале во просек по 3.110 денари по жител, додека реализацијата изнесувала 45%. Во 2010 година, со првичните верзии на буџетот биле планирани 4.339 денари по жител, а реализацијата изнесувала 63%. Овие бројки укажуваат на тоа дека покрај тоа што општините вложуваат повеќе финансиски средства за капитални инвестиции во 2010, како стимул на ЛЕР, била подобрена и нивната реализација.

Поради сите овие параметри, вредноста на овој индикатор бележи најголем напредок во однос на другите индикатори, и тоа од 2,60 (2009) на 3,27 (2010), со што се зголемил за повеќе од 25%.

Индикаџор 2.2: Користење на задолжување за употребише на ЛЕР

Овој индикатор утврдува дали општините во текот на 2009 и 2010 година користеле задолжување, како можност за финансирање на ЛЕР, и дали презеле активности за проценка на кредитниот рејтинг на општината. Според

добиените податоци, само една општина го има искористено правото на задолжување (пред 2009 година), што значи дека успешно ги поминала сите потребни фази и ги исполнила потребните услови наметнати со законската регулатива. Во текот на 2009 и 2010 година, ниту една од анализираните општини нема реализирано задолжување.

Исто така, во текот на 2009 година само 2 општини (16%) имале изработено кредитен рејтинг на општината, а во текот на 2010 година овој број се зголемил на 4 (33%). **Овде треба да се нагласи дека иако изработката на кредитните рејтинзи на општините не претставува регулаторно барање според постојната регулатива, сепак недостигот од изработени кредитни рејтинзи ги спречува општините реално да ги проценат своите фискални капацитети за задолжување, а со тоа и пореално да го планираат ЛЕР.** Поради овие причини, вредноста на овој индикатор и во двете анализирани години е многу мала и изнесува 1,36 (2009) и 1,45 (2010).

Индикатор 2.3: Финансиска способност за ЛЕР

Овој индикатор ги отсликува реалните финансиски можности на локалните економии во општините за обезбедување доволни приходи во општинските буџети преку бројот на регистрираните правни субјекти, како и даноците на имот, фирмарината и персоналниот данок што се влеваат во општинската каса. Дополнително, извршена е и анализа на општинските буџети за тоа колкав дел се троши за развојни потреби, а колкав дел за тековни оперативно-административни потреби. Според извршените анализи, оценката на овој индикатор останува речиси иста во текот на 2009 (2,75) и 2010 година (2,76).

Според добиените резултати од анализираните општини, бројот на фирми по жител се движи во опсегот од 14 регистрирани фирми на 1.000 жители, до 61 фирма / 1.000 жители. Од друга страна, вкупните приходи од персонален данок, фирмарина и данок на имот во просек изнесувале 789 денари по жител (2009) и 763 денари по жител (2010), при што се забележува намалување од околу 3% на остварените приходи по овие основи. Сепак, овде треба да се потенцира големата разлика што постои меѓу анализирани општини. Имено, во 2010 година, овие приходи се движеле од 1.275 денари по жител (Охрид) до 221 денари по жител (Боговиње). **Очигледно е дека со вака голема разлика во приходите и тоа само по оваа основа, различни општини имаат различна можност за стимулирање на ЛЕР. Затоа, неминовно се налага потребата од воведување на формула за израмнување на приходите на општините, а со тоа и за обезбедување рамномерен ЛЕР на целата територија на државата.**

Во однос на т.н. развојни буџетски ставки, во 2010 година општините трошеле 26% од вкупниот буџет за развојни потреби, за разлика од 2009 кога овој процент изнесувал 21%. **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.³⁸

2.4. Подиндекс за перформанси на општинските услуги во ЛЕР

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 25%, додека тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени во табелата подолу, од каде што се гледа дека индикаторот 1.1 кој се однесува на организациската поставеност (структура) на ЕЛС има најголемо значење (50%).

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за периодот 2009–2010, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите.

2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010	
ПИ 3	Средна оценка		Средна оценка	ПИ 3
3,08	2,74	3.1. Организациска поставеност и капацитет за ЛЕР/ 50%	2,78	3,21
	3,62	3.2. Постојење на стратешки локални развојни документи / 30%	3,82	
	3,10	3.3. Имплементација на локалните развојни документи / 20%	3,39	

Индикатор 3.1: Организациона поставеност и капацитет за ЛЕР

Овој индикатор ја утврдува организациската поставеност (структура) на општинската администрација, како и нејзиниот капацитет за спроведување на надлежноста ЛЕР. Индикаторот се базира на неколку варијабли, и тоа:

- организациската поставеност во општината за локален економски развој и нејзината пополнетост во однос на систематизацијата на работните места;
- способноста на општината самостојно да изработи или ревидира стратешки документи и соодветни акциони планови;

38 За одредување на финансиската состојба на општината за стимулирање на ЛЕР може да се користат и други финансиски индикатори, како на пример: расположливоста на оперативните приходи, приходите по жител, структурата на приходите, итн. Овие беа детално анализирани во претходните извештаи за фискалните капацитети на општините, па затоа овде фокусот е ставен само на оние кои имаат влијание врз ЛЕР, а не беа опфатени во претходните извештаи.

- способноста на општината за планирање и реализација на меѓуопштински проекти;
- способноста на општината за реализација на прекугранични проекти финансирани од ЕУ (со оглед на значењето на оваа програма за идното користење на кохезиониот и на структурните фондови), и
- способноста за реализација на проекти финансирани преку јавно-приватно партнерство.

Средната оценка на овој индикатор изнесува 2,74 (2009) и 2,78 (2010), што укажува на многу мал, незначителен напредок.

Во однос на организациската поставеност, најчеста форма која ја користат урбаните општини е Одделение за ЈЕР, а во мал број општини постои и повисоката организациска форма, т.е. Сектор за ЈЕР. Во дел од руралните општини ЈЕР не е поставен како посебна организациска единица и има само назначено лице за ЈЕР. Сепак, она што посебно се забележува, без разлика на организациската форма, секторите или одделенијата за ЈЕР не се пополнети со потребниот број извршители. Ова најчесто се објаснува со фактот дека општината сè уште нема реални можности (финанси) за вистинска и целосна имплементација на ЈЕР, како и со ограничениот буџет на општината. Сепак, не помалку значаен е и фактот дека многу од општините не ја согледуваат (разбираат) улогата на ЈЕР и ангажирањето на повеќе извршители во таа насока, бидејќи најчесто во сегашен контекст, активностите на ЈЕР одделенијата се сведуваат на пополнување апликации за учество на проекти, а не како вистинско место каде што ќе се планира и реализира целокупниот развој на општините. Од добиените податоци во анализираните општини, според систематизацијата на работните места во 2010 година се планирани 51 работно место во Одделенијата за ЈЕР, а нивната пополнетост е само 50% (26 извршители). Поради ова, оценката за оваа варијабла е мала и изнесува 2,56 во 2009 и 2,64 во 2010 година.

Што се однесува до способноста на општината самостојно да изработи или да ревидира стратегиски документи и соодветни акциони планови, како и да планира и реализира меѓуопштински проекти, оценките се значително поголеми и изнесуваат околу 4,00 (2009) и 4,10 (2010). Сепак, овде треба да се потенцира дека овие оценки се добиени врз основа на перцепцијата на државните службеници во самите општини, а не по пат на оценка на нивните капацитети од страна на надворешни стручни лица. Како и да е, овој податок **покажува дека извршителите вработени во одделенијата/секторите за ЈЕР сметаат дека имаат доволно капацитети за изработка на стратешки развојни документи и нивна имплементација. Меѓутоа, бројот на постоечките развојни документи од разни области во општината, како и бројот на изработени и/или реализирани меѓуопштински (види Индикатор 3.2) проекти сугерираат на спротивен заклучок.**

Во однос на реализација на проекти од програмите за прекугранична соработка, многу малку општини (25%) досега имаат практично искуство во примена на истите. Затоа и оценките за 2009 и 2010 се 1,83 и 2,17, соодветно. Ситуацијата е најлоша во однос на проектите од јавно-приватното партнерство, каде што само една општина има успешно реализирано проект заедно со приватен инвеститор. **Имајќи предвид дека општините имаат големи потреби за капитални инвестиции и дека приватниот сектор е една реална можност за обезбедување на потребните финансиски средства, зачудува незаинтересираноста на локалните власти за градење на сопствените капацитети за реализација на проекти преку формата на ЈПП.**

Индикатор 3.2: Постојење на стратешки локални развојни документи

Овој индикатор утврдува колку општините поседуваат официјални развојни документи за ЛЕР, како што се Стратегиите за локален развој со вклучен профил и акционен план за нивна имплементација, потоа Стратегиите/плановите за рурален развој, за развој на малите и средните претпријатија, за развој на туризмот, комуналната инфраструктура, образованието, локалните еколошки акциони планови, итн. Дополнително индикаторот опфаќа и постоење на приоритетна листа на проекти и нејзино редовно ажурирање (на годишно ниво). Според добиените податоци, средната оценка на овој индикатор за 2009 изнесува 3,62, а за 2010 година 3,82.

Овие релативно високи оценки на вредноста на овој индикатор се должат пред сè на постоењето стратегии за ЛЕР во речиси сите општини, кои вклучуваат профил на општината и акциони планови за нивна реализација. Сепак, мора да се потенцира дека општините многу ретко изработуваат други развојни стратегии и планови, спомнати погоре во текстот. На пример, само две општини имаат изработено стратегии за развој на малите и средните претпријатија кои би биле двигатели на економскиот локален развој, а само три општини имаат изработено стратегии за развој на туризмот. Затоа, **потребата од изработка на сеопфатни локални стратегии за развој, кои покрај локалниот економски развој ќе вклучуваат и други области (мали и средни претпријатија, животна средина, образование, социјала, итн.) се наметнува како приоритет во идните развојни активности на секоја од општините.**

Индикатор 3.3: Имплементација на локалните развојни документи

Овој индикатор го мери исполнувањето на постојните локални развојни документи, како и нивното влијание врз целокупниот економски развој на општината и подобрувањето на услугите кон граѓаните. Според перцепцијата на одговорните државни службеници, влијанието од имплементацијата на развојните документи на општината врз нејзиниот економски раст и подобрувањето на услугите е многу големо, со тоа што ефектот е

позабележителен во подобрувањето на економската состојба во општината, отколку во подобрувањето на услугите што ги дава општината.

Соодветните оценки на овој индикатор за 2009 и 2010 година се 3,10 и 3,39, но повторно треба да се има предвид дека перцепцијата на одговорните државни службеници не може секогаш да ја одразува самата реалност. Имено, главен проблем со кој се соочуваат општините е неможноста целосно да се реализираат активностите и проектите што се планирани во стратешките документи. Одовде се наметнува прашањето дали изработката на стратешките документи се базира на реалните потреби и можности на општината, како и на начинот на кој се врши приоритизација (доколку воопшто се врши) на приоритетните мерки и активности. Исто така, како голем недостаток во секојдневното работење се наметнува непостоењето на утврден систем за мониторинг и евалуација, со кој би се мерела и оценувала реализацијата на стратешките локални развојни документи.

2.5. Подиндекс за транспарентност и отчетност во ЛЕР

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 20%, што значи дека според мислењата на одговорните државни службеници овој подиндекс има најмало значење за успешноста на ЛЕР. 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 2009–2010 и краток опис на индикаторите се дадени подолу во текстот.

2009		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2010	
ПИ 4	Средна оценка		Средна оценка	ПИ 4
2,90	2,82	4.1. Транспарентност и отчетност во планирањето и реализирањето на ЛЕР / 55%	3,09	3,05
	3,00	4.2. Достапност на информациите од јавен карактер / 45%	3,00	

Индикатор 4.1: Транспарентност и отчетност во планирањето и реализирањето на ЛЕР

Овој индикатор во себе ги вклучува: формите и начините на кои информациите за ЛЕР им се достапни за граѓаните, дали и како општината ги вклучува граѓаните во процесот на планирањето и реализацијата на локалните развојни политики, начините и формите на комуникација со граѓаните, како и постоењето (или непостоењето) на официјални процедури (донесени со

одлука на Советот или со решение на градоначалникот) со кои се утврдува учеството на граѓаните при приоритизацијата на развојните планови и програми на општината.

Според состојбата која е презентирана од страна на одговорните во партнер-општините, средната оценка за анализираните општини за 2010 година е 3,09 и бележи зголемување во однос на 2009 (2,82).

Сите партнер-општини, без исклучок, ги вклучуваат граѓаните во процесот на планирање и имплементација на развојните локални стратешки документи. Исто така, сите стратешки документи јавно се објавуваат на веб-страниците на општините. **Сепак, само мал број општини имаат изработено официјални комуникациски стратегии за соодветните стратешки развојни документи со кои ќе ги промовираат јавно и транспарентно своите развојни политики, па впечатокот е дека активностите се насочени само формално, а не и суштински, кон тоа да се презентира транспарентност и отчетност во работењето.**

Индикатор 4.2: 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 примените и одговорените барања за достапност на информациите од јавен карактер.

Според констатираната состојба, средната оценка на сите партнер-општини за 2009 и 2010 година е 3,00.

Заклучокот е дека општините добиваат многу малку барања за достапност на информациите од јавен карактер, и скоро во 100% од случаите на истите 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.

Препораки

Клучниот приоритет со цел да се стимулира локалниот и регионалниот развој во Република Македонија, е јакнењето на финансискиот аспект на ЕЛС и планските региони, бидејќи е директно поврзан со промовирањето на локалниот и регионалниот економски, но и севкупен, развој. Во оваа насока, можат да се препорачаат неколку конкретни мерки кои директно се однесуваат на финансиските аспекти, и тоа:

- Да се изработи методологија за изедначување (еквализација) на финансиските капацитети на општините;
- Да се изврши ревизија и да се адаптираат постојните методологии за блок-дотациите и капиталните трансфери, во насока на рамномерно стимулирање на локалниот економски развој, а одлуките за избор на капитални инвестиции да се носат на локално и/или регионално ниво;
- Зголемување на износот на ДДВ и на персоналниот данок на доход наменет за општините;
- Во целост да се имплементира Законот за рамномерен регионален развој и да им се овозможи на планските региони и општините да доставуваат предлог-проекти на вкупниот износ на средствата распределени за планските региони од Буџетот на Република Македонија, во согласност со законот (минимум 1% од БДП);
- Сите министерства (а не само Министерството за локална самоуправа), кои располагаат со финансиски средства за реализирање на регионални проекти од Буџетот на Република Македонија, да изготват и објават јасни и транспарентни процедури по кои планските региони и општините можат да учествуваат во спроведувањето на средствата за поттикнување на рамномерниот регионален развој;
- Да се олеснат и поедностават условите за задолжување на општините како можност за стимулирање на локалниот економски развој;
- Владата да формира посебен Фонд за финансирање на подготовката, аплицирањето и имплементацијата на развојните проекти финансирани од меѓународни финансиски институции, пред сè оние од ЕУ кои се

финансираат според ИПА правилата, со што ќе им се овозможи на општините и на регионите да го обезбедат учеството, доколку нивните проектни апликации се одобрени за финансирање и

- Локалната и централната власт да го промовираат партиципативното буџетирање, јавни дебати, отворени сесии на општинските и регионалните совети, како и обезбедување финансиски информации кои лесно можат да се следат преку интернет, локалните ТВ-станици и весниците.

Другите конкретни препораки кои не се директно поврзани со финансискиот аспект на локалниот и на регионалниот развој, а се однесуваат на артикулирање на процесот со гледишта од други димензии, како што се политиките, изведбата на администрацијата, транспарентноста и отчетноста, кои се добиени како резултат на презентираниот анализа и теренското истражување во партнер-општините, можат да се сублимираат на следниов начин:

- Да се зајакнат локалните и регионалните капацитети за планирање, имплементирање, мониторинг и евалуација на програмите и проектите за севкупен локален развој. Посебен акцент треба да се стави на повеќегодишното планирање за капитални инвестиции на локално и на регионално ниво кои ќе бидат соодветно поткрепени и со конкретни буџетски алокации за нивна примена;
- Општините да преземат активности за изработка на кредитен рејтинг, со што ќе се изврши реална проценка на фискалните капацитети, а со тоа ќе се создадат можности за пореално планирање на локалниот и на регионалниот развој;
- Општините да обезбедат посебна и соодветна организациската структура (сектор или одделение) која ексклузивно ќе работи на развојните потреби на општината, во која ќе се интегрираат активностите на сите други (административни) функции на општината (финансии, комунални дејности, урбанизам, образование, итн.). Да се обезбеди реална, а не само формална, поставеност на овие организациски структури, преку изработување на соодветни описи на работните места и нивно целосно пополнување со квалитетни извршители;
- При процесот на селекција за вработување на државни службеници во секторите/одделенијата за ЛЕР, освен што треба да се почитуваат принципите за транспарентност и недискриминација, посебен акцент треба да се стави на професионалните капацитети на кандидатите;
- Општинските администрации треба сериозно да се подготват за реализација (планирање, договарање, управување и контрола) на развојни проекти со користење на формата јавно-приватно-партнерство, каде што приватниот капитал ќе обезбеди потребна финансиска поддршка за реализирање на капитални проекти од јавен интерес;

- Освен изработка на стратешки документи за локален економски развој, општините да се ориентираат и кон изработка на други секторски стратешки документи од разни области кои се во нивна надлежност, како на пример, туризам, рурален развој, животна средина, комунални дејности, енергетика (дел), образование, спорт, култура, социјални дејности, итн;
- Да се воспостави вертикална и хоризонтална координација во процесот на планирањето и имплементацијата на проектите со регионално значење;
- На национално, регионално и локално ниво да се воспостават системи за мониторинг и евалуација со кои би се мерела и оценувала реализацијата на стратешките локални и регионални развојни документи. Во оваа насока, одредувањето на конкретни и мерливи индикатори на изведба треба да обезбеди редовно и прецизно следење на постигнатите ефекти и
- 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 го стимулираат учењето и запознавањето на граѓаните со нивните права за пристап до информациите. Со оглед на досегашната практика за отсуство на воља и подготвеност на властите да го стимулираат овој процес, вклучувањето на граѓанскиот сектор може да придонесе за подобрување на транспарентното и отчетно работење.

