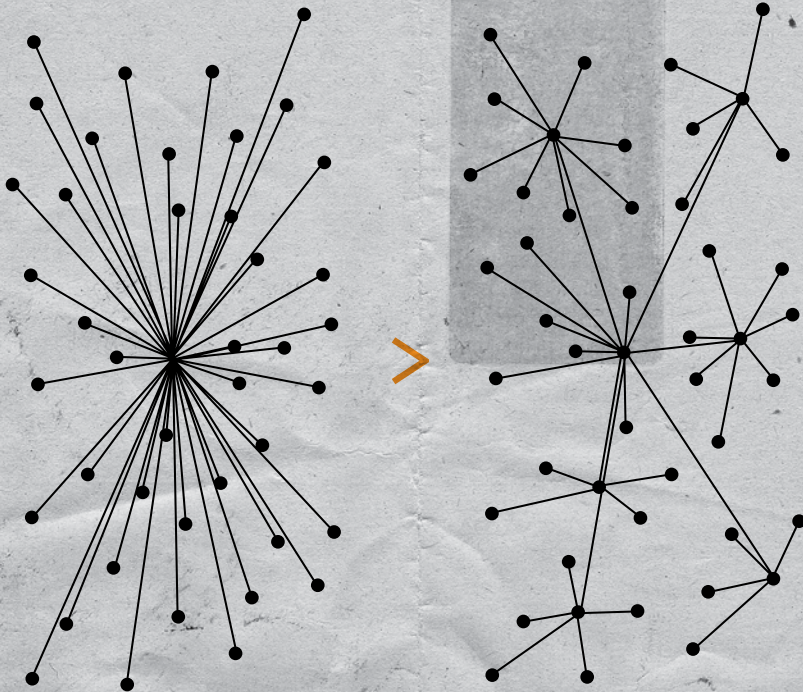


ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО СТАГНАЦИЈА

Следење на процесот на децентрализација
во Република Македонија
Извештај 2011



ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО СТАГНАЦИЈА

Следење на процесот на децентрализација
во Република Македонија
Извештај 2011

Скопје, јуни 2012

Издава:

Фондација Отворено општество – Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, Извршен директор

Автори:

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

Уредници:

Фани Каранфилова – Пановска
Кире Миловски
Александар Стојановски

Лектура:

Абакус

Ликовно - графичко обликување:

Кома

Печат:

Пропоинт

Тираж:

300 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

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

352.073.52:005.548.1(497.7)"2011"(047)
352:73]:005.548.1(497.7)"2011"(047)
352:711]:005.548.1(497.7)"2011"(047)

ХРИСТОВ, Георги

Децентрализација во стагнација : следење на процесот на децентрализација во Република Македонија извештај 2011 / [автори Георги Христов, Јане Вртески, Наташа Илијева Нацевска]. - Скопје : Фондација отворено општество, 2012. - 98 стр., 92 стр. : илустр. ; 24 см

Насл. стр на припечатениот текст: Decentralization at standstill. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Тираж 300. - Фусноти кон текстот

Содржи и: Анекс: 1-4

ISBN 978-608-218-148-6

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

а) Општини - Финансирање - Мониторинг - Македонија - 2011 - Извршна власт

б) Општини - Образовни надлежности - Мониторинг - Македонија - 2011 - Извршна власт

COBISS.MK-ID 91972106

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	7
КЛУЧНИ НАОДИ	12
1. По што ќе се памети децентрализацијата во РМ во 2011 година?	22
1.1 Во РМ ништо ново – централизирана (фискална) децентрализација	22
1.2 Општините „извозени“ со средствата за ученички превоз?!	26
1.3 Легализација на бесправно изградените објекти – продолжување на обесправеноста и дивоградбите	29
2. Анализа на резултатите од фискалната децентрализација за 2011 година	34
2.1 Индекс на фискална децентрализација (ИФД).....	34
2.2 Подиндекс на имплементација на политиките	37
2.3 Подиндекс на финансиската состојба на ЕЛС	41
2.4 Подиндекс на општата економска состојба во општината	46
2.5 Подиндекс на транспарентност и отчетност	49
3. Анализа на резултатите од децентрализацијата во образованието за 2011 година	53
3.1 Индекс на перформансите на децентрализацијата во образованието (ИПДО)	53
3.2 Подиндекс на примена на политиките за образование од страна на општините	57
3.3 Подиндекс на финансиски менаџмент на локалниот образовен систем	60
3.4 Подиндекс на општинските услуги во образованието	64
3.5 Подиндекс на транспарентност и отчетност во образованието	67



4. Анализа на резултатите од децентрализацијата во урбанизмот и урбанистичкото планирање за 2011 година	70
4.1 Индекс на перформансите на децентрализацијата во урбанизмот и урбанистичкото планирање (ИПДУ)	70
4.2 Подиндекс на имплементација на политиките за децентрализација во урбанизмот	73
4.3 Подиндекс на финансиската состојба на општината во урбанизмот	76
4.4 Подиндекс на перформансите на општинските услуги во урбанизмот	79
4.5 Подиндекс на транспарентност и отчетност во урбанизмот	83
АНЕКС 1:	
Критериуми за оценување на фискалните индикатори	86
АНЕКС 2:	
Критериуми за оценување на индикаторите во образованието	89
АНЕКС 3:	
Критериуми за оценување на индикаторите во урбанизмот	93
АНЕКС 4:	
Збирни оценки на партнер општините, по области	95



Извршно резиме

Овој извештај ги сублимира резултатите од набљудувањето на спроведувањето на децентрализацијата во текот на 2011 година, преку постигнувањата на сите дванаесет партнер-општини во областите: образование, урбанизам и урбанистичко планирање, и фискална децентрализација. Исто така, извештајот дава и компаративна анализа на овие резултати со резултатите од набљудувањата спроведени во текот на 2010 година (што се однесува на периодот 2008–2009 година) и во текот на 2011 година (што се однесува на 2010 година). Практично, направените снимања за четири последователни години од 2008 до 2011 обезбедуваат доволна база на податоци за да се утврдат трендовите во спроведувањето на децентрализацијата. Освен заклучоците од набљудувањето, во извештајот е вклучен и краток осврт на неколку значајни аспекти од децентрализацијата во анализираниите области кои се случува во 2011 година, односно даден е преглед на фискалната децентрализација, со акцент на неисплаќањето на последната (12-та) рата од блок-дотацијата за општините; воведувањето на општинската обврзница; во делот за образование, анализиран е проблемот со ученичкиот превоз; а во делот за урбанизам, даден е осврт на процесот на легализација на бесправно изградените објекти.

Како и во претходните извештаи, сите податоци и анализи презентирани во овој мониторинг се однесуваат на средните вредности/оценки што ги постигнале сите партнер-општини во секоја од анализираниите области, додека во Анекс 4 се дадени збирните оценки по области за секоја партнер-општина. Податоците за поединечните постигнувања на секоја од општините, со детална анализа на секој од индикаторите, се ставени на располагање само на соодветните партнер-општини.

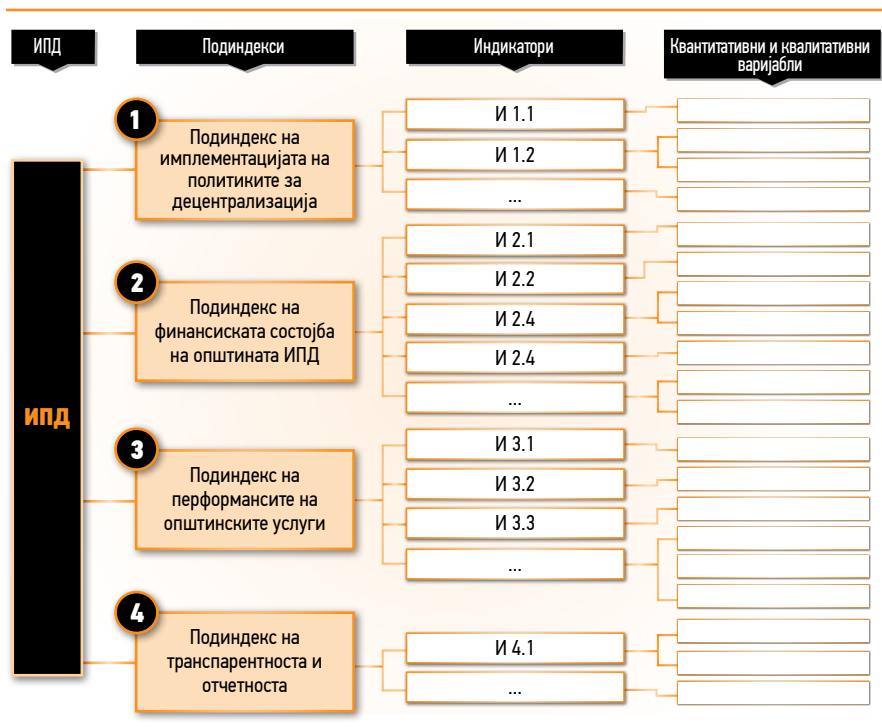
Со цел да се обезбеди споредливост на резултатите низ целиот временски период, истражувањето за 2011 година ги задржа истиот методолошки пристап и специфичната методологија користени во претходните истражувања за 2008 и 2009 година и за 2010 година, односно:

- опфатени се три области на децентрализацијата: фискална децентрализација, образование, и урбанизам и урбанистичко планирање;
- мерени се повеќе од 50 индикатори кои претставуваат спој на клучни показатели на перформансите на локално ниво, а дел од нив ги инкорпорираат и влијанијата од централната власт;
- применет е холастички пристап, кој ги зема предвид: 1) националните политики со кои се децентрализираат и се реализираат надлежностите на локално ниво; 2) финансиската независност и капацитетот на општината за имплементација на надлежноста; 3) перформансите на општината во давање услуги од конкретната надлежност, и 4) степенот на транспарентност и отчетност на општината во имплементацијата на соодветната надлежност.

Ваквиот методолошки пристап предвидува пресметка на **Индекс на перформансите на децентрализацијата (ИПД)** во Република Македонија, кој се добива преку посебни индекси за перформансите на општината во образованието (ИПДО) и во урбанизмот (ИПДУ) и индекс на фискалната децентрализација (ИФД). За одредување на овие индекси во секоја област се користи претходно дизајнирана методологија,¹ според која соодветните индекси се добиени од четири соодветни подиндекси, кои, пак, се пресметуваат преку множество индикатори за секој подиндекс посебно. Накратко, одредувањето на секој од овие индекси го следи процесот што е претставен на сликата подолу, а притоа треба да се има предвид дека сите индекси, подиндекси и индикатори се дополнително тежински вреднувани, т.е. тие не учествуваат со еднаква тежина (значење) во одредувањето на вкупниот индекс на децентрализацијата.



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



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

- ▶ Собирањето и обезбедувањето на примарните податоци е извршено по пат на спроведена анкета во 12-те партнер-општини, со пополнување прашалници од страна на одговорните државни службеници во секоја од испитуваните области.
- ▶ Оценувањето на вредноста на индикаторите се врши со споредба на констатираната состојба и на критериумите дефинирани според законските стандарди или средните вредности.²
- ▶ Индексите и подиндексите за секоја општина и област се пресметуваат според егзактни математички формули, кои резултираат со квантитативна оценка за нивото на перформансите на општините во соодветните области.
- ▶ Дополнително, беше организирана и триндневна работилница на која учествуваа одговорните општински државни службеници/експерти по финансии, образование и урбанизам, при што заеднички беа

² Критериумите користени за оценување на секој индикатор во рамките на подиндексите за областите финансии, образование и урбанизам се дадени во Анексите 1, 2 и 3.

анализирани методологијата, критериумите, наодите и препораките од мониторингот.

- ▶ Голем дел од податоците што се бараа со прашалниците, особено во делот на локалните финансии, беа споредени со официјалните податоци објавени во завршната сметка и во другите годишни извештаи на општините.
- ▶ Беа користени и дополнителни извори на податоци: правни прописи, службени гласници на општините, статистички показатели и анализи и сл.

Според постојната законска регулатива, сите општини во Република Македонија се монотипни, т.е. сите се еднакво одговорни за исполнувањето на обврските што им се пренесени како надлежност, без оглед на нивната големина, капацитет (административен, финансиски, технички, итн.) и на постојните предуслови за исполнување на пренесените надлежности. Поради ова, извештајот во еден дел се фокусира на анализата на спроведувањето на децентрализацијата од страна на урбаните, руралните и општините во Град Скопје.³

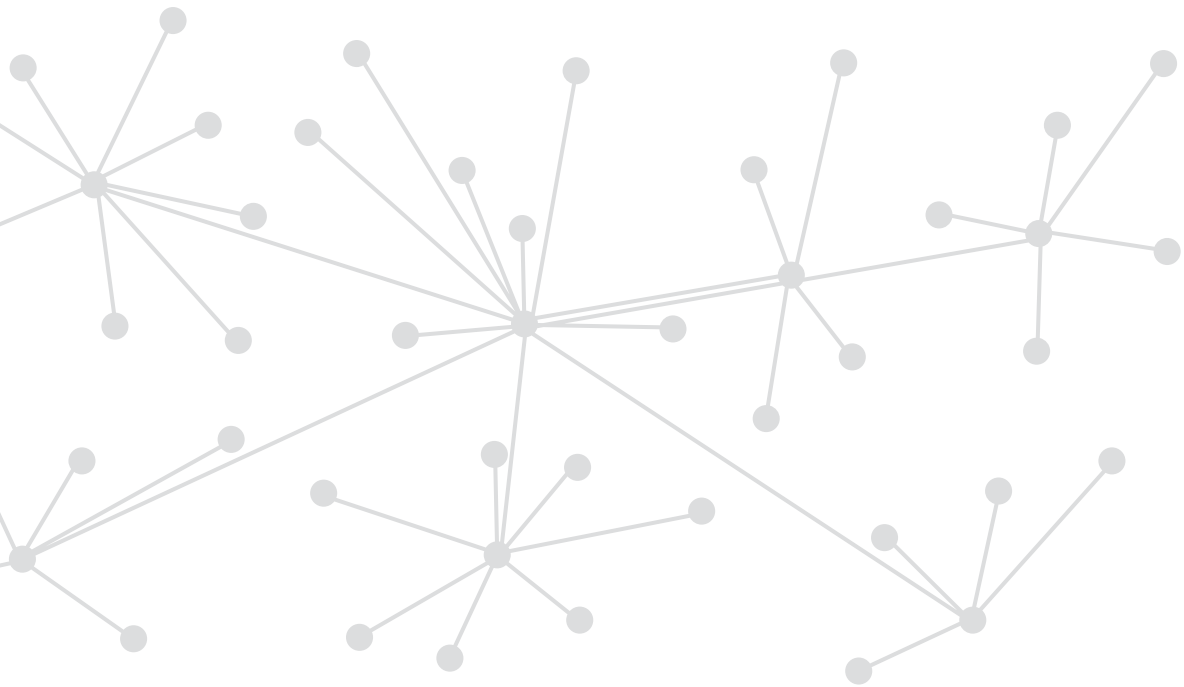
По презентирањето на клучните (главните) наоди од истражувањето, даден е осврт на темите кои беа значајни за децентрализацијата во трите области во текот на 2011 година. Во следните три поглавја се дадени деталните резултати и анализи на резултатите по области, на ниво на подиндекс и индикатори во трите области опфатени со истражувањето. Се препорачува пред читањето на овој извештај, заинтересираните да го имаат предвид „Извештајот од следењето на процесот на децентрализацијата: Перформанси на општините во РМ 2008-2009“, ФИОМ (2010),⁴ каде подетално е објаснета методологијата за мониторинг и дадени се критериумите за оценување на перформансите.

Овој извештај е изработен во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализација“, чијашто цел е ефикасен, транспарентен и отворен процес на спроведување на децентрализацијата, преку следење, известување и јавно информирање за пренесувањето и за извршувањето на надлежностите на општините во областите: финансии, образование, урбанизам и урбанистичко планирање, локален и регионален развој и комунални дејности. Во рамките на проектот, исто така, се изврши и теренско истражување со цел да се измери задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат од локалните власти и се направи споредбена анализа на трендот на децентрализацијата и на задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат на локално ниво

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

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

во периодот 2008-2011 година. Во сите области, посебен акцент се става на транспарентноста и на отчетноста на општината во давањето услуги. Проектот го спроведува Фондацијата Отворено општество - Македонија (ФООМ), во соработка со Центарот за развој на локалната демократија (ЦРЛД), во 12 партнер-општини,⁵ и во периодот 2008-2012 година.

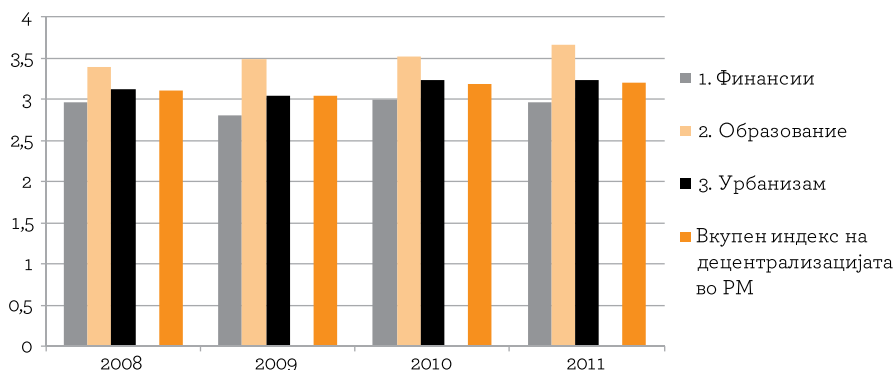


5 Боговиње, Велес, Гостивар, Дебар, Илинден, Карпош, Куманово, Неготино, Охрид, Старо Нагоричане, Струмица и Тетово.

Клучни наоди

Според добиените резултати, генерален заклучок е дека во 2011 година децентрализацијата во Република Македонија го задржа нивото од 2010 година, а во периодот 2008-2011 година бележи мал, незначителен напредок. Имено, Индексот на децентрализација во дванаесетте анализирани општини во периодот од 4 години (2008-2011), во просек, е минимално зголемен (за околу 3%), што не дозволува да се констатира напредок во процесот на децентрализација во Република Македонија, а со оглед на фактот дека не е евидентиран ниту негативен тренд, најсоодветно е да се констатира дека **процесот на децентрализација, во периодот 2008-2011 година, е во стагнација**. Подолу се дадени табеларниот и графичкиот приказ на индексите на децентрализација во областите: финансии, образование и урбанизам.

12 општини					
Индекс на перформанси	Тежински фактор	2008	2009	2010	2011
1. Финансии	50%	2,96	2,81	2,99	2,97
2. Образование	25%	3,39	3,49	3,52	3,67
3. Урбанизам	25%	3,12	3,05	3,24	3,24
Вкупен индекс на децентрализацијата во РМ		3,11	3,04	3,19	3,21



Споредено со 2010 година, во 2011 пораст на индексот има единствено во областа образование, додека вредноста на индексот во областа урбанизам е иста за двете години, а индексот на фискална децентрализација бележи благо намалување.

Анализата на резултатите од децентрализацијата во трите анализирани области, според видот на општините (урбани, рурални и општини во Град Скопје) за периодот 2008-2011 година е прикажана во табелите подолу.

		2008			
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Урбани	Рурални	Општини во СК	РМ
1. Финансии	50%	2,96	2,75	4,26	2,96
2. Образование	25%	3,52	3,00	3,48	3,39
3. Урбанизам	25%	3,16	2,95	3,23	3,12
Вкупен индекс		3,15	2,86	3,81	3,11
		2009			
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Урбани	Рурални	Општини во СК	РМ
1. Финансии	50%	2,82	2,65	3,91	2,81
2. Образование	25%	3,56	3,25	3,65	3,49
3. Урбанизам	25%	3,07	2,82	3,51	3,05
Вкупен индекс		3,07	2,85	3,75	3,04
		2010			
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Урбани	Рурални	Општини во СК	РМ
1. Финансии	50%	2,95	2,78	4,26	2,99
2. Образование	25%	3,56	3,53	3,18	3,52
3. Урбанизам	25%	3,19	3,12	3,97	3,24
Вкупен индекс		3,16	3,05	3,92	3,19
		2011			
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Урбани	Рурални	Општини во СК	РМ
1. Финансии	50%	3,02	2,69	4,04	2,97
2. Образование	25%	3,65	3,51	4,20	3,67
3. Урбанизам	25%	3,43	3,24	3,96	3,24
Вкупен индекс		3,28	3,04	4,06	3,21

Во сите анализирани години, **најдобри севкупни перформанси на децентрализацијата покажуваат општините во Град Скопје, а најслаби се постигнувањата на руралните општини.**

Во однос на фискалната децентрализација, кај сите видови општини евидентно е дека нема значителен напредок и може слободно да се каже дека во 2011 година, ситуацијата, во просек, е скоро идентична со онаа во 2008 година. Сепак, овде треба да се одбележат најмалку два факта: (1) општината во Град Скопје има подобри фискални перформанси од урбаните општини и значително подобри финансиски перформанси од руралните општини; (2) во периодот 2008-2011 година, урбаните општини бележат благо зголемување на финансиските перформанси, додека руралните општини покажуваат убедливо најслаби резултати и намалување на финансиските перформанси.

Во однос на образованието, за одбележување е фактот дека од 2008 до 2011 година, сите општини ги зголемиле перформансите. Руралните општини оствариле најголем напредок во образованието, додека урбаните општини бележат незначителен напредок. Ова укажува на фактот дека децентрализацијата во образованието ги дава посакуваните ефекти, во смисла на обезбедување изедначени и подобрени услуги, пред сè, во основното образование во руралните општини. За одбележување е и напредокот на перформансите во образованието на општината во Град Скопје во периодот 2010-2011 година.⁶

Во областа урбанизам, во периодот 2008-2011 година, најголем напредок постигнала општината во Град Скопје, додека руралните и урбаните општини постигнале приближно ист напредок.

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

Подолу се дадени некои конкретни заклучоци врз основа на резултатите од истражувањето за 2011 година. Иако со ова истражување се комплетира еден циклус од четиригодишен мониторинг на децентрализацијата, **се констатира дека, од година во година, во анализираниите области нема значителни промени, па затоа, изнесените заклучоци во сите области се главно слични со оние од претходните години.** Податоците укажуваат на потреба од многу

6 Треба да се има предвид дека општините во Градот Скопје имаат надлежности само во основното образование.

повеќе напори за да се обезбеди побрза и поквалитетна имплементација на децентрализацијата во Република Македонија.

Финансии

Генералниот заклучок во однос на фискалната децентрализација набљудувана во периодот 2008-2011 година е дека нема напредок, односно, фискалната децентрализација во 2011 година, генерално, е на нивото од 2008 година.

Конкретни заклучоци:

- Слично како и во претходните години, во 2011 година анализираниите општини, во просек, потрошиле околу 7 пати помалку пари по жител во споредба со државата, т.е. централната власт.
- Во 2011 година, општините самостојно одлучувале за трошењето на само 35% од вкупните средства во општинскиот буџет, а за преостанатите 65% од средствата, општините биле еден вид „скретничари“, т.е. само ги насочуваат финансиските средства до соодветните институции.
- И покрај тенденцијата на пораст, општините сè уште не можат самостојно да одлучуваат за висината на тарифите и на надоместоците за околу 75% од вкупните приходи во општинските буџети.
- Во последните четири години постојано се намалува износот на трансферите за чиешто трошење општините можат самостојно да одлучуваат, т.е. де факто, сè повеќе средства добиени од трансфери стануваат еден вид „наменски“ средства, иако де јуре, голем дел од нив се блок-дотации.
- Околу 85% од вкупните буџети на анализираниите општини, во просек, се трошат за тековни трошоци (расходи за плати и придонеси, стоки и услуги), а само околу 15% се наменети за капитални инвестиции. Овој процент, со минорни отстапувања, е идентичен низ целиот анализиран период (2008-2011).
- Општините сè повеќе вложуваат дополнителни сопствени средства за финансирање на општинските програми, што претставува добар показател за процесот на децентрализација бидејќи на овој начин, тие ја намалуваат финансиската зависност од централната власт. Сепак, треба да се има предвид фактот дека сите општини немаат можност да издвојуваат значителни дополнителни сопствени средства за финансирање на локалните надлежности, и сè уште, за најголемиот број општини, трансферите од централната власт се главен (а некаде и единствен) извор за финансирање на делегираните надлежности.
- Со оглед на позитивните финансиски баланси, може да се заклучи дека општините добро ги планираат приходите и расходите, т.е. фискалните

капацитети на општините за планирање и за управување со локалните финансии бележат тренд на подобрување.

- Во 2011 година, анализираниите општини, во просек, инвестирале петпати помалку во капитални инвестиции во споредба со државата, и се забележува тренд на сè помало учество на општините во капитални инвестиции. Дополнително, постои голем диспарат помеѓу капиталните инвестиции во самите општини, кои се движат од 10.040 денари/жител (Илинден), или 90%, до 553 денари/жител (Боговиње), или само 5%, споредено со износот на капиталните расходи од буџетот на РМ.
- Иако споредено со претходните години, во 2011 година се забележува тренд на зголемено учество на развојните расходни ставки, општините сè уште имаат многу малку финансиски средства за реализација на развојните потреби (околу 25%), а најголем дел од буџетот се троши за задоволување на тековните оперативно-административни работи (75%).
- Во приходите на општинските буџети, во сите анализирани години, доминантна улога имаат трансферите, но, исто така, сите општини немаат можност да ги зголемат сопствените приходи. Затоа, најголем дел од општините, а особено руралните општини и голем дел од урбаните општини, сè уште се финансиски зависни од централната власт.
- Во 2011 година, вкупните приходи по глава на жител во општините изнесувале 11.835 денари/жител и во апсолутна вредност тие се помали од износот во 2010 година (12.110 денари/жител). Во реален износ, приходите се уште помали ако се има предвид дека инфлацијата во 2011 година изнесуваше 3,9%.
- Според податоците од нашето истражување, генерално, најголема невработеност има во руралните општини, помала во урбаните, а најмала во општините во Град Скопје. Според Државниот завод за статистика, регион со најголема невработеност е Североисточниот (62,8%), а со најмала невработеност е Југоисточниот регион (11,5%).
- Децентрализацијата сè уште не ги донела посакуваните резултати на израмнување (еквализација) помеѓу општините. Најголема невработеност и најмалы приходи по домаќинство, во просек, има во руралните општини, потоа во урбаните општини, а најмала невработеност и најголеми приходи по домаќинство има во општините во Град Скопје. Според Државниот завод за статистика, регион со најголема невработеност е Североисточниот (62,8%), а со најмала невработеност е Југоисточниот регион (11,5%), додека најголема сиромаштија (48%) има во руралните општини, потоа во урбаните (40%), а најмала е сиромаштијата во Градот Скопје (12%).
- Сите општини обезбедуваат барем една форма или начин за информирање на граѓаните за податоците поврзани со буџетот и со завршната сметка

на општината. За разлика од 2010 година кога само 25% од општините обезбедуваа две или повеќе различни форми на информирање (локални медиуми, јавни трибини, веб-страница, итн.), во 2011 година овој процент се зголемил на 45%. Исто така, 70% од анализираниите општини имаат официјални процедури (донесени со одлука на Советот или со решение од градоначалникот) за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и со реализирањето на општинскиот буџет, а 50% од општините обезбедуваат најмалку две форми за учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет (јавни трибини, собир на граѓани, објавување повик за поднесување предлози, директна комуникација со вработените во ЕЛС и со членовите на Советот, итн.).

- 20% од општините немаат назначено внатрешен ревизор, и, генерално, општините не ги објавуваат извештаите од ревизиите направени од страна на Државниот завод за ревизија на своите веб-страници и упатуваат на фактот дека тие се јавно достапни на веб-страницата на ДЗР.
- Слично како и во минатите извештаи, заклучокот е дека во однос на финансиите општините добиваат многу малку барања за пристап до информации од јавен карактер, а најголем дел од нив биле одговорени во законскиот рок. Сепак, се забележува појава на избегнување на доставување на побараните податоци поради недоследна примена на формалните процедури од страна на барателите, што укажува на фактот дека општините се фокусираат на задоволување на законските барања и критериуми (легалистички пристап), а не на принципите на добро владеење.

Образование

Генералниот заклучок во однос на децентрализацијата во образованието е дека од 2008 до 2011 година се забележува мало, но постојано зголемување на индексот, што укажува на константно подобрување на перформансите во оваа делегирана надлежност.

Конкретни заклучоци:

- Најслабиот сегмент во образованието е финансиската состојба на општините, а најдобра е ситуацијата во однос на организирањето и обезбедувањето на услугите. Финансиските средства што општините ги добиваат за образование се недоволни, особено во услови на постојано зголемување на цените на енергенсите и воведувањето на задолжително средно образование.
- Во 2011 година, сите општини назначиле свои претставници во сите управни одбори на училиштата (УО) на нивната територија, што покажува дека состојбата целосно се приближува до стандардите утврдени со

закон. Сепак, постојат разлики во динамиката со која градоначалникот и администрацијата се известуваат за содржината на работата на УО. Генерално, известувањата се периодични, но повторно, само во неколку општини постои редовна спрега на известување од секоја седница на УО, што би бил посакуваниот стандард.

- Во 2011 година, скоро сите испитувани општини преземале одговорност и акција за рационализација на училишната мрежа и изготвиле елаборати и анализи, но секоја од нив различно напредувала во тој процес.
- Повеќе од 75% од анализираниите општини ги задоволуваат законските барања за водење регистри, а повеќе од половина водат и дополнителни регистри на податоци, што укажува на тоа дека општините се заинтересирани за поуспешно спроведување на децентрализираните надлежности во образованието.
- Општините – полека, но сигурно – ја преземаат сопственоста над училишните објекти, но ова прашање и годинава не било приоритетно за решавање на општинско ниво. Во просек, општините ја презеле сопственоста над 40-60% од училишните објекти. Повторно, како причина за бавното напредување се наведуваат нерешените имотноправни и сопственички односи, како и нејасната катастарска евиденција.
- Општините добро управуваат со средствата што ги добиваат како дотација за образование, но состојбата не е толку добра во однос на издвојување сопствени средства за образованието и капитални вложувања во образованието. Најслабо функционираат државните капитални дотации за образование кои се применуваат само во мал број општини.
- Општините трошат повеќе средства за образование од она што го добиваат како дотации од централната власт, односно, постои тренд на зголемување на овој сооднос, што практично значи дека потребите на училиштата се зголемуваат, а тоа се надоместува од општинските буџети. Во 2011 година, во просек, анализираниите општини вложиле сопствени средства во износ од 5,61% од дотациите (1,544 денари/ученик). Сепак, општините ретко ангажираат дополнителен наставен кадар кој се финансира од сопствени средства.
- Капиталните расходи во образованието се многу мали во споредба со вкупните капитални расходи на општините. Во 2011 година, просечното учество на капиталните расходи во образованието во вкупните капитални расходи на општината изнесувало 5,73%, што претставува зголемување во споредба со претходните години – 3,84% (2010), 4,2% (2009) и 2,1 (2008). Сепак, овој процент реално може да биде и повисок, но од различни причини, проектите во образованието честопати се прикажуваат во делот на програми за комунални дејности или енергетска ефикасност.

- Централната власт капиталните инвестиции во образованието сè уште ги насочува директно до училиштата и притоа ги избегнува општините, а со тоа, не го почитува Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа.
- Во 2011 година, најголем дел од општините ја почитувале законската обврска, при што Советите ги донеле одлуките за мерилата и критериумите за распределба на средствата од блок-дотациите меѓу училиштата на териториите на општините. Имено, повеќе од 60% од општините, освен што се запознаени со нормативите и стандардите и активно ги користат, направиле анализи на состојбата во училиштата и одвоиле средства за таа намена.
- Општините успешно го организираат бесплатниот ученички превоз и обезбедуваат огрев за училиштата, без значителни доцнења на услугата и без прекини на наставата. Сепак, во 2011 година, како проблем број еден во децентрализираното образование се јави недостигот на финансиски средства за превоз, што е последица на методологијата за распределба на блок-дотациите, т.е. проблемот спаѓа во доменот на фискалната децентрализација.
- Во просек, во секоја од општините е вработено лице, кое само еден дел од своето време работи на образованието (најчесто, има инспектор за образование) и, генерално, општините покажуваат слаби резултати во однос на стратешко планирање на развојот на образованието.
- Во 2011 година транспарентноста е подобрена и, во просек, општините користат до четири начини за информирање на граѓаните за образованието; во некои општини се организираат средби помеѓу општинското раководство и претставниците на училишните одбори, но почесто се организираат средби со здруженијата на граѓани на теми поврзани со образованието, најчесто на годишно ниво.
- Сите општини обезбедуваат форми и начини за информирање на граѓаните со податоците поврзани со образованието и истите ги објавуваат (најчесто во службените гласила, а поретко на веб-страниците на општините и/или на училиштата). Сепак, и понатаму, извештаите од самовалуацијата на училиштата не се објавуваат на веб-страниците на ниту една од општините, што не е во согласност со законските одредби.

Урбанизам

- **Општините имаат потреба од натамошно поедноставување на процедурите за давање согласности на урбанистичката документација.**

Потребно е министерствата согласностите да ги издаваат во пократок период, почитувајќи ги законските рокови, како и побрзо и поконкретно да даваат

забелешки во процесот на изработка и на донесување на урбанистичките планови.

Анализираните општини стојат на ставот дека конечната согласност од Министерството за транспорт и врски за урбанистичките планови треба да се дава само на процедурата за донесување на урбанистичките планови, а да не се навлегува во нивната содржина.

- **Општините имаат потреба од натамошна децентрализација на урбанистичкото планирање.**

Урбанистичкото планирање сè уште е многу централизирано, и потребна е негова натамошна децентрализација. Општините мора да добијат поголема самостојност во планирањето, а државните органи треба да ги заштитат државните интереси, уставноста и законитоста.

Само 15% од анализираните општини сметаат дека постоечката законска регулатива од областа урбанизам и урбанистичко планирање во 2011 година можела целосно (100%) да биде имплементирана од страна на општините, додека другите 85% од општините сметаат дека ова било возможно за 75% од законската регулатива. Ова е последица на честото менување на законите и подзаконските акти, кои не се целосно заокружени и усогласени, па како резултат на тоа, се создава правна несигурност и неможност за целосна имплементација на надлежноста.

- **Општините не се во можност целосно да ја спроведат надлежноста (на пр., изработка и реализација на урбанистички планови) поради ниското ниво на финансиска децентрализација и поради недоволните средства за развојни потреби.**

Иако во 2011 година најголем процент од анализираните општини, околу 90%, самостојно ја финансирале изработката на УП, сите општини имаат потреба од значителни финансиски средства за финансирање на изработката на урбанистичка документација.

И во 2011 година, сите општини имаат несомнени потреби од натамошно зголемување на површината што ќе биде опфатена со УП. Причината поради која нема целосно опфаќање на општинската територија со УП е ниското ниво на фискални капацитети на општините за изработка и за реализација на урбанистичките планови.

Бавноста на постапките за донесување на урбанистички планови придонесува за тоа средствата од општинскиот буџет предвидени за оваа намена да не се реализираат во целост.

Исто така, постоечката пракса според која лиценцираните фирми за изработка на УП планските документи ги изработуваат врз подлоги кои не се совпаѓаат со фактичката состојба, води до неупотребливост на новоизработените урбанистички планови на подолг рок и ја наметнува потребата од нивно постојано ажурирање, што доведува до хроничен недостиг на средства во општинските буџети за изработка на урбанистичка документација.

- **Општините не ги реализираат во целост нивните надлежности во делот на урбанистичката и градежната инспекција.**

И во 2011 година, како и во претходните три години, анализираните општини не ги реализирале предвидените средства за уривање на бесправно изградените објекти. Во анализираните општини, според анализираните податоци, реализирани се само околу 7% од донесените решенија за уривање на бесправно изградените објекти. И во 2011 година, како и во претходните три години, како главна причина се наведува очекуваната имплементација на Законот за постапување со бесправно изградени објекти со кој се регулира статусот на бесправно изградените објекти.

- **Општините се ефикасни и ефективни во давањето најразновидни услуги во урбанизмот.**

И во 2011 година, анализираните општини го задржуваат нивото на ефикасност од околу 90% во издавањето на најзначајните решенија и одобренија во урбанизмот и урбанистичкото планирање, како што се: извадок од УП, решение за локациски услови, одобрение за градење, одобрение за употреба.

- **Општините имаат потреба од развој на капацитети за имплементација на надлежноста со користење на новите технички достигнувања.**

Анализата покажува дека четврта година по ред, општините ја зголемуваат вредноста на индикаторот за иновативност во имплементацијата на надлежноста, но сè уште не развиле значајни капацитети за имплементација на надлежноста со користење на новите технички достигнувања.

- **Општините имаат добар систем за собирање повратни информации од граѓаните и организирани форми на граѓанско учество во процедурите за донесување на УП.**

Во 2011 година, анализираните општини го задржале високото ниво на системот за собирање повратни информации од граѓаните и организирани форми на граѓанско учество во процедурите за донесување на УП, меѓутоа, забележан е намален степен на отчетност во работењето во оваа област.

- **И во 2011 година, бројот на побарани информации од јавен карактер од областа на урбанизмот е незначителен.**

1. По што ќе се памети децентрализацијата во РМ во 2011 година?

1.1 Во РМ ништо ново – централизирана (фискална) децентрализација

За многумина, фискалната децентрализација претставува основа за која било форма на децентрализација, како во развиените така и во земјите во развој кои се стремат кон демократизација на своите општества. Системот на фискална децентрализација во Република Македонија формално започна да се имплементира со почетокот на процесот на децентрализација во 2005 година. Сепак, седум години по формалниот почеток на трансферот на новите надлежности на општините, како и по влегувањето на скоро сите општини во т.н. втора фаза на фискална децентрализација, што воедно значи и зголемена фискална автономија, некои аналитичари, но и голем број градоначалници, сметаат дека општините во РМ сè уште се многу далеку од државата во однос на фискалните (и финансиските) можности и права.

Како поткрепа на ова, подолу се изложени некои факти, наоди и ставови искажани од градоначалници, од ЗЕЛС или, пак, од познати светски научници, кои ги познаваат локалните финансии и фискалната децентрализација во РМ. На пример, на заедничкиот состанок на Комисијата за финансирање и на Комисијата за следење и развој на системот за финансирање на општините при ЗЕЛС, одржан на 13 април 2011 година, а на кој присуствувал и проф. д-р Андреј Тимофеев, професор на Универзитетот Џорџија во Соединетите Американски Држави, меѓу другото, било констатирано дека:⁷

- Приходите на општините, кои тие ги добиваат од централната власт, не се одредени во согласност со потребите на децентрализираните надлежности, туку се даваат произволно.
- Постои голема разлика помеѓу финансиските можности на општините, па поради тоа, потребна е јасна формула за распределба на средствата која ќе ги одразува разликите меѓу општините.

7 <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=4db6f977-6789-40d8-8d44-195c0f4d5f39>

- Како што постои разлика помеѓу урбаните и руралните општини, постои и голема разлика меѓу самите рурални општини и меѓу самите урбани општини. При тоа, формулата по која ќе се изведува изедначувањето треба да се фокусира на елиминирање на разликите, но исто така, потребна е и сеопфатна анализа на потребите на општините.
- Секторските грантови, односно, блок-дотациите и нивната распределба, исто така треба да бидат подложени на сеопфатна анализа.
- **Зависноста на општините од централната власт е огромна.** Тие воопшто немаат автономија, и Владата треба да размисли дали, можеби, е време на локалните власти да им се даде поголема автономија.
- Кратењата на одредени фондови и дотации, како фондот за патишта и дотацијата за образование, кои се случуваа во последните две или три години, се голем удар врз општинските каси и реално го попречуваат извршувањето на општинските надлежности.

Записникот од состанокот одржан на 22 март 2011 година⁸ укажува на тоа како Комисијата за финансирање на ЕЛС при ЗЕЛС гледа на фискалната децентрализација, а таму е наведено дека:

- Иако номиналната вредност на анализираниите приходи покажува извесно зголемување, повеќе од видливо е дека истите вредности претставуваат намалени приходи во општините поради зголемените животни трошоци, како и поради зголемувањето на енергенсите и на другите средства.
- Голем процент од приходите (околу 63%) отпаѓа на трансфери, дотации и на донации, што е уште еден доказ за недоволното ниво на слобода и на децентрализација и за големата зависност на локалната власт од централната власт.
- Во последните две години, општините се соочуваат со сè поголеми проблеми во менаџирањето на дотациите за образование, а причината за тоа е што износот на дотациите не го следи трендот на раст на цените на ресурсите.
- Упаѓањето на централната власт во ингеренциите на општините, исто така, е неприфатливо. На пример, со одлука на Владата, се промени вредноста на надоместокот за уредување на градежно земјиште наменето за изградба на хотели и на индустриски објекти на 5% од редовната вредност утврдена од општинските совети.. Сличен е и примерот со намалувањето на вредноста на персоналниот данок, за што Владата донесе одлука, а не се обиде на ниеден начин да им ги надомести намалените приходи на општините.

8 <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=4db6f977-6789-40d8-8d44-195c0f4d5f39>

- Концесиите, кои се значаен приход за поединечни општини, бележат застој во исплаќањето за минатата година, што претставува голем проблем за оние кои го планирале тој приход и одредиле проекти коишто ќе се финансираат со овие средства.
- Општините се чувствуваат обесправени и со промената на Законот за патишта, со која им се одземени огромни средства. Во последните две години, недостигот на средства многу се чувствува, особено во општините со големи површини, како и во општините кои имаат голем број села и населби.
- Капиталните инвестиции не треба да се делат од министерствата, туку веднаш и според критериуми утврдени во соработка со ЗЕЛС, треба да им се префрлат на општините.

Во однос на фискалната децентрализација, 2011 година во РМ ќе биде запаметена по најмалку две важни работи. Првата се однесува на воведувањето општинска обврзница и давањето право на општините да издаваат обврзници, што секако е добар чекор во насока на обезбедување на финансиите потребни за функционирање и за развој на општините, и втората, која исто така ќе се одрази на функционирањето на општините, е неисполнетата законска обврска од страна на централната власт за трансфер на последната (дванаесетта) рата од дотацијата по основа на ДДВ.

Иако со правото за издавање обврзница, општините добија дополнителен механизам за задолжување, мора да се потенцира дека тие не добија и зголемена фискална автономија бидејќи слично како и за другите видови задолжувања, општините треба да побараат и да добијат согласност од Владата на РМ, по претходно обезбедено позитивно мислење од Министерството за финансии. Овде повторно се поставува прашањето зошто е потребно општините да добијат позитивно мислење од Министерството и согласност од Владата ако критериумите за задолжување се јасни и прецизно дефинирани. Имено, со позитивната законска регулатива е регулирано дека вкупниот износ на недостасан долгорочен долг на општината, вклучувајќи ги и гаранциите, не смее да го надмине износот на тековно оперативните приходи на буџетот од претходната година и дека при долгорочно задолжување вкупната годишна отплата на долгот не смее да надмине 30% од тековно оперативните приходи на буџетот од претходната година. Дополнително, утврдено е дека средствата од обврзниците овозможуваат: реализирање на развојни проекти, подобрување на економската состојба на локално ниво и динамизирање на економската активност. Значи, и покрај дефинираните „правила на игра“ (и декларираниите заложби за поттикнување на децентрализацијата), се добива впечаток дека државата и понатаму сака да ја игра улогата на „големиот брат“ и дека тешко ќе се откаже од контролата (барем финансиска) врз локалните власти.

Во однос на втората работа по која ќе се памети 2011 година, треба да се каже дека според анализата направена од ЗЕЛС, пресметано е дека во 2011 година на општините во РМ вкупно им недостасувале околу 237 милиони денари за да ги финансираат областите образование, култура и социјална заштита, додека најголем недостиг на средства се констатира во образованието. Поради ова, неразбирливо е зошто во 2011 година, на сите општини им беше скратена последната рата по основа на ДДВ без никакво објаснување или информација за пренамената на овие средства. Објаснувањето дадено од Министерството за финансии во врска со недостигот на средства во општинските буџети, како и со неисплатата на дванаесетта рата од блок-дотациите за образование, култура, социјални работи и за други плаќања по проекти наведува дека „*Тоа мора да е фактичка состојба, односно, обврската на државата завршува со крајот на фискалната година*“. Проблемот со исплатата на делот од ДДВ наменет за општините е констатиран и на почетокот од 2012 година, при што во првите три месеци била исплатена само една рата, а дополнително исплатениот износ не соодветствувал со планираните средства и со утврдената методологија. Согласно официјалните известувања од страна на Управата за јавни приходи (УЈП), прибирањето на приходите се одвивало според планираната динамика, поради што нејасен останува трендот на намален износ на средства исплатени по основа на ДДВ, кои за некои општини се главен извор на средства за плати и за финансирање на основните функции. Во Општина Куманово, на пример, на име блок дотации, констатиран е дефицит од 40 милиони денари, не сметајќи ги дефицитите за култура и за социјална заштита. Притоа, не се вкalkулирани движењата на цените на нафтата, кои драстично се зголемуваат. Исто така, во текот на 2011 година исплатата на средствата од Агенцијата за државни патишта не е извршена во целост (не е исплатена последната транша), а тој негативен тренд продолжил и во првите три месеци од 2012 година. Поради овие финансиски проблеми, Управниот одбор на ЗЕЛС, на седницата одржана во март 2012 година, донел неколку заклучоци со кои бара во најкраток можен рок да се исплатат заостанатите средства од блок-дотациите за декември 2011 година, како и задоцнетата исплата на средствата по иста основа за 2012 година. Истото било побарано и од Агенцијата за државни патишта.

Од друга страна, пак, централната власт има забелешки и свои аргументи за работата на општините. На општините посебно им се забележува за низа, условно кажано, нерегуларности во менаџирањето на средствата од блок-дотациите. Биле забележани нерегуларности во постапките за јавни набавки, каде се бара превоз за период подолг од учебната година, на локалните јавни сообраќајни претпријатија им се исплаќа повисока цена од нормалната цена за превоз, зголемен е бројот на наставници, иако бројот на ученици опаѓа и многу други работи кои сигурно би ја намалиле стапката на недостиг на средства.

Во следниот период останува да се види дали и како општините ќе успеат да ги добијат средствата и дали ќе ја користат можноста за издавање општинска обврзница, како и дали централната власт ќе преземе мерки за отстранување на недоследностите што ги забележала во работењето на општините.

1.2 Општините „извозени“ со средствата за ученички превоз?!

Според законите за основно и за средно образование, учениците кои живеат на оддалеченост поголема од 2 км од училиштето имаат право на бесплатен ученички превоз.⁹ Ученичкиот превоз е една од децентрализираните образовни услуги, и веќе неколку години, општините се должни да го организираат на локално ниво. Во првата фаза од фискалната децентрализација, средствата за превозот се пренесуваа со наменска дотација за училиштен превоз, а со втората фаза на децентрализација, тие средства влегуваат во склоп на блок-дотацијата за основно, т.е. за средно образование.

Трансакцискиот систем коректно функционира онака како што е замислен, но во реалниот живот се јавуваат бројни проблеми, посебно во врска со превозот на средношколци. Проблемите потекнуваат од два извора: а) малата сума средства издвоена со блок-дотациите за образование, која не е соодветна на цената на енергенсите, и б) методолошките предизвици за правилна распределба на средствата за превоз на учениците.

Проблемот се појави уште со првите наменски дотации за превоз, кои тогаш се однесуваа само на основното образование. Многу општини реагираа на неправилната распределба на средствата, но тоа тогаш сè уште не се сметаше (ниту од јавноста, ниту од Министерството за образование и наука, ниту од општините) за сериозен проблем. Ситуацијата почна да се влошува со воведувањето на задолжително средно образование, а особени негативни последици се почувствува во поголемите општини, кои се центри за средно образование и кон кои гравитираат голем број ученици од помалите општини. Имено, превозот го обезбедуваат и го плаќаат училиштата, без разлика на тоа дали опслужуваат ученици само од сопствената општина или опслужуваат и деца од соседните општини за кои трошоците се многу повисоки од оние што ги предвидело Министерството за образование. Во реалноста, настана расчекор помеѓу средствата пресметани по ученик и трошокот што треба реално да се плати за тој превоз. Згора на тоа, вкупната сума на средства е мала – општините го тврдат тоа веќе повеќе години. Попрецизно, општините замеруваат на фактот дека средствата за извршување на надлежноста не

⁹ Закон за основното образование („Службен весник на Р. Македонија“ бр.103/08 од 19.8.2008 г.), член 61.

ги следат поскапувањата на нафтата и на нафтените деривати, а со тоа и поскапата услуга за превоз, што доведува до многу сериозен недостиг на средства за превоз. Во последниве години, сведоци сме на ескалацијата на состојбата во повеќе општини, а во текот на 2011 година за првпат дојде и до прекин на услугата од страна на превозниците. Во продолжение, состојбата ја разгледуваме од повеќе аспекти:

- Уште во ноември 2010 година, во Систематизираните ставови на ЗЕЛС се вели: „Според информациите од општините, зголемување на надоместоците за превоз имаше само за првата генерација средно задолжително образование, а потоа, секоја следна година се префрла истата сума, иако веќе имаме четврта генерација средно задолжително образование“. Во истиот документ, ЗЕЛС го наведува следниов заклучок: „Општините во кои се сконцентрирани средните училишта треба да добијат доволниот дел од процентот во блок донациите. Точно е дека средствата се префрлаат по број на ученици, но притоа, не се зема предвид колку од таа бројка се однесува на ученици кои доаѓаат од други општини, и за колкава километража треба да им се надомести превозот. Ученици доаѓаат од големи далечини, најголем дел од нив земаат средства и за комбиниран превоз – меѓуградски и потоа градски – има голем број ученици кои доаѓаат од средини каде нема организиран јавен превоз, а не е утврдено и тоа дали треба да се исплаќаат и децата кои одат во група средина, иако во нивната општина ја имаат истата образовна насока.... За сега ова, МОН треба да подготви правилник според кој општините ќе се раководат при исплаќањето на средствата, но и донекде, ќе се утврди потребната сума на средства за покривање на реалните трошоци за превоз на учениците“.
- Следната година во март, Комисијата за финансирање при ЗЕЛС повторно алармираше за проблемот. Во Записникот од седницата одржана на 22 март 2011 година се вели: „Во последните две години, општините се соочуваат со сè поголеми проблеми во менаџирањето на донациите за образованието, а причина за тоа е што износот на донациите не го следи трендот на раст на цените на ресурсите“. Тоа веројатно била дискусија која што предупредувала на претстојната вистинска криза во финансирањето на образованието.
- Веќе во ноември 2011 година ескалираат првите проблеми, особено истакнати во општина Битола. Имено, според пишувањето на Утрински весник од 16.11.2011: „Фантастични еден милион евра им должи Министерството за образование на битолските превозници. Во изминатите две години тие од свој џеб ги превезувале учениците, бидејќи од државата, наместо покривање на месечните трошоци, одвреме навреме добивале, како што велат, 'широшки' “.

(<http://www.utrinski.com.mk/default.asp?ItemID=E3D77B6607C7D74E8663E7C76F1CF5AD>). Како што се гледа од написот, во тој момент, за превозниците малку е важно дали должник е Министерството или општината, и тука тие не прават голема разлика. За нив е важно дека се неплатени преку еден милон евра и се закануваа со прекин на превозот. Утрински весник пишува: „Долгои на државата кон превозниците досиignal милион евра, бидејќи превезуваат и деца што живеат и до 50 километри оддалеченост од училиштето. До Битола секој ден патуваат ученици од Ресен, Крушево, Демир Хисар, Новаци, Могила и од Прилеп“. Градоначалникот на Битола направи обиди да објасни дека проблемот не е во општината, туку дека се работи за погрешна прераспределба на средствата од страна на Министерството за образование и наука. За истиот извор, градоначалникот на Битола изјави: „Нешто треба да се смени во формулата за распределба на пари. Кај нас учат деца и од околните општини, но тоа во формулата не постои. Тие деца прават поголеми трошоци за превозниците. Затоа се јави ваков проблем и во Штип и во други градови. Бараме начин преку ЗЕЛС да го решиме проблемот, да се види кои се реалните потреби на превозниците. Никој не сака да се укине бесплатниот превоз за учениците“.

- По повеќемесечно преговарање и нагудување, следеше прекин на услугата во март 2012 година кога 11 битолски превозници ја откажаа испораката на превоз. Според известувањето на телевизија Телма од 8.3.2012, автобусите не ги превезувале учениците до училиштата. Претставникот на превозниците за Телма изјавил: „Општината и училиштата не си ја исполнуваат обврската, односно, не ги плаќаат фактури. Превозниците немаат примено надомест за учебната 2010-2011 година и за првото полугодие од 2012 година“ (<http://www.time.mk/read/405a28167a/c66bfd1e8f/index.html>). Директорот на едно од приградските училишта во Битола изјавил дека таквата ситуација има тешки последици врз нормалното одвивање на наставата: „Проблемот, секако, не е кај превозниците, туку во лошо направената пресметка од страна на раководителот за финансии и буџет во општина Битола“.
- За проблемот се разговарало и на средбата на Комисијата за следење на системот за финансирање, каде од страна на министерствата биле изнесени и мислења за другата страна на медалот, според кои „забележани се нерегуларности во постапките за јавни набавки, каде се бара превоз за период подолг од учебната година, каде на општинските јавни сообраќајни претпријатија им се исплаќа цена висока од нормалната цена за превоз итн.“ (записник од состанокот на Комисијата).
- проблемот во општина Битола не се реши дури ни со завршувањето на учебната година во јуни 2012. На 21.5.2012, телевизија Телма коментира вака: „Многу реакции, па протести, па средби, па договори, но состојбата

сè уште е стабилно кво, општината должи, Министерството тврди дека дојациите се префлаат, а превозниците, незадоволни“. Но, затоа, министерот за образование за истиот извор изјави: „Голем дел од општините се задоволни од дојациите, дури им остануваат средства кои ги инвестираат во образовниот процес, но факт е дека поголеми општини имаат проблем“. Признавајќи го проблемот, министерот изрази и надеж дека ЗЕЛС и МОН заеднички ќе најдат решение, но даде на знаење дека државата нема да биде одговорна за веќе направените долгови.

- На 15.6.2012, Комисијата за финансирање при ЗЕЛС донесе заклучок: „Доколку централната власт не може да ги сервисира проширите за бесплатен превоз на учениците од средно образование, да се пристапи кон измени на Законот во делот финансирање на превозот на учениците“, како и, „при утврдување на висината на блок дојацијата, да се утврди посебна варијабла која ќе ја следи реалната цена на електричната енергија и на нафтата“.

Останува да видиме како овие проблеми ќе се решаваат во следните учебни години.

1.3 Легализација на бесправно изградените објекти – продолжување на обесправеноста и дивоградбите

Извештаите од следењето на децентрализацијата во минатите четири години користеа два индикатора кои се однесуваат на:

1. *Индикатор 2.4. Капацитетите на општината за уривање на бесправно изградени објекти;*
2. *Индикатор 3.6. Перформанси на урбанистичката и градежната инспекција.*

И двата индикатора, во целокупниот период на следење на децентрализацијата, се карактеризираа со ниски вредности, како и со ниски средни оценки на индикаторите.

ИНДИКАТОР	2008	2009	2010	2011
2.4 Капацитети на општината за уривање на бесправно изградените објекти	2,33	2,33	2,00	2,00
3.6 Перформанси на урбанистичката и градежната инспекција	1,83	1,58	1,75	1,00

Во 2011 година, како главна причина за лошиот перформанс се наведува очекуваната имплементацијата на Законот за постапување со бесправно изградени објекти со кој се регулира статусот на бесправно изградените објекти, додека во претходните три години, тоа беше очекуваното донесување на споменатиот закон.

Од аспект на значењето на овој Закон за целокупното спроведување на надлежноста, а пред сè, за реализацијата на урбанистичката планска документација и значењето што неговата реализација го има не само врз урбанизмот туку и врз многу други надлежности, во овој извештај ќе се задржиме на анализата на досегашната имплементација на Законот.

Самото донесување на Законот беше проследено со многу контроверзии од страна на: Владата, експертската заедница, општините, медиумите и самите граѓани.

Законот за дивоградби дискриминаторски за дел од градоначалниците

сабоџа, 22 јануари 2011 г., 17:26

„Постапката за легализација на дивоградбите се поедноставува и поевтинува, но предлог-законот останува дискриминаторски, оценуваат дел од градоначалниците. Со него не се опфатени сите категории градби, што значи дека законот нема целосно да го реши проблемот со дивоградбите. Сумата, пак, од едно евро за легализација е многу мала и нема да биде доволна за да можат подоцна општините да направат урбанизација и инфраструктура. Руралните средини, пак, имаат проблеми со урбанистичките планови, а немаат ниту кадар ниту време за спроведување на законот“.

<http://mx.vesti.alfa.mk/default.aspx?mId=37&egId=7&eventId=32891>

Во февруари 2011 година беше донесен Законот за постапување со бесправно изградени објекти,¹⁰ а во април 2011 година беше донесен и Законот за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти.¹¹ Законот е со важност од шест години од денот на влегувањето во сила и со него се уредуваат условите, начинот и постапката за евидентирање, утврдување на правен статус и за санкционирање на бесправно изградените објекти. Предмет на Законот се бесправните објекти на кои до денот на влегувањето во сила на Законот, се изведени градежните и инсталатерските работи во целост и кои претставуваат градежна и функционална целина.

10 Службен весник на РМ бр.23/11.

11 Службен весник на РМ бр. 54/11.

Рокот за поднесување барање за утврдување на правен статус изнесува шест месеци од денот на влегувањето во сила на Законот и ја одбележува т.н. прва фаза од имплементацијата на Законот. Во рок од шест месеци од приемот на барањето за утврдување на правен статус на бесправен објект, односно, од денот на продолжување на постапката, доколку била прекината, се утврдува дали се исполнети условите за вклопување на бесправниот објект во урбанистичко-планската документација и се издава урбанистичка согласност или се донесува решение со кое се одбива барањето за утврдување на правен статус на бесправен објект.

Во последните неколку месеци во медиумите се прават анализи и се пласираат информации дека процесот на легализација на бесправно изградените објекти не се одвива со онаа динамика со која се претпоставуваше и се очекуваше.

Подолу е даден преглед на поднесените барања за легализирање и бројот на легализирани бесправно изградени објекти во 2011 година за 12-те анализирани општини.

	Куманово	Тетово	Гостивар	Карпош	Струмица	Велес
Број на поднесени барања за легализирање на бесправно изградени објекти	18.053	7.900	8.641	9.143	9.340	7.864
Број на легализирани бесправно изградени објекти во 2011 г.	1.600	260	731	576	98	205

	Охрид	Богови- ње	Дебар	Него- тино	Илинден	Старо Нагоричане
Број на поднесени барања за легализирање на бесправно изградени објекти	11.093	2.810	2.086	1.999	6.170	2.060
Број на легализирани бесправно изградени објекти во 2011 г.	262	424	146	85	760	70

Во написот на www.makdenes.org од 20.3.2012 со наслов *Заглави леѓализацијата на дивоградби*,¹² Зорана Гацовска пишува дека „повеќе од 350 илјади граѓани поднеле барање за легализација на дивоградба, но само 12 илјади или 3,5 отсто од нив добиле решение за легализација“.

12 <http://www.makdenes.org/content/article/24521497.html>

Дел од граѓаните сметаат дека вината е во општините кои многу бавно одговараат на апликациите и дека не е сè онака како во рекламите.

„Едно повлекува друго, други документи плус, парите не се како што викаа за 1 евро, тоа повлекува плус даноци, така што мислам дека застојот, сепак, е во администрацијата“.

- анкеширан граѓанин

„Главниот проблем за сите дивоизградени објекти се имотноправните односи. Граѓаните, своите имоти, своите парцели, кога ги купиле, не ги префрлиле на свое име, па така, имотот со генерации сè уште се води на тие од кои е купен имотот“.

- Беким Мураџи, градоначалник на општина Сарај

„Повеќе е на граѓаните вината; до последниот рок чекаат да донесат само барање, а камоли другите документи да ги прибават“.

„Граѓаните како да забораваја дека откако ќе поднесат барање за легализација на дивоградба, треба и да ги комплетираат документите“, велат градоначалниците. Тие тврдат дека општината работи во најдобар интерес на граѓаните.

Потпретседателот на ЗЕЛС и градоначалник на Куманово, Зоран Дамјановски, вели дека во неговата општина пристигнале 19 илјади барања, но околу 3 илјади се неупотребливи. „Најчесто се таму каде што не можат да бидат изменети, на сообраќајници, на главни артерии и така натаму; тоа е нешто што не може да се адаптира по ни една основа, ни со промена на регионални планови, ни со промена на детални планови, така што таа легализација не ја земаме предвид бидејќи тука не е можно да се интервенира од стратешки причини“.

Меѓутоа, се поставува прашањето дали навистина, како што изјави градоначалникот на Скопје и претседател на ЗЕЛС, Коце Трајановски, „по спроведувањето на овој Закон, нема да има нелегални градби во Република Македонија“.¹³ Следниот текст го става ова тврдење под знак прашалник.

¹³ <http://www.kirilica.com.mk/vest.asp?id=63379>

И со закон и без закон продолжува градењето дивоградби

Датум: 25.6.2012, 15:01

Во текот на 2011 година, на територијата на Република Македонија се регистрирани 1.412 бесправно изградени објекти, јавува државната статистика.

Оваа бројка во 2010 година изнесуваше 1.630, а во 2009 година, 1.818.

Но, од овие цифри не можат да се извлечат трендови на раст или пад зашто годинава паралелно тече и постапката за третман на бесправно изградените објекти во согласност со Законот за постапување со бесправно изградени објекти.

Оттаму, голем број од бесправно изградените објекти лани беа предмет и на наведената постапка, па затоа, не можат да се раздвојат. Сепак, она што оваа бројка од 1.412 бесправно изградени објекти го покажува е фактот дека нивната изградба продолжува и покрај сè.

Според видот на објектот, бесправно се изградени 368 објекти за домување (26,1%), 304 доградби, надградби и адаптации (21,5%), 163 деловни објекти (11,5%), 84 гаражи (5,9%), 137 огради (9,7%), 14 скалила (1,0%), 37 тераси (2,6%), 4 летни тераси (0,3%), 77 настрешници (5,5%), 123 времени објекти (8,7%) и 101 помошен објект (7,2%).

<http://www.libertas.mk/vest/28458/I-so-zakon-i-bez-zakon-prodolzhuva-gradenjeto-divogradbi>

На крај, да заклучиме дека стопирањето на бесправната градба е еден од главните предизвици кои стојат пред општините, пред сè, поради тенденциите во минатото, а и денес, урбанистичката документација и законските регулативи „да останат само на хартија“.

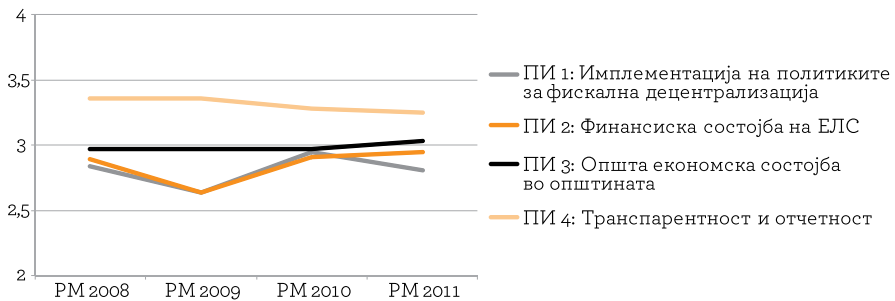
2. Анализа на резултатите од фискалната децентрализација за 2011 година

2.1 Индекс на фискална децентрализација (ИФД)

Индексот на фискалната децентрализација (ИФД) за периодот 2008-2011 изнесува 2,96 (2008); 2,81 (2009); 2,99 (2010) и 2,97 (2011). Во просек, во 2009 година има намалување за 6% во однос на 2008 година, потоа во 2010 година се забележува зголемување од 6,5% во однос на 2009 година, и конечно, во 2011 година има повторно намалување за околу 1% во однос на 2010 година. **Генералниот заклучок што може да се извлече во однос на фискалната децентрализација набљудувана во периодот 2008-2011 година е дека нема напредок, т.е. фискалната децентрализација во 2011 година, генерално, е на нивото од 2008 година.** Иако во 2010 година постоеше позитивен тренд во споредба со 2009 година, анализата на фискалните податоци покажа дека овој позитивен тренд не се задржа и во 2011 година. Подиндексите што го формираат ИФД, нивните тежински фактори, како и соодветните оценки за секоја година од 2008 до 2011, се дадени во табелата подолу.

	Подиндекси	Тежински фактор	РМ 2008	РМ 2009	РМ 2010	РМ 2011
1.	ПИ 1: Имплементација на политиките за фискална децентрализација	28%	2,84	2,64	2,95	2,81
2.	ПИ 2: Финансиска состојба на ЕЛС	37%	2,89	2,64	2,91	2,95
3.	ПИ 3: Општа економска состојба во општината	21%	2,97	2,97	2,97	3,03
4.	ПИ 4: Транспарентност и отчетност	14%	3,36	3,36	3,28	3,25
		ИФД	2,96	2,81	2,99	2,97

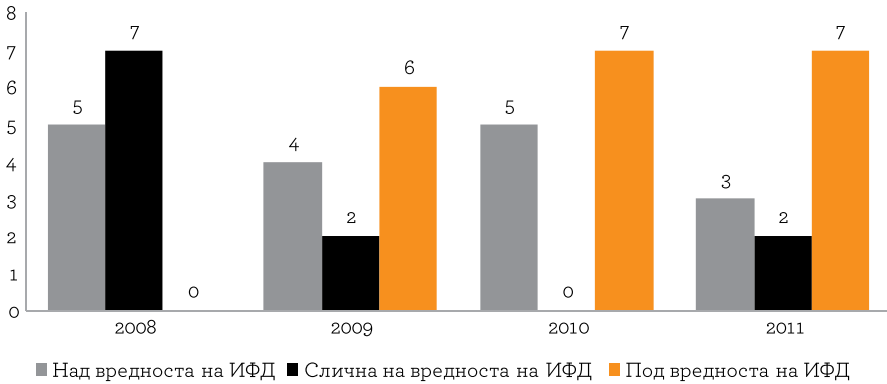
Како што се гледа од табелата, секој подиндекс учествува со различна тежина во формирањето на ИФД, т.е. според мислењето на одговорните државни службеници и градоначалниците на партнер-општините, најголема тежина и значење има подиндексот за финансиската состојба на ЕЛС, а најмала тежина има подиндексот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



Како што се гледа од табелата и од графиконот, главните наоди од мониторингот на фискалната децентрализација во периодот 2008-2011 година можат да се сублимираат во следниве точки:

- Иако до 2010 година, подиндексот за имплементација на политиките за фискална децентрализација имаше најголем раст, резултатите од 2011 година покажаа дека овој подиндекс се намалил дури и под нивото од 2008 година. Пред сè, ова се должи на намалувањето на капиталните инвестиции на локално ниво, како и на намалувањето на влијанието на општините врз трансферите што ги добиваат од централната власт.
- Мал напредок е постигнат во поглед на финансиската состојба на ЕЛС, што, пред сè, се должи на зголемувањето на сопствените приходи на општините, а со тоа, и зголемувањето на вкупниот буџет и на приходите по жител во општините.
- Прецизна анализа на општата економска состојба за секоја општина одделно (на пример: стапка на невработеност, степен на сиромаштија, приходи по домаќинство, БДП/жител итн.) не може да се направи бидејќи не постојат официјални ажурирани податоци на ниво на општина што би овозможиле прецизна оценка на општата економска состојба во општините; општините не поседуваат вакви податоци, додека Државниот завод за статистика обезбедува дел од овие податоци, но најчесто, тие се на ниво на плански (статистички) регион.
- Иако највисоки оценки се постигнати во однос на транспарентноста и отчетноста на општините, во анализираниот период овие оценки покажуваат постојана тенденција на намалување.

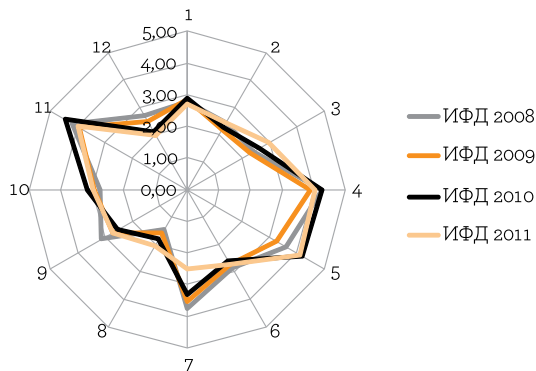
Од 12-те анализирани општини, во 2008 година, 7 општини имале слична вредност со ИФД; во 2009 и во 2011 година, само 2 општини имале слична вредност со ИФД, а во 2010 година ниту една општина немала слична вредност со ИФД. Сликвито, тоа е претставено на следниов графикон.



Како што беше потенцирано и во претходниот извештај, податоците укажуваат дека, прво, спротивно на очекувањата за фискална еквиализација (израмнување) на фискалните перформанси на општините, што е една од главните цели на фискалната децентрализација, јазот помеѓу „побогатите“ и „посиромашните“ општини во периодот 2008-2011 година се зголемил. Ова не треба да се толкува само на тој начин дека богатите општини станале уште побогати, а сиромашните уште посиромашни, туку дека јазот помеѓу нив се зголемил, т.е. дека дури и ако „посиромашните“ општини ги зголемиле нивните фискални перформанси, зголемувањето кај „побогатите“ било уште поголемо. Второ, сè поголем број општини може да се најдат во групата каде индексот на фискална децентрализација е под средната вредност, што укажува дека помеѓу општините нема рамномерна дистрибуција на фискалните перформанси. Практично, ова значи дека просечните вредности треба да се земаат со голема доза на претпазливост бидејќи не ја отсликуваат еднакво реалноста во сите општини. На пример, само една или две општини, кои имаат добри показатели за фискалната децентрализација, може значително да ја зголемуваат средната вредност (на пример, 7 е средна вредност на збирот на броевите 8 и 6, но и на 12 и 2).

На следниов графикон сликвито се прикажани вредностите на ИФД за секоја од 12-те општини за периодот 2008-2011 година. Центарот означува вредност 1 на индексот која се зголемува одејќи кон периферијата до максималната вредност 5.





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

Подолу е даден детален опис на секој подиндекс и на индикаторите што го формираат тој конкретен подиндекс. Прво е даден опис за секој од индикаторите, а потоа и средната оценка за сите општини за 2011 година, според критериумите дадени во Анекс 1. Слично како и претходните години, при пресметките на средните оценки на подиндексите и на индексите, како и на средната оценка на ИФД за 2011 година, не е земена предвид Општина Охрид бидејќи во текот на 2011 година оваа општина сè уште беше во првата фаза на фискална децентрализација, и нејзините финансиски резултати се неспоредливи со другите општини.¹⁴

2.2 Подиндекс на имплементација на политиките

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

¹⁴ Од 1 јануари 2012 година, Општина Охрид влезе во втората фаза на фискална децентрализација, заедно со општините Делчево, Винаица, Вранешница и Желино кои не се партнер-општини и не се вклучени во истражувањето.

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки за сите анализирани општини за 2011 година се прикажани во табелата подолу. Исто така, за споредба се дадени и средните оценки на секој од индикаторите за периодот 2008-2010 година. Средната оценка на овој подиндекс за 2011 година изнесува 2,81 и е нешто помала од оценката за 2008 година.

2008		2009		2010		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2011		
ПИ 1	оцен- ка	ПИ 1	оцен- ка	ПИ 1	оцен- ка		оцен- ка	вред- ност	ПИ 1
	3,18		3,09		3,64	1.1. Учество на општинските расходи во вкупната јавна потрошувачка по жител во РМ / 11%	3,45	0,15	
	2,45		2,36		2,82	1.2. Учество на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи на општината / 25%	2,45	0,35	
	3,09		3,27		3,45	1.3. Степен на овластувања за самостојно одлучување / 19%	3,64	0,25	
2,84	3,27	2,64	2,55	2,95	2,09	1.4. Локална контрола врз трансферите од централната власт / 12%	1,91	0,13	2,81
	2,73		2,27		2,64	1.5. Учество на капиталните расходи во вкупните расходи / 23%	2,36	0,16	
	2,73		2,55		3,36	1.6. Учество на сопствените средства во финансирањето на програмите/областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна заштита, комунални дејности, култура, спорт и др.) / 10%	3,55	1,81	

Индикаџор 1.1. Учество на општинските расходи во вкупната јавна потрошувачка по жител во РМ.

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

Во 2011 година, вредноста на овој индикатор изнесува 0,15, што значи дека расходите по жител во општините изнесуваат 15%, споредени со расходите по жител во буџетот на РМ. **Во споредба со претходните анализирани години, нема значителна промена на вредноста на овој индикатор и таа се движи во опсегот 0,14-0,16, што укажува дека фискалната децентрализација, спротивно на очекувањата, не дава забележителни резултати со оглед на тоа дека државниот буџет во голема мера сè уште се троши од страна на централната власт.** Средната оценка на индикаторот за 2011 година изнесува 3,45 и е поголема од средната оценка на индикаторот за 2008 година (3,18) и за 2009 година (3,09), а е помала од средната оценка за 2010 година (3,64). Значи, **анализираните општини и натаму трошат околу 7 пати помалку пари по жител во однос на државата.**

Индикатор 1.2. Учество на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи на општината

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

За 2011 година, вредноста на индикаторот е 0,35, што значи дека само 35% од вкупните приходи на општината се приходи на основниот буџет. Оваа вредност е на исто ниво со 2008 и 2009 година, т.е. 35% (2009) и 37% (2008). Сепак, неговата вредност останува релативно мала, и соодветната оценка на овој индикатор за 2011 година изнесува 2,45, исто како и во 2008 година.

Ова значи дека во 2011 година општините можеле самостојно да одлучуваат за трошењето на само 35% од вкупните средства во општинскиот буџет, а за преостанатите 65% од средствата, општините се еден вид „скретничари“, т.е. само ги насочуваат финансиските средства до соодветните институции. Со голема доза на прецизност, истиот заклучок може да се изведе и за целиот анализиран период, т.е. општините самостојно одлучуваат за начинот на трошење и намената на само 35-40% од општинските буџети.

Индикатор 1.3. Степен на овластувања за самостојно одлучување

Овој индикатор покажува колку општината е самостојна во одредувањето на висината на тарифите и на надоместоците и се добива како сооднос меѓу приходите за кои општината сама ги одредува тарифите на надоместоците/таксите и вкупните приходи на општината (целиот буџет). Колку е поголем соодносот толку е поголема и оценката на индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 19%.

Вредноста на индикаторот за 2011 година е 0,25, што значи дека анализираните општини, во просек, самостојно одлучуваат и ја одредуваат висината на надоместоците/таксите и соодветните тарифи за само 25% од вкупните приходи. Вредноста на овој индикатор покажува тенденција на пораст во однос на претходните години, а следствено на тоа и соодветните средни оценки на овој индикатор се зголемуваат од 3,09 (2008), 3,27 (2009), 3,45 (2010) до 3,64 (2011).

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

Индикатор 1.4. Локална контрола врз трансферите од централната власт

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

Во 2011 година, вредноста на индикаторот е 0,13, што значи дека, во просек, само 13% од вкупните приходи од трансфери се трансфери во основниот буџет. Вредноста покажува значително намалување во однос на 2010 година (25%). Дополнително на тоа, од 2008 година наваму, оваа вредност бележи тренд на *постојано намалување*. Соодветно, и средната оценка на овој индикатор постојано се намалува и за 2011 година изнесува 1,91, што многу сликовито го прикажува трендот на намалување – од 3,27 (2008), 2,55 (2009), 2,09 (2010) до 1,91 (2011).

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

Индикатор 1.5. Учесиво на капиталните расходи во вкупните расходи

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

За 2011 година, вредноста на индикаторот е 0,16, т.е. само 16% од вкупниот буџет на општините биле наменети за капитални инвестиции. Овој процент е поголем во споредба со 2009 година (14%), но помал од 2008 година (19%) и од

2010 година (18%). Соодветно, средната оценка за 2011 година изнесува 2,36 и е слична со оценките за претходните години: 2,73 (2008), 2,27 (2009) и 2,64 (2010).

Практично, ова значи дека околу 85% од вкупните буџети на анализираниите општини, во просек, се трошат за тековни трошоци (расходи за плати и придонеси, стоки и услуги), а само околу 15% се наменети за капитални инвестиции. Овој процент, со минорни отстапувања, е идентичен низ целиот анализиран период од 2008 до 2011 година.

Индикатор 1.6. Учество на сопствениите средства во финансирањето на програмите/областите

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

За 2011 година, вредноста на индикаторот е 1,81, што значи дека општините вложиле дополнителни 81% сопствени средства, во однос на средствата добиени од централната власт, за финансирање на програмите од различни области. Ова сопствено вложување е значително поголемо отколку претходните 3 години – 41% (2008), 30% (2009) и 64% (2010). Соодветната оценка на индикаторот за 2011 година е 3,55 и е поголема од онаа за 2008 (2,73), 2009 (2,55) и за 2010 (3,36).

Вложувањето поголеми дополнителни сопствени средства за финансирање на општинските програми несомнено претставува добар показател за процесот на децентрализација бидејќи на овој начин, општините се финансиски помалку зависни од централната власт, но треба да се има предвид фактот дека сите општини немаат можност да издвојуваат значителни дополнителни сопствени средства за финансирање на локалните надлежности, и за најголемиот број општини, трансферите од централната власт сè уште претставуваат главен (а некаде и единствен) извор за финансирање на локалните надлежности.

2.3 Подиндекс на финансиската состојба на ЕЛС

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 37/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 37% во вкупната вредност на ИФД, што значи дека според мислењата на одговорните државни службеници и на градоначалниците на партнер-општините овој подиндекс е најважен фактор за успешна фискална децентрализација. Тежинските вредности на секој од индикаторите што го

формираат овој подиндекс се дадени на графиконот подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 2.3, кој се однесува на локалните расходи според видот на економските ставки (25%), а најмало значење има индикаторот 2.6 (10%), кој се однесува на приходите по жител на ЕЛС.

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни вредности и оценки за сите анализирани општини за 2011 година, се прикажани во табелата подолу. Исто така, за споредба се дадени и средните оценки на секој од индикаторите од 2008 до 2010 година. Средната оценка на овој подиндекс во 2011 година изнесува 2,95 и е најголема во споредба со претходните три години кога оценките изнесувале 2,89 (2008), 2,64 (2009) и 2,91 (2010).

2008		2009		2010		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2011		ПИ 2
ПИ 2	оцен- ка	ПИ 2	оцен- ка	ПИ 2	оцен- ка		оцен- ка	вред- ност	
	1,73		2,09		1,55	2.1. Финансиски годишен баланс (резерва) / 12%	2,27	0,01	
	3,82		3,45		3,55	2.2. Капитални расходи по жител во општината / 14%	3,45	2,334	
	2,64		2,00		2,55	2.3. Локални расходи според видот на економските ставки / 25%	2,36	0,30	
2,89		2,64		2,91					2,95
	2,45		2,00		2,45	2.4. Распожливост на оперативните приходи / 17%	2,45	0,25	
	3,00		2,91		3,27	2.5. Структура на приходите / 22%	3,36	1,52	
	4,09		4,27		4,55	2.6. Приходи по жител на ЕЛС / 10%	4,45	11,836	

Индикатор 2.1. Финансиски годишен баланс (резерва)

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

Во 2011 година, средната вредност на индикаторот изнесува 0,01, што значи дека општините, во просек, имале резерва од 1%, т.е. вкупните расходи биле целосно покриени со приходите што ги оствариле општините. Соодветната

оценка е 2,27 и е поголема од оценките за 2008 (1,73), 2009 (2,09) и 2010 (1,55). **Ако се земе предвид фактот дека општините воопшто не се задолжиле (или се задолжиле многу малку) на пазарот на капитал, може да се констатира дека општините се однесувале „домаќински“ и дека, во просек, расходите биле соодветно планирани и целосно покриени со остварените приходи. Оттаму, со оглед на позитивниот баланс, може да се каже дека во 2011 година, општините подобро ги планирале приходите и расходите во споредба со претходните години, т.е. фискалните капацитети на општините за планирање и за управување со локалните финансии бележат тренд на подобрување.**

Индикатор 2.2. Капитални расходи по жител на општината

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

Во 2011 година, просечната вредност на индикаторот е 2.334 денари/жител и е поголема од просекот за сите три претходни години кога изнесувала 1.894 денари/жител (2008), 1.503 (2009) и 2.170 (2010). Средната оценка на индикаторот за 2011 година (3,45) е иста со онаа за 2009 (3,45), но е помала од оценката за 2008 (3,82) и за 2010 (3,55). Како што се гледа од самите оценки, зголемените просечни капитални инвестиции во 2011 година не мора да значат и поголема средна оценка на индикаторот. Имено, зголемената средна вредност на инвестициите по глава на жител се должи на фактот што 3 од анализираниите општини имаат значително поголеми капитални инвестиции по жител од другите осум општини, што значително го зголемува просекот на инвестициите, но не и целокупната оценка на индикаторот. Всушност, убедливо најголеми капиталните инвестиции по жител од 10.040 денари/жител има во Општина Илинден, потоа во Струмица (3.263 денари/жител) и во Карпош (3.004 денари/жител). Сите други општини се под просекот, а најмалите капитални инвестиции изнесуваат само 553 денари/жител. За споредба, капиталните инвестиции по жител од буџетот на РМ за 2011 година изнесуваат околу 11.360 денари/жител.

Ова покажува дека во 2011 година анализираниите општини, во просек, инвестирале петпати помалку средства по жител во капитални инвестиции во споредба со државата. Фактот дека во претходните години овој сооднос беше 1:4 укажува на тоа дека капиталните инвестиции, главно, се финансираат од страна на државата, а општините сè помалку учествуваат во капиталните инвестиции. Дополнително, постои голем диспаритет помеѓу капиталните инвестиции во самите општини, кои се движат од 10.040 денари/жител

(Илинден), или 90%, до 553 денари/жител (Боговиње), или само 5%, споредено со износот на капиталните расходи од буџетот на РМ.

Индикаџор 2.3. Локални расходи според видоџ на економскиџе ставки

Овој индикатор укажува на развојната компонента на буџетот на општината, т.е. колкав дел од буџетот се троши за развојните потреби, и се добива како сооднос меѓу т.н. развојни расходни ставки (46+47+48) и оперативно-административните расходни ставки или т.н. тековни трошоци (40+41+42). Колку е поголем соодносот толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 25% и тој има најголемо значење (тежина) во одредувањето на вредноста на овој подиндекс.

За 2011 година, вредноста на индикаторот е 0,30, што значи дека 30% од вкупниот буџет можат да се сметаат како „развојни“, а преостанатиот дел се троши за тековни оперативно-административни трошоци. Оваа вредност е во рамките на измерените вредности за 2008 (28%), 2009 (21%) и за 2010 (26%) година. Соодветната оценка за 2011 година изнесува 2,36 и е споредлива со оценките од претходните години – 2,64 (2008), 2,00 (2009) и 2,55 (2010). Но, слично како со претходниот индикатор, Општина Илинден е единствената анализирана општина каде развојните ставки се поголеми од тековните трошоци и значително придонесува за подобрување на средната вредност и средната оценка на овој индикатор. На пример, без Општина Илинден, средната вредност на индикаторот изнесува 0,18, т.е. само 18% од општинскиот буџет се наменети за развој, а останатиот дел за покривање на тековните трошоци, што всушност ја претставува реалноста на локалната самоуправа во РМ.

Како и да е, заклучокот е дека, во просек, развојните расходни ставки во 2011 година се зголемиле во споредба со претходните години, но општините сè уште располагаат со многу малку финансиски средства за реализација на нивните развојни потреби (околу 25%), а најголем дел од буџетот се троши за задоволување на тековните оперативно-административни потреби (75%).

Индикаџор 2.4. Расположливост на оперативниџе приходи

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

Во 2011 година, вредноста на индикаторот е 0,25, што значи дека 25% од вкупните приходи доаѓаат од даночните и од неданочните приходи. Вредноста е слична со онаа пресметана за 2009 (21%) и за 2008 (26%), и е идентична со онаа за 2010 (25%). Соодветната оценка на индикаторот за 2011 година е 2,45 и е иста

со оценката за 2008 и за 2010 година, но е поголема од оценката за 2009 година (2,00). Следствено, заклучокот е ист како и за претходните години, т.е. **со оглед на малите и занемарливи капитални приходи на општината, резултатите покажуваат дека во приходите на општинските буџети во сите анализирани години, доминантна улога имале трансферите, што значи дека финансиски, општините се повеќе зависни од централната власт.**

Индикатор 2.5. Структура на приходите

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

Во 2011 година, вредноста на индикаторот е 1,52, што значи дека вкупните приходи биле за 52% поголеми од трансферите. Овој процент е поголем во споредба со 2008 (43%) и 2009 (38%), а е помал од процентот пресметан за 2010 (57%). Соодветно, и средната оценка за 2011 година изнесува 3,36 и е поголема од онаа за 2008 (3,00) и за 2009 (2,91). Зголемувањето на вредноста на овој индикатор, во просек, е добар сигнал за процесот на децентрализација бидејќи укажува на тоа дека општините почнуваат самостојно да обезбедуваат повеќе финансиски средства во нивните буџети, а тоа значи дека финансиски тие се помалку зависни од централната власт. Сепак, и овде треба да се напомене фактот дека зголемениот просек се должи на две општини (Илинден и Карпош) кои успеале да обезбедат значително поголеми сопствени приходи во буџетот (поголеми од износот на трансферите и на донациите). Просекот на другите општини се движи од 80% (Струмица) до само 20% (Старо Нагоричане).

Според ова, генерален заклучок е дека сите општини немаат можности да ги зголемат сопствените приходи, и најголем дел од нив, особено руралните општини и голем дел од урбаните општините, сè уште финансиски зависат од централната власт. Само општините во Град Скопје, дел од урбаните општини и многу мал дел од руралните општини се во можност да обезбедат дополнителни сопствени приходи.

Индикатор 2.6. Приходи по жител

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

За 2011 година, вредноста на овој индикатор изнесува 11.836 денари/жител во апсолутен износ и бележи намалување во однос на 2010 година кога имавме

12.110 денари/жител. Ова намалување е уште поголемо во реален износ ако се има предвид стапката на инфлација од 3,9% за 2011 година. Имено, може да се каже дека реалниот приход по жител на општините во 2011 година бил помал за околу 6,2% во споредба со 2010 година, т.е. во 2011 година општините располагале со помалку финансиски средства во однос на 2010 година, но со повеќе средства во однос на 2008 и на 2009 година. Следствено, соодветната оценка за 2011 година е 4,45 и е поголема од оценките за 2008 (4,27) и за 2009 (4,09), но е помала од онаа за 2010 година (4,55).

Заклучокот е дека во 2011 година општините располагале со помалку приходи по глава на жител во апсолутен, но и во реален износ, споредено со 2010 година.

2.4 Подиндекс на општата економска состојба во општината

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 21/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 21% во вкупната вредност на ИФД. За точна пресметка на индикаторите, кои влегуваат во овој подиндекс, потребно е постоење на ажурирани податоци по општина за: бројот на домаќинства, бројот на економски активно население, стапката на невработеност и степенот на сиромаштија. Со оглед на тоа дека не постојат вакви ажурирани податоци на државно ниво, а уште помалку на локално ниво, анализите за претходните години беа идентични, а со тоа, и добиените резултати. За да се добие што попрецизна слика за движењето на овој подиндекс во 2011 година, беше направен обид да се обезбедат нови релевантни податоци. Притоа, беа користени податоците објавени од страна на Државниот завод за статистика и се базираат на: (1) претпоставка за бројот на населението по општини, (2) процентот на невработеност на ниво на осумте статистички региони; (3) степенот на сиромаштија за 2011 година каде општините се поделени во три категории – урбани, рурални и општини во Градот Скопје. Последните расположливи официјални податоци за бројот на домаќинствата по општини (што е потребен за пресметка на индикаторот 3.3) се од пописот од 2002 година, додека последната проценка за бројот на населението е од 30 јуни 2011 година,¹⁵ а онаа за степенот на релативна сиромаштија, од јули 2012 година.¹⁶

Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени на графиконот подолу, од каде што се гледа дека сите три индикатори имаат приближно исто значење (тежина), но сепак,

15 <http://makstat.stat.gov.mk/pkweb2007bazi/Database/Статистика%20по%20општини/Население/Процени%20на%20население/Процени%20на%20население.asp>

16 <http://www.stat.gov.mk/pdf/2012/4.1.12.50.pdf>

најголема тежина (37%) има индикаторот 3.3, кој се однесува на приходите по домаќинство. Овде треба да се истакне дека ЕЛС, реално, имаат многу мали и ограничени можности да влијаат врз подобрувањето на состојбите, кои се опфатени со индикаторите во оваа област и кои, пред сè, зависат од општата економска состојба на ниво на целата држава.

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки за сите анализирани општини за периодот 2008–2011 година, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите.

ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2008 - 2010			2011		
	Средна оценка	Средна вредност	ПИЗ	Средна оценка	Средна вредност	ПИЗ
3.1. Стапка на невработеност / 31%	2,64	0,44		2,82	0,36	
3.2. Степен на сиромаштија / 32%	2,64	0,39	2,97	2,64	0,40	3,03
3.3. Приходи по домаќинство / 37%	3,55	15.123		3,55	15.766	

Индикатор 3.1. Стапка на невработеност

Овој индикатор ја дава стапката на невработеност и се пресметува класично, како сооднос меѓу бројот на невработени лица и вкупниот број економски активно население.

Стапката на невработеност за 2011 година во анализираниите општини изнесува 36% и е поголема од просекот на ниво на државата, кој – според официјалните податоци – изнесува околу 32%. Соодветната средна оценка за сите партнер-општини е 2,82 и е малку поголема од оценката за претходните три анализирани години. За пресметка на овој индикатор се користени податоците од Државниот завод за статистика, кои се однесуваат на ниво на региони (не по општини), а потоа, на секоја општина ѝ е доделен соодветен процент на невработеност во зависност од просекот на регионот каде се наоѓа општината. Податоците се дадени во табелата подолу.



	2010		
	Стапка на активност	Стапка на невработеност	
Република Македонија	56,90	32,0%	
Вардарски регион	59,10	37,0%	Неготино, Велес
Источен регион	58,60	16,4%	
Југозападен регион	55,50	34,3%	Охрид
Југоисточен регион	69,90	11,5%	Струмица
Пелагониски регион	63,80	33,6%	
Полошки регион	46,70	30,8%	Дебар, Тетово, Боговиње, Гостивар
Североисточен регион	58,30	62,8%	Куманово, Старо Нагоричане
Скопски регион	54,70	33,0%	Карпош, Илинден

Стапки на активност на населението на возраст од 15 години и повеќе по регион, по година и по стапки.

Извор: Државен завод за статистика

Според податоците од нашето истражување, генерално, најголема невработеност има во руралните општини, помала во урбаните, а најмала во општините во Град Скопје. Според Државниот завод за статистика, регион со најголема невработеност е Североисточниот (62,8%), а регион со најмала невработеност е Југоисточниот (11,5%).

Индикатор 3.2. Степен на сиромаштија

Овој индикатор го дава бројот на сиромашно население, а за негово одредување се користени официјалните податоци од Државниот завод за статистика за 2011 година, кои - за жал - не се однесуваат посебно на секоја општина, туку ги групираат општините во три категории: рурални, урбани и општини во Град Скопје, и даваат просечни вредности за степенот на релативна сиромаштија според видот на општината. Според тие податоци, во руралните општини, степенот на сиромаштија изнесува 48%, во урбаните општини - 40%, а во општините во Град Скопје - 12%. Оттаму, соодветната оценка на овој индикатор за 2011 година е 2,64 и е иста со оценката за претходните години, како што, впрочем, се мошне идентични и процентите за релативната сиромаштија во РМ за 2010 и за 2011 година.

Средната вредност на степенот на сиромаштија во анализираните општини изнесува 40% и е во рамките на средната вредност за урбаните општини во РМ.

Индикаџор 3.3. Приходи по домаќинство

Овој индикатор дава пресметковна (не директно мерена) вредност за приходите по домаќинство. Притоа, користени се официјалните податоци од Државниот завод за статистика, кои се однесуваат на: бројот на домаќинствата (попис од 2002 година), бројот на вработените и просечната плата исплатена во РМ (декември 2011 година), која изнесува 21.145 денари.

Според овие податоци, просечниот приход по домаќинство во анализираните општини изнесува 15.766 денари и е помал од просекот на ниво на целата држава. Соодветната средна оценка за анализираните општини е 3,55.

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

2.5 Подиндекс на транспарентност и отчетност

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

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки за сите анализирани општини за периодот 2008-2011 година, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Се забележува дека од 2008 година наваму, во континуитет се намалува вредноста на подиндексот, што генерално укажува на намалување на транспарентноста и отчетноста на локалните самоуправи во делот на финансиското работење.

2008 и 2009		2010		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2011	
ПИ 4	оцен- ка	ПИ 4	оцен- ка		оцен- ка	ПИ 4
3,36	3,73	3,28	3,27	4.1. Достапност на информациите за буџетот и за завршната сметка на општината / 39%	3,73	3,25
	2,91		2,73	4.2. Отчетност во работењето / 32%	2,91	
	3,36		3,91	4.3. Достапност на информациите од јавен карактер / 29%	3,00	

Индикатор 4.1. Достапност на информациите за буџетот и за завршната сметка на општината

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

Според констатираната состојба во партнер-општините и според претходно дефинираните критериуми за овој индикатор, средната оценка за анализираните општини за 2011 година е 3,73 и е на нивото од 2008 и од 2009 година, а е зголемена во однос на 2010 година. Генералните заклучоци во врска со овој индикатор за 2011 година, како и причините за зголемената вредност во однос на 2010 година се следниве:

- 1. Сите општини обезбедуваат барем една форма или начин за информирање на граѓаните за податоците поврзани со буџетот и со завршната сметка на општината. За разлика од 2010 година, кога само три општини обезбедуваа две или повеќе различни форми на информирање (локални медиуми, јавни трибини, веб-страница итн.), во 2011 година, овој број изнесува пет, додека другите седум општини обезбедуваат една форма за информирање на граѓаните.**
- 2. Во 8 од 11-те анализирани општини постојат официјални процедури (донесени со одлука на Советот или со решение од градоначалникот) за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и со реализирањето на општинскиот буџет. Во 2010 година, бројот на општините, кои имаа усвоено официјални процедури, изнесуваше 7, а во 2008-2009 година само 4 општини имаа официјални процедури.**
- 3. Во 2011 година, 6 од анализираните општини обезбедувале повеќе од две форми за учество на граѓаните во креирањето на општинскиот**

буџет (јавни трибини, собир на граѓани, објавување повик за поднесување предлози, директна комуникација со вработените во ЕЛС и со членовите на Советот итн.). Во 2010 година, 5 општини обезбедувале две или повеќе форми за учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет.

Индикатор 4.2. Отчетност во работењето

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

Според констатираната состојба и според претходно дефинираните критериуми за овој индикатор, средната оценка за сите партнер-општини за 2011 година е 2,91 и повторно е поголема од оценката за 2010 година (2,73), но е на слично ниво со оценката за 2008 и за 2009 година (2,91). Генералните заклучоци за 2011 година и разликите во однос на 2008-2009 година кај овој индикатор се следниве:

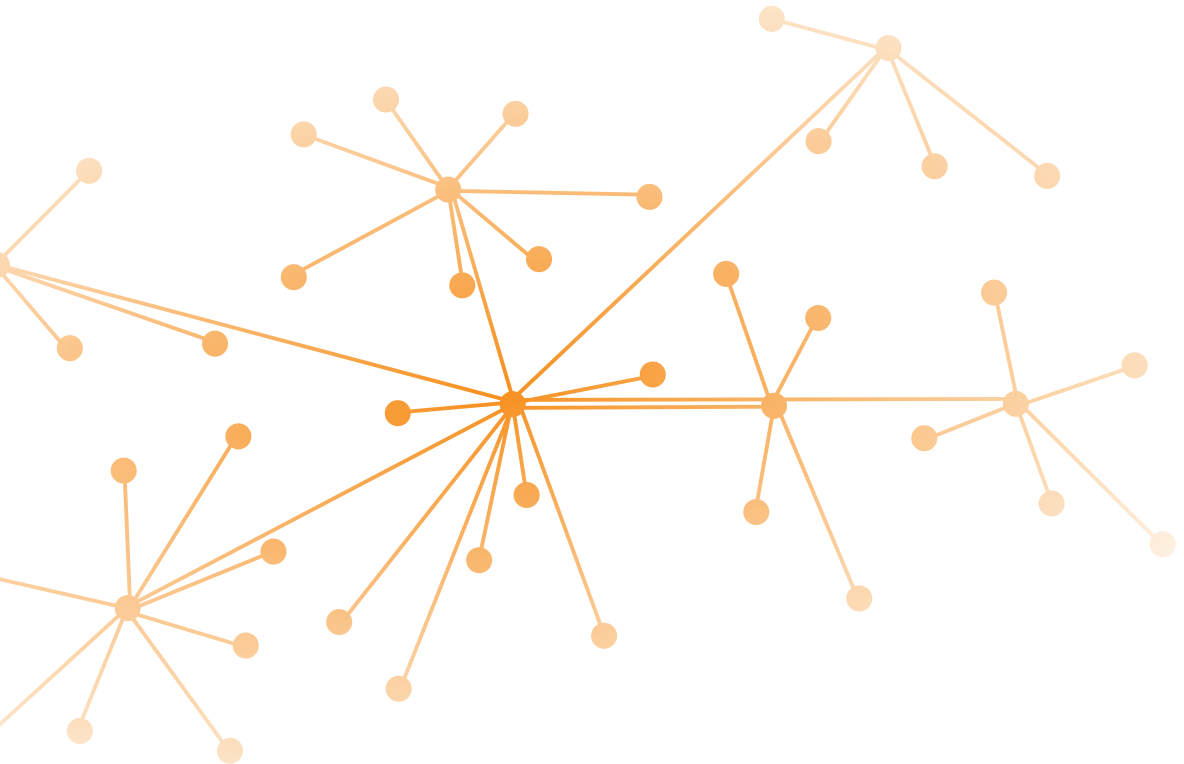
- 1. За разлика од 2008 и 2009 година, кога сите 11 општини имаа назначено внатрешни ревизори, во 2010 и 2011 година, две од партнер-општините изјавиле дека немаат внатрешни ревизори. Во 7 од 9 општини во кои има внатрешен ревизор постојат и официјални процедури за внатрешна финансиска ревизија.**
- 2. Генерално, општините не ги објавуваат извештаите од ревизиите направени од страна на Државниот завод за ревизија на своите веб-страници и упатуваат на фактот дека тие се јавно достапни на веб-страницата на Државниот завод за ревизија.**

Индикатор 4.3. Достапноста на информациите од јавен карактер

Овој индикатор го одредува степенот на достапност на информациите од јавен карактер за општината и се одредува врз основа на следниве параметри: бројот на одговорените барања за пристап до информации од јавен карактер; дали општината била предмет на ДЗР во текот на 2011 година и пристап до документите од финансиската ревизија извршена од ДЗР.

Според констатираната состојба и според претходно дефинираните критериуми за овој индикатор, во 2011 година средната оценка за сите партнер-општини е 3,0 и бележи значително намалување во однос на 2010 година, како и во однос на 2008/2009 година.

Слично како и во минатите извештаи, заклучокот е дека во делот финансии општините добиваат многу малку барања за пристап до информации од јавен карактер, а на најголем дел од нив било одговорено во законскиот рок. Сепак, се забележува појава на избегнување на доставување на бараните податоци поради недоследна примена на формалните процедури од страна на барателите. Ова укажува на фактот дека општините се фокусирани на задоволување на законските барања и критериуми, т.е. тие имаат легалистички пристап, а не се фокусираат на примена на принципите за добро владеење.



3. **Анализа на резултатите од децентрализацијата во образованието за 2011 година**

3.1 Индекс на перформансите на децентрализацијата во образованието (ИПДО)

Веќе 8 години, основното и средното образование во Република Македонија се имплементираат според децентрализиран систем на надлежности. Да се потсетиме дека во 2004 година се изврши пренесување на основачката и на административната функција на училишта од централно на локално ниво, а во втората половина на 2005 година, општините ги добија и првите наменски дотации за образование, кои строго мораат да се трошат за покривање на: а) трошоците за тековно одржување на училишните згради, и б) трошоците за превоз на учениците од основното образование. Во следните години, како што општините, една по една, влегуваа во втората фаза на фискална децентрализација, почнаа да добиваат блок-дотации за образование, кои во себе ги обединуваат вкупните средства што ѝ следуваат на соодветната општина за извршување на надлежностите во областа образование (основно и средно).

Овој мониторинг се надоврзува на мерењата извршени во 2008, 2009 и 2010 година и ја следи состојбата во образованието во 2011 година, преку:

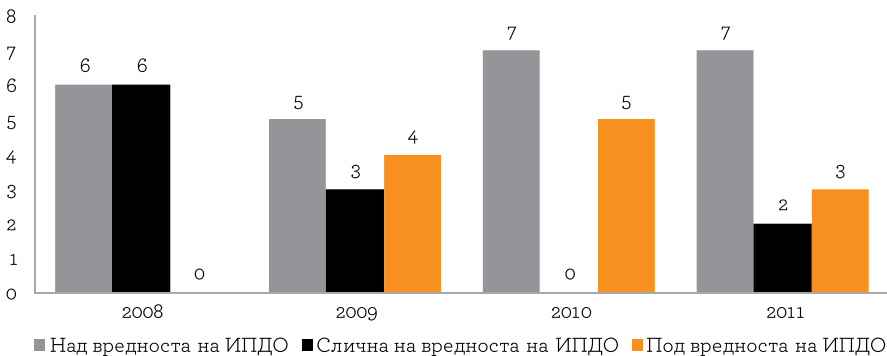
- а) Мерење на општото ниво на извршување на надлежноста, изразено преку индексот на перформансите на децентрализацијата во образованието – ИПДО. Овој индекс, во рамките на нашата анализа, е мерен за секоја од 12-те општини посебно, како локален ИПДО, врз основа на што е пресметан и на ниво на РМ.
- б) Мерење на перформансите на општините (и министерствата) во однос на тоа како ги применуваат политиките за образование, како управуваат со финансиските средства за образование, со каков квалитет го организираат давањето образовни услуги согласно нивните надлежности и колку, притоа, ги почитуваат принципите на

транспарентност и отчетност. Тоа се мери преку четири подиндекси кои ќе ги објасниме понатаму.

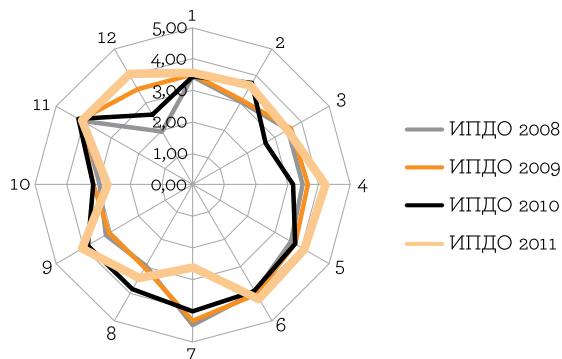
ИПДО на ниво на РМ во 2011 година изнесувал 3,67. Во споредба со 2010 година, ИПДО покажува благо зголемување од 0,15 вредносни поени. Со тоа, продолжува трендот на зголемување на ИПДО од 2008 до денес, но вкупниот раст за овие четири години е само 0,28 вредносни поени. Имено, ИПДО во 2008 година изнесувал 3,39, во 2009 бил 3,49, во 2010 се зголемил на 3,52, додека во 2011 година стигнал до оценка од 3,67.

Од 12-те анализирани општини, во 2011 година, 7 имале повисока вредност, 3 забележале помала вредност, а 2 општини биле во рамки на просекот на ИПДО, како што е прикажано на графиконите подолу. Трендот од 2008 до 2011 година укажува дека:

1. Општините ги спроведуваат надлежностите во образованието со различен успех (во 2008 година постоела релативна изедначеност помеѓу општините).
2. Значително поголемиот број општини, кои се над просекот на индексот, од оние коишто се под просекот, укажува на фактот дека перформансите на општините под просекот се значително послаби во однос на оние над просекот.



На следниов графикон сликовито се прикажани вредностите на локалните ИПДО за сите 12 општини за периодот 2008-2011 година. Центарот означува вредност 1 на подиндексот, која се зголемува одејќи кон периферијата сè до максималната вредност 5.



И од овој графикон гледаме дека 7 општини имаат натпросечна вредност на ИПДО. Забележуваме дека тоа се оние општини, кои имаат поголем број жители (десната половина од кругот), а со тоа, и поразвиен локален образовен систем. Помалите општини, за жал, повторно покажуваат пониско ниво на перформанси, освен една рурална општина, која според нивото на перформансите, ги надминува и повеќето урбани општини. Сепак, заклучок е дека постои асиметричност во однос на капацитетот на управување со образованието, што оди во прилог на поголемите општини.

Како што опишавме и погоре, ИПДО, за секоја општина посебно и за РМ, е збир од показатели, кои го отсликуваат нивото што општините го достигнале во однос на: примената на политиките за образование (преземени законски надлежности и обврски), финансирањето на образованието, залагањата за унапредување на образованието како услуга, и транспарентноста и отчетноста. За секоја од овие области, во согласност со методологијата на овој мониторинг, состојбата забележана на терен е вредносно пресметана во соодветни подиндекси, и тоа:

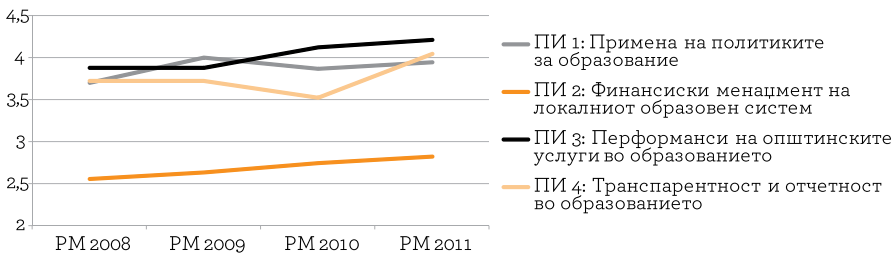
- ▶ **ПИ 1:** Подиндекс на примена на политиките за образование од страна на општините
- ▶ **ПИ 2:** Подиндекс на финансиски менаџмент на локалниот образовен систем
- ▶ **ПИ 3:** Подиндекс на општинските услуги во образованието
- ▶ **ПИ 4:** Подиндекс на транспарентност и отчетност во образованието

Методолошки, секој од овие четири подиндекси прво беше пресметан поединечно за секоја анализирана општина. Потоа, за секој подиндекс беше пресметана средната оценка за 12-те општини. Генералниот ИПДО за РМ е добиен како збир од средните оценки на секој од овие четири подиндекси. Притоа, ИПДО – и на локално и на национално ниво – не е прост, туку пондериран збир од четирите подиндекси, што значи дека сите тие различно

влијаат во пресметувањето на вредноста на ИПДО. Тежините на овие различни влијанија на подиндексите се дефинирани според анкетата што ја спроведовме меѓу одговорните државни службеници и градоначалниците на партнер општините, кои беа дел од истражувањето. Според нивното мислење, највлијателна област при мерењето на перформансите во надлежноста образование треба да биде финансискиот менаџмент, и неговото влијание е најсилно (32% од крајниот резултат зависат од овој подиндекс). Следува подиндексот за примена на политиките, кој има влијание од 27%, па подиндексот за образованието како услуга (со 25%), а најмало влијание му е дадено на ПИ 4 – подиндексот на транспарентност и отчетност. Во табелата дадена во продолжение, ги разгледуваме вредностите на четирите подиндекси на ИПДО, и тоа за периодот 2008-2011 година.

	Подиндекси	2008	2009	2010	2011
1.	ПИ 1: Примена на политиките за образование	3,70	4,00	3,87	3,95
2.	ПИ 2: Финансиски менаџмент на локалниот образовен систем	2,56	2,64	2,75	2,83
3.	ПИ 3: Перформанси на општинските услуги во образованието	3,88	3,88	4,13	4,21
4.	ПИ 4: Транспарентност и отчетност во образованието	3,73	3,73	3,53	4,05
ИПД образование (ИПДО)		3,39	3,49	3,52	3,67

Како што се гледа од табелата и од графиконот, најниска оценка редовно добива финансиската состојба на ЕЛС во делот образование, а највисоки вредности се добиваат за начинот на кој општините се организираат за да ги даваат услугите од областа образование. Оваа состојба посликвито ја прикажуваме на следниов графикон.



Ваквата состојба не е изненадување за оние што ја следат оваа проблематика затоа што општините веќе неколку години, и поединечно, а и преку ЗЕЛС, изјавуваат дека финансиските средства кои ги добиваат за образование,

се недоволни, а особено во услови на постојано зголемување на цените на енергенсите. Во 2011 година, оваа состојба ескалираше со фактичкото недоделување на 12-тата рата од блок-дотацијата за образование, а кај некои општини се јавија значителни проблеми во однос на обезбедување на бесплатниот ученички превоз за основно и за средно образование. Поради важноста на оваа ситуација, во овој извештај се посвети особено внимание на настаните во оваа област.

Состојбата на индикаторите за образование за 2011 година е детално прикажана во продолжение. Разгледани и анализирани се сите четири подиндекси и индикаторите што ги формираат. Прво, се дава преглед на подиндексот, па опис за секој од индикаторите, а потоа и средната оценка за сите општини, според критериумите дадени во Анекс 2.

3.2 Подиндекс на примена на политиките за образование од страна на општините

Овој подиндекс се стреми да го одрази нивото на кое општините ги применуваат политиките за образование воведени со децентрализацијата. Заради тоа, тој е составен од група индикатори избрани со цел да отсликаат до кој степен секоја општина и нејзината администрација успеале да ги применат надлежностите што им ги донесоа законите за основно и за средно образование, и тоа: како општината ги користи училишните одбори, дали општината презема иницијативи за менување на училишната мрежа, дали надзорите од централно ниво констатирале неправилности во управувањето со локалниот образовен систем, дали општината ги води регистрите за образование предвидени со закон и дали училишните објекти се пренесени во сопственост на општината. По аналогија на ИПДО, и овој подиндекс е пресметан како пондериран збир од овие индикатори. Тежинските вредности на секој од нив се истите користени со методологијата за мониторинг од претходните години.

Во следнава табела даваме преглед на сите индикатори од овој подиндекс и приказ на средната оценка на секој од нив за 2008-2011 година.



ИНДИКАТОР	2008	2009	2010	2011
1.1. Општината активно учествува во работата на училишните одбори	4,50	4,67	4,92	4,83
1.2. Општината презема и реализира иницијативи за отворање нови и за затворање на постојните училишта	2,42	3,08	2,75	3,58
1.3. Општината ги почитува законите и политиките за основно образование	4,42	5,00	4,42	4,50
1.4. Општината води уредна документација за нејзините училишта, според законските прописи	3,58	3,58	3,58	3,17
1.5. Општината ја презела сопственоста над училишните објекти	2,83	2,92	3,50	3,25

Продолжуваме со анализа на секој индикатор поединечно.

Индикатор 1.1. Општината активно учествува во работата на училишните одбори

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

Средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини во 2011 година изнесува 4,83. Тоа значи дека состојбата се приближува до стандардите поставени со законот, т.е. дека општините назначуваат свои претставници во училишните одбори и одржуваат добра комуникација со нив. Во 2011 година, сите општини назначиле свои претставници во сите УО на нивната територија. Разликата во оценките помеѓу општините се должи на вториот елемент на индикаторот – динамиката со која градоначалникот и администрацијата се известуваат за содржината на работата на УО. Во просек, известувањата се периодични, и повторно, само во неколку општини постои редовна спрега на известување од секоја седница на УО, што би бил посакуваниот стандард.

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

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

или струки во средното образование. Овој индикатор покажува колку од општините во РМ ја практикувале оваа надлежност.

Средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини во 2011 година е 3,58, што претставува зголемување во однос на претходните години (2,42 во 2008, 3,08 во 2009 и 2,75 во 2010 година). Ова зголемување се должи на фактот што скоро сите анализирани општини преземале одговорност и акција за рационализација на училишната мрежа и изготвувале елаборати и анализи, но секоја од нив различно напредувала во тој процес.

Индикатор 1.3. Општината ги почитува законите и политиките за основно образование

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

Средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини за 2011 година е 4,50. Министерството за образование и наука, генерално, честопати не врши надзор врз работата на општинските администрации, а главните активности во тој дел ги врши Државниот просветен инспекторат, на ниво на училиштата. При овие надзори, најчесто се изрекуваат мерки и се даваат препораки за унапредување на работата.

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

Индикатор 1.4. Општината води уредна документација за нејзините училишта, според законските прописи

Овој индикатор треба да покаже дали општината собира податоци за нејзините училишта во регистрите пропишани со законите за основно и за средно образование, дали води дополнителни регистри и колку систематизирано го прави тоа. Средната оценка за 12-те анализирани општини во 2011 година е 3,17. Како заклучок, може да се каже дека повеќе од 75% од анализираниите општини ги задоволуваат законските барања за водење регистри, а повеќе од половина водат и дополнителни регистри на податоци.

Индикатор 1.5. Општината ја презела соодветноста над училишните објекти

Една од промените што ги донесе децентрализацијата е и пренесувањето на сопственоста над училишните објекти на име на општината. Одлуката за ова

беше донесена заеднички, за сите училишта во Република Македонија, а секоја општина е должна поединечните објекти да ги пренесе на свое име преку службата на катастарот. Поради различни причини, овој процес не е многу лесен за изведување, па овој индикатор треба да покаже колку општините биле успешни во овој потфат.

Средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини за 2011 година е 3,25. Кај овој индикатор имаме константно подобрување на состојбата: во 2008 година вредноста била 2,83, во 2009 - 2,92, и во 2010 - 3, што значи дека општините, полека, но сигурно, ја преземаат сопственоста над училишните објекти. Во просек, општините ја презеле сопственоста над 40-60% од училишните објекти. Повторно, како причина за бавното напредување се наведуваат нерешените имотнoprавни и сопственички односи, како и нејасната катастарска евиденција. Сепак, заклучуваме дека ова прашање и годинава не било приоритетно за решавање на општинско ниво.

3.3 Подиндекс на финансиски менаџмент на локалниот образовен систем

Спроведувањето на секоја надлежност, па и на образованието, е возможно само доколку е поддржано со соодветни финансиски средства. Со децентрализацијата, од централно ниво на ЕЛС им се префрла одреден износ средства за образование во форма на дотации, но исто така, оставена е и можноста општината да одделува финансии од сопствени извори за да ги подобри своите перформанси во образованието. Освен сумата пари што им е ставена на располагање, од голема важност е и начинот на кој општините управуваат со тие пари, но и начинот на кој тие ги контролираат расходите поврзани со образованието. Овој подиндекс покажува како нашите општини се поставиле во однос на финансирањето на училиштата што се во нивна надлежност.

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

истражувањето, е најголемо во споредба со останатите подиндекси и изнесува 32%.

Во следнава табела е даден преглед на сите индикатори од овој подиндекс и приказ на средните оценки на секој од нив за периодот 2008-2011 година.

ИНДИКАТОР	2008	2009	2010	2011
2.1. Однос на вкупно потрошените средства за образование и средствата добиени со дотација од централно ниво	3,33	3,17	4,33	4,00
2.2 Учество на сопствените средства на општината во вкупните трошоци за образование	2,25	2,33	2,42	2,58
2.3. Капитални расходи наменети за образование	2,08	2,33	2,25	2,58
2.4. Износ на капиталните дотации за образование добиени од централно ниво, на име и на располагање на општината	1,42	1,33	1,42	1,75
2.5. Дополнителен наставен кадар финансиран од општината	1,75	1,92	1,58	1,67
2.6. Ефективен финансиски менаџмент на локалниот образовен систем	3,67	3,67	4,00	3,92

Во 2011 година, оценката на вкупниот подиндекс за финансиската состојба во образованието повторно благо се зголемила и изнесува 2,83. Општините се добри во управувањето со расположливите средства, но состојбата во однос на издвојувањето сопствени средства за образование и во однос на капиталните вложувања во образованието не е толку добра. Најслабо функционираат државните капитални дотации за образование, кои се применуваат во мал број општини. Во продолжение, детално ги анализираме сите шест индикатори кои го формираат овој подиндекс.

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

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

Средната оценка за 2011 година е 4, што значи дека имаме намалување на вредноста на индикаторот во однос на 2010 година. Просечното трошење било за скоро 11% поголемо од блок-дотациите исплатени од страна на државата. Можна причина за ова намалување на индикаторот е и неисплатената 12-та

рата за блок-дотациите за основно и за средно образование за 2011 година. Повторно заклучуваме дека општините за образование трошат повеќе средства од она што го добиваат преку дотациите од централната власт, односно, постои тренд на зголемување на овој сооднос, што практично значи дека потребите на училиштата се зголемуваат, а тоа го надоместуваат самите општини.

Индикаџор 2.2. Учество на сопствениите средства на општината во вкупните трошоци за образование

Овој индикатор ни покажува колкаво е учеството на општината со финансиски средства од сопствени извори во финансирањето на надлежноста образование. Се добива кога ќе се соберат сите сопствени средства што општината ги вложила за образование (тековно одржување, инвестициони вложувања, ситен инвентар) по ученик и ќе се стават во однос со вкупно реализираните средства за образование по ученик, според завршната сметка на општината. Според критериумите за оценување, средната оценка за 12-те анализирани општини во 2011 година е 2,58 што значи дека има благо зголемување во однос на 2010 година.

Во 2011 година, општините учествувале со сопствени средства во вкупните трошоци за образование со 5,61%. Највисок степен на пропорционално вложување остварила општината со вложени 30% сопствени средства во однос на вкупните средства потрошени за образование, а во номинална вредност, највисокото вложување на сопствени средства изнесувало 8.267 денари по ученик. Најниското вложување изнесувало 182 денари по ученик, додека просекот е 1.544 денари по ученик од сопствени средства на општината.

И во 2011 година заклучуваме дека поголемиот број општини вложуваат сопствени средства во образованието, но износот на тие средства кај повеќето од нив е симболичен.

Индикаџор 2.3. Капитални расходи наменети за образование: процент на вкупните општински капитални расходи наменети за капитални вложувања во образованието

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

Во 2011 година, средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини е 2,58, што претставува многу благо зголемување во споредба со 2010 година. Според номинативните податоци за 2011 година, просечното учество на капиталните расходи во образованието во вкупните капитални расходи

на општината изнесувало 5,73%, што претставува зголемување во споредба со претходните години – 3,48% во 2010, 4,2% во 2009, и 2,1% во 2008 година.

Највисокиот регистриран процент на капитални расходи наменети за образование изнесува 23% за капитални вложувања во образованието. Сепак, генералниот заклучок е дека капиталните расходи во образованието се мали во споредба со вкупните капитални расходи на општините.

Меѓутоа, да потсетиме на наодот изведен од мониторингот за 2010 година, кога при консултациите направени со претставниците на општинската администрација, откривме дека во реалноста овој процент може да биде и повисок, но поради многу причини, во буџетот на општините проектите од образованието честопати се прикажуваат во делот за комунални дејности или енергетска ефикасност, што малку ја изместува сликата за вложувањата на општините во училиштата што се во нивна надлежност.

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

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

Во 2011 година, средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини е 1,75. Повторно, само две општини известиле дека добиле средства за капитални инвестиции во образованието.

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

Индикатор 2.5. Дополнителен наставен кадар финансиран од општината

Иако тоа не е законска обврска, за да го зголемат квалитетот на образованието, некои општини ангажираат дополнителен наставен кадар што го финансираат од сопствениот буџет. Најчесто, тоа се случува за да се спречи да дојде до прекин на наставата при отсуство на редовни наставници, но и за да се зајакне наставниот процес. Овој индикатор ни покажува колкав е бројот на лица од наставниот кадар и помошниот персонал, кои се дополнително финансирани

од општините. Заради споредливост на податоците на ниво на Република Македонија, не е земен предвид износот на средствата исплатени за оваа намена, туку апсолутниот број дополнително ангажирани лица.

Од нашата група на 12 општини, во 2011 година, повторно, само две општини финансирале дополнителна работна сила во образованието, а средната оценка на овој индикатор е 1,67.

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

Индикатор 2.6. Ефективен финансиски менаџмент на локалниот образовен систем

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

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

Во 2011 година, средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини е 3,92. Оваа оценка покажува дека состојбата е многу добра, но повторно се евидентира дека законската обврска да се донесе одлука на Советот за мерилата и критериумите за распределба на средствата од блок дотациите меѓу училиштата на територијата на општината се почитува, но не во сите општини.

3.4 Подиндекс на општинските услуги во образованието

Да се потсетиме повторно дека и образованието е услуга кон граѓаните за која треба да постојат стандарди на „испорака“ и квалитет. Со децентрализацијата, оваа услуга се обезбедува со заеднички напор – на централно и на локално ниво. Подиндексот на перформансите на услугите во образованието се фокусира на делот од одговорностите коишто спаѓаат во надлежност на општината,

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

Овој подиндекс има релативно влијание од 25% во вкупниот индекс. Истиот се истражува со квалитативни прашања на кои одговараат државните службеници интервјуирани во фазата на собирање на податоците. Во 2011 година, средната оценка на ниво на РМ е 4,21.

Во следнава табела е даден преглед на сите индикатори од овој подиндекс и приказ на соодветните средни оценки на секој од нив за периодот 2008 – 2011 година.

ИНДИКАТОР	2008/2009	2010	2011
3.1. Училиштата се опремуваат во насока на усогласување со нормативите и стандардите за простор и за опрема	3,92	3,83	4,25
3.2. Ефективност во обезбедувањето бесплатен ученички превоз и огрев за училиштата	4,58	4,83	4,75
3.3. Организациски капацитет за управување со локалниот образовен систем и услуги	4,17	4,33	4,17
3.4. Стратегиски пристап во управувањето со локалниот образовен систем и услуги	2,75	3,67	3,58

Во продолжение, детално ги анализираме четирите индикатори кои го формираат овој подиндекс.

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

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

вложила дополнителни средства во училиштата за училиштен инвентар и опрема.

Во 2011 година, средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини е иста со оценката за 2010 година и изнесува 3,83.

Разгледувано по општини, веќе нема општини кои не ги познаваат/користат нормативите и стандардите, кои не направиле анализи на состојбата во училиштата и кои не одвоиле средства за таа намена. Ова значи дека индикаторот веќе нема најниски оценки. Од друга страна, 7 од 12-те општини добиле највисока оценка, што значи дека ги знаат нормативите, вршат снимање на состојбата и вложуваат средства.

Генерален заклучок е дека општините се запознаени со нормативите и со стандардите, направиле одредени снимања на состојбата, а некои од нив вложиле средства за подобрување на состојбата според однапред дефинирани планови и програми.

Индикатор 3.2. Ефективност во обезбедувањето бесплатен ученички превоз и огрев за училиштите

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

Во 2011 година, средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини е 4,83, што покажува дека општините успешно ги организираат бесплатниот ученички превоз и огрегот за училиштата, без значителни доцнења на услугата и без прекини на наставата. Констатирано е дека поради упатствата добиени од Бирото за јавни набавки, општините сега се задолжени набавките да им ги препуштат на училиштата, што е потенцијал за загуби по основа на економијата на обем.

Нагласуваме дека овој индикатор, во контекст на мониторингот, има одредени ограничувања, во смисла дека ги покажува напорите кои општините на локално ниво ги прават за да обезбедат редовен огрев и превоз за учениците. Во таа смисла, високата оценка ја одразува реалноста – општините добро се снаоѓаат и јавните набавки ги извршуваат локално, итн. Но, од друга страна, сведоци сме дека обезбедувањето училиштен превоз веќе во 2011 стана проблем број еден во децентрализираното образование. Тоа е последица на друг проблем – проблемот на финансии и нивната распределба. Тој проблем подетално го разгледаваме погоре во специјалниот фокус на овој мониторинг.

Индикатор 3.3. Организациони капацитети за управување со локалниот образовен систем и услуги

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

Како во 2010, и во 2011 година, половина од испитуваните општини имаат вработено минимум едно лице кое работи единствено на образование, имаат инспектор за образование и практикуваат 3-5 начини за комуникација со училиштата. Средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини во 2011 година е 4,17. Просекот укажува дека во општините вработуваат лице кое само еден дел од своето работно време го посветува на образованието; најчесто тие имаат инспектор за образование и применуваат два начина и форми на комуникација со училиштата.

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

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

Средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини во 2011 година е 3,58. Повторно, само една општина останала на почетното ниво (со оценка 1).

3.5 Подиндекс на транспарентност и отчетност во образованието

Транспарентноста и отчетноста на општината не треба да се забораваат за ниту една поединечна надлежност. Затоа, во овој мониторинг тие се следат и на ниво на образованието. Подиндексот се состои од само два индикатора, кои во себе вклучуваат повеќе елементи: транспарентност и јавност во работењето

на општината во областа образование, отчетност во работењето и достапност на информациите од јавен карактер. Индикаторите се оценуваат врз основа на квалитативните одговори собрани преку прашалниците и интервјуата направени во фазата на собирање податоци.

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 16/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 16% во вкупната вредност на ИПДО. Просекот на овој подиндекс на ниво на РМ за 2011 година е 4,05.

Во следнава табела е даден преглед на индикаторите од овој подиндекс и приказ на соодветните средни оценки за периодот 2008-2011 година.

ИНДИКАТОР	2008/2009	2010	2011
4.1. Транспарентност и јавност во работењето на општината во областа образование	3,92	3,67	4,21
4.2. Отчетност во работењето и достапност на информациите од јавен карактер	3,58	3,42	4,05

Индикаџор 4.1. Транспарентноста и јавноста во работењето на општината во областа образование

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

Средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини е 4,21. **Просечната состојба укажува дека ситуацијата е подобрена во текот на 2011 година и дека, во просек, општините користат четири начини за информирање на граѓаните за образованието; во некои општини се организираат средби помеѓу општинското раководство и претставниците на училишните одбори, но почесто се организираат средби со здруженијата на граѓани на теми поврзани со образованието, и тоа, најчесто на годишно ниво.**

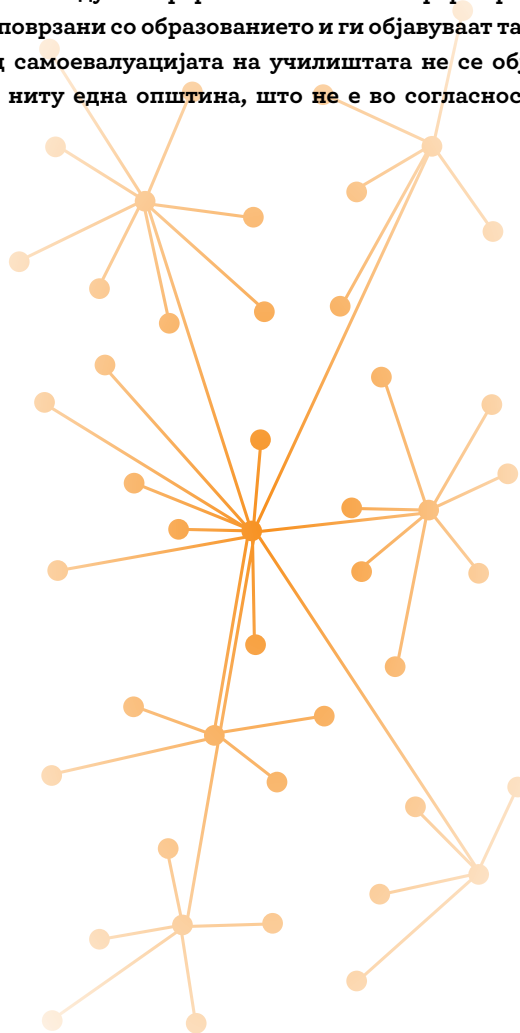
Индикаџор 4.2. Отчетноста во работењето и достапноста на информациите од јавен карактер

Отчетноста е малку поразлична од транспарентноста затоа што се однесува на начините на кои општината дава отчет пред граѓаните за финансиските и за другите ресурси ангажирани во образованието. При оценувањето на

вредноста на овој индикатор, се земаат предвид следниве критериуми: дали во извештаите или во информативните материјали за граѓаните се објавуваат теми од областа образование; дали во општинското службено гласило се објавуваат финансиските планови и завршните сметки на училиштата; дали јавните информации од областа образование се ставени на веб-страницата на општината и дали извештаите од самоевалуацијата на училиштата се објавуваат на веб-страницата на општината.

Средната оценка на овој индикатор за 12-те анализирани општини е 4,05, така што може да се констатира дека: образованието е застапено во извештаите и во информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службените гласила; сè повеќе јавни информации од областа образование се ставени на веб-страниците на општините, но извештаите од самоевалуацијата не се објавуваат на веб-страниците на општините, иако тоа е законска обврска.

Сите општини обезбедуваат форми и начини за информирање на граѓаните со податоците поврзани со образованието и ги објавуваат таквите податоци. Извештаите од самоевалуацијата на училиштата не се објавуваат на веб-страниците на ниту една општина, што не е во согласност со законските одредби.



4. **Анализа на резултатите од децентрализацијата во урбанизмот и урбанистичкото планирање за 2011 година**

4.1 Индекс на перформансите на децентрализацијата во урбанизмот и урбанистичкото планирање (ИПДУ)

Спроведувањето на децентрализацијата во областа урбанизам и урбанистичко планирање го мериме преку ИПДУ – индексот на перформансите на децентрализацијата во областа урбанизам и урбанистичко планирање. ИПДУ е збир од показатели што го отсликуваат нивото што го достигнале општините во однос на примената на политиките за урбанизам и урбанистичко планирање. Во 12-те анализирани општини, овој индекс изнесуваше 3,12 во 2008 година, бележи намалување на 3,05 во 2009 година, и повторно се зголеми и ја достигна вредноста 3,24 во 2010 година. Во 2011 година, ИПДУ ја задржува вредноста од 3,24 постигната претходната година, иако има промени во вредностите на подиндексите.

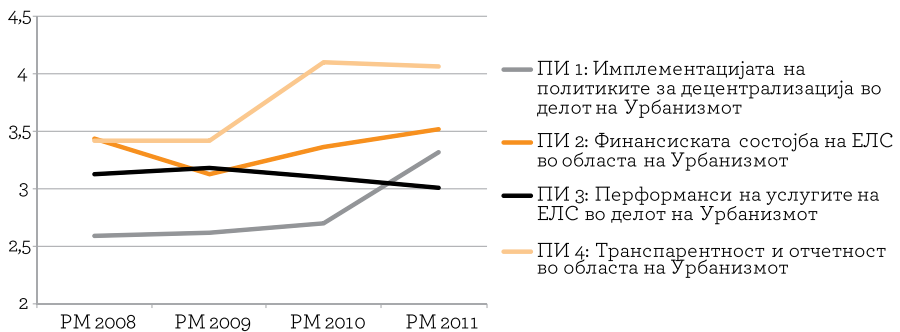
Ова значи дека во областа урбанизам и урбанистичко планирање, во 2011 година процесот на децентрализација го задржал нивото постигнато во 2010 година.

Индексот ИПДУ е составен од 4 подиндекси, и неговата големина зависи од нивните соодветни влијанија. Првиот подиндекс (ПИ 1) се однесува на примената на политиките за децентрализација во урбанизмот и урбанистичкото планирање. Овој подиндекс, во основа, ја дава перцепцијата на општините за нивната слобода во имплементирањето на надлежноста. Вториот подиндекс (ПИ 2) ја мери финансиската состојба на општините во областа урбанизам и урбанистичко планирање и се однесува на фискалните капацитети на општината за изработка и за реализација на урбанистичките планови. Третиот подиндекс (ПИ 3) ги мери перформансите на општинските услуги во урбанизмот и урбанистичкото планирање и се однесува на ефикасноста и на ефикасноста на општините во давањето најразновидни

услуги од областа на надлежноста. Четвртиот подиндекс (ПИ 4) се однесува на транспарентноста и отчетноста на ЕЛС во урбанизмот и урбанистичкото планирање врз база на законските чекори преземени од страна на општините за информирање во однос на имплементацијата на надлежноста, како и врз база на други индивидуални активности, кои општините ги спроведуваат, а чија цел е поголема транспарентност и отчетност на општините за дадената надлежност.

Вредностите на подиндексите кои го формираат ИПДУ, заедно со нивните тежински фактори за: 2008, 2009, 2010 и 2011 година, се дадени во следнава табела.

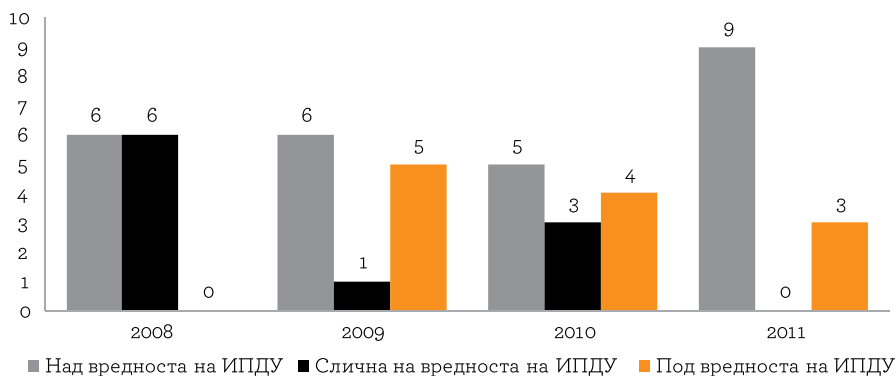
Подиндекси	Тежински фактор	2008	2009	2010	2011
1. ПИ 1: Имплементацијата на политиките за децентрализација во урбанизмот	28%	2,59	2,62	2,70	3,32
2. ПИ 2: Финансиската состојба на ЕЛС во урбанизмот	31%	3,44	3,13	3,37	3,52
3. ПИ 3: Перформанси на услугите на ЕЛС во урбанизмот	24%	3,13	3,18	3,10	3,01
4. ПИ 4: Транспарентност и отчетност во урбанизмот	17%	3,42	3,42	4,10	4,07
ИПДУ		3,12	3,05	3,24	3,24



Како што може да се види од табелата и од графиконот, најголемо значење за имплементацијата на надлежноста во областа урбанизам и урбанистичко планирање има подиндексот ПИ 2, т.е. финансиската состојба на општината во урбанизмот, додека најмалку значаен, од аспект на децентрализацијата на надлежноста, е подиндексот ПИ 4 - транспарентност и отчетност во урбанизмот и урбанистичкото планирање.

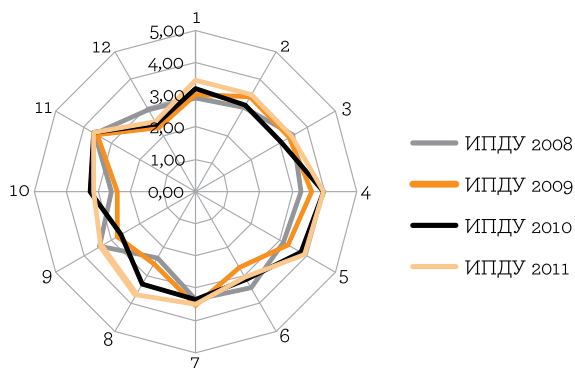
Во 2011 година, највисока оценка има подиндексот за транспарентност и отчетност во урбанизмот (4,07), иако тоа претставува намалување за 0,03 индексни поени во однос на 2010 година. Во 2011 година, подиндексот за финансиската состојба на општината во урбанизмот бележи натамошно зголемување (веќе трета година во континуитет) и се зголемил од 3,37 во 2010 година на 3,52 во 2011 година. Исто така, треба да се нагласи дека во 2011 година овој подиндекс ја надминал оценката од 2008 година (3,44). Треба да се забележи дека по зголемувањето на оценката на подиндексот за перформансите на општинските услуги во урбанизмот во 2009 година за 1,6% во однос на 2008 година, веќе втора година по ред тој бележи намалување, и во 2011 година се приближува до границата три, со оценка 3,01. Во 2011 година, со оценка 4,07, подиндексот за имплементацијата на политиките за децентрализација го задржува нивото што општините го постигнале во 2010 година.

Во 2011 година, 9 од 12-те анализирани општини имаат повисока вредност, 3 имаат пониска вредност, а ниту една општина нема вредност слична на вредноста на ИПДУ¹⁷ за 12-те општини. На графиконот подолу е даден овој сооднос за: 2008, 2009, 2010 и 2011 година.



На следниот графикон сликовито се прикажани оценките на ИПДУ за сите 12 општини одделно, и тоа за: 2008, 2009, 2010 и 2011 година. Центарот означува вредност 1 на подиндексот, која се зголемува одејќи кон периферијата до максималната вредност 5.

¹⁷ Слично на вредноста на ИПДУ е интервал дефинирана со граници од $\pm 8\%$ од вредноста на ИПДУ.



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

4.2 Подиндекс на имплементација на политиките за децентрализација во урбанизмот

Овој подиндекс го формираат индикатори кои даваат проценка колку националните политики се имплементираат и/или придонесуваат за успешна децентрализација. Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 28/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 28% во вкупната вредност на ИПДУ.

Вредноста на овој подиндекс и средните оценки на индикаторите што го формираат за: 2008, 2009, 2010 и 2011 година, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Вредноста на овој подиндекс е највисока во споредба со минатите години и бележи напредок во текот на четири последователни години. Ова зголемување има и најголемо влијание врз вкупното зголемување на ИПДУ во 2011 година.

2008		2009		2010		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2011	
оцен- ка ПИ 1 на ин.	оцен- ка ПИ 1 на ин.	оцен- ка ПИ 1 на ин.	оцен- ка ПИ 1 на ин.	оцен- ка ПИ 1 на ин.	оцен- ка ПИ 1 на ин.		вред- ност на ин.	оцен- ка ПИ 1 на ин.
3,83	3,92	4,17	1.1. Соработка помеѓу општината и централната власт	0,70	4,00	3,32		
2,59	2,62	2,70	1.2. Слобода во извршувањето на надлежноста	2,03	3,00			
2,00	2,00	2,00						

Зголемувањето на овој подиндекс во однос на претходните години главно се должи на подоброто мислење на вработените во секторите за урбанизам за влијанието кое централната власт го има врз имплементацијата на оваа надлежност.

Индикатор 1.1. Соработка помеѓу општината и централната власт во урбанизмот и урбанистичкото планирање.

Овој индикатор укажува на тоа во колкава мера централната власт ги следи активностите на општините во донесувањето на урбанистичката документација. Со оглед на фактот дека општините, според законската регулатива, се должни од соодветните министерства и државни агенции да бараат и да добијат согласност за нивната урбанистичка документација или за други активности поврзани со урбанистичкото планирање, овој индикатор го дава односот помеѓу побараните согласности од страна на општините и согласностите добиени од централната власт. Колку е поголем овој индикатор толку е поголема соработката помеѓу општината и централната власт. Овој индикатор има тежински фактор 32%

Вредноста на овој индикатор е намалена од 0,75 во 2010 година на 0,70 во 2011 година. Соодветните средни оценки на овој индикатор се 4,17 во 2010 година и 4,00 во 2011 година.

Во 2011 година, најмалку тешкотии во процесот на изработка и на донесување на УП анализираниите општини имаат со Министерството за култура, а најмногу, со катастарот и со Агенцијата за патишта, а руралните општини, и со Министерството за земјоделство.

И во 2011 година, општините забележуваат дека министерствата треба да издаваат согласности во пократок период, почитувајќи ги законските рокови, како и побрзо и поконкретно да даваат забелешки во процесот на изработка и на донесување на урбанистичките планови. Општините најмногу забележуваат на случаите на „повеќекратно враќање на плановите од страна на Министерството за транспорт и врски, секојпат со различни забелешки“, како и на „доцнењето во давањето согласности – надвор од законски пропишаниот рок“.

И во 2011 година, анализираниите општини го заземаат ставот дека конечната согласност од Министерството за транспорт и врски за урбанистичките планови треба да се дава само на процедурата за донесување на урбанистичките планови, а да не се навлегува во содржината на урбанистичките планови. Промените на плановите треба да се поедностават, но на внимателен начин за да не се создадат можности за злоупотреби и за корупција.

Индикаџор 1.2. Слобода во извршувањето на надлежноста

Ова е вториот индикатор кој учествува во формирањето на подиндексот. Овој индикатор има тежински фактор 68% и е резултат на мислењата на вработените во секторите за урбанизам за влијанието кое централната власт го има врз имплементацијата на оваа надлежност, како и за значењето на поголемата слобода во имплементирањето на надлежноста, што сигурно води кон поголема ефективност и ефикасност во работењето.

Ова е единствениот индикатор кој својата вредност ја добива врз база на мислењата на интервјуираните вработени во секторите за урбанизам за значењето на степенот на слобода во извршувањето на надлежноста. Според нив, урбанистичкото планирање сè уште е многу централизирано и потребна е натамошна децентрализација. Општините мора да добијат поголема самостојност во планирањето, а државните органи треба да ги заштитат државните интереси, уставноста и законитоста.

Само 16,7% од анализираниите општини сметаат дека во 2011 година постоечката законска регулатива од урбанизмот и урбанистичкото планирање можела 100% да биде имплементирана од страна на општината, додека останатите 83,3% од општините сметаат дека ова било возможно за просечно 75% од законската регулатива. И во 2011 година преовладува мислењето дека ова е последица на честото менување на законите и подзаконските акти и дека тие не се целосно заокружени и усогласени. Како резултат на ова, се создава правна несигурност и неможност за целосна имплементација на надлежноста.

Имајќи го предвид големото значење на овој индикатор во рамките на подиндексот, а со цел спроведување на конзистентно мерење, средната вредност на овој индикатор во 2011 година е поголема во споредба со трите претходно анализирани години (2008, 2009 и 2010) и е константна за сите анализирани општини (2,03), исто така, таа соодветствува со средната оценка на индикаторот од 3, којашто кажува дека на скала од 1 до 5, општините ја оцениле својата слобода во извршувањето на надлежноста со 3. Перцепцијата од страна на општините може да се објасни и со донесувањето или измената на низа законски прописи од областа на урбанизмот со кои надлежноста беше проширена, пред сè, со Законот за постапување со бесправно изградени објекти¹⁸ и со Законот за изменување и дополнување на Законот за постапување со бесправно изградени објекти,¹⁹ како и со Законот за градежно земјиште²⁰ и со Законот за изменување и дополнување на Законот за градежно земјиште.²¹

18 Службен весник на РМ бр. 23/11.

19 Службен весник на РМ бр. 54/11.

20 Службен весник на РМ бр. 17/11.

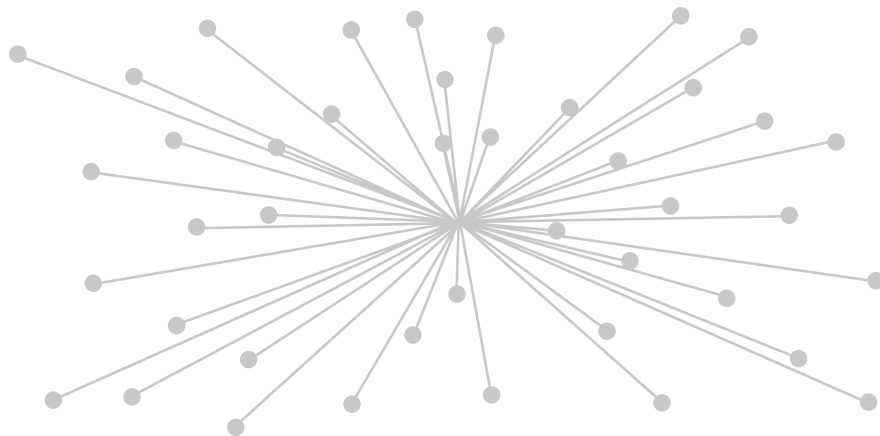
21 Службен весник на РМ бр. 53/11.

Општина Илинден е прва од анализираниите општини која стекна право да управува со државното градежно неизградено земјиште.²² „Општина Илинден го стекна ова право откако ги исполни условите предвидени со Законот за градежно земјиште што стана во сила на 1 јули годинава. Усвоена е годишна програма за управување со државното земјиште, обезбедени се доволен број лиценцирани општински службеници и е воспоставен систем за електронско јавно наддавање, како и комисија за таа намена. По спроведениите обуки и испитувања, четворица службеници вработени во Општина Илинден добија овластувања за водење на постапките за отуѓување на неизградено градежно државно земјиште“.²³

4.3 Поиндекс на финансиската состојба на општината во урбанизмот

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

Вредноста на овој поиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки за сите анализирани општини за: 2008, 2009, 2010 и 2011 година, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Вредноста на овој поиндекс бележи зголемување трета година по ред – од 3,13 во 2009 година се зголемила на 3,52 во 2011 година и ја надминала вредноста од 2008 година (3,44).



22 Заклучно со 31 декември 2011 година, условите ги исполнија општините: 1. Битола, 2. Штип, 3. Гевгелија, 4. Демир Капија, 5. Пробиштип, 6. Илинден, 7. Кочани, 8. Берово, 9. Карпош, 10. Струмица, 11. Струга, 12. Кисела Вода, 13. Винаца и 14. Делчево.

23 <http://www.ilinden.gov.mk/en/node/595>

2008		2009		2010		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2011	
оцен- ка ПИ 2 на ин.	оцен- ка ПИ 2 на ин.	оцен- ка ПИ 2 на ин.	оцен- ка ПИ 2 на ин.	оцен- ка ПИ 2 на ин.	оцен- ка ПИ 2 на ин.		вред- ност на ин.	оцен- ка ПИ 2 на ин.
	3,08		2,67		2,83	2.1. Финансиска способност на општината да ги имплементира УП	0,26	3,00
	3,92		3,58		3,67	2.2. Капитални расходи по жител во општината	2,594	3,67
3,44	4,08	3,13	3,67	3,37	4,42	2.3. Финансиска способност на општината за изработка на УП	0,92	4,75
	2,33		2,33		2,00	2.4. Капацитети на општината за уривање на бесправно изградените објекти	0,26	2,00
								3,52

Индикатор 2.1. Финансиска способност на општината да ги имплементира УП

Овој индикатор кажува колку од вкупните расходи на општината се наменети за капитални расходи и се добива како сооднос меѓу капиталните расходи и вкупните расходи. Колку е поголем соодносот толку е поголема и оценката на индикаторот.

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

Средната вредност на овој индикатор е 0,26 во 2011 година. Средната оценка на овој индикатор во 2011 година е 3,00 и трета година по ред бележи зголемување (во 2010 оценката била 2,83), но сè уште е помала во однос на средната оценка на овој индикатор во 2008 година (3,08)].

Практично, ова значи дека од вкупните буџети на анализирани општини, и во 2011 година, како и во претходните три години, само околу 20% се искористени за капитални инвестиции, додека останатиот дел се троши за тековни трошоци и расходи за плати и за придонеси.

Индикатор 2.2. Капитални расходи по жител во општината

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

Вредноста на овој индикатор е во континуирано зголемување; во 2011 година изнесува 2.594 денари/жител и е зголемена во однос на 2008 (2.039 денари/жител), 2009 (1.639 денари/жител) и на 2010 година (2.440 денари/жител).

Соодветните средни оценки на овој индикатор за сите анализирани општини се: 3,92 (2008), 3,58 (2009), 3,67 (2010) и 3,67 (2011).

Средната вредност на индикаторот во 2011 година бележи пораст од значителни 6,3% во однос на 2010 година, но средната оценка на индикаторот е на исто ниво како и во 2010 година. Ова го потврдува заклучокот од 2010 година дека помеѓу анализираниите општини има нерамномерен распоред на големината на средствата потрошени за капитални инвестиции и дека зголемениот број на инвестиции над горната граница за високи вредности е причина за несразмерниот сооднос во растот на средната вредност на индикаторот и соодветната средна оценка за 2011 и за 2010 година.

Индикатор 2.3. Финансиска способност на општината за изработка на УП

Овој индикатор покажува колку општините самостојно ја финансираат изработката на УП. Индикаторот се пресметува како сооднос меѓу сопствените средства, кои општините ги потрошиле за финансирање на изработката на УП, и вкупните средства потрошени за финансирање на изработката на УП. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 35%.

Вредноста на овој индикатор е зголемена од 0,86 во 2010 година на 0,92 во 2011 година. Соодветните средни оценки на овој индикатор се: 4,08 (2008), 3,67 (2009), 4,42 (2010) и 4,75 (2011).

Ова зголемување на средната вредност на индикаторот од околу 7% и на соодветната средна оценка за 7,5% во 2011 година, во однос на 2010 година, само го потврдува заклучокот од 2010 година дека општините продолжиле самостојно да ја финансираат изработката на урбанистичката документација, што значи дека анализираниите општини во најголем процент, околу 90%, самостојно ја финансираат изработката на УП.

И во 2011 година актуелна е констатацијата од 2010 година дека многу често, бавноста на постапките за донесување урбанистички планови придонесува средствата од општинскиот буџет предвидени за оваа намена да не се реализираат во целост.

Исто така, и во 2011 година присутна е праксата лиценцираните фирми за изработка на УП да ги изработуваат планските документи врз подлоги кои не се совпаѓаат со фактичката состојба, што води до неупотребливост на новоизработените урбанистички планови на подолг рок и ја наметнува

потребата од нивно постојано ажурирање, што, пак, предизвикува хроничен недостиг на средства во општинските буџети за изработка на урбанистичка документација, посебно во руралните општини.

Индикатор 2.4. Капацитетите на општината за уривање на бесправно изградени објекти

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

Вредноста на овој индикатор во 2011 година (0,26) е еднаква со онаа од 2010 година (0,26). И соодветната средна проценка на овој индикатор во 2011 година е еднаква со онаа во 2010 година (2,00).

Ова значи дека анализираните општини, и во 2011 година како и во 2010 година, реализирале само околу 20% од предвидените средства за уривање на бесправно изградените објекти.

И во 2011 година, како и во претходните три години, една од причините за ваквата ситуација се недоволните средства за реализација на сите донесени решенија. Во 2011 година, како главна причина се наведува очекуваната имплементација на Законот за постапување со бесправно изградени објекти со кој се регулира статусот на ваквите објекти.

4.4 Подиндекс на перформансите на општинските услуги во урбанизмот

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

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

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки за сите анализирани општини за: 2008, 2009, 2010 и 2011 година, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Средната вредност на овој подиндекс во 2011 година се намалила на 3,01, во однос на претходните анализирани години – 3,13 (2008), 3,18 (2009) и 3,10 (2010) – и трета година по ред покажува тренд на намалување. Ова намалување главно се должи на ниската вредност на перформансите на урбанистичката и градежната инспекција.

Табела 1

2008		2009		2010		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2011	
оцен- ка ПИЗ на ин.	оцен- ка ПИЗ на ин.	оцен- ка ПИЗ на ин.	оцен- ка ПИЗ на ин.	оцен- ка ПИЗ на ин.	оцен- ка ПИЗ на ин.		вред- ност на ин.	оцен- ка ПИЗ на ин.
	2,08		2,08		2,08	3.1. Покриеност со ГУП, со ДУП, УП за село и УП вон населено место на територијата на општината	0,06	2,00
	5,00		5,00		5,00	3.2. Ефикасност во издавањето извадок од УП	0,96	4,83
	4,25		4,83		4,33	3.3. Ефикасност во издавањето решение за локациски услови	0,75	3,83
3,13	4,42	3,18	4,50	3,10	4,42	3.4. Ефикасност во издавањето одобрение за градење	0,90	4,50
	4,33		4,33		3,92	3.5. Ефикасност во издавањето одобрение за употреба	0,94	4,75
	1,83		1,58		1,75	3.6. Перформанси на урбанистичката и градежната инспекција	0,07	1,00
	2,58		2,67		2,75	3.7. Иновативност во имплементацијата на надлежноста	2,92	2,92
								3,01

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

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

И во 2011 година, соодветната средна оценка на овој индикатор е скоро еднаква со трите претходно анализирани години. Малите разлики се резултат на истечениот рок на дел од урбанистичката документација и на сè уште недонесената нова урбанистичка документација во одредени општини, која е претставена како да не постои.

И покрај инвестирањето во изработка на урбанистичка документација во текот на анализираните години, општините имаат несомнени потреби од зголемување на површината опфатена со УП. Тоа е еден од нивните приоритети, особено по влегувањето во сила на Законот за постапување со бесправно изградени објекти и на Законот за градежно земјиште и нивните измени и дополнувања.

Индикаџор 3.2. Ефикасност во издавањето извадок од УП

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

Како и во трите претходно анализирани години (2008, 2009 и 2010), во 2011 година овој индикатор има вредност која изнесува 0,96. Соодветната средна оценка на овој индикатор е 4,83.

Анализираните општини и понатаму одржуваат скоро 100% ефикасност во издавањето извадок од УП.

Индикаџор 3.3. Ефикасност во издавањето решение за локациски услови

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

Вредноста на овој индикатор во 2011 година е 0,75 и бележи намалување во однос на 2010 (0,87), 2009 (0,94) и на 2008 (0,83).

Соодветните средни оценки на овој индикатор се 3,83 за 2011 година, 4,33 за 2010, 4,83 за 2009 и 4,25 за 2008.

Нивото од 75% ефикасност во издавањето решенија за локациски услови, иако е намалување во однос на претходните години, повеќе е резултат на некомплетните барања за издавање решенија отколку на неефикасноста на општините (иако ова не беше експлицитно потврдено).

Индикаџор 3.4. Ефикасност во издавањето одобрение за градење

Соодносот помеѓу бројот на поднесени барања и бројот на одобрени барања ја покажува ефикасноста на анализираните општини во издавањето одобренија за градење. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 12%.

Вредноста на овој индикатор е зголемена од 0,88 во 2010 година на 0,90 во 2011 година.

И соодветната средна оценка на овој индикатор за 2011 година се зголемила на 4,50, во однос на 2010 година (4,42), со што ја постигнала вредноста на индикаторот од 2009 година.

Високата ефикасност од скоро 90% во издавањето одобренија за градење е задржана и во 2011 година.

Индикаџор 3.5. Ефикасноста во издавањето одобрение за употреба

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

Вредноста на овој индикатор, по три години намалување – 0,86 (2008), 0,84 (2009) и 0,76 (2010) – во 2011 година ја постигнува најголемата вредност од 0,94.

Соодветната средна оценка на овој индикатор од 4,75 за 2011 година, исто така, е највисоката оценка регистрирана во набљудуваниот четиригодишен период.

Ова е еден од индикаторите кои бележат значително зголемување во однос на претходните три години, што е резултат на инвестициите реализирани во претходниот период.

Издавањето одобрение за употреба останува услуга со висок просечен процент на ефикасност од 85%.

Индикаџор 3.6. Перформанси на урбанистичката и градежната инспекција

Соодносот помеѓу реализираните решенија за уривање на бесправно изградени објекти и бројот на донесени решенија за уривање на бесправно изградени објекти покажува како анализираниите општини се справуваат со бесправно изградените објекти. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 15%.

Средната вредноста на овој индикатор од 0,07 во 2011 година е на најниско ниво во однос на претходните години – 0,25 (2010), 0,19 (2009) и 0,27 (2008).

Соодветната средна оценка на овој индикатор во 2011 година, исто така, е на најниско ниво и изнесува 1,00.

Тенденцијата на ниски перформанси во реализацијата на решенијата за уривање на бесправно изградени објекти забележана во претходните години продолжува и во 2011 година, кога се реализирани само околу 7% од решенијата. Причините за ваквата ситуација се идентификуваат во чекањето на првите резултати од примената на Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Ова треба да ги алармира општините, со оглед на тоа што наместо

да се прекине праксата за која и беше донесен Законот, се создава клима за понатамошно непочитување на законските прописи од областа на урбанизмот.

Индикатор 3.7: Иновативност во имплементацијата на надлежноста

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

Средната вредност на овој индикатор е еднаква со средната оценка на индикаторот и четврта година по ред бележи континуирано подобрување. Во 2011 година вредноста бележи зголемување на 2,92, во однос на 2,75 (2010), 2,67 (2009) и 2,58 (2008).

И во 2011 година може да се заклучи дека анализираниите општини, четврта година по ред, ја зголемиле вредноста на индикаторот за иновативност во имплементацијата на надлежноста, но сè уште не развиле значителни капацитети за имплементација на надлежноста со користење на новите технички достигнувања.

4.5 Подиндекс на транспарентност и отчетност во урбанизмот

Овој подиндекс се однесува на транспарентноста на општините во спроведувањето на надлежноста урбанизам и урбанистичко планирање.

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 17/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 17% во вкупната вредност на ИПДЦУ.

Вредностите на овој подиндекс и на индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки за сите анализирани општини за: 2008, 2009, 2010 и 2011 година, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Средната вредност на овој индикатор е еднаква со средната оценка на индикаторот и во 2011 година бележи задржување на вредноста од 4,07 во однос на претходната 2010 година (4,10).



Табела 2

2008		2009		2010		ИНДИКАТОР / тежински фактор (%)	2011	
оцен- ПИ 4 на ин.	оцен- ка ПИ 4 на ин.	оцен- ка ПИ 4 на ин.	оцен- ка ПИ 4 на ин.	оцен- ка ПИ 4 на ин.	оцен- ка ПИ 4 на ин.		вред- ност на ин.	оцен- ка ПИ 4 на ин.
3,42	3,08	3,17	4,00	4,10	4.1. Степен на вклученост на граѓаните во прашањата за просторно и урбанистичко планирање од локално значење	4,50	4,50	4,07
	3,83	3,75	4,25		4.2. Отчетност во работењето	3,42	3,42	
	3,42	3,42	4,08		4.3. Достапност на информациите од јавен карактер	4,17	4,17	

Индикаџор 4.1. Степен на вклученост на граѓаните во прашањата за просторно и урбанистичко планирање од локално значење

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

Вредноста на овој индикатор е еднаква со оценката на индикаторот и во 2011 година бележи зголемување од 12,5% (4,50) во однос на 2010 година (4,00).

Зголемувањето на средната оценка на овој индикатор значи дека анализираните општини и во 2011 година продолжиле да ги подобруваат системот за собирање на повратните информации од граѓаните и организираните форми на граѓанско учество во носењето одлуки поврзани со прашањата за просторно и урбанистичко планирање.

Индикаџор 4.2. Отчетност во работењето

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

Вредноста на овој индикатор е еднаква со оценката на индикаторот и во 2011 година бележи најмала вредност од 3,42 во однос на претходните три години.

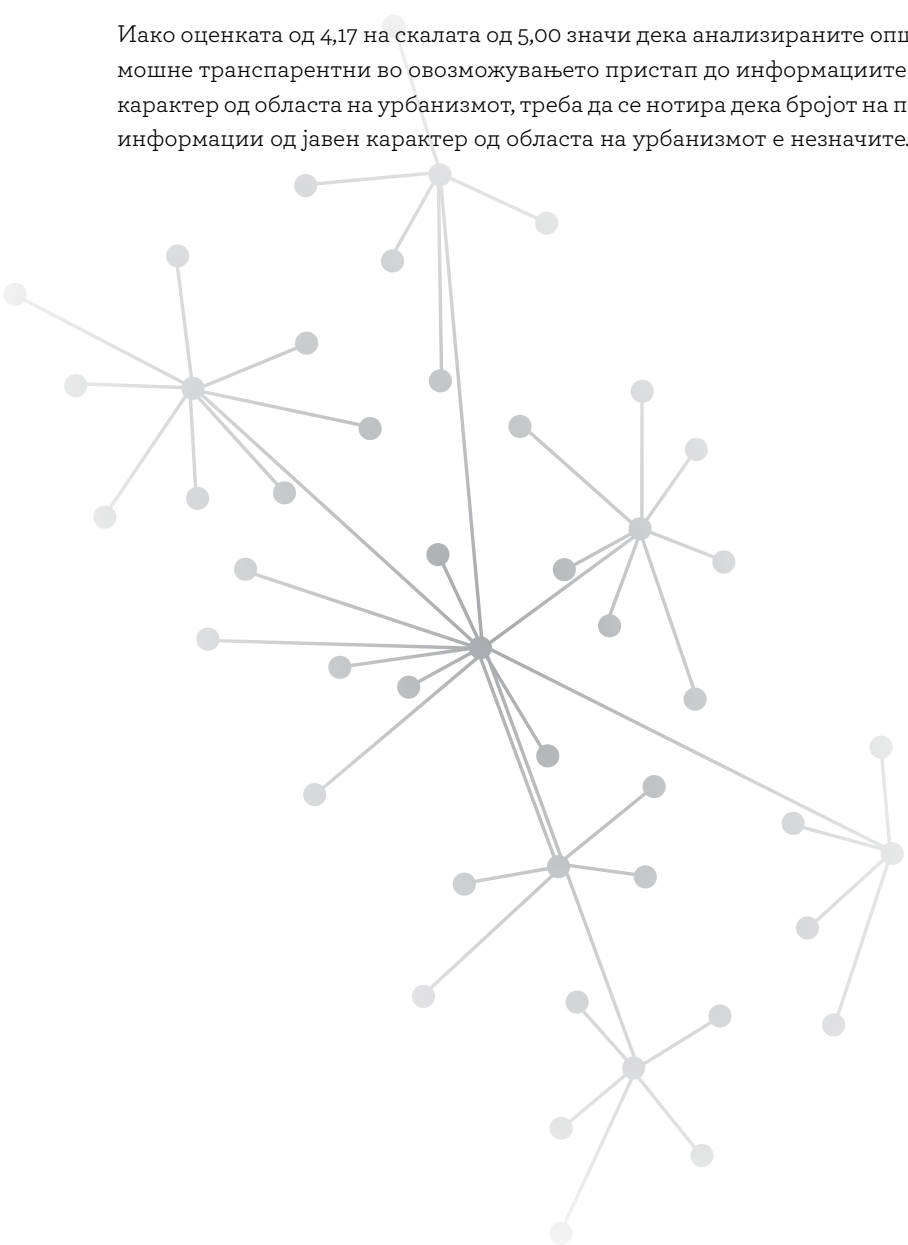
Во 2011 година, анализираниите општини, и покрај одржаното подобрување на системот за собирање повратни информации од граѓаните, го намалиле степенот на отчетност во работењето во областа на урбанизмот.

Индикаџор 4.3. Достајноста на информациите од јавен карактер

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

Вредноста на овој индикатор е еднаква со оценката на индикаторот и во 2011 година бележи натамошно зголемување (4,17) во однос на 2010 година (4,08).

Иако оценката од 4,17 на скалата од 5,00 значи дека анализираниите општини се мошне транспарентни во овозможувањето пристап до информациите од јавен карактер од областа на урбанизмот, треба да се нотира дека бројот на побарани информации од јавен карактер од областа на урбанизмот е незначителен.



АНЕКС 1:

Критериуми за оценување на фискалните индикатори

Дефиниција на индикаторот	Квантитативни и квалитативни варијабли	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
1.1. Учество на општинските расходи во вкупната јавна потрошувачка по жител во РМ	1. Вкупни расходи на општината/жител	< 0,08	0,09 -0,11	0,12 – 0,14	0,15 – 0,17	> 0,18
	2. Вкупна јавна потрошувачка во РМ/жител					
1.2. Учество на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи на општината	1. Приходи во основниот буџет на општината	< 0,30	0,31 -0,35	0,36 – 0,40	0,41 – 0,45	> 0,46
	2. Вкупни приходи на општината					
1.3. Степен на овластувања за сопствено одлучување	1. Износ на приходите за кои општината сама ги одредува тарифите	< 0,10	0,11 – 0,15	0,16 – 0,20	0,21 -0,30	> 0,31
	2. Вкупни приходи на општината (цел буџет)					
1.4. Локална контрола врз трансферите од централната власт	1. Трансфери во основниот буџет	< 0,10	0,11 – 0,15	0,16 – 0,20	0,21 -0,30	> 0,31
	2. Вкупни трансфери					
1.5. Учество на капитални расходи во вкупните расходи	1. Вкупни капитални расходи	< 0,10	0,11 – 0,15	0,16 -0,20	0,21 -0,30	> 0,31
	2. Вкупни расходи					
1.6. Учество на сопствените средства во финансирањето на програмите/областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна заштита, комунални дејности, култура, спорт и др.)	1. Вкупни расходи по области/програми	< 1,00	1,01 – 1, 30	1,31 -1,50	1,51 -1,90	> 1,91
	2. Вкупни трансфери од централна власт по области/програми					
2.1. Финансиски годишен баланс (резерва)	1. Вкупни годишни приходи	< 0,05	0,06 – 0,09	0,10 – 0,12	0,13 -0,15	> 0,15
	2. Вкупни годишни расходи					

Дефиниција на индикаторот	Квантитативни и квалитативни варијабли	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
2.2. Капитални расходи по жител во општината (и споредба со РМ)	1. Вкупни капитални расходи	< 500	500 – 1.000	1.000 – 1.500	1.500 – 2.000	> 2.000
	2. Број на жители во општината					
2.3. Локални расходи според видот на економските ставки	1. Развојни расходни ставки (46+47+48)	< 0,15	0,16 – 0,25	0,26 – 0,35	0,35 – 0,40	> 0,41
	2. Оперативно-административни ставки (40+41+42)					
2.4. Расположливост на оперативните приходи	1. Годишни оперативни приходи (71+72)	< 0,15	0,16 – 0,25	0,26 – 0,35	0,35 – 0,40	> 0,41
	2. Вкупни приходи на општината					
2.5. Структура на приходите	1. Вкупни приходи	< 1,00	1,01 – 1,25	1,26 – 1,50	1,51 – 1,80	> 1,81
	2. Приходи од трансфери и од донации					
2.6. Приходи по жител (споредба со РМ)	1. Вкупни приходи	< 5.000	5.001 – 7.000	7.001 – 9.000	9.001 – 11.000	> 11.001
	2. Број на жители во општината					
3.1. Стапка на невработеност	1. Број на невработени лица	> 0,61	0,60 – 0,46	0,45 – 0,31	0,30 – 0,16	< 0,15
	2. Број на економски активно население					
3.2. Степен на сиромаштија	1. Сиромашно население (според критериуми на ДЗС)	0,48		0,392		0,128
	2. Вкупно население					
3.3. Приходи по домаќинство	1. Број на домаќинства	< 5.000	5.000 – 10.000	10.001 – 15.000	15.001 – 20.000	> 20.000
	2. Вкупни просечни приходи по домаќинство					
4.1. Достапност на информациите за буџетот и за завршната сметка на општината	1. Информации за буџетот и за завршната сметка се јавно достапни	Не се достапни – 0. До 2 начина на информирање – 1 поен. Повеќе од 2 начина – 2 поени.				
	2. Постојат официјални процедури за граѓаните да се запознаат со планирањето и со реализирањето на општинскиот буџет	Нема официјални процедури – 0 поени. Има официјални процедури – 1 поен.				
	3. Форми на учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет	Нема учество – 0. До 2 начина – 1 поен. Повеќе од 2 начина – 2 поени.				

Дефиниција на индикаторот	Квантитативни и квалитативни варијабли	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
4.2. Отчетност во работењето	1. Внатрешен ревизор	Нема назначено ревизор - 0 поени. Има назначено ревизор - 1 поен. Има ревизор и воспоставени процедури - 3 поени.				
	2. Ревизорските извештаи од ДЗР се објавуваат јавно, локално во општината	Не - 0. Немало ревизија -1. Да - 2.				
4.3. Достапност на информациите од јавен карактер	1. Број на одговорени барања за пристап до информациите од јавен карактер	Сите барања се одговорени - 2. Нема барања или делумно одговорени - 1. Ниту едно - 0.				
	2. Општината била предмет на ДЗР во 2011 година	Не - 0. Да - 1.				
	3. Достапност на документите од финансиската ревизија извршена од ДЗР	Јавно достапни во општината - 2. Не се достапни - 0.				

АНЕКС 2:

Критериуми за оценување на индикаторите во образованието

ИНДИКАТОР	Ниво / оценка 5	Ниво / оценка 4	Ниво / оценка 3	Ниво / оценка 2	Ниво / оценка 1
1.1. Општината активно учествува во работата на училишните одбори	Именувани се претставници во сите УО; периодично до редовно известување од секоја седница	Именувани се претставници во 41-80% од УО; годишно до периодично известување	Именувани се претставници во 41-60% УО; годишно до периодично известување	Именувани се претставници во 21-40% од УО; не се известува или известувањето е годишно	Именувани се претставници во помалку од 20 % УО; не се известува од седниците
1.2. Општината презема и реализира иницијативи за отворање и за затворање училишта	Направени се еден или повеќе елаборати, реализирани е барем една иницијатива;	Направени се еден или повеќе елаборати, прифатени од МОН; поднесена е иницијатива за одлука на Советот на општината;	Направен е барем еден елаборат, и иницијативата е испратена до МОН каде што е во процес на одлучување;	Иницијативата за промена на мрежата е во фаза на изработка, но не е испратена до МОН;	Не се направени елаборати; не се покренати иницијативи за промена на мрежата;
1.3. Општината ги почитува законите и политиките за основно образование	Нема изречени мерки при надзор извршен од страна на МОН; редовна комуникација со ДПИ;	Изречени се мерки и иницијативи за општото спроведување на надлежноста; редовна комуникација со ДПИ;	Изречени се укази за материјалните и процедуралните недостатоци; редовна комуникација со ДПИ;	Изречени се оценки и мерки во однос на законитоста на решенијата; нередовна комуникација со ДПИ;	Изречена мерка за одземање на надлежност од страна на МОН; нема комуникација со ДПИ;
1.4. Општината води уредна документација за нејзините училишта, според законските прописи	Освен задолжителните, општината води и дополнителни бази на податоци и регистри;	Општината води регистри предвидени со закон, а собира и други несистематизирани податоци;	Општината води регистри предвидени со закон и во систематизирана форма;	Општината води регистри предвидени со закон, но не во систематизирана форма;	Општината не води регистри за училиштата предвидени со закон;
1.5. Општината презела сопственоста над училишните објекти	Повеќе од 81%	61-80%	41-60%	21-40%	Помалку од 20 %

ИНДИКАТОР	Ниво / оценка 5	Ниво / оценка 4	Ниво / оценка 3	Ниво / оценка 2	Ниво / оценка 1
2.1. Однос на вкупно потрошените средства за образование и средствата добиени со дотација од централно ниво	>111%	101-110%	90,1-100%	81-90%	<80%
2.2. Учество на сопствените средства на општината во вкупните трошоци за образование	>30,1%	10,1-30,0 %	3,1-10%	0,1-3%	0%
2.3. Капитални расходи наменети за образование	>10,1%	7,01-10%	3,01-7%	0,1-3%	0%
2.4. Износ на капиталните дотации за образование добиени од централно ниво, на име и на располагање на општината	>1.000	600-999	300-599	1-299	0
2.5. Дополнителен наставен кадар финансиран од општината	>20	10-19	2-9	1	0
2.6. Ефективен финансиски менаџмент на локалниот образовен систем	Доколку е исполнет, за секој од петте критериуми се добива по еден поен. 1. Одлука на Советот на општината за мерилата и за критериумите за распределба на средствата помеѓу училиштата во општината. 2. Воспоставени се локални процедури за регулирање на буџетското работење и планирање на училиштата. 3. Општината изготвува анализи на финансиската состојба и на потребите на училиштата, направени врз основа на организациските, финансиските и другите показатели. 4. Општината изготвува елаборати за рационализација на трошоците во училиштата. 5. Навремена исплата на финансиските трансфери до училиштата.				

ИНДИКАТОР	Ниво / оценка 5	Ниво / оценка 4	Ниво / оценка 3	Ниво / оценка 2	Ниво / оценка 1
3.1. Училиштата се опремуваат во насока на усогласување со нормативите и стандардите за простор и за опрема	Општината е запознаена со нормативите; направени се анализи и вложени се дополнителни средства;	Општината е запознаена со нормативите; направени се снимања и анализи, или вложени се средства за наставни помагала;	Општината не е запознаена со нормативите; нема направено снимања и анализи; вложени се средства за наставни помагала;	Општината не е запознаена со нормативите; но направила снимања и анализи; не се вложени средства за наставни помагала;	Општината не е запознаена со нормативите; не се направени снимања и анализи; не се вложени средства за наставни помагала;
3.2. Ефективност во обезбедувањето бесплатен ученички превоз и огрев за училиштата	Јавните набавки се вршат локално и нема доцнење во обезбедувањето на услугата, ниту прекин на наставата;	Јавните набавки се вршат локално и има доцнење во услугата поради доцнење на доставувачот или процедурални пречки, но нема прекин на наставата;	Јавните набавки се вршат локално и има доцнење во услугата поради ненавремено распишување на тендерската постапка, но нема прекин на наставата;	Јавните набавки се вршат локално, со доцнење на услугата од повеќе причини, но нема прекин на наставата;	Јавните набавки не се вршат локално, со доцни со услугата од повеќе причини, и има прекин на наставата;
3.3. Организациони капацитет за управување со локалниот образовен систем и услуги	Минимум едно лице работи исклучиво на образованието; постои локален инспектор за образование; се применуваат повеќе од три начина на комуникација со училиштата, меѓу кои и лични посети;	Вработено е лице кое делумно работи на образованието; има инспектор за образование и се применуваат два начина на комуникација со училиштата;	Вработено е лице кое делумно работи на образованието; нема инспектор и се применуваат два начина на комуникација со училиштата;	Нема лице кое работи на образованието, нема инспектор за образование, но има директна комуникација со училиштата во врска со финансиските планови;	Нема лице кое работи на образованието, нема инспектор за образование, нема лична посета на училиштата;
3.4. Стратегискиот пристап во управувањето со локалниот образовен систем и услуги	Има стратегија за образование, буџетирани проекти, а самоевалуацијата на училиштата се вклучува во стратешкото планирање;	Постои стратегија, но нема буџетирани проекти од неа, а самоевалуацијата не се зема предвид;	Постои стратегија, но како дел од стратегијата за ЛЕР; има буџетирани проекти, но резултатите од самоевалуацијата не се земаат предвид;	Стратегијата за образование е во фаза на подготовка; резултатите од самоевалуацијата на училиштата сè уште не се земаат предвид;	Нема стратегија, а самоевалуацијата не се зема предвид при стратешкото планирање;

ИНДИКАТОР	Ниво / оценка 5	Ниво / оценка 4	Ниво / оценка 3	Ниво / оценка 2	Ниво / оценка 1
4.1. Транспарентност и јавност во работењето на општината во образованието	> 4 начини за информирање на граѓаните; се организираат средби со УО; се организираат средби со ЗГ;	> 4 начини за информирање на граѓаните; се организираат средби со УО; не се организираат средби со ЗГ;	< 3 начини за информирање на граѓаните; не се организираат средби со УО; се организираат средби со ЗГ;	Ограничени информации за граѓаните за прашања од образованието; не се организираат средби со УО; не се организираат средби со ЗГ;	Граѓаните не се информираат за прашања од образованието; не се организираат средби со УО; не се организираат средби со ЗГ;
4.2. Отчетност во работењето и достапност на информациите од јавен карактер	Образованието е застапено во извештаите и во информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од образованието се ставени на веб-страницата на општината; извештаите од самовалуацијата се објавуваат на веб-страницата на општината;	Образованието е застапено во извештаите и во информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од образованието се ставени на веб-страницата на општината; извештаите од самовалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината;	Образованието е делумно застапено во извештаите и во информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од образованието не се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самовалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината;	Образованието не е застапено во извештаите и во информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од образование тоне се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самовалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината;	Образованието не е застапено во извештаите и во информативните материјали за граѓаните; финансиските извештаи на училиштата не се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од образованието не се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самовалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината;

АНЕКС 3:

Критериуми за оценување на индикаторите во урбанизмот

Дефиниција на индикаторот	Квантитативни и квалитативни податоци	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
1.1. Соработка помеѓу општината и централната власт	1. Број на добиени согласности од министерствата	< 0,2	0,2-0,4	0,4-0,6	0,6-0,8	> 0,8
	2. Број на побарани согласности од министерствата					
1.2. Слобода во извршувањето на надлежноста	1. Оценки на раководители на сектори / одделенија за урбанизам и на градоначалниците	< 0,2	0,2-0,4	0,4-0,6	0,6-0,8	> 0,8
1.3. Финансиска способност на општината да ги имплементира УП	1. Вкупни капитални расходи	< 0,10	0,11-0,15	0,16-0,2	0,21-0,3	>0,31
	2. Вкупни расходи					
1.4. Капитални расходи по жител во општината	1. Вкупни капитални расходи	<500	500-1.000	1.000-1.500	1.500-2.000	>2.000
	2. Број на жители во општината					
1.5. Финансиска способност на општината за изработка на УП	1. Висина на сопствени средства, кои општината ги потрошила за финансирање на изработката на УП (во денари)	< 0,2	0,2-0,4	0,4-0,6	0,6-0,8	> 0,8
	2. Вкупно средства потрошени за финансирање на изработката на УП (во денари)					
1.6. Капацитети на општината за уривање на бесправно изградените објекти	1. Висина на средствата реализирани за уривање на бесправно изградени објекти (во денари)	< 0,2	0,2-0,4	0,4-0,6	0,6-0,8	> 0,8
	2. Висина на средствата предвидени за уривање на бесправно изградени објекти (во денари)					
1.7. Покриеност со ГУП, ДУП, УП за село и УП вон населено место во општината	1. Површина на општината офатена со УП (ха)	< 0,02	0,02-0,04	0,04-0,08	0,08-0,1	> 0,1
	2. Вкупна површина на општината (ха)					
1.8. Ефикасност во издавањето извадок од УП	1. Број на издадени извадоци од УП	< 0,3	0,3-0,5	0,5-0,7	0,7-0,9	> 0,9
	2. Број на поднесени барања за извадоци од УП					

Дефиниција на индикаторот	Квантитативни и квалитативни податоци	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
1.9. Ефикасност во издавањето решение за локациски услови	1. Број на издадени решенија за локациски услови 2. Број на поднесени барања за решение за локациски услови	< 0,3	0,3-0,5	0,5-0,7	0,7-0,9	> 0,9
1.10. Ефикасност во издавањето одобрение за градење	1. Број на издадени одобренија за градење 2. Број на поднесени барања за одобрение за градење	< 0,3	0,3-0,5	0,5-0,7	0,7-0,9	> 0,9
1.11. Ефикасност во издавањето одобрение за употреба	1. Број на издадени одобренија за употреба 2. Број на поднесени барања за одобрение за употреба	< 0,3	0,3-0,5	0,5-0,7	0,7-0,9	> 0,9
1.12. Перформанси на урбанистичката и градежната инспекција	1. Број на реализирани решенија за уривање на бесправно изградени објекти 2. Број на донесени решенија за уривање на бесправно изградени објекти	< 0,3	0,3-0,5	0,5-0,7	0,7-0,9	> 0,9
1.13. Иновативност во имплементацијата на надлежноста	1. Обрасците од областа на урбанизмот се достапни на Интернет 2. Општината поседува компјутери со инсталиран лиценциран софтвер за ГИС 3. Општината има вработени, кои имаат знаења за создавање на бази на податоци и за графичко претставување со ГИС софтвер			1.(не=1; да=2) 2. (не=0; да=1) 3. (не=0; до 2 = 1; >2=2) 1+2+3		
1.14. Степен на вклученост на граѓаните во прашањата за просторно и урбанистичко планирање	1. Број на начини за собирање повратни информации од граѓаните 2. Број на организирани форми на граѓанско учество во процедурите за донесување на УП			1.(нема и до 2 = 1; >2=2) 2. (не=0; до 2 = 1; >2=3) 1+2		
1.15. Отчетност во работењето	1. Број на начини за информирање на граѓаните за прашањата од урбанизмот			нема=1; до 2=1; 3=3; 4=4; 5=5		
1.16. Достапност на информациите од јавен карактер	1. Број на одговорени барања за пристап до информации од јавен карактер 2. Број на одговорени жалби за пристап до информации од јавен карактер			1.(сите - 3, нема барања / делумно - 2, ниту едно - 1) 2.(сите - 2, делумно / нема барања - 1, ниту едно - 0) 1+2		

АНЕКС 4: Збирни оценки на партнер општините, по области

ОПШТИНА КУМАНОВО		2008		2009		2010		2011	
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Куманово	PM	Куманово	PM	Куманово	PM	Куманово	PM
1. Финансии	50%	2,78	2,96	2,85	2,81	2,88	2,99	2,70	2,97
2. Образование	25%	3,44	3,39	3,50	3,49	3,43	3,52	3,57	3,67
3. Урбанизам	25%	2,90	3,12	3,02	3,05	3,17	3,24	3,46	3,24
Вкупен индекс		2,98	3,11	3,06	3,04	3,09	3,19	3,11	3,21

ОПШТИНА ТЕТОВО		2008		2009		2010		2011	
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Тетово	PM	Тетово	PM	Тетово	PM	Тетово	PM
1. Финансии	50%	2,43	2,96	2,21	2,81	2,27	2,99	2,44	2,97
2. Образование	25%	3,05	3,39	3,10	3,49	3,74	3,52	3,64	3,67
3. Урбанизам	25%	2,99	3,12	3,37	3,05	3,07	3,24	3,48	3,24
Вкупен индекс		2,73	3,11	2,72	3,04	2,84	3,19	3,00	3,21

ОПШТИНА ГОСТИВАР		2008		2009		2010		2011	
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Гостивар	PM	Гостивар	PM	Гостивар	PM	Гостивар	PM
1. Финансии	50%	2,40	2,96	2,31	2,81	2,63	2,99	2,98	2,97
2. Образование	25%	3,49	3,39	3,60	3,49	2,66	3,52	3,48	3,67
3. Урбанизам	25%	3,49	3,12	3,35	3,05	3,07	3,24	3,45	3,24
Вкупен индекс		2,95	3,11	2,89	3,04	2,75	3,19	3,22	3,21

ОПШТИНА КАРПОШ		2008		2009		2010		2011	
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Карпош	PM	Карпош	PM	Карпош	PM	Карпош	PM
1. Финансии	50%	4,26	2,96	3,91	2,81	4,26	2,99	4,04	2,97
2. Образование	25%	3,48	3,39	3,65	3,49	3,18	3,52	4,20	3,67
3. Урбанизам	25%	3,23	3,12	3,51	3,05	3,97	3,24	3,96	3,24
Вкупен индекс		3,81	3,11	3,75	3,04	3,92	3,19	4,06	3,21

ОПШТИНА СТРУМИЦА		2008		2009		2010		2011	
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Струмица	PM	Струмица	PM	Струмица	PM	Струмица	PM
1. Финансии	50%	3,60	2,96	3,27	2,81	4,18	2,99	4,13	2,97
2. Образование	25%	3,60	3,39	3,75	3,49	3,75	3,52	4,08	3,67
3. Урбанизам	25%	3,07	3,12	3,32	3,05	3,76	3,24	3,91	3,24
Вкупен индекс		3,47	3,11	3,40	3,04	3,97	3,19	4,06	3,21

ОПШТИНА ВЕЛЕС		2008		2009		2010		2011	
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Велес	PM	Велес	PM	Велес	PM	Велес	PM
1. Финансии	50%	2,85	2,96	2,75	2,81	2,60	2,99	2,72	2,97
2. Образование	25%	3,96	3,39	4,01	3,49	3,89	3,52	4,20	3,67
3. Урбанизам	25%	3,43	3,12	2,73	3,05	3,16	3,24	3,08	3,24
Вкупен индекс		3,27	3,11	3,06	3,04	3,06	3,19	3,18	3,21

ОПШТИНА БОГОВИЊЕ		2008		2009		2010		2011	
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Боговиње	PM	Боговиње	PM	Боговиње	PM	Боговиње	PM
1. Финансии	50%	1,37	2,96	1,60	2,81	1,81	2,99	2,05	2,97
2. Образование	25%	2,96	3,39	3,04	3,49	3,82	3,52	3,41	3,67
3. Урбанизам	25%	2,37	3,12	2,59	3,05	3,33	3,24	3,68	3,24
Вкупен индекс		2,02	3,11	2,21	3,04	2,69	3,19	2,80	3,21

ОПШТИНА ДЕБАР		2008		2009		2010		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Дебар	PM	Дебар	PM	Дебар	PM	Дебар	PM
1. Финансии	50%	3,14	2,96	2,71	2,81	2,55	2,99	2,72	2,97
2. Образование	25%	3,21	3,39	3,06	3,49	3,85	3,52	4,07	3,67
3. Урбанизам	25%	3,42	3,12	2,81	3,05	2,68	3,24	3,41	3,24
Вкупен индекс		3,23	3,11	2,82	3,04	2,91	3,19	3,23	3,21

ОПШТИНА НЕГОТИНО		2008		2009		2010		2010	
Индекс на перформансите	Тежински фактор	Неготино	PM	Неготино	PM	Неготино	PM	Неготино	PM
1. Финансии	50%	2,75	2,96	2,94	2,81	3,15	2,99	2,96	2,97
2. Образование	25%	2,96	3,39	3,16	3,49	3,17	3,52	3,57	3,67
3. Урбанизам	25%	2,60	3,12	2,44	3,05	3,26	3,24	3,14	3,24
Вкупен индекс		2,77	3,11	2,87	3,04	3,18	3,19	3,16	3,21

ОПШТИНА ИЛИНДЕН		2008		2009		2010		2011	
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Илинден	PM	Илинден	PM	Илинден	PM	Илинден	PM
1. Финансии	50%	4,19	2,96	3,94	2,81	4,43	2,99	4,07	2,97
2. Образование	25%	4,06	3,39	4,13	3,49	4,20	3,52	3,64	3,67
3. Урбанизам	25%	3,58	3,12	3,58	3,05	3,63	3,24	3,66	3,24
Вкупен индекс		4,01	3,11	3,90	3,04	4,17	3,19	3,86	3,21

ОПШТИНА СТАРО НАГОРИЧАНЕ		2008		2009		2010		2011	
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Старо Нагоричане	PM	Старо Нагоричане	PM	Старо Нагоричане	PM	Старо Нагоричане	PM
1. Финансии	50%	2,69	2,96	2,42	2,81	2,09	2,99	1,96	2,97
2. Образование	25%	1,97	3,39	2,58	3,49	2,57	3,52	3,48	3,67
3. Урбанизам	25%	2,91	3,12	2,30	3,05	2,39	3,24	2,39	3,24
Вкупен индекс		2,57	3,11	2,43	3,04	2,29	3,19	2,45	3,21

ОПШТИНА ОХРИД		2008		2009		2010		2011	
Индекс на перформанси	Тежински фактор	Охрид	PM	Охрид	PM	Охрид	PM	Охрид	PM
1. Финансии	50%	3,75	2,96	3,53	2,81	3,33	2,99		2,97
2. Образование	25%	4,47	3,39	4,33	3,49	4,01	3,52	2,62	3,67
3. Урбанизам	25%	3,34	3,12	3,54	3,05	3,36	3,24	3,50	3,24
Вкупен индекс		3,83	3,11	3,73	3,04	3,51	3,19	3,28	3,21