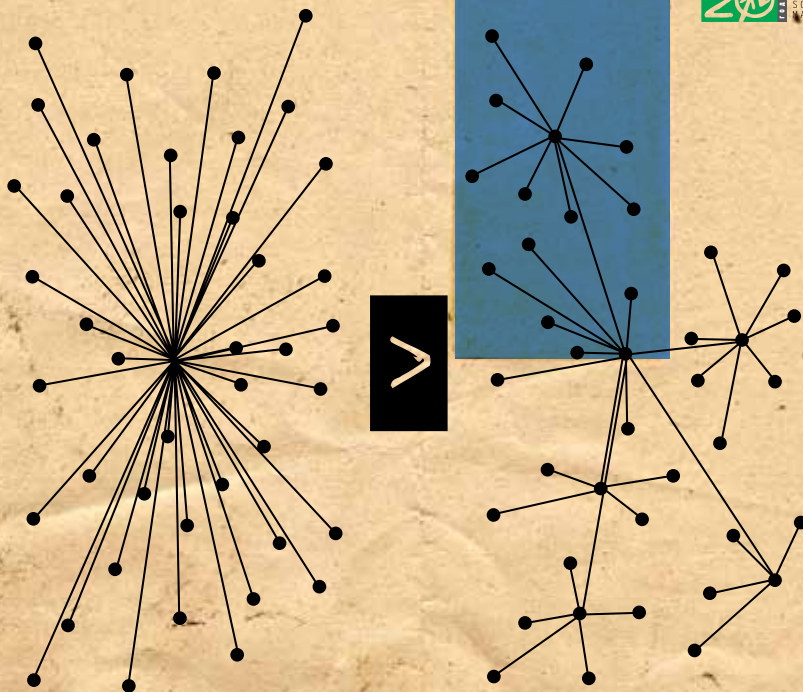




USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

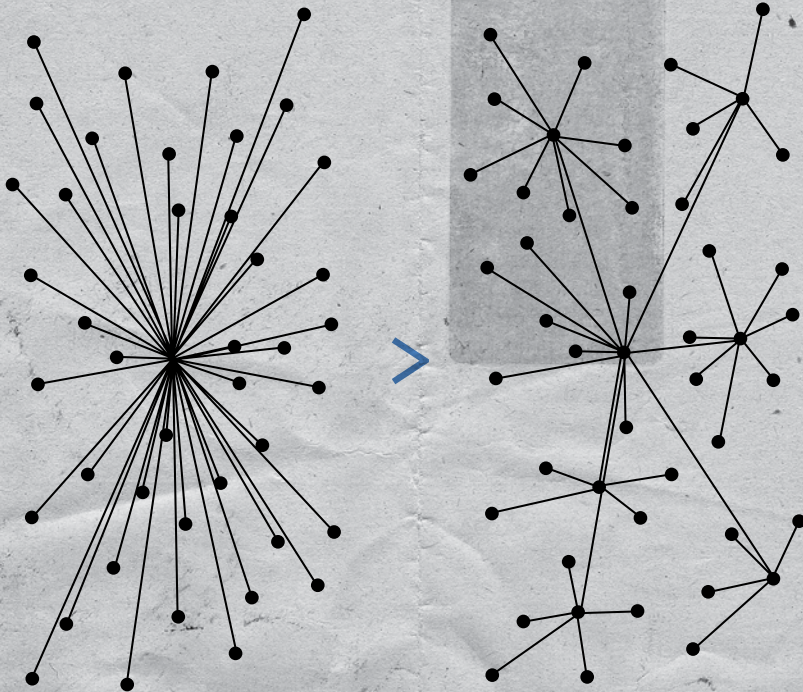


ФОНДАЦИЈА
ОПРЕДМЕТО
СОЦИЈАЛНО
МАКЕДОНИЈА



ЛОКАЛНИОТ и регионалниот РАЗВОЈ ВО РМ: НИТУ ЛОКАЛЕН, НИТУ РЕГИОНАЛЕН

Следење на процесот на децентрализација
на локалниот економски развој во РМ



ЛОКАЛНИОТ и регионалниот РАЗВОЈ ВО РМ: НИТУ ЛОКАЛЕН, НИТУ РЕГИОНАЛЕН

Следење на процесот на децентрализација
на локалниот економски развој во РМ
Извештај 2011

Скопје, септември 2012

Издава:

Фондација Отворено општество – Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, Извршен директор

Автори:

Јане Вртески, Наташа Илијева-Ацевска,
Марина Наумовска-Милевска и Георги Христов

Уредници:

Фани Каранфилова – Пановска
Кире Миловски
Александар Стојановски

Лектура:

Абакус

Ликовно - графичко обликување:

Кома

Печат:

Бато и Дивајн

Тираж:

200 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352.071.2(497.7)"2011"(047)

ЛОКАЛНИОТ и регионалниот развој во РМ : ниту локален ниту регионален : следење на процесот на децентрализација на локалниот економски развој во РМ : извештај 2011. - Скопје : Фондација отворено општество - Македонија, 2012. - 64, 64 стр. : табели ; 24 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Local and regional development in the Republic of Macedonia : neither local nor regional : monitoring the decentralization of local economic development in the Republic of Macedonia. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик

ISBN 978-608-218-158-5

а) Локална самоуправа - Развој - Македонија - 2011 - Извештаи
COBISS.MK-ID 92377098

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	9
КЛУЧНИ НАОДИ	11
1. Локалниот економски развој во Република Македонија	14
2. Анализа на резултатите од мониторингот на локалниот економски развој во РМ за 2011 година	18
2.1 Методолошки пристап	18
2.2 ИЛЕР индекс	20
2.3 Подиндекс за имплементација на политиките	22
2.3.1 Индикатор 1.1: Институционална поддршка на локалниот и на регионалниот развој од страна на на централната власт	23
2.3.2 Индикатор 1.2: Финансиска поддршка од централната власт за стимулирање на локалниот и на регионалниот развој	24
2.3.3 Индикатор 1.3: Политики за задолжување на општините	25
2.4 Подиндекс за финансиската состојба на општините за ЛЕР	26
2.4.1 Индикатор 2.1: Финансирање на ЛЕР	26
2.4.2 Индикатор 2.2 Користење на задолжување за потребите на ЛЕР	27
2.4.3 Индикатор 2.3. Финансиска способност за ЛЕР	28
2.5 Подиндекс за перформансите на општинските услуги во ЛЕР	29
2.5.1. Индикатор 3.1. Организациона поставеност и капацитет за ЛЕР	30
2.5.2 Индикатор 3.2. Постоене на стратешки локални развојни документи	32
2.5.3 Индикатор 3.3. Имплементација на локалните развојни документи	32

2.6	Подиндекс за транспарентност и отчетност во ЛЕР	33
2.6.1	Индикатор 4.1. Транспарентност и отчетност во планирањето и реализирањето на ЛЕР	34
2.6.2	Индикатор 4.2. Достапност на информациите од јавен карактер	34
2.7	Перцепцијата на граѓаните за ЛЕР	35
3.	Децентрализацијата, локалниот и регионалниот развој во процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ	38
3.1	Децентрализацијата во РМ според извештаите на Европската комисија 2008-2011	38
3.2	Регионалниот развој во РМ според извештаите на Европската комисија 2008-2011	41
3.3	Пристапен дијалог на високо ниво	44
3.3.1	Реформа на јавната администрација	44
3.3.2	Зајакнување на пазарната економија	45
4.	Финансирање на локалниот економски развој и рамномерниот регионален развој	48
4.1	Прашања во врска со финансирањето на капиталните инвестиции на локално ниво	48
4.2	Финансирање на рамномерниот регионален развој	54
4.3	Финансиски аспект на напорите за намалување на невработеноста	56
5.	ПРЕПОРАКИ	60

Кратенки

ЦРЛД	Центар за развој на локалната демократија
ФООМ	Фондација Отворено општество – Македонија
ЕЛС	Единица на локалната самоуправа
МЛС	Министерство за локална самоуправа
РМ	Република Македонија
ЛЕР	Локален економски развој
ИЛЕР	Индекс на перформансите на децентрализацијата (ИПД) во областа на ЛЕР
ЕУ	Европска унија
УСАИД	Американска агенција за меѓународен развој
ПСПД 2008–2010	Програма за спроведување на процесот на децентрализација 2008–2010
ОПД 2003–2004	Оперативна програма за децентрализација 2003–2004
ПСПД 2004–2007	Програма за спроведување на процесот на децентрализација 2004–2007
ДПТНР	Детален план за трансфер на надлежностите и ресурсите во процесот на децентрализација
ЗЕЛС	Заедница на единиците на локалната самоуправа на РМ
ЕК	Европска комисија
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
БДП	Бруто-домашен производ

МИА	Македонска информативна агенција
РРР	Рамномерен регионален развој
МКД	Македонски денар
ДДВ	Данок на додадена вредност





Извршно резиме

Овој извештај е изработен како дел од мониторингот на децентрализацијата кој од април 2012 година се одвива во рамките на Проектот на УСАИД (Американската агенција за меѓународен развој) за граѓанско општество¹, а кој го спроведува Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ). Во процесот на мониторинг се вклучени 12 партнер-општини² на ФООМ во кои, во соработка со Центарот за развој на локалната демократија (ЦРЛД) од Скопје, а во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализација“ во 2011 година, се набљудуваше спроведувањето на децентрализацијата во областа на локалниот економски развој (во натамошниот текст: ЛЕР), преку постигањата на сите дванаесет партнер-општини во текот на 2009 и 2010 година³. Наодите од мониторингот на ЛЕР за 2009 и 2010 година се искористени за компаративната анализа во рамките на овој извештај.

Целта на набљудувањето на имплементацијата на децентрализацијата е да се стимулира ефикасен, транспарентен и отворен процес на спроведување на децентрализацијата, преку следење, известување и јавно информирање за пренесувањето и извршувањето на надлежностите од страна на општините во областа на локалниот и регионалниот развој.

Во овој извештај се сублимирани резултатите од набљудувањето на спроведувањето на децентрализацијата во текот на 2011 година. По презентирањето на клучните (главните) наоди од истражувањето, се дава краток преглед на децентрализацијата во областа на ЛЕР во Република Македонија (РМ), а потоа се презентирани деталните резултати, со вклучени анализи на ниво на подиндекси и индикатори во областа на ЛЕР за 2011 година.

1 Компонента Б: Активности поврзани со процесот на децентрализација

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

3 “Реалност или само надлежност – извештај од следењето на децентрализацијата во областа локален економски развој за 2010 година”, <http://soros.org.mk/dokumenti/Lokalen-razvoj-MKD.pdf>

Освен заклучоците од набљудувањето, извештајот вклучува и преглед на децентрализацијата од аспект на локалниот економски развој, преку краток осврт на:

- Децентрализацијата, локалниот и регионалниот развој во процесот на пристапување на Република Македонија во Европската унија (ЕУ);
- Финансирањето на локалниот економски развој и рамномерниот регионален развој (PPP).

На крај, се таксативно наброени препораките што можат да служат за носење соодветни политики, со цел да се стимулира и реално да се помогне локалниот и регионалниот економски развој во РМ. Клучните наоди и препораките од претходниот извештај (2009 и 2010) се актуелни и во извештајот за 2011 година.

Сите податоци и анализи презентирани во овој извештај се однесуваат на средните вредности/оценки што ги постигнале партнер-општините во областа на ЈЕР во 2011 година и се компаративно согледани во однос на наодите од набљудувањето за 2009 и 2010 година.

Овој извештај, заедно со претходно изработените извештаи од областа на децентрализацијата од страна на ЦЛРД и публикувани од страна на ФООМ⁴, може да се користи од страна на Министерството за локална самоуправа (МЛС) во процесот на имплементирање на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014⁵, особено во програмските области за развивање на индикаторите за мерење на квалитетот на услугите на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) (испорака на услуги) и редицајнирање на системот за мониторинг и евалуација на спроведувањето на политиките за развој на локалната самоуправа.



4 Извештаите можете да ги најдете на веб-страницата на ФООМ <http://soros.org.mk/default.asp?lang=mk&menuid=2061>

5 <http://mls.gov.mk/index.php?news=462>

Клучни наоди

Генералниот заклучок што може да се извлече е дека Локалниот и регионалниот развој во РМ не е нишу локален, нишу регионален.

1. **Основа за распределба на финансиите** кон ЕЛС е „Програмата утврдена од Владата“, а не финансирање на програмите и проектите утврдени со развојните стратегии на општините.
2. Поддршката е насочена кон реализација на националните наместо на локалните приоритети и не придонесува за градење на локалната автономија и истата е дисперзирана, нетранспарентна и дозволува интервенции од централната власт за надлежности кои, според законот, се исклучиво локални, т.е. општински.
3. Не постојат јасни и транспарентни постапки за начинот на конкурирање за користење на капиталните дотации и критериумите според кои тие се доделуваат од централната на локалните власти.
4. Многу мали износи на капитални трансфери во општинските буџети (само 8% од вкупните капитални расходи на РМ во 2011).
5. Непочитување на законските процедури за висината и за начините на трошење на средствата за рамномерен регионален развој.
6. Нерационална и конзервативна улога на Националниот совет за регионален развој, преку носење конечни одлуки за финансирање на проектите доставени од Советите на регионите .
7. Износот што е планиран од централниот буџет за обемот и опфатот на планираните мерки за вработување, како и резултатите што се очекуваат за подобрување на ситуацијата, оваа намена, слично како и за регионалниот развој, е далеку од реалните потреби и нема суштински да влијае за реално намалување на невработеноста во РМ.

8. Податоците покажуваат дека, од една страна, во однос на имплементацијата на политиките за ЛЕР, општините се сè уште во голема мера финансиски зависни од централната власт.
9. Многу мал напредок е постигнат и во поглед на перформансите на општините и имплементацијата на политиките за ЛЕР.
10. Најголем напредок од страна на ЕЛС е постигнат во однос на подобрувањето на финансиската способност на општините за имплементација на ЛЕР, со вклучување на сè повеќе сопствени финансиски средства во локалниот развој.
11. Централната власт многу малку им помага на општините во областа на ЛЕР, преку директни мерки (на пример, капитални инвестиции во комуналната инфраструктура, мерки за подобрување на вработувањето, итн.). Од друга страна, иако општините се доволно запознаени со националните развојни планови на централно ниво, тие сепак не се доволно моќни за да придонесат за што поуспешно реализирање на истите.
12. Општините се сè повеќе заинтересирани и се ориентираат кон задолжувањето, како начин за стимулирање на локалниот економски развој.
13. Капиталните трансфери до ЕЛС во 2011 изнесуваат само околу 9% од капиталните расходи на централната власт. Исто така, постои голем диспарат меѓу висината на капиталните инвестиции по жител помеѓу анализираниите општините (од околу 550 МКД/жител до околу 10.000 МКД/жител).
14. Општините покажуваат слаби резултати и во однос на повеќегодишното планирање на капиталните инвестиции. Само 30% имаат изработено планови за повеќегодишно планирање на капиталните инвестиции, кои се соодветно поткрепени со конкретни буџетски алокации за нивна примена.
15. Многу мал број општини изработуваат кредитен рејтинг, а недостигот од истиот ги спречува реално да ги проценат своите фискални капацитети за задолжување, а со тоа и пореално да го планираат ЛЕР.
16. Вкупните приходи на анализираниите ЕЛС од персонален данок, фирмарина и данок на имот по жител, во просек изнесувале 1.400 МКД и се речиси двојно поголеми во однос на 2009 и 2010 година. Сепак, дистрибуцијата и натаму останува да биде многу нерамномерна и

постои голема разлика меѓу општините, која се движи од 700 МКД/жител до 3.000 МКД/жител. Оваа голема разлика на приходите само по оваа основа, придонесува различни општини да имаат различна можност за стимулирање на ЛЕР.

17. 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 е само назначено лице за ЛЕР. Сепак, она што особено се забележува, без оглед на организациската форма, е дека секторите или одделенијата за ЛЕР не се пополнети со потребниот број извршители.
18. 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, статусот и реализацијата на постојните развојни документи од разни области во општините сугерира спротивен заклучок.
19. 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.
20. 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.
21. 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.
22. 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

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 којашто дава надеж дека лошата економска состојба на населението може да се промени преку имплементација на локални и регионални проекти.

Политиките кои се однесуваат на локалниот економски развој и плановите за нивно остварување во периодот што е предмет на набљудување во овој извештај се дел од Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011–2014⁶ и од Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2008–2010 (ПСПД 2008–2010)⁷.

Овие програми се засновани на стратешките цели на реформата на локалната самоуправа и процесот на децентрализација и се надградуваат на целите на Оперативната програма за децентрализација 2003–2004 (ОПД 2003–2004)⁸ Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2004–2007 (ПСПД 2004–2007)⁹ и Деталниот план за трансфер на надлежностите и ресурсите во процесот на децентрализација (ДПТНР)¹⁰, донесен во април 2005 година.

Законот за локалната самоуправа¹¹ 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

6 <http://mls.gov.mk/index.php?news=462>

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

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

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

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

11 „Службен весник на РМ“, бр.5/2002

општината, а Законот за Градот Скопје¹² (во членот 10 и членот 15 точка з) ги предвидува работите за чие извршување е надлежен Градот Скопје, односно општините во Градот Скопје, во рамките на надлежноста локален економски развој, меѓу кои:

- планирање на локалниот економски развој;
- утврдување на развојните и на структурните приоритети;
- водење на локалната економска политика, и
- поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво

Законската уреденост на локалниот економски развој, како надлежност којашто треба да ја имплементираат општините, е тесно поврзана со легислативата што се однесува на голем број други надлежности кои влијаат врз имплементацијата на ЛЕР.

Во 2011 година од особена важност за ЛЕР беше донесувањето или измената на низа законски прописи од областа на урбанизмот¹³ со кои беше проширена надлежноста, пред сè со Законот за постапување со бесправно изградените објекти¹⁴ и Законот за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградените објекти¹⁵, како и со Законот за градежното земјиште¹⁶ и Законот за изменување и дополнување на Законот за градежното земјиште¹⁷.

Според Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011–2014 во следниве три години, *„главни предизвици ќе бидат: демократско управување на локално ниво и интегрираниот и одржлив развој на единиците на локалната самоуправа. Овие елементи се особено важни за создавањето амбиент за привлекување на инвестициите, за економски раст и воспитување развој кој подеднакво ќе се жрижи за економските, социјалните и еколошките аспекти на ниво на ЕЛС“*.

Суштината на оваа програма е *„преку реализација на низа осмислени мерки да се постигнат динамичен локален економски развој, кој ќе влијае на квалитетот на живеењето во локалната заедница“* (Табела 1).

12 „Службен весник на РМ“, бр.55/2004

13 Од 1 јули 2011 година општините се стекнаа со право да управуваат со државното градежно неизградено земјиште, што е еден од предусловите за ЛЕР.

14 Службен весник на РМ бр.23/11

15 Службен весник на РМ бр. 54/11

16 Службен весник на РМ бр. 17/11

17 Службен весник на РМ бр. 53/11

Табела 1: Табеларен приказ на главната цел, резултатите и активностите

ГЛАВНА ЦЕЛ	АКТИВНОСТИ	РЕЗУЛТАТИ
Сеопфатен и одржлив локален развој	Координирано спроведување на локалните и регионалните развојни политики со оние на национално ниво	Економски зајакнати и развојно ориентирани ЕЛС

Остварувањето на оваа цел е возможно „во корелација со обезбедувањето ѝголема финансиска стабилност на општините, намалувањето на диспаритетите меѓу ѝланските региони и општините, ѝопштинкувањето на учествоѝто на граѓаните во донесувањето на одлуките за прашањата од локална надлежност, како и воспоставувањето ѝаршнерства меѓу единиците на локалната самоуправа, со граѓанскиот сектор и со други релевантни организации и субјекти“.

Во своите систематизирани ставови за 2009, 2010 и 2011 година¹⁸, Заедницата на единиците на локалната самоуправа на РМ (ЗЕЛС) ги пренесува своите видувања 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, а имаат свое влијание врз ЛЕР. 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. Според систематизираните ставови на ЗЕЛС за 2011¹⁹ година, за понатамошен развој на ЛЕР е неопходно, меѓу другото:

- целосно почитување на Законот за рамномерен регионален развој;
- советите за регионален развој самостојно да ги утврдуваат приоритетните проекти и истите да не бидат предмет на дополнително оценување;
- при креирањето на националните програми за поддршка на развојот, да се води сметка за потребите и можностите на општините со седиште во село, и
- да се утврди правна основа во согласност со која општините ќе се стекнат со право на управување со земјоделското земјиште, пасиштата и шумите, за потребите на руралниот развој и развојот на земјоделството.

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

¹⁹ <http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2011/SISTEMATIZIRANI%20STAVOVI%20na%20ZELS%20%20%20dekemvri%202011.pdf>

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 којашто дава надеж дека лошата економска состојба на населението може да се промени преку имплементација на локалните и регионалните проекти.

Пред донесувањето на Законот за локалната самоуправа во 2002 година, во декември 2001 година *Американската агенција за меѓународен развој (USAID)*, 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.

2. **Анализа на резултатите од мониторингот на локалниот економски развој во РМ за 2011 година**

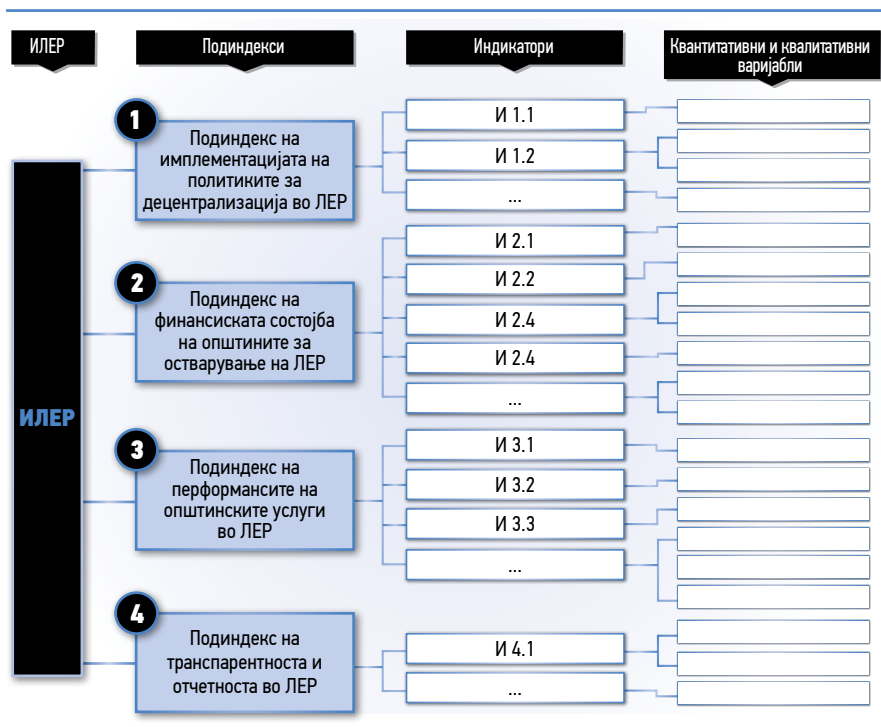
2.1 Методолошки пристап

Со цел да се обезбеди континуитет и унифицираност на резултатите, истражувањето во областа на ЛЕР го задржува истиот методолошки пристап²⁰ и специфичната методологија што се користени во претходните истражувања во областите финансии, образование, урбанизам со урбанистичко планирање, ЛЕР, комунални дејности, во рамките на проектот на ФООМ - „Транспарентна и ефикасна децентрализација“:

- 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 Индексот на перформансите на децентрализацијата (ИПД) во областа на ЛЕР - ИЛЕР, според кој индексот ИЛЕР се добива од четири соодветни подиндекси, кои пак се пресметуваат преку множество индикатори за секој подиндекс посебно.

²⁰ 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“, ФИООМ (2010), достапен на македонски, албански и на англиски јазик на <http://www.soros.org.mk/default.asp?lang=mak&menuid=430>



Слика 1: Процес на одредување на ИЛЕР

Накратко, одредувањето на ИЛЕР го следи процесот што е претставен на сликата, 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.

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 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 егзактни математички формули, кои резултираат со квантитативна оценка за нивото на перформансите на општините во областа на ЛЕР;

Голем дел од податоците што се бараат со прашалниците, особено во делот на локалните финансии, беа споредувани со официјалните податоци објавени во завршната сметка и во другите годишни извештаи на општините;

Во рамките на извештајот е користена и споредбената анализа на трендот на задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат на локално ниво за 2010 и 2011 година²¹.

Беа користени и дополнителни извори на податоци, како: правни прописи, службени гласници на општините, статистички показатели и анализи и сл.

2.2 ИЛЕР индекс

Индексот на локалниот економски развој (ИЛЕР) за 2011 година изнесува 3,01 (2010 - 2,73 и 2009 - 2,54).

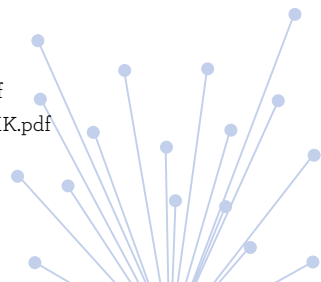
Генералниот заклучок што може да се извлече е дека во 2011 година областа на ЛЕР покажува позитивен, растечки тренд во однос на 2009 и 2010 година, и што во сите четири подиндекси, но сè уште е само во функција на „финансираната децентрализација“, а не висинската скала за развој на ЕЛС.

Ваквиот заклучок се совпаѓа и со теренското истражување на мислењето на граѓаните, што беше направено кон крајот на 2011 година, кога граѓаните врз основа на нивната перцепција за имплементацијата на надлежностите од страна на општините, иако го потврдија позитивниот тренд сепак го оценија ЛЕР најслабо во однос на другите надлежности²².

Подиндексите што го формираат ИЛЕР, нивните тежински фактори, како и соодветните оценки за годините 2011, 2010 и 2009, се дадени во табелата подолу:

21 <http://soros.org.mk/dokumenti/Glasot-na-graganite-MK.pdf>

22 <http://www.soros.org.mk/dokumenti/Glasot-na-graganite-MK.pdf>



Табела 2

	Подиндекси	Тежински фактор	PM 2009	PM 2010	PM 2011
1.	ПИ 1: Имплементација на политиките за децентрализација во ЛЕР	30%	2,06	2,19	2,51
2.	ПИ 2: Финансиска состојба на општините за остварување на ЛЕР	25%	2,29	2,65	2,71
3.	ПИ 3: Перформанси на општинските услуги во ЛЕР	25%	3,08	3,21	3,62
4.	ПИ 4: Транспарентност и отчетност во ЛЕР	20%	2,90	3,05	3,37
ИЛЕР			2,54	2,73	3,01

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.

Главни карактеристики на подиндексите што го сочинуваат ИЛЕР, во периодот 2009–2011 година, се следниве:

- Подиндексот за имплементација на политиките за децентрализација во ЛЕР има најголемо значење. Имајќи предвид дека овој подиндекс дава оценка за влијанието на централната власт (преку креирање политики, поддршка во имплементација на локалните проекти, итн.) врз надлежноста, може да се заклучи дека општините се сè уште во голема мерка зависни од централната власт во реализирањето на надлежноста ЛЕР. Ваквата перцепција од страна на општините во овој период може да се објасни со важноста од донесување или измена на низа законски прописи од областа на урбанизмот, кои истовремено се и еден од предусловите за ЛЕР, пред сè Законот за постапување со бесправно изградените објекти²³ и Законот за градежното земјиште²⁴. Овие закони, заедно со Законот за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградените објекти²⁵ и Законот за изменување и дополнување на

23 Службен весник на РМ бр.23/11

24 Службен весник на РМ бр. 17/11

25 Службен весник на РМ бр. 54/11

Законот за градежното земјиште²⁶, се донесоа во 2011 година, а нивните првични ефекти врз ЛЕР ќе се набљудуваат со следниот мониторинг за 2012 година.

- Подиндексот за финансиската состојба на општините за имплементација на ЛЕР, во 2011 бележи позитивен тренд во однос на 2010 и 2009 година.
- Напредок е постигнат во поглед на перформансите на општините и имплементацијата на политиките за ЛЕР, и тоа од околу 14% во однос на 2009 година, со што продолжува јакнењето на капацитетите на општините во спроведувањето на надлежноста.
- Општините постигнале напредок во однос на перцепцијата за транспарентноста и отчетноста на општините во областа на ЛЕР, пред сè во презентацијата на реализираните активности во поглед 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 за сите општини за 2011, 2010 и 2009 година.

2.3 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 најголема тежинска вредност има индикаторот 1.2, кој се однесува на финансиската поддршка од централната власт за стимулирање на локалниот и регионалниот развој, а најмала индикаторот 1.1, кој се однесува на институционалната поддршка на централната власт на локалниот и регионалниот развој. Од друга страна, пак, средната оценка на индикаторот 1.3 - Политики за задолжување на општините во 2011 има најголема вредност во однос на другите индикатори во текот на набљудувањата. Вредноста на подиндексот во 2011 година е 2,51 и бележи континуиран пораст во однос на 2010 (2,19) и 2009 (2,06).

Генералниот заклучок што може да се извлече е 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, сè повеќе сметаат дека успешната имплементација на ЛЕР може да се реализира преку задолжување на општините, односно со поголема самостојност на општините.

26 Службен весник на РМ бр. 53/11

Вредноста на индикаторите што го формираат овој подиндекс и тежинските вредности, заедно со соодветните средни вредности и оценки на индикаторите за 2011, како и соодветните средни оценки на индикаторите за 2010 и 2009 година, се прикажани во табелата подолу.

Табела 3

2009		2010		ИНДИКАТОР	2011		
ПИ 1	Средна оценка на индикаторот	ПИ 1	Средна оценка на индикаторот		Средна вредност на индикаторот	Средна оценка на индикаторот	ПИ 1
2,06	2,68	2,19	2,79	1.1. Институционална поддршка од централната власт на локалниот и регионалниот развој (22%)	0,53	2,42	2,51
	1,51		1,49	1.2. Финансиска поддршка од централната власт за стимулирање на локалниот и регионалниот развој (43%)	0,95	2,20	
	2,36		2,66	1.3. Политики за задолжување на општините (35%)	1,04	2,96	

2.3.1 Индикатор 1.1: Институционална поддршка на локалниот и на регионалниот развој од страна на централната власт

Овој индикатор покажува како раководните лица ја оцениле институционалната поддршка што ја обезбедува централната власт за стимулирање на ЛЕР 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 оценуваат влијанието на постојните политики на централната власт во однос на следниве варијабли:

- непреченото имплементирање на надлежноста за ЛЕР 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 ЛЕР;

- поддршката за ЛЕР што централната власт ја има обезбедено за општините, и
- степенот на запознаеност/вклученост на локалните државни службеници со/во националните (државните) развојни планови.

Во трите анализирани години, само индикаторот *институционална поддршка на централната власт на локалните и регионалните развој* нема тренд на зголемување. Намалувањето на неговата вредност во 2011 во однос на претходните години најверојатно се должи на сè уште нејасните ефекти од донесувањето или измената на низа законски прописи од областа на урбанизмот, кои истовремено се и еден од предусловите за ЛЕР, пред сè Законот за постапување со бесправно изградените објекти²⁷ и Законот за градежното земјиште²⁸.

Овие податоци и во 2011 година укажуваат на тоа дека централната власт преку директни мерки (капитални инвестиции во комуналната инфраструктура, мерки за подобрување на вработувањето, итн.) многу малку ги помага општините во реализацијата на нивниот ЛЕР. Од друга страна, во 2011 година ова доведе до ситуација општините да тврдат дека не се доволно запознаени со националните развојни планови на централно ниво, што е разлика во однос на претходните години.

2.3.2 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 ЛЕР. Оценката беше добиена врз основа на реални финансиски трансфери од централната власт на општините, како и врз основа на перцепцијата на одговорните државни службеници надлежни за ЛЕР во општините. Варијаблите што беа користени вклучуваа:

- број на проекти и вкупен износ (во 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 од централната власт и од општините;
- политиките за распределба на капиталните трансфери до општините.

27 Службен весник на РМ бр.23/11

28 Службен весник на РМ бр. 17/11

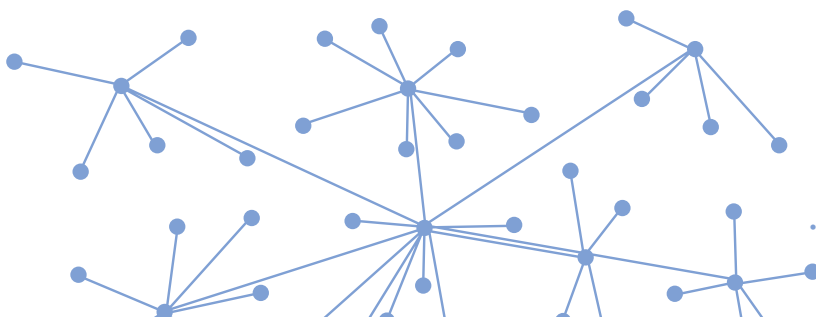
Во 2011 година има значајно зголемување на овој индикатор од 32% во однос на претходните години. Ова, пред сè, се должи на фактот што во 2011 година беа завршени дел од порано започнатите проекти во делот на инфраструктурата, кои беа финансирани од страна на Владата, па перцепцијата за финансиската поддршка е поголема отколку во претходните години.

2.3.3 Индикатор 1.3: Политики за задолжување на општините

При отсуство на соодветна финансиска поддршка од страна на централната власт, задолжувањето на општините претставува значаен фактор што може да обезбеди подобар ЛЕР, па оттаму и неговото значење за самите општини. Овој индикатор покажува колкаво е влијанието на постојните политики за задолжување на општините, со цел да се стимулира ЛЕР, 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 Министерството за финансии за реализирање на задолжувањето и, конечно, дали има реализирано задолжување во текот на 2009, 2010 или 2011 година.

Во текот на 2011 бројот на анализираните општини кои планираат или успешно реализирале задолжување е значително зголемен во однос на претходните години. Зголемувањето на вредноста на оваа варијабла во 2011 година, во однос на претходните, 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. Во 2011 година овој механизам го користат 9 општини (или 75% од анализираните општини), и тоа:

- четири општини веќе имаат реализирано задолжување;
- три општини имаат поднесено барање до Министерството за финансии за добивање согласност за задолжување, и
- две општини имаат усвоено одлука на Советот за задолжување, но немаат поднесено барање до Министерството за финансии.



2.4 Подиндекс за финансиската 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 подиндексот во 2011 година е 2,71 и бележи континуиран пораст во однос на 2010 (2,65) и 2009 (2,29).

Генералниот заклучок што може да се извлече е дека во општините, иако сè уште не постигнале континуирано зголемување на средствата за реализацијата на капиталните расходи, постои тренд на зголемување на средствата од сопствени извори, како и од задолжување, кои ги инвестираат во развојот на ЛЕР.

Табела 4

2009		2010		ИНДИКАТОР	2011		ПИ 2
ПИ 2	Средна оценка на индикаторот	ПИ 2	Средна оценка на индикаторот		Средна вредност на индикаторот	Средна оценка на индикаторот	
2,29	2,60	2,65	3,27	2.1. Финансирање на ЛЕР (50%)	1,41	2,83	2,71
	1,36		1,45	2.2. Користење на задолжување за ЛЕР (28%)	0,55	1,96	
	2,75		2,76	2.3. Финансиска способност за ЛЕР (22%)	0,75	3,42	

Вредноста на индикаторите што го формираат овој подиндекс и тежинските вредности, заедно со соодветните средни вредности и оценки на индикаторите за 2011, како и соодветните средни оценки на индикаторите за 2010 и 2009 година, се прикажани во горната табела.

2.4.1 Индикатор 2.1: Финансирање на ЛЕР

Овој индикатор дава преглед на планираните и на 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 по жител;
- предвидените средства за капитални инвестиции планирани со првичниот буџет по жител, и
- по усвоен повеќегодишен план за капитални инвестиции.

Во 2011 година, средната оценка на индикаторот 2.1 – финансирање на ЛЕР – изнесува 2,83, и бележи намалување во однос на 2010 (3,27) и 2009 (2,60). Ова покажува дека еден од најважните параметри на децентрализацијата – фискалните капацитети на општините за имплементација на надлежностите – наместо да го продолжи трендот на зголемување, бележи намалување од околу 16%.

Намалувањето на вредноста на индикаторот во 2011 година е пред сè резултат на намалените капитални инвестиции во анализираните општини во 2011 година во однос на 2010. Вредноста на капиталните инвестиции изнесувала во просек 2.209 МКД/жител (2011) и се намалила во однос на 2010 (2.706 МКД/жител). Исто така, анализираните општини, во просек, финансирале петпати помалку средства по жител во капитални инвестиции во споредба со државата во текот на 2011 година. Треба да се нагласи дека постои голем диспаратет меѓу капиталните инвестиции во самите општини, кои се движат од околу 550 МКД/жител до околу 10.000 МКД/жител.

Општините сè уште не му посветуваат значајно внимание на повеќегодишното планирање на капиталните инвестиции. Имено, и во 2011 година бројот на општините кои имале изработено планови за повеќегодишно планирање на капиталните инвестиции – планови кои се соодветно поткрепени со конкретни буџетски алокации за нивна примена – е 30%, како и во 2010 година.

Во 2011 година се забележува мал, но натамошен напредок во квалитетот на буџетското планирање на капиталните инвестиции – во првичните верзии на нивните буџети. Имено, процентот на реализацијата на планираните капиталните инвестиции во 2011 е 65,65%, и покажува натамошен раст во однос на 2010 (63%) и 2009 (45%).

2.4.2 Индикатор 2.2 Користење на задолжување за поотребиите на ЛЕР

Овој индикатор утврдува дали општините користеле задолжување, како можност за финансирање на ЛЕР, и дали презеле активности за проценка на кредитниот рејтинг на општината. Според добиените податоци, три општини (25%) користеле задолжување, што значи дека успешно ги поминале сите потребни фази и ги исполниле потребните услови наметнати со законската регулатива. Ова е значителен напредок во однос на претходните години, кога

ниту една од анализираните општини немаше реализирано задолжување. Висината на задолжувањата е од 25 до 61 милион денари.

Исто така, во текот на 2011 се зголемил и бројот на општините кои имале изработено кредитен рејтинг на општината – 5, во однос на 2010 (4) и 2009 (2). И во овој извештај сакаме да нагласиме дека изработката на кредитните рејтинзи на општините ќе им овозможи на општините реално да ги проценат своите фискални капацитети за задолжување, а со тоа и пореално да го планираат ЛЕР.

Иако вредноста на овој индикатор во сите анализирани години е многу мала – 1,96 (2011), 1,45 (2010) и 1,36 (2009) – може да се очекува негово континуирано зголемување, соодветно на подготвеноста на општините да го користат задолжувањето како инструмент за поддршка на ЛЕР.

2.4.3 Индикатор 2.3. Финансиска способност за ЛЕР

Овој индикатор ги отсликува реалните финансиски можности на локалните економии во општините за обезбедување доволно приходи во општинските буџети преку бројот на регистрираните правни субјекти, како и даноците на имот, фирмарината и персоналниот данок што се слеваат во општинската каса. Дополнително е извршена анализа на општинските буџети за да се утврди колкав дел се троши за развојни потреби, а колкав дел за тековни оперативно-административни потреби. Според извршените анализи, оценката на овој индикатор значително се зголемила во 2011 година (3,42) во однос на 2010 година (2,76) и 2009 година (2,75).

Според добиените резултати од анализираните општини, во 2011 година бројот на фирми по жител се движи во опсегот од 12 регистрирани фирми на 1.000 жители, до 65 фирми/1.000 жители. Вредноста на оваа варијабила во одредувањето на вредноста на индикаторот нема големи промени во периодот од три години и се движи во границите од 3,50 (2011 и 2009) до 3,63 (2010).

Од друга страна, приходите од персонален данок, фирмарина и данок на имот по жител во 2011 година изнесуваат во просек 1.400 МКД и се значително поголеми во однос на 763 МКД (2010) и 789 МКД (2009).

Сепак, овде треба да се нагласи дека и натаму има голема разлика меѓу анализираните општини, како и во претходните години. Имено, во 2011 година овие приходи се движеле од 700 МКД/жител до 3.000 МКД/жител. 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, уште еднаш нагласуваме дека неминовно се налага побрзата и*

воведување 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 2011 и 2010 година општините трошеле околу 25% од вкупниот буџет за развојни потреби, за разлика од 2009 кога овој процент изнесувал 21%. И овој извештај го поткрепува 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.²⁹

2.5 Подиндекс за перформансите 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 подиндексот во 2011 година е 3,58 и бележи континуиран пораст во однос на 2010 (3,21) и 2009 (3,08).

Генералниот заклучок што може да се извлече е дека општините ги зајакнале своите капацитети и создале соодветни организациски структури кои се одговорни за поддршка на ЛЕР. Бројот на стратешки документи се зголемува и свеста за нивната потреба е веќе присутна во општините. Меѓутоа, малку се работи на мониторингот на имплементацијата на стратешките документи и врз нивната ревизија. Речиси сите анализирани општини имаат потреба од ревизија на нивните стратешки планови за развој на општината.

Вредноста на индикаторите што го формираат овој подиндекс и тежинските вредности, заедно со соодветните средни вредности и оценки на индикаторите за 2011, како и соодветните средни оценки на индикаторите за 2010 и 2009 година, се прикажани во табелата подолу.

²⁹ 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.

Табела 5

2009		2010		ИНДИКАТОР	2011		
ПИ 3	Средна оценка на индикаторот	ПИ 3	Средна оценка на индикаторот		Средна вредност на индикаторот	Средна оценка на индикаторот	ПИ 3
3,08	2,74	3,21	2,78	3.1. Организациска поставеност и капацитети на ЛЕР (50%)	1,71	3,42	3,62
	3,62		3,82	3.2. Постоене стратешки локални развојни документи (стратегии, планови, програми) (30%)	1,23	4,08	
	3,10		3,39	3.3. Имплементација на локални развојни документи (20%)	0,69	3,45	

2.5.1. 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 ги изработи или да ги ревидира стратешките документи и соодветните акциски планови;
- способноста на општината за планирање и реализација на меѓуопштинските проекти, и
- способноста за реализација на проекти финансирани преку јавно-приватното партнерство.

Средната оценка на овој индикатор изнесува 3,42 (2011), 2,78 (2010) и 2,74 (2009), што укажува на значителен напредок во 2011 во однос на претходните години.

Во однос на организациската поставеност, најчеста форма којашто ја користат урбаните општини е Одделението за ЈЕР (8 општини), а во мал број општини постои и повисока организациска форма, т.е. Сектор за ЈЕР (2 општини). Во две од руралните општини за ЈЕР не е воспоставена посебна организациска единица и има назначено само лице за ЈЕР.

И во овој извештај сака да се нагласи дека без оглед на организациската форма, секторите или одделенијата за ЈЕР не се пополнети со потребниот број извршители. И во 2011 преовладува мислењето дека општините сè уште немаат реални можности (финансии) за вистинска и целосна имплементација на ЈЕР, како резултат на ограничениот и недоволен буџет на општината за ЈЕР. Исто така, и натаму многу од лидерите на општините не ја согледуваат (разбираат) улогата на ЈЕР и ангажирањето на повеќе извршители во таа насока, бидејќи во сегашен контекст активностите на ЈЕР одделенијата најчесто се сведуваат на пополнување апликации за учество на проекти, а не како вистинско место каде што ќе се планира и ќе се реализира целокупниот развој на општините.

Врз основа на перцепцијата на државните службеници од општините за способноста на општината самостојно да изработи или да ги ревидира стратешките документи и соодветните акциски планови, како и да ги планира и реализира меѓуопштинските проекти, оценките се многу високи и изнесуваат околу 4.00 во сите три години. Овој податок сугерира на фактот дека извршителите вработени во одделенијата/секторите за ЈЕР сметаат дека имаат доволно капацитети за изработка на стратешки развојни документи и за нивна имплементација. И покрај зголемената компетентност и самоверба од страна на вработените во општините, овој извештај ја нагласува потребата од следење на современите постигања во областа на стратешкиот менаџмент и менаџментот на промени во локалните самоуправи во демократските земји и користењето надворешни консултанти во дефинирањето и имплементацијата на процесите на промени. Ова е од особено значење за сите анализирани општини со оглед на тоа дека голем дел од нивните стратешки документи треба да се ревидираат или да се изработат нови.

Врз зголемувањето на вредноста на овој индикатор влијае податокот дека во 2011 година четири општини ги имаат реализирани проектите преку моделот на јавно-приватно партнерство. Овој извештај повторно ја нагласува потребата локалните власти да го зголемуваат своето знаење за можностите за реализација на проекти, преку формата на ЈПП.



2.5.2 Индикатор 3.2. Постојење на стратешки локални развојни документи

Овој индикатор утврдува колку официјални развојни документи за ЛЕР поседуваат општините, како што се стратегиите за локален развој со вклучен профил и акциски 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 акциски планови, итн. Дополнително, индикаторот опфаќа и постоење на приоритетна листа на проекти и дали истата се ажурира редовно (на годишно ниво). Средната оценка на овој индикатор бележи позитивен тренд – во 2011 изнесува 4,08, за 2010 година 3,82 и за 2009 изнесува 3,62.

Во 2011 година високата оценка на вредноста на овој индикатор не е резултат само на постоењето стратегии за ЛЕР во речиси сите општини, кои го вклучуваат профилот на општината и акциските планови за нивна реализација, туку и од изработените други стратешки документи. Може да се каже дека најголем дел од општините се свесни за 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.).

2.5.3 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.

Соодветните оценки на овој индикатор имаат позитивен тренд – 3,45 (2011), 3,39 (2010) и 3,10 (2009), но повторно треба да се има предвид дека перцепцијата на одговорните државни службеници не може секогаш да ја одразува самата реалност. Како 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.

Како главен проблем со кој се соочуваат општините е неможност целосно да се реализираат активностите и проектите што се планирани во стратешките документи, бидејќи голем дел од стратешките документи не се базираат на реалните можности на општината, ниту пак е соодветен начинот на кој се врши изборот на приоритетните мерки и активности.

2.6 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 подиндексот во 2011 година е 3,37 и бележи континуиран пораст во однос на 2010 (3,05) и 2009 (2,90).

Генералниот заклучок што може да се извлече е дека општините се сè позаинтересирани за презентирање на своите активности пред граѓаните. Ова сè уште не значи дека граѓаните (заинтересираните страни) се вклучени во процесот на донесување на одлуките и во процесот на следење на имплементацијата на проектите. Како и во претходниот извештај, може да се констатира дека граѓаните не ја користат можноста за пристап до информациите од јавен карактер со цел да влијаат врз донесувањето на одлуките.

Вредноста на индикаторите што го формираат овој подиндекс и тежинските вредности, заедно со соодветните средни вредности и оценки на индикаторите за 2011, како и соодветните средни оценки на индикаторите за 2010 и 2009 година, се прикажани во табелата подолу.

Овој индикатор во себе ги вклучува: формите и начините на кои информациите за ЛЕР им се достапни на 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.

Табела 6

2009		2010		ИНДИКАТОР	2011		
ПИ 4	Средна оценка на индикаторот	ПИ 4	Средна оценка на индикаторот		Средна вредност на индикаторот	Средна оценка на индикаторот	ПИ 4
2,90	2,82	3,05	3,09	4.1. Транспарентност и јавност во планирањето и реализацијата на ЛЕР (55%)	2,02	3,67	3,37
	3,00		3,00	4.2. Достапност до информациите од јавен карактер (45%)	1,35	3,00	

2.6.1 Индикатор 4.1. Транспарентност и отвореност во планирањето и реализирањето на ЛЕР

Според состојбата којашто е презентирана од страна на одговорните во партнер-општините, средната оценка за анализираниите општини за 2011 година е 3,67 и бележи зголемување во однос на 2010 (3,09) и 2009 (2,82).

Сепак, доколку се погледнат резултатите од истражувањето на мислењето на граѓаните за перцепцијата за имплементацијата на надлежностите од страна на општините³⁰, впечаток е дека активностите се насочени само формално, а не и суштински, кон тоа да се презентира транспарентност и отчетност во работењето во областа на ЛЕР.

2.6.2 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 сите три години е 3,00.

Заклучокот е дека општините добиваат многу малку барања за достапност на информациите од јавен карактер и дека во речиси 100% од случаите на истите било одговорено во законски предвидениот рок. Ова укажува на фактот дека

30 <http://www.soros.org.mk/dokumenti/Glasot-na-graganite-MK.pdf>

граѓаните се малку запознаени со инструментите и со можностите за пристап до информациите од јавен карактер.

2.7 Перцепцијата на граѓаните за ЛЕР

Во овој дел од извештајот се претставени наодите од истражувањата спроведени во 2010³¹ и 2011³² година, за задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат од општините, меѓу кои и во областа на ЛЕР.

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

Во табелата подолу се претставени, споредбено за 2010 и 2011, вкупните оценки за локалниот економски развој, како надлежност којашто е перципирана – во целина и поединечно – преку поддршката на активностите за негов развој:

Табела 7

	2010	2011	1 2011	2 2011	3 2011	4 2011	5 2011
Локален економски развој	2,32	2,48	20,74%	32,35%	29,64%	12,34%	4,92%
Активности за зголемување на вработувањето	2,07	2,24	29,81%	33,86%	22,69%	10,17%	3,47%
Промовирање и стимулирање на локалниот економски развој	2,39	2,52	17,47%	34,14%	31,77%	11,75%	4,87%
Обезбедување услуги за развој на земјоделието	2,47	2,69	15,06%	28,40%	35,04%	15,57%	5,93%
Промовирање на условите за развој на МСП	2,52	2,62	14,73%	31,71%	34,96%	13,80%	4,81%
Промовирање на условите за развој на индустријата	2,24	2,42	22,74%	34,81%	25,65%	11,81%	4,99%
Учеството на граѓаните и бизнисот при изработката на општинските стратешки документи за развој	2,23	2,43	24,33%	30,85%	28,09%	11,09%	5,65%

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

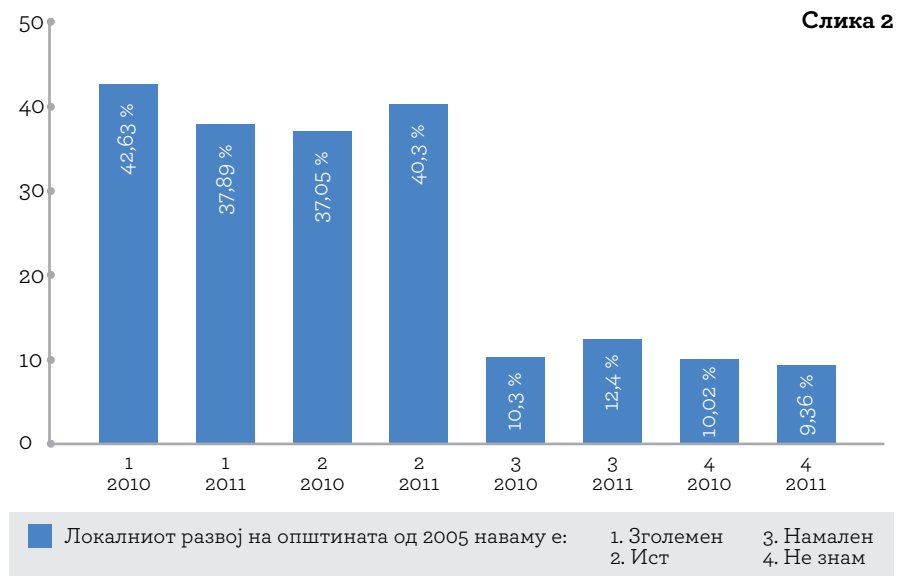
32 <http://soros.org.mk/dokumenti/Glasot-na-graganite-MK.pdf>

Локалниот економски развој, заедно со социјалните услуги, се двете најслабо оценети области во текот на двете истражувани години. Сепак, за одбележување е дека ЛЕР генерално покажува зголемување на средната оценка во 2011 година во однос на 2010, а и секоја поединечна услуга покажува подобри перформанси во 2011 година. Од ова може да се извлече генерален заклучок дека стимулирањето на ЛЕР и натаму останува еден од главните предизвици на децентрализацијата во Република Македонија. Обезбедувањето услуги за развој на земјоделието е најдобро оценетата услуга во текот на 2011, додека најслаби оценки, исто како и во 2010 година, добиле активностите за зголемување на вработувањето.

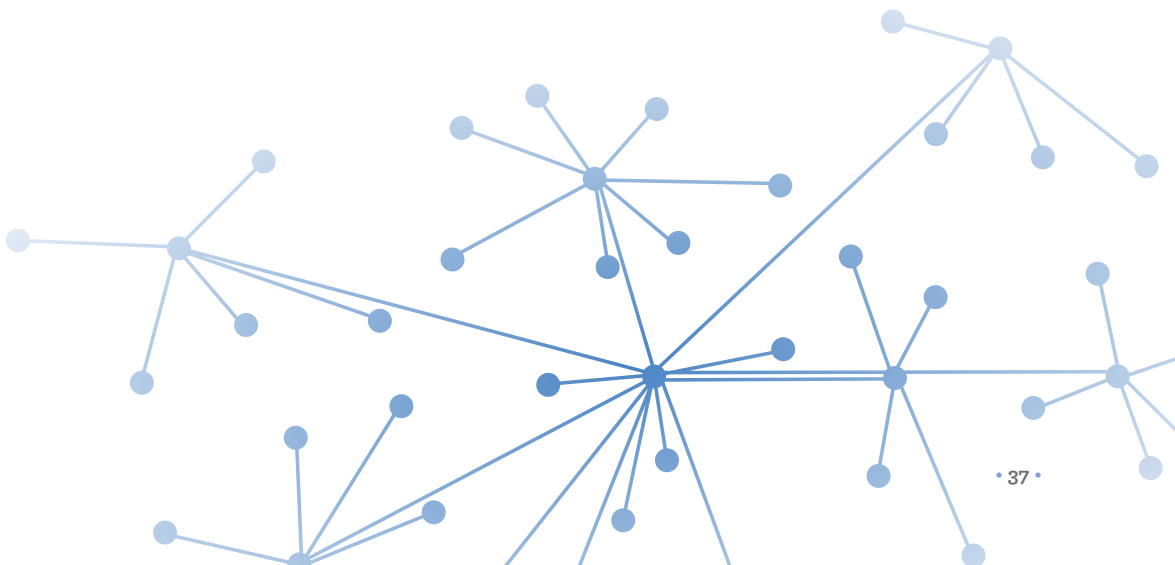
Во рамките на втората компонента од истражувањето на задоволството на граѓаните, испитаниците одговараа на прашањата преку заокружување на бројот пред одговорот што најмногу се совпаѓа со нивното мислење.

Анализата беше направена преку одредување на процентуалното учество на одделни одговори во однос на вкупниот број одговори за даденото прашање. Подолу, со користење на графичка презентација, преку компаративна анализа за 2010 и 2011, се претставени вкупните резултати за сите прашања од втората компонента на истражувањето.

Охрабрувачки е тоа што високи 42,63% (2010) и 37,89% (2011) имаат впечаток дека локалниот развој на општината е зголемен. Ова е особено значајно доколку се имаат предвид сите ограничувања со кои се соочуваат општините, е при спроведувањето на надлежностите а посебно во ЛЕР.



Од аспект на квалитетот на животот во општината, високи 64,2% (2010) и 64,24% (2011) 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% (2010) и 23,96% (2011), или една четвртина од испитаниците, не ја сметаат општината за добро место за живеење и дека, доколку им се укаже можност, најверојатно би ја промениле средината на живеење.



3. Децентрализацијата, локалниот и регионалниот развој во процесот на пристапување на Република Македонија во ЕУ

Процесот на децентрализација во Република Македонија е редовно застапен во сите досегашни годишни извештаи на Европската комисија (ЕК) за напредокот на РМ во процесот на пристапување во Европската унија. По добивањето на кандидатскиот статус и формалниот почеток на децентрализацијата во 2005 година, генерално, извештаите ги нотираат клучните процеси и политики во однос децентрализацијата, како и реализираните мерки и активности, со препораки и забелешки на што треба да се стави фокусот во наредниот период. Извештаите на ЕК, исто така, даваат осврт и на регионалниот развој, особено на политиките, мерките и активностите поврзани со рамномерниот регионален развој, кои ги вклучуваат капацитетите за управување со фондовите од Инструментот за претпристапна помош (ИПА), а во функција на економскиот развој и зголемувањето на вработеноста. Од овие причини, подолу е дадена кратка анализа на процесот на децентрализација и регионалниот развој од аспект на извештаите на ЕК од 2008 до 2011 година. На крај е даден пресек на постигнувањата во исполнувањето на приоритетните цели од Пристапниот дијалог на високо ниво, презентирани во Извештајот на Владата на Република Македонија до Европската комисија за статусот на реализацијата на активностите од ПАТОКАЗОТ за реализација на приоритетните цели (јуни 2012), кои се однесуваат на третиот (реформа на јавната администрација) и на петтиот приоритет (зајакнување на пазарната економија), а се поврзани со децентрализацијата и со економскиот развој.

3.1 Децентрализацијата во РМ според извештаите на Европската комисија 2008-2011

Генерално, сите извештаи го потенцираат фактот дека фискалната децентрализација во РМ е несоодветна, административните капацитети недоволни, а локалниот економски развој не ги дава очекуваните и посакуваните ефекти кои, во крајна линија, треба да придонесат за поголем економски раст и зголемување на вработеноста.

Извештајот на ЕК за напредокот на РМ 2008 констатира дека „*немаше никакво напредок во директношо финансирање на надлежностите децентрализирани на општините*“. Понатаму, Извештајот забележува дека не се преземени чекори за организација и развој на капацитетот на општините за управување со имотот во државна сопственост и дека административниот капацитет на некои општини е на многу ниско ниво. Во делот на транспарентноста и отчетноста на локалната администрација е кажано дека „*сè уште е недоволна, особено системот за финансиска контрола*.“

Во однос на инвестициите, кои се едни од клучните предуслови за зголемување на локалниот и регионалниот развој, Извештајот 2008 констатира дека „*генерално, учеството на инвестициите во БДП останало релативно ниско, особено во контекст на потребата на земјата за забрзување на развојот*“.

Главна препорака 2008: На инфраструктурата и натаму ѝ е потребна поправка и модернизација.

Слично како и претходниот, Извештајот за напредокот на РМ 2009 повторно констатира проблеми со финансирањето на општините, капацитетот на администрацијата и транспарентноста и отчетноста. Имено, се потенцира дека „*приходот и натаму е недоволен за општините соодветно да ги извршуваат своите задачи*“. Административниот капацитет, особено на помалите општини „*останува низок во областите на финансискиот менаџмент, собирањето даноци и финансиската контрола*“. Транспарентноста и отчетноста на администрациите на локалната власт повторно се оценети како несоодветни. Извештајот 2009 година го констатира и фактот дека во неколку случаи е евидентирана замена на обучен персонал од општинските сервисни центри по доаѓањето на нов градоначалник во некои општини.

Освен освртот на локалната власт, Извештајот 2009 констатира дека и надлежните министерства во централната власт, кои се директно одговорни за децентрализацијата, недоволно помагаат процесот на децентрализација (Министерството за локална самоуправа) и немаат доволен капацитет да ја поддржат фискалната децентрализација (Одделението за буџет на локалната самоуправа во Министерството за финансии).

Главна препорака 2009: Потребни се зголемени напори, особено во врска со финансиската рамка за општините.

За разлика од претходните извештаи, каде што покрај фокусот на финансирањето на општините, другите аспекти пред сè се однесуваа на капацитетот на локалната администрација и транспарентното и отчетно

работење, извештаите за 2010 и 2011 фокусот го ставаат на поголем ангажман од страна на централната власт. Имено, Извештајот од 2010 година сугерира дека напредокот во достигнувањето на целите на децентрализацијата треба да се забрза со поттик од Министерството за локална самоуправа, а Министерството за финансии да го зајакне капацитетот за развивање политика за прашањата во врска со финансирањето на локалната власт. Дополнително, се бара да се зајакне транспарентноста и координацијата на централното финансирање на општинските проекти, во согласност со целта за рамномерен регионален развој.

Главна препорака 2010: Потребни се дојолнителни напори за унапредување на процесот на децентрализација. Потребни се значителни дојолнителни напори на централно и на локално ниво за да се зајакне административниот капацитет на некои општини. Ова особено се однесува на финансиската контрола, стратешкото планирање, управувањето со човечки ресурси и економскиот развој.

Извештајот од 2011 година е речиси идентичен во однос на наодите и препораките што се даваат, како во оној од 2010 година. Имено, повторно се повикува Министерството за локална самоуправа да даде поттик за напредокот во достигнувањето на целите на децентрализацијата, а Министерството за финансии да го зајакне капацитетот за развивање на политиката за прашањата во врска со буџетот на локалната управа. Исто како и во 2010 година, и во 2011 извештајот констатира дека постои недостиг на транспарентност и, дополнително, координација на централното финансирање за проекти во општините, особено во поглед на проекти од инфраструктурата.

Главна препорака 2011: Потребен е посилен поттик за унапредување на процесот на децентрализација. Потребни се значителни дојолнителни напори на централно и на локално ниво, за да се зајакне административниот капацитет на некои општини, особено во однос на финансиската контрола, стратешкото планирање, управувањето со човечки ресурси и економски развој.

Заклучок: Врз основа на оваа кратка анализа на извештаите на ЕК за напредокот на РМ, а кои се однесуваат на децентрализацијата во државата, можат да се извлечат следниве заклучоци:

1. Сите извештаи недвосмислено укажуваат на недоволните финансии со коишто располагаат општините за извршување на своите надлежности;
2. Извештаите од 2008 и 2009 година фокусот го ставаат на капацитетите на локалните власти и потребата од транспарентно и отчетно

работење, додека во извештаите за 2010 и 2011 година се повикуваат Министерството за локална самоуправа и Министерството за финансии активно да го поддржат процесот на децентрализација;

3. Извештаите за 2010 и 2011 година се речиси идентични и во однос на констатираната состојба и во однос на дадените препораки, што укажува на тоа дека нема унапредување на децентрализацијата, и
4. Извештаите за 2010 и 2011 година, покрај потребата од јакнење на капацитетите за финансиска контрола, стратешко планирање и управување со човечки ресурси, за првпат експлицитно го спомнуваат и економскиот развој.

3.2 Регионалниот развој во РМ според извештаите на Европската комисија 2008-2011

За разлика од локалниот економски развој, кој во извештаите на ЕК се набљудува во рамките на севкупниот процес на децентрализација и имплементацијата на надлежностите од страна на централните и локалните власти, регионалниот развој поради неговото значење посебно се третира во рамките на Поглавјето 22: Регионална политика и координација на структурните инструменти. Во ова поглавје, покрај имплементацијата на политиките за рамномерен регионален развој во РМ, се врши и проценка на институционалните капацитети на администрацијата за имплементација и управување со инструментот ИПА, како и на подготвеноста за успешно имплементирање на програмите од структурните фондови и од кохезивниот фонд, кога РМ ќе биде членка во ЕУ.

Со извештајот од 2008 година се потенцираше напредокот во законодавната рамка со влегување во сила на Законот за рамномерен регионален развој, измените на Законот за буџетот, усогласувањето на законодавството на полето на јавните набавки и конкуренцијата. Исто така, дефинирањето на планските развојни региони, формирањето на Советите на планските региони и воспоставувањето на административните структури за имплементација на Законот за регионален развој беше соодветно нотирано.

Сепак, подготовките за спроведувањето на компонентата (III) за регионален развој и компонентата (IV) за развој на човечките ресурси од претпристапниот инструмент (ИПА), како прекурсори на структурните и на кохезивните фондови, „бавно напредувале“ и не биле започнати подготовките за воспоставување систем на спроведување за идните структурни и кохезивни фондови.

Напредок бил постигнат во областа на **административните капацитети** на ресорните министерства, преку воспоставување на одделенијата за ИПА и одделенијата за мониторинг и евалуација, но истиот не бил соодветен. Административниот капацитет на сите нивоа, во смисла на потребен кадар, обука и опрема, е оценет како слаб.

Одреден напредок е постигнат на полето на **програмирањето, мониторингот и евалуацијата**, како и на полето на **финансиското управување и контролата**, со воспоставување на релевантни системи и постапки според компонентите III и IV од ИПА. Но, подготовките за воспоставување систем на финансиско управување и контрола за идните структурни и кохезивни фондови сè уште не бил започнат.

Генералниот заклучок во 2008 е дека постои одреден напредок на полето на регионалната политика и координација на структурните инструменти со воспоставени структури, како резултат на Законот за регионален развој и како дел од подготовките за спроведување на ИПА, но дека е сè уште слаб административниот капацитет на регионално и на локално ниво и во ресорните министерства.

Генерална препорака 2008: Потребна е значителна работа за спроведување на комјонентите од ИПА кои служат како прекурсори на структурните фондови.

За разлика од 2008, Извештајот 2009 констатира „ограничен напредок“ во однос на **законодавната рамка**. Осумте статистички региони станаа плански региони. Беа донесени одлуки за класификација на планските региони за периодот 2008–2012 година и за одредување на нивото на развиеноста на планските региони, односно социоекономските, демографските и развојните индекси, коишто ќе имаат влијание врз идната цел за европска територијална соработка. Во оваа област, подготовките бележат скроман напредок.

Има добар, но нерамномерен напредок во однос на **институционалната рамка, каде што** капацитетот за координација на Националниот совет за развој е оценет како слаб, не биле започнати ниту подготовките за воспоставување системи за реализација на идните структурни и кохезивни фондови.

Добар, но нерамномерен напредок е констатиран во однос на **административните капацитети** на министерствата за управување со претпристапните програми на ЕУ, и за да бидат способни да ги користат средствата од ИПА, потребно е значително натамошно зајакнување на административниот капацитет.

„Мал напредок“ е констатиран и во однос на **програмирањето, каде што се сугерираат** понатамошни големи напори за да се изгради серија од квалитетни и зрели проекти за ИПА, додека подготовките за програмирање во рамките на идните структурни и кохезивни фондови сè уште не биле започнати. „Напредок“ имало и во однос на **мониторингот и оценувањето, при што секторските комитети** за следење на реализацијата на оперативните програми на ИПА се состанувале редовно, двапати годишно. Административниот капацитет на одделенијата за мониторинг и оценување во министерствата, во поглед на бројот на вработените и нивната обука, било подобро, но недоволно. „Одреден напредок“ бил забележан во областа на **финансиското управување и контролата, но** подготовките за воспоставување на системите за финансиско управување и контрола за идните структурни и кохезивни фондови, слично како и во 2008 година, сè уште не биле започнати.

Генералниот заклучок за 2009 бил дека „може да се забележи одреден напредок во областа на регионалната политика и координацијата на структурните инструменти, особено во форма на зголемени напори и подготовки за реализација на компонентите на ИПА што служат како претходници на структурните фондови“.

Главна препорака 2009: Административниот капацитет треба да биде суштински зајакнат и треба да се развие солидна серија квалитетни и зрели проекти во согласност со ИПА за да се обезбеди искористување на финансиската поддршка од ЕУ, крайкорочно и долгорочно.

Извештаите за 2010 и 2011 повторно ги потенцираат реализираните активности во однос на регионалниот развој, но генерално оценката за 2011 е „ограничен напредок“ во поглед на сите сегменти (институционалната рамка, административниот капацитет, програмирањето и мониторингот и евалуацијата или оценувањето). „Одреден напредок“ е постигнат во областа на финансиското управување и контрола, но „напредок не е постигнат“ во однос на законодавната рамка и повеќегодишното планирање, пред сè во делот Животна средина.

Генералниот заклучок од извештаите за 2010 и 2011 е дека се забележува одреден нерамномерен напредок во областа на регионалниот развој и координација на структурните фондови. Сепак, се забележува дека „сироведувањето на ИПА програмата за регионален развој доцни“ (2010) и дека истата „е со послаба динамика од неопходната, со цел да има целосна полза од расположливише ресурси и да се избегне излевање на средствата“ (2011).

Главни препораки 2010 и 2011: Да се зајакне подготвоката на проектите со цел во иднина да се обезбеди апсорпција на ИПА фондовите. Потребни се нашамошни напори и подобрувања за подготвоките во областа на регионалната политика и координација на структурните фондови, а релевантните министерства треба да покажат целосна контрола над спроведувањето на програмата.

3.3 Пристапен дијалог на високо ниво

Целта на пристапниот дијалог на високо ниво меѓу РМ и ЕУ е да се внесе динамика во реформскиот процес за пристапување кон Европската унија преку зајакнување на довербата и зголемување на европската перспектива на земјата. Дијалогот е фокусиран на конкретните активности преземени од страна на Република Македонија со поддршка на Европската комисија во договорените клучни предизвици во следниве 5 области:

- Слободата на изразување и професионалните стандарди;
- Владеењето на правото;
- Реформата на јавната администрација;
- Реформата на изборите, и
- Зајакнувањето на пазарната економија.

Заради прецизирање на предизвиците, Европската комисија изготви листа на т.н. реформски цели за сите области кои беа предмет на состанокот. Листата на реформските цели беше разгледана и усвоена од страна на Владата на Република Македонија, на седницата одржана на 13 март 2012 година, а на 24 април 2012 година беше усвоен Оперативниот патоказ. Се очекува реализацијата на активностите предвидени во Патоказот да биде финализирана до крајот на годината, односно до објавувањето на следниот Извештај на ЕК за напредокот на Македонија за 2012 година.

3.3.1 Реформа на јавната администрација

Во рамките на третиот приоритет се планирани активности кои, генерално, се однесуваат на продолжување на процесот на децентрализацијата, а активностите во насока на подобрување на пазарот на трудот и образованието, со фокус на младите, подобрување на бизнис-средината и зајакнување на креирањето на економската политика и нејзино спроведување, се планирани во рамките на петтиот приоритет.

Во однос на реформата на јавната администрација се предвидени два приоритета, кои се однесуваат на продолжување на процесот на децентрализацијата, и тоа:

Приоритет 1 - Преземање мерки за да се овозможи целосно спроведување на Законот за регионален развој од 2008 година, и Приоритет 2 - Со учество на единиците на локалната самоуправа, да се подготви анализа на финансиската и правната рамка за спроведување на сите пренесени и децентрализирани надлежности.

Во делот на Приоритет 1, Извештајот објаснува дека во 2012 година во буџетот на Република Македонија, во разделот на Министерството за локална самоуправа, се планирани 109.000.000 денари (1,78 мил. евра) за промовирање на регионалниот развој. Имајќи предвид дека Законот предвидува да се издвојуваат 1% од БДП (околу 70 мил. евра) на годишно ниво, укажува дека и натаму Законот за регионален развој не се спроведува во целост, т.е. се *издвојуваат 40 пати помалку средства* за регионален развој од она што е предвидено со Законот.

Во делот на Приоритет 2, Извештајот само наведува дека 4 општини влегуваат во втората фаза на фискалната децентрализација, а во првата фаза на децентрализацијата останува само уште една општина (Пласница) и дека распределбата од дотацијата од данокот на додадена вредност (ДДВ) за општините нема да се промени (4% од собраниот ДДВ наменет за општините). Имајќи предвид дека Извештајот воопшто не зборува за вклучување на единиците на локалната самоуправа ниту за изработка на анализа за финансиската и правната рамка за спроведување на сите пренесени децентрализирани надлежности (како што се бара со Приоритетот 2), може да се констатира дека, за жал, повиканите министерства сè уште не презеле нови и конкретни активности и чекори за јакнење на децентрализацијата. Имено, и во самиот Извештај експлицитно се вели дека „*сè уште немаме добиено инџиниерство за итни активности од ресорните министерства за она што треба да биде преземено за напредно имплементирање на приоритетите и активностите.*“

3.3.2 Зајакнување на пазарната економија

Во рамките на петтиот приоритет, меѓу другото, е планирано да се подобри пазарот на трудот и образованието, аспекти што се значајни за локалниот и за регионалниот развој. Суштината на најновата Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014 е преку реализација на низа осмислени мерки да се поттикне подинамичен локален економски развој, кој ќе влијае на квалитетот на живеењето во локалната заедница. Остварувањето на оваа цел е во корелација со обезбедувањето поголема финансиска стабилност на општините, намалување на диспаритетите меѓу планските региони и општините, поттикнување на учеството на граѓаните во донесувањето на одлуките за прашањата од локална надлежност, како и воспоставување

партнерства меѓу единиците на локалната самоуправа, со граѓанскиот сектор и со други релевантни организации и субјекти. Конкретно, една специфична цел на програмата е да се намалат фискалните диспаритети и **да се поттикне локалниот економски развој**. Успешното спроведување на програмата и конкретната цел секако ќе придонесе за намалување на невработеноста.

Високата невработеност (31,6 %)³³ е еден од клучните предизвици со кои се соочува земјата и, според Извештајот, намалувањето на стапката на невработеност е еден од приоритетите на Владата на РМ, за што се преземаат низа мерки и активности. Националната стратегија за вработување 2015 година (2011), во своите приоритетни цели ја има зацртано целта за остварување на стапката на вработеност од 55%. Имајќи ја предвид состојбата со невработеноста на младите, предвидено е стапката на вработеност кај младите да изнесува 29% (млади на возраст од 15 до 29 години), односно 17% (за млади од 15 до 24 години). За остварување на поставените цели, а имајќи ја предвид Иницијативата за можноста на младите на Европската унија за развивање програми за вработување, образование и вештини за младите и за преземање национални политики во рамките на националните политики за вработување, се пристапи кон развивање програми кои ќе ја зголемат вработеноста и ќе им помогнат поподготвени да влезат на пазарот на трудот, да ги зголемат своите професионални вештини и ќе го поттикнуваат и поддржуваат вработувањето.

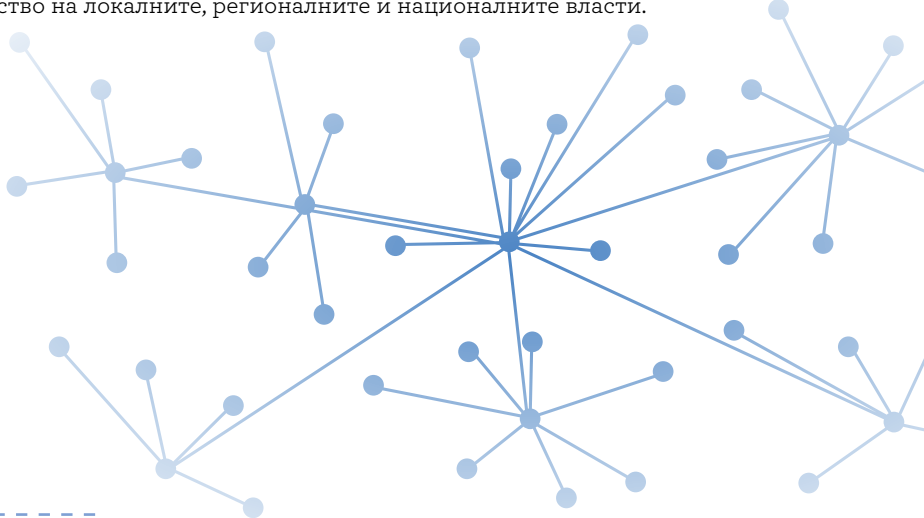
Табела 8

	Стапка на активност	Стапка на невработеност
Република Македонија	56,90	32,0%
Вардарски регион	59,10	37,0%
Источен регион	58,60	16,4%
Југозападен регион	55,50	34,3%
Југоисточен регион	69,90	11,5%
Пелагониски регион	63,80	33,6%
Полошки регион	46,70	30,8%
Североисточен регион	58,30	62,8%
Скопски регион	54,70	33,0%
<i>Извор: Завод за статистика на РМ</i>		

Дополнително, со поддршка на Меѓународната организација на трудот е подготвена нацрт-верзија на Националниот акциски план за вработување на младите до 2015 година. Главна цел на Акциониот план е намалување на

33 Завод за статистика, прв квартал 2012 година

невработеноста на младите, преку побрзо трансформирање од образование кон работа. Во истиот се сублимираат постојните политики за вработување на младите и ќе се предвидат нови политики за периодот до 2015 година. За жал, анализата на официјалните документи, како и преземените мерки, проекти и активности, укажуваат на тоа дека локалните власти воопшто не се консултирани, а уште помалку вклучени во креирањето на националните документи и приоритети за намалување на невработеноста, туку дека едноставно ги одразуваат само политиките на централната власт. Во оваа пригода, вреди да се спомене документот „Улогата на ЕУ во локалниот и регионалниот развој“³⁴. Зборувајќи за зголемувањето на вработувањето на локално ниво и за улогата на локалните и регионалните власти, документот јасно укажува на тоа дека „Европските и националните стратегии за вработување – исто како и кои било политики што се креираат централно – не можат да успеат без активност, посветеност и вклученост на регионалните и на локалните актери“. Покрај вклучувањето на локалните и регионалните власти, во процесот на носење на одлуките, централните власти мора да развијат и регулаторна рамка којашто ќе стимулира изработка на интегрирани развојни локални стратегии, бидејќи досегашните искуства покажуваат дека активните мерки за пазарот на трудот се поефективни доколку се дел од интегрираните локални стратегии кои се изработени со вклучување на релевантните локални фактори и поддржани од повисоките институционални нивоа. Секако дека локалните акции за вработување не се единствениот начин за решавање на проблемот со невработеноста, но се неопходен предуслов за која било ефективна стратегија. Накратко, за да се добијат посакуваните ефекти за зголемување на вработеноста, националните планови за вработување треба да се изработуваат не само со консултација на локалните власти, туку со активно партнерство на локалните, регионалните и националните власти.



34 Во оригинал: The role of the European Union in Local and Regional Development (2004), www.oecd.org/dataoecd/13/29/27917034.pdf

4. Финансирање на локалниот економски развој и рамномерниот регионален развој

За сериозно спроведување на политиките за локален економски развој и рамномерен регионален развој неопходно е ангажирање на соодветни финансиски средства кои ќе се утврдуваат и ќе се реализираат според законски утврдени постапки, процедури и рокови – како од локалната, така и од централната власт. Тие средства, во суштина, претставуваат иницијални вложувања од кои очекуваната добивка е локалниот и регионалниот развој. Подолу е даден краток преглед за тоа како овој пристап се спроведува во Република Македонија.

4.1 Прашања во врска со финансирањето на капиталните инвестиции на локално ниво

Во суштината на финансирањето на локалниот економски развој се капиталните инвестиции на локално ниво. Три најосновни форми на финансирање на капиталните инвестиции кои можат да бидат активирани од страна на една општина се: ангажирање сопствени средства, општинско задолжување и добивање капитални дотации од централниот буџет.

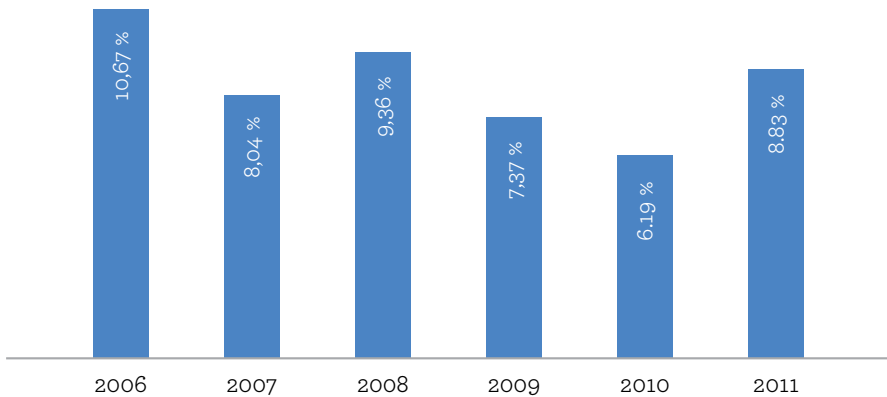
Капиталните дотации од централниот буџет се наменети за финансирање на општинските проекти за капитални инвестиции и како такви се предвидени со Законот за финансирање на ЕЛС. Очекувањата на општините во времето кога се донесуваше овој закон беа дека во годините што следуваат тие ќе добиваат многу повеќе средства за капитални проекти дефинирани со локалните стратегии за развој, што би претставувало квалитетен исчекор во спроведувањето на процесот на децентрализација. Системот требаше да обезбеди повеќе општи средства за капитални проекти, кои транспарентно ќе се распределуваат меѓу општините. Но, вака замислениот пристап досега не се реализираше според очекувањата. Неколку аспекти кои оневозможиле системот целосно да заживее се:

а) **Законот за финансирање на ЕЛС** воопшто **не споменува финансирање на проектите утврдени со развојните стратегии на општините**, туку како основа за распределба на финансите се зема „програмата утврдена од Владата“ (чл. 11, ст.1), т.е. финансирањето на она што ќе биде „одобрено“ од министерствата и од фондовите. Како резултат на ова, се добива впечаток дека поддршката е насочена кон реализација на националните, наместо на локалните приоритети и не придонесува за градење на локалната автономија, а во согласност со принципите на Европската повелба за локалната самоуправа. Друг резултат на овој систем е тоа што поддршката е дисперзирана, нетранспарентна и дозволува интервенции од централната власт за надлежностите кои според законот се исклучиво локални, т.е. општински. При една ваква состојба, не може да се даде одговор на прашањето: кој за што инвестира во РМ и на кое ниво? Оваа констатација може да се илустрира со неколку примери: (1) не е јасно зошто како набавувач на новите автобуси за јавен превоз се јавува Министерството за транспорт и врски, а не градот Скопје? Притоа, да забележиме дека според завршната сметка за буџетот на РМ за 2011 година, Министерството за транспорт и врски потрошило повеќе средства за набавка на градски автобуси (554.571.433 денари потрошени за локална надлежност), отколку на инвестиции во железничката инфраструктура (465.440.466 денари потрошени за централна надлежност); (2) централната власт спроведува посебна програма наречена „Инвестиции во образованието“, во која се предвидува изградба и реконструкции на објекти поврзани со основното и средното образование – во исто време кога правни сопственици, а со тоа и одговорни за одржување на тие објекти, се општините; (3) спротивно на овие две министерства, во Министерството за економија нема активности ниту потрошени средства за финансиска поддршка на општините за реализација на програмите за локален економски развој. Значи, иако формално постои поделба на надлежностите меѓу локалната и централната власт, распределбата и трошењето на буџетските средства не е секогаш во согласност со надлежностите, што стимулира волонтеристички пристап во трошењето на јавните пари.

б) **Не постојат јасни и транспарентни постапки** за начинот на конкурирање за користење на капиталните дотации и критериумите според кои тие се доделуваат од централната на локалните власти. Во една таква состојба, не може лесно да се одговори на прашањето која општина добила средства, од кое министерство или фонд, колку средства добила и за кои проекти? Имено, на општините им се доделуваат повеќе видови капитални дотации: за јавни патишта, за водоводни и канализациски системи, за култура, образование, животна средина... Иако формално постојат начини и критериуми за доделување на средствата, сепак истите оставаат голем простор за субјективни, а многу често и политички делегирани одлуки. Општините и ЗЕЛС се

практично исклучени од постапките за избор на приоритетите и распределба на капиталните трансфери.

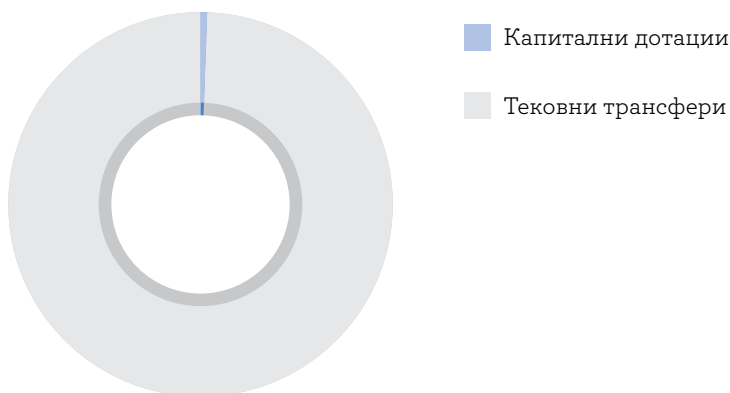
График 1: Капитални дотации кон ЕЛС, како % од вкупните капитални расходи во централниот буџет (2006–2011)



в) **Многу мали износи на капитални трансфери** во општинските буџети. Имено, според завршната сметка на буџетот на РМ за 2011, за капитални трансфери кон ЕЛС се реализирани вкупно 1.572.189.678 денари, додека вкупните капитални расходи на РМ изнесувале 17.797.537.675. Тоа значи дека помалку од 9% од капиталните расходи на ниво на државата биле реализирани преку 84-те единици на локалната самоуправа и Градот Скопје. Со оглед на тоа дека во капиталните трансфери влегуваат и дел од средствата наменети за општина Центар (поради проектот „Скопје 2014“), овој процент е значително помал. Како и да е, дури и во ваква ситуација износот на капитални дотации е на нивото од 2008 година, а пониско од она во 2006, кога овој дел изнесувал 11% (УРЦ Консалтинг, 2009). Овој факт може да се поткрепи и со податоците добиени од 12-те општини вклучени во проектот. Имено, според структурата на дотациите од централната власт се заклучува дека дотациите за тековни потреби се за 187 пати повисоки од капиталните дотации. Сликоситиот приказ на графикот подолу најдобро ја илустрира оваа фактичка состојба:

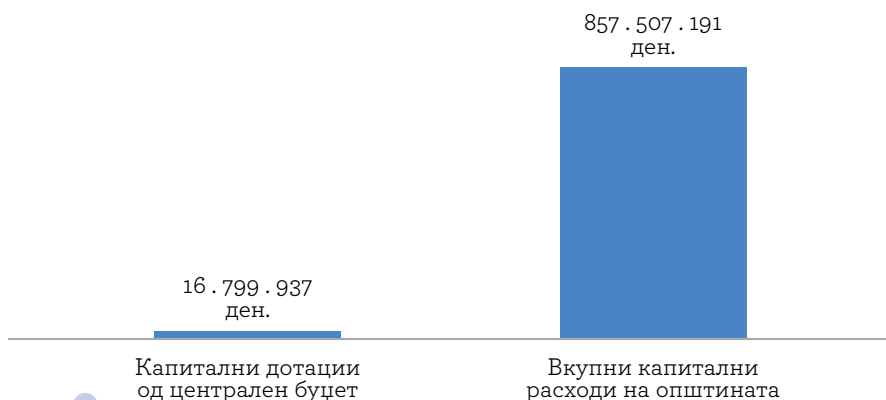


График 2: Структура на дотации од централна власт за 2011 година за 12 партнер општини



Друг показател, повторно од анализата на 12-те општини, се изнесите што општините ги добиле од централната власт, како капитални дотации, и средствата кои според завршните сметки се реално потрошени за капитални дотации од страна на општините. Резултатот е дека општините трошат над 50 пати повеќе средства за капитални инвестиции отколку што добиваат од државата. Оваа голема разлика општините ја надолнуваат од сопствени средства и/или со општинско задолжување. Сликочитото, оваа состојба е претставена на следниов график:

График 3



Во однос на овие состојби со капиталните дотации, ЗЕЛС во своите систематизирани ставови за 2011 година побарале „Кайишлалниите инвестиции да се префрлат на оиштинити и тие самостојно да одлучуваат за штоа какви проекти ќе реализираат со тие фондови.“ (ЗЕЛС, 2011). Дополнително, а заради реално утврдување на износите на капиталните инвестиции до општините, ЗЕЛС предлага да се формира работно тело кое во рок од 3 месеци ќе ја утврди вкупната вредност на капиталните инвестиции во сите ресорни министерства и ќе предложи етапна децентрализација на капиталните инвестиции.

Во однос на општинското задолжување како можност за зголемување на капиталните вложувања на општините, во 2011 година се забележува значаен напредок и во однос на унапредувањето на законската регулатива и во практичната реализација на општински заеми, а беше издадена и првата општинска обврзница. Повеќе општини, меѓу кои Скопје, Велес, Струмица, Гостивар, Куманово, Штип, Гевгелија и Илинден, се подготвуваа да издадат општинска обврзница во текот на 2011 година. Во изјавата за Македонската информативна агенција (МИА), градоначалникот на Скопје Коце Трајановски изјавил дека „со издавањето на оиштинската обврзница многу локални власти ќе можат да обезбедат кайишал за реализација на инвестициските проекти, а нивното издавање ќе придонесе во голем процент да се ослободи дел од неискористените кайишал, кој лежи во разни фондови, и ќе придонесе за живување на пазарот на хартии од вредност“ (<http://www.finance.gov.mk/node/1719>). Исто така, Министерот за финансии изјавил за МИА дека „користа од издавањето на оиштинските обврзници е многу крајина, пред сè поради штоа што со нив се обезбедуваат дојолнителни средства за финансирање на конкретни развојни проекти“. Според Министерот, „преку поголемите инвестиции, ќе дојде до подобрување на локалната економска состојба, до поголем број вработувања, зголемено производство и зголемување на квалитетот на животи на граѓаните“. Министерот заклучува дека „ниш блок-допациите, ниш владинише позајмици не се конечно решение за потреба на оиштинити за финансирање. Изградба на инфраструктурните објекти, обезбедувањето ефективни јавни услуги на локално ниво, подобрувањето на услугите на комуналните претпријатија и на локалните јавни установи од образованието, културата и државната заштита, се обласите на кои се фокусирани локалните власти, а кои бараат активни и нови извори на финансирање, односно зајакнување на приходната самостојност на оиштинити“. Имајќи ги предвид овие јавно декларирани ставови и разбирања на најповиканите луѓе во однос на фискалните потреби на општините, зачудува фактот зошто не се направат напори истите да се реализираат во практиката, т.е. да се зајакне финансиската самостојност на општините.

Во моментот, сопствените средства на општините се најголемиот извор за реализација на капиталните инвестиции од страна на општините (иако

сигурно постојат многу инвестиции помогнати од донатори, од ЕУ-фондовите, итн). Кај сопствените средства за 2011 година има два битни момента од аспект на финансирањето на инвестициите кои се вредни за нотирање: (1) почетокот на реализацијата на правото на управување со градежното неизградено државно земјиште од страна на општините, и (2) акцијата за легализација на бесправно изградените објекти. Во 2011 година со новиот Закон за градежното земјиште општините добија право да управуваат и да го отуѓуваат градежното земјиште на својата територија и да добијат 80% од приходите остварени од тие активности. Првите општини кои добија лиценци за овие активности во септември 2011 година се Берово, Кочани, Илинден, Пробиштип, Штип, Гевгелија, Битола и Демир Капија (МЛС, <http://mls.gov.mk/index.php?news=363>). Според претседателот на ЗЕЛС Коце Трајановски, со овој акт општините добиле можност за побрз локален економски развој затоа што „сите документи и информации за да може да инвестира во општината, инвеститорот ќе ги добие на едно место“. Сè уште е рано да се даде оценка за финансиските ефекти од оваа акција, но според министерот за транспорт и врски Миле Јанакиевски „од отуѓеното земјиште во 2011 година се собрани средства во висина од приближно 12,5 милиони евра, од кои 80% се слеваат во општинскиот буџет, а преостанатите 20% во буџетот на Република Македонија“ (<http://vlada.mk/node/1305>). Ако доделувањето на правото на управување со државното градежно земјиште на општините од сите клучни актери е оценето како добар и долгоочекуван чекор напред во децентрализацијата, за акцијата за легализација на дивоградбите постоеја и сè уште постојат различни перцепции. Имено, од една страна, носителите тврдеа дека тоа ќе стави крај на долгогодишниот хаос со дивоградбите и дека ќе ги зголеми приходите на општините, а некои градоначалници тврдеа дека хаосот допрва ќе се зголеми и дека негативно ќе се одрази на полнењето на општинските буџети, со оглед на фактот дека за легализација се плаќаат износи кои се 50 или 100 пати помали во однос на цените утврдени од страна на општинските буџети. На пример, доколку утврдената цена на надоместокот за уредување на градежното земјиште изнесува 3.000 денари / м², во редовна постапка, надоместокот за објект од 100 м³ би изнесувал 300.000 денари, додека со одредбите на Законот за легализација на бесправно изградените објекти, износот што треба да се плати е само 6.000 денари. Од друга страна, државата не покажа подготвеност да го надомести овој кусок во буџетот на општините.

4.2 Финансирање на рамномерниот регионален развој

Новиот систем за стимулирање на рамномерниот регионален развој (PPP), кој се воведе во РМ во 2007 година, е многу важен чекор кон напорите за намалување на разликите во развојот меѓу различните делови на земјата. Гледано од финансиски аспект, овие реформи се уште поважни, затоа што во РМ моментално не постои фонд за фискално изедначување меѓу општините, така што придобивките од системот за PPP се од особено значење за понеразвиените општини и региони и за нивна единствена дополнителна помош.

За да може овој систем да си ја извршува својата мисија, потребни се соодветни финансиски средства. Законот за PPP го посочува буџетот на РМ како еден од главните извори на финансиски средства за PPP, а потоа ги посочува и буџетите на општините, фондовите на Европската унија, донациите итн. Според Законот, од буџетот на РМ годишно треба да се издвојуваат средства од најмалку 1% од бруто-домашниот производ (БДП) наменети за PPP. Овие средства понатаму треба да се распределуваат во однос: 70% за финансирање на проектите за развој на планските региони, 20% за финансирање на проектите за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и 10% за финансирање на проектите за развој на селата. Сепак, во реализацијата на овој систем има неколку проблеми.

Прв проблем претставува висината на средства алоцирана за PPP од централниот буџет. Со првиот буџет за 2011 година, Владата на РМ за Програмата за регионален развој (програма О), иницијално резервирала 203.591.000 денари или 1,01% од вкупната сума наменета за сите 12 владини програми. Овој износ изнесува 0,05% од БДП за 2010 година (427.172.000.000 денари) и е за дваесетина пати помал од она што го предвидува Законот за рамномерен регионален развој. Во завршната сметка на буџетот на РМ за 2011 година, пак, стои дека за програмата за рамномерен регионален развој се потрошени 127.704.000 денари (62,7% од планираниот) или околу 0,03% од БДП на Република Македонија, т.е. 30 пати помалку од предвиденото во Законот.

Табела 9

ПЛАНИРАНИ И ИЗДВОЕНИ СРЕДСТВА ЗА РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ ВО 2011 ГОДИНА ОД ЦЕНТРАЛНИОТ БУЏЕТ НА РМ		
ЗАКОНСКИ МИНИМУМ ЗА ИЗДВОЈУВАЊЕ СРЕДСТВА ЗА РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ: НАЈМАЛКУ 1% ОД БДП (ЗА 2010 Г БДП = 427.172.000.000 МКД)		
	Износ (МКД)	% од БДП
Законски стандард	4.271.720.000	1
Планирани средства со буџетот на РМ за 2011 година	203.591.000	0,05
Реализирано според завршната сметка на буџетот на РМ за 2011 година	127.704.000	0,03
Разлика меѓу буџетираното и реализираното	75.887.000	
Разлика меѓу законски утврдено и реализирано	4.144.016.000	

Доколку се следел законскиот минимум за издвојување на 1% од БДП на РМ од претходната година, пресметките покажуваат дека за РРР требало да се издвојат вкупно 4.271.720.000 денари. Наспроти тоа, завршната сметка покажува дека се издвоени 127.704.000 денари. Значи, останува непокриен остаток од 4.144.016.000 денари или околу 67.382.374 евра. Зошто овие средства не се доделени за намената што е предвидена со Законот за рамномерен регионален развој?

Постојат тврдења дека овие седумдесетина милиони евра се вложуваат за рамномерен регионален развој, но преку програмите на министерствата и фондовите. Но, дури и да е така, повторно се јавува проблем со непочитувањето на законската процедура за начините на трошење на средствата за РРР. Имено, како што споменавме погоре, Законот за РРР предвидува 70% од вкупните средства да се трошат за финансирање на проектите за развој на планските региони утврдени со годишните програми на советите за регионален развој и кои се доставуваат до Бирото за регионален развој, кое има улога на администратор на активностите. Конечната (пред сè формална) одлука за финансирање на проектите доставени од советите на регионите треба да ја донесе Националниот совет за регионален развој. Тоа значи дека линиските министерства не би требало да играат значајна улога во носењето на одлуките за тоа кои проекти ќе се финансираат, во кои региони и како ќе се трошат средствата за регионален развој според Законот за РРР. Колку за илустрација,

во 2011 година преку Бирото за РРР се реализирани проекти за планските региони во вкупен износ од 92.065.766 денари. Доколку се почитувал Законот, сумата за проектите на планските региони требало да изнесува 2.900.811.200 или 31 пат повеќе од она што е реализирано.

ЗЕЛС навреме ги регистрирале и овие проблеми и уште со Систематизираните ставови од 2010 година побарале „Во 2011 година целосно да се поочишува Законот за рамномерен регионален развој и во буџетот на РМ да се предвидат сите средства во согласност со Законот (минимум 1% од БДП) или соодветно да се усогласи и измени постојниот Закон“. Сепак, во текот на 2011 година ова не беше исполнето.

Слично на претходните години, и во првичниот буџет за 2012 година беа планирани далеку помалку средства од 1% од БДП, т.е. 175.600.000 денари, што претставува намалување од околу 14% во однос на планираниот буџет од претходната година. И вака намалените средства, со ребалансот на буџетот за 2012 година дополнително се намалени на само 78.462.000 денари (~1.300.000 евра). Тоа претставува намалување од над 57% од и онака скромно планираните средства за регионален развој. Вака, скромниот износ наменет за регионален развој воопшто не соодветствува со барањата на Националната стратегија за регионален развој и уште помалку во исполнувањето на целите од потпрограмата за регионален развој, каде што е напишано дека „со постојаноста ќе бидат поддржани проектите чијашто цел е развивање на современа и модерна инфраструктура во планските региони и постојаност на економскиот раст во планските региони“ (ребаланс на буџетот на РМ, с.401). Колку за споредба, трошоците за проширување и реконструкција (не за изградба) на само еден булевар во Скопје (Свети Климент Охридски), во вкупна должина од 900 метри, изнесувале 67,5 мил. денари³⁵, сума што е речиси идентична со износот што е планиран за целокупниот регионален развој на ниво на целата држава, во сите плански региони.

4.3 Финансиски аспект на напорите за намалување на невработеноста

Невработеноста во Република Македонија е можеби најсериозниот проблем со кој се соочува државата во последниве дваесетина години. Знаејќи дека зголемувањето на вработувањето е пропорционално со зголемувањето на економскиот раст и локалниот економски развој, и одовде недвосмислено се наметнува потребата за стимулирање на локалниот развој во Република

35 <http://www.skopje.gov.mk/ShowAnnouncements.aspx?ItemID=5259&mid=482&tabId=1&tabindex=0>

Македонија. Според податоците на Државниот завод за статистика, во I квартал од 2011 година, активното население во РМ брои 944.216 лица, од кои вработени се 649.575 лица или 68,8%, а 294.641 лице или 31,2% се невработени. Движењето на стапките на вработеност и невработеност за периодот 2009–2011 е дадено во табелата подолу:

Табела 10

	Вкупно население	Активно население			Стапка на активност	Стапка на вработеност	Стапка на невработеност
		Вкупно	Вработени	Невработени			
2009	1.638.869	928.775	629.901	298.873	56,7	38,4	32,2
2010	1.648.522	938.294	637.855	300.439	56,9	38,7	32,0
2011/I	1.653.275	944.216	649.575	294.641	57,1	39,3	31,2

Извор: Министерство за труд и социјална политика (<http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=F929FD8F442B3840ABB1BF339897B832>)

За справување со вака високата стапка на невработеност, Владата предлага низа мерки за активно вработување, со посебен акцент на младите. Во Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување за 2012–2013 година, како оперативен документ, младите се предвидени како посебна целна група и тие можат да бидат вклучени во сите програми. Во 2012 година младите невработени лица ќе бидат поддржани во рамките на неколку програми: Програмата за самовработување преку доделување грантови; Програмата за субвенционирање на вработувањето; програмите за практиканство; програмите за обука (за започнување бизнис; за напредни ИТ-вештини; за побаруваните занимања на пазарот на трудот; за познат работодавач и др.); Проектот за поддршка на вработувањето на младите лица, долгорочно невработените и жените - програми за практиканство и обуки; Утврдувањето на содржината на Проектот за поддршка на вработувањето на младите лица - втора фаза (ИПА-компонента 4), со проширување на опфатот на млади лица, и Подготовката на Националниот акциски план за вработување на младите. Со Оперативниот план е предвидено во 2012 година да се опфатат 5.793 невработени лица, за што се обезбедени 498.366.000 денари.

Сепак, како клучно се наметнува прашањето: *Дали за најголемиот проблем во државата се одделуваат доволно средства?*

Во буџетот за 2011 година беа предвидени вкупно 283 милиони денари за активните мерки за вработување, од кои во Програмата Б- Мерки за намалување на сиромаштијата се предвидени вкупно 202.060.000 денари (~3,3 мил. евра),

и тоа за потпрограмата БА - Поттикнување на вработувањето (200.060.000 денари), а за потпрограмата ББ - Ревитализација на селата (2.000.000 денари).

Во буџетот за 2011 година е објаснето дека „*основната цел на поопшто рамната БА е зголемувањето на вработеноста, како врвен приоритет на Владата на РМ и најдобар начин за справување со сиромаштијата и со социјалната исклученост*“ (ст.339). Понатаму, се вели дека со активните мерки за вработување на невработените лица им се дава можност активно да дејствуваат на пазарот на трудот, да стекнат неопходно работно искуство и да обезбедат вработување и egzистенција. Програмата се реализира преку трансферите од Централниот буџет до Агенцијата за вработување, со кои се финансираат активните мерки за вработување во согласност со Оперативниот план што се однесува на поддршката на семејните бизниси, вработувањето самохрани родители, хендикепирани лица и деца без родители, формализирањето на постојните бизниси, ангажирањето невработени лица во јавните работи во единиците на локалната самоуправа, обуки и сл.

Според „Извештајот на Владата на Република Македонија до Европската комисија за статусот на реализацијата на активностите од ПАТОКАЗОТ за реализација на приоритетните цели“ во делот на приоритетот 5 - Зајакнување на пазарната економија, е предвидена посебна цел - „да се подобри пазарот на трудот“. Дел од програмите посочени во Извештајот се:

- Програмата за самовработување преку доделување грантови - за 2012 година се планира да се опфатат 980 лица, од кои 310 млади до 27-годишна возраст, со износ од 188.000 денари.
- Програмата за самовработување со кредитирање - до мај 2012 година се одобрени 123 барања за кредити за вработување на 153 лица, од кои 36 се млади лица до 27 години.
- Програмата за субвенционирање на вработувањето - финансиска поддршка во период од 6 месеци, во износ од 13.000 денари месечно, со обврска работодавачот да ги задржи лицата на работа најмалку уште 12 месеци. Во 2012 година е планирано со оваа програма да се подржат 600 лица.
- Програмите за практиканство - работа на практиканти во реални услови на работно место во период од 3 месеци, за што ќе им се исплаќа по 5.000 денари месечно, со вклучен персонален данок на доход и осигурување во случај на несреќа при работа и професионално заболување. Со Програмата за практиканство без надомест, која се реализира во соработка со УСАИД и со НВО *Моја кариера*, се планира да се обезбеди поддршка за 600 студенти и постдипломци, како и евидентирани невработени лица до 33-годишна возраст, за истите да се стекнат со

одредени практични знаења и вештини, преку обука на работното место во период од 6 месеци.

- Програмите за обука (за започнување бизнис, за напредни ИТ-вештини, за побарувани занимања на пазарот на трудот, за познат работодавач) – во 2012 година се планира да се опфатат 2.000 лица, од кои 1.000 млади лица.
- Проектот за поддршка на вработувањето на младите лица, долгорочно невработените и жените - програми за практиканство и обуки - проектот „Поддршка за вработување на младите луѓе, долгорочно невработените и жените” е дел од приоритетната оска 1 од Оперативната програма за развој на човечките ресурси 2007–2013 (ИПА компонента IV) и се имплементира како Договор за директен грант, од страна на Агенцијата за вработување на Република Македонија, во износ од 1.3 милиони евра, во траење од 20 месеци (24.11.2010 – 24. 7.2012).

Имајќи го предвид горенаведеното, т.е. невработеноста како најголем проблем во РМ, обемот и опфатот на планираните мерки за вработување, како и резултатите кои се очекуваат во насока на подобрување на ситуацијата, износот што е планиран од централниот буџет за оваа намена, слично како и за регионалниот развој, е далеку од реалните потреби и нема суштински да влијае врз реалното намалување на невработеноста во РМ.

5. ПРЕПОРАКИ

Клучниот приоритет, со цел да се стимулира локалниот и регионалниот развој во Република Македонија, е јакнење на финансискиот аспект на ЕЛС и на 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 на 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 на 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);
- Во првата фаза (за 2013 година), 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 да објават јасни и транспарентни процедури по кои планските региони и општините ќе можат да учествуваат во спроведувањето на средствата за поттикнување на рамномерниот регионален развој. Во иднина, сите средства за PPP да се сконцентрираат во Бирото за РР, а тоа да се одвои од МЛС, како независна Агенција за PPP, а МЛС да прерасне во Министерство за 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 меѓународните 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;
- Локалната и централната власт да го промовираат партиципативното буџетирање, јавните дебати, отворените сесии на општинските и на регионалните совети, како и обезбедувањето финансиски информации кои лесно можат да се следат преку интернет, локалните ТВ-станции и весниците.

Другите конкретни препораки, кои не се директно поврзани со финансискиот аспект на локалниот и на регионалниот развој, а се однесуваат на артикулирањето на процесот со гледишта од други димензии, како што се политиките, изведбата на администрацијата, транспарентноста и отчетноста, кои се добиени како резултат на презентираната 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 на капиталните 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 организациска структура (сектор или одделение) која ексклузивно ќе работи на развојните потреби на општината, а 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 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 развојните проекти, со користење на формата јавно-приватно партнерство, каде што приватниот капитал ќе ја обезбеди потребната финансиска поддршка за реализирање на капиталните проекти од јавен интерес;
- Освен изработката на стратешки документи за локалниот економски развој, општините да се насочат кон изработка на други секторски стратешки документи од разни области што се во нивна надлежност, како на пример, туризам, рурален развој, животна средина, комунални дејности, енергетика (дел), образование, спорт, култура, социјални дејности, итн.;
- Да се ревидираат или да се изработат нови стратешки планови за развој на општините;
- Да се воспостави вертикална и хоризонтална координација во процесот на планирањето и имплементацијата на проектите со регионално значење;
- На национално, регионално и на 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 конкретните и мерливи индикатори за 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. Покрај 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 на отсуство на волја и подготвеност на властите да го стимулираат овој процес, вклучувањето на граѓанскиот сектор може да придонесе за подобрување на транспарентното и отчетно работење.



