

Извештај од следење на процесот на децентрализација

Перформанси на општините во Република Македонија 2008–2009

Мислењето на граѓаните за квалитетот на услугите

ВО ОПШТИНИТЕ
2010



СЛЕДЕЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО РМ
ИЗВЕШТАЈ 2008 – 2009

Перформанси на општините во
Република Македонија
2008 – 2009
Мислење на граѓаните за квалитетот на услугите
во општините – 2010

Овој Извештај е подготвен во рамките на проектот „Набљудување на спроведувањето на децентрализацијата во Република Македонија 2008 – 2009“, кој го спроведува Фондацијата Институт отворено општество – Македонија (ФИООМ) во соработка со Центарот за развој на локалната демократија (ЦРЛД)

февруари, 2011

Следење на процесот на децентрализација во РМ
Извештај 2008 – 2009

Перформанси на општините во Република Македонија 2008-2009

Мислење на граѓаните за квалитетот на услугите во општините – 2010

Февруари 2011 година

Издава:

Фондација Институт отворено општество – Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, извршен директор

Автори:

Георги Христов, Јане Вртески, Наташа Илијева – Ацевска, Марина Наумовска Милевска -
Центар за развој на локалната демократија

Уредници:

Фани Каранфилова Пановска
Кире Милевски
Ана Медарска

Лектура:

Абакус

Ликовно – графичко обликување:

Бригада дизајн

Печат:

Бато и Дивајн

Тираж:

300 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	5
КЛУЧНИ НАОДИ	7
Глава 1: Зошто следење на процесот на децентрализација?	17
1.1 Цели на истражувањето	17
1.2 Фокус на истражувањето	18
Фискална децентрализација	18
Образование	18
Урбанизам и просторно планирање	20
Транспарентност и отчетност	20
Глава 2. МЕТОДОЛОГИЈА на истражувањето	23
Глава 3. Анализа на резултатите од следењето на процесот на децентрализација за периодот 2008-2009	48
3.1 Финансии	48
3.2 Образование	60
3.3 Урбанизам	77
Глава 4. Гласот на граѓаните	92
4.1 Анализа на задоволството по области на надлежности	92
4.2 Анализа на општото задоволство	100
4.3 Компаративни анализи на резултатите од истражувањето на задоволството на граѓаните	103



ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој финален извештај е изработен во рамките на проектот „Набљудување на спроведувањето на децентрализацијата“, чијашто цел е ефикасен, транспарентен и отворен процес на спроведување на децентрализацијата, преку следење, известување и јавно информирање за пренесувањето и извршувањето на надлежностите на локално ниво од областа на образованието, урбанизмот и урбанистичкото планирање, со посебен акцент на фискалната децентрализација и на транспарентноста (отчетноста) на општината во давањето на услугите, како и оценка за мислењето на граѓаните за задоволството од општинските услуги.

Проектот се имплементира од Фондацијата Институт отворено општество – Македонија (ФИООМ), во соработка со Центарот за развој на локалната демократија (ЦРЛД) и ќе се спроведува во 12 партнер-општини¹ во периодот 2010 – 2012 година.

Во овој финален извештај се сублимирани резултатите за перформансите на сите дванаесет партнер-општини за 2008 и 2009 година во областите образование, урбанизам и фискална децентрализација, како и мислењето на граѓаните за квалитетот на услугите во општините – истражување од 2010.

Целта на финалниот извештај е да даде генерална проценка на имплементирањето на децентрализацијата, а не да

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

изврши „рангирање“ на општините во однос на спроведувањето на децентрализацијата. Затоа, сите презентирани податоци и анализи во овој извештај се однесуваат на средните вредности/оценки што ги постигнале партнер-општините во секоја од анализираните области. Поединечните

анализи за секоја општина се изработени во посебни документи (извештаи), во кои секоја општина сама за себе може да направи увид и споредба на сопствените постигнувања со просечните вредности на партнер-општините опфатени со проектот. Според постојната законска регулатива, сите општини во РМ 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) и постојните предуслови за исполнување на пренесените надлежности. Поради ова, анализата во еден дел се фокусира на анализата на спроведувањето на децентрализацијата од страна на урбаните, руралните и општините во Градот Скопје. Од 12-те партнер општини, 3 се рурални, 8 се урбани, а една е општина во Градот Скопје.

Проценката за спроведувањето на децентрализацијата се дава врз основа на индексот на децентрализацијата, кој се добива преку посебните индекси за перформансите на општината – ИПДО и ИПДУ (за областите образование и урбанизам) и индексот на фискална децентрализација (ИФД). За одредување на овие индекси во секоја област се користи претходно дизајнирана методологија, според која соодветните индекси се добиени од четири соодветни подиндекси, кои пак се пресметуваат преку множество индикатори за секој подиндекс посебно. Индексите, подиндексите и индикаторите се тежински вреднувани, т.е. сите тие не учествуваат со еднаква тежина (значење) во одредувањето на вкупниот индекс на децентрализацијата.

Квантитативните и квалитативните варијабли што се користат за пресметување на вредноста на индикаторите се добиени врз основа на примарни истражувања во сите партнер-општини, преку пополнување прашалници за секоја од областите и интервјуа

со одговорните лица во општините. Оценката на секој индикатор, подиндекс и индекс е во опсегот од 1 до 5, при што поголемата оценка значи подобри перформанси во дадената област.

Во рамките на проектот беше реализирано и истражување за задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат од општините. На Прашалникот одговорија вкупно 1.759 граѓани. Испитаниците одговараа на 52 прашања групирани во 7 области на надлежност на општините и 9 дополнителни прашања.

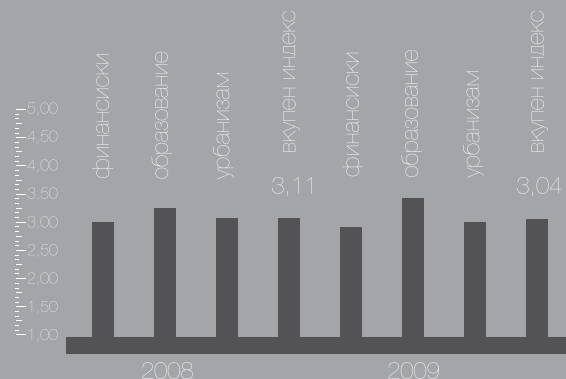
По презентирањето на клучните (главните) наоди од сите истражувања спроведени во рамките на проектот, во Глава 1 се дава краток осврт на целите и фокусот на истражувањето. Во Глава 2 се дава детален опис на методологиите што се користат во различните истражувања. Оние што се интересираат само за деталните резултати од истражувањата, ќе се фокусираат на Глава 3, каде што е поместена компаративната анализа, како и деталните анализи на резултатите по области на ниво на подиндекс и индикатори. Во Глава 4 е дадена анализата на мислењето на граѓаните за задоволството од квалитетот на услугите во општините.

2. Во пресметката на просекот на ИФД за сите општини не влегува Охрид, бидејќи тој е во првата фаза на фискалната децентрализација

КЛУЧНИ НАОДИ

Според добиените резултати, генералниот заклучок е дека децентрализацијата во 2009 година назадува во однос на 2008 година. Имено, Индексот на децентрализацијата во 12-те анализирани општини во 2009 година, во просек, е намален во однос на 2008 од 3,11 на 3,04 (на скала од 1 до 5), како што е прикажано во табелата и на графикот подолу:

12 општини			
Индекс на перформансите	Тежински фактор	2008	2009
1. Финансии	50%	2,96	2,81
2. Образование	25%	3,39	3,49
3. Урбанизам	25%	3,12	3,05
Вкупен индекс		3,11	3,04



Индекс на децентрализација на РМ
во 2008 и 2009

Намалувањето на просекот на ниво на РМ во 2009 е пред сè резултат на намалувањето на ИФД² и ИПД во урбанизмот, додека ИПД во образованието бележи мало подобрување.

Резултатите укажуваат дека од финансиски аспект 2009 година била понеповолна за општините отколку 2008 година. Исто така, во просек постигнувањата се влошени и во урбанизмот и просторното планирање, а општините покажале подобри перформанси единствено во образованието, пред сè поради активностите што ги имаат преземено општините на локално ниво.

Вредноста на Индексот на децентрализацијата (на скала од 1 до 5) во 2008 година се движел помеѓу 2,02 и 4,01, а во 2009 година помеѓу 2,21 и 3,90. Овие податоци водат кон два заклучоци, и тоа:

- Ниту една од анализираните општини не ги добила најниската ниту највисоката можна вредност на Индексот на децентрализација (1 или 5);
- Иако се намалува разликата помеѓу најниската и највисоката вредност на Индексот во 2009 во однос на 2008, сепак разликите и понатаму остануваат значајни (~98% во 2008, ~77% во 2009).

Анализата на резултатите според видот на општините (урбани, рурални и општини во градот Скопје) се прикажани во табелата подолу:

Индекс на перформансите	2008			
	Урбани	Рурални	Оп. во СК	Сите
1. Финансии	2,96	2,75	4,26	2,96
2. Образование	3,52	3,00	3,48	3,39
3. Урбанизам	3,17	2,95	3,26	3,12
Вкупен индекс	3,15	2,86	3,82	3,11

Индекс на перформансите	2009			
	Урбани	Рурални	Оп. во СК	Сите
1. Финансии	2,82	2,65	3,91	2,81
2. Образование	3,56	3,25	3,65	3,49
3. Урбанизам	3,07	2,80	3,60	3,05
Вкупен индекс	3,07	2,84	3,77	3,04

Како што се гледа од табелата, во просек и без разлика дали се работи за урбани, рурални или општини во градот Скопје, општините покажуваат послаби перформанси на децентрализацијата во 2009 во однос на 2008 година. И во двете анализирани години, најдобри резултати се забележуваат кај општината од градот Скопје, а најслаби се резултатите кај руралните општини. Сепак, овде треба да се истакнат најмалку два факти:

- Овие подобри перформанси на општината од градот Скопје, а во однос на другите анализирани урбани општини се должат, пред сè, на многу подобрите оценки во однос на финансиите, додека во областите урбанизам и образование разликите се многу помали (во 2008 година, урбаните општини покажале дури и подобри перформанси во образованието во однос на општината од градот Скопје);
- Кај руралните општини, иако во просек резултатите се послаби од урбаните, сепак барем една од анализираните општини поединечно покажува подобри резултати од просекот на урбаните општини, пред сè поради подобрите финансиски перформанси.

Овие факти и збирни оценки за различните видови општини во 2008 и 2009 година, укажуваат на два генерални заклучоци:

1. Најзначајниот фактор за успешна децентрализација е обезбедувањето поголеми финансиски средства и механизми на општините. Ова е посебно важно за помалите рурални општини, за да можат успешно да ги имплементираат сите надлежности што им се доделени со закон.
2. Руралните општини, во просек, покажуваат послаби резултати во имплементацијата на децентрализацијата од урбаните.

Во рамките на проектот беше реализирано и истражување за мислењето на граѓаните за задоволството од услугите во општините. На прашалникот одговорија вкупно 1.759 граѓани. Испитаниците одговараа на 52 прашања, групирани во 7 области и 9 дополнителни прашања.

Граѓаните го оценуваа квалитетот на секоја општинска услуга на скала од еден до пет: 1 - многу слаба; 2 - слаба; 3 - добра; 4 - многу добра; 5 - одлична. Според оценките на граѓаните од дванаесетте општини, за секоја општинска услуга поединечно, генералните наоди се следниве:

- Средната оценка за задоволството на граѓаните од сите анализирани области и услугите што ги добиваат од општините изнесува 2,71.
- Сите услуги се сместени во две нивоа на услуги: добро ниво на услуги (помеѓу 2,5 и 3,5), каде што спаѓаат 36 општински услуги, и слабо ниво на услуги (помеѓу 1,5 и 2,5), каде што спаѓаат 16 општински услуги;

- Ниту една од оценуваните услуги не влегува во другите три нивоа на услуги: одлично, многу добро и многу слабо ниво на услуги.

Поконкретни заклучоци врз основа на резултатите од истражувањето во трите анализирани области, како и од задоволството на граѓаните може да се сублимираат како што е дадено подолу, и тоа:

ФИНАНСИИ

- Општините се мали учесници во јавната потрошувачка во однос на државата

Анализираните општини трошат над седумпати помалку пари по жител во однос на државата. И во двете анализирани години расходите по жител во анализираните општини, во просек, изнесуваат 14% споредени со расходите по жител на буџетот на РМ.

- Фискалната автономија на општините е на ниско ниво

За околу 78% од вкупните приходи во општинските буџети општините не одлучуваат самостојно, а за околу 65% од финансиските средства во нивните буџети, општините се еден вид „скретничари“, т.е. само ги насочуваат до соодветните институции. Над 80% од средствата добиени од трансфери во суштина се „наменски“, иако голем дел од нив формално се блок-дотации. Во 2009 приходите од трансфери изнесувале околу 62% во вкупниот буџет, за разлика од 2008 кога изнесувале околу 57%, што укажува на поголема финансиска зависност од централната власт.

- Општините немаат доволно средства за развојни потреби

Над 85% од вкупните буџети на анализираните општини се трошат за тековни трошоци и расходи за плати и придонеси. Општините финансирале 6 пати помалку средства по жител во капитални инвестиции во споредба со државата, а капиталните инвестиции по жител во анализираните општини се намалиле за околу 20% во 2009 година во однос на 2008. Развојните расходни ставки во 2009 година се намалиле во просек за повеќе од 25% на сметка на оперативно-административни ставки, т.е. општините имале помалку финансиски средства за развојните потреби.

- Реалните приходи на општините се намалуваат

Иако во апсолутен износ се забележува зголемување на вкупните приходи по жител во Единиците на локална самоуправа (ЕЛС) во 2009 во однос на 2008 (од 9.940 мкд/жител на 10.670 мкд/жител), ако се земе предвид инфлацијата во 2009 година (8,3%)³, реалните приходи требало да изнесуваат 10.765 мкд/жител за да бидат на нивото од 2008.

- Општините се однесувале „домаќински“ и, во просек, расходите биле соодветно планирани и целосно покриени со остварените приходи.

- Децентрализацијата сè уште не ги донела резултатите на израмнување или еквиализација помеѓу општините

3. Извор:
Народна
банка на РМ,
www.nbrm.mk

Најголема невработеност и најмали приходи по домаќинство, во просек, има

во руралните општини, потоа во урбаните општини, а најмала невработеност и најголеми приходи по домаќинство има во општините во градот Скопје.

- Општините генерално ги исполнуваат законските обврски за информирање на граѓаните за планирањето и реализацијата на буџетот

Сите анализирани општини обезбедуваат форми и начини за информирање на граѓаните со податоци поврзани со буџетот и завршната сметка на општината, а во 41% од анализираните општини постојат официјални процедури (донесени со одлука на Советот или со решение на градоначалникот) за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и со реализирањето на општинскиот буџет. Сите 12 општини имаат назначено внатрешни ревизори, а 10 од 12-те општини биле предмет на ревизија од страна на ДЗР во текот на 2008 или 2009 година.

ОБРАЗОВАНИЕ

- Општините генерално ги почитуваат законските одредби и ги спроведуваат надлежностите поврани со образованието

Над 75% од анализираните општини ги задоволуваат законските барања за водење регистри, а повеќе од половина водат и дополнителни регистри и бази на податоци.

Од 12 општини само една немала назначено свои претставници во сите училишни одбори на својата територија, но само неколку општини имаат редовна спрега на известување од седниците на училишните одбори, што би бил посакуваниот стандард.

Најстрога мерка што ја изрекло Министерството за образование и наука по извршениот надзор е одземање на надлежноста на една општина во делот на изборот на директори во текот на 2008.

- **Иницијативи за отворање нови или за затворање на постојните основни училишта или струки во средното образование се покренуваат, но тие многу бавно напредуваат кон реализација**

Од 12 општини, во 2008 година, 5 покренале иницијатива за рационализација на училишната мрежа, од кои 3 успеале и практично да ги реализираат промените. Во 2009 година иницијативи покренале 9 општини, но повторно само 3 општини успеале да ги доведат промените до реализација.

Голема пречка при реализацијата на иницијативите е бавното добивање одговори на барањата доставени до Министерството за образование и наука (1–3 години).

- **Општините стекнале сопственост над училишните објекти во просек од 30% – 60%**

Главни проблеми се нерешените имотно-правни и сопственички односи на објектите, како и нејасната катастарска евиденција. Но, сите општини и не вложиле максимални напори за регулирање на ова прашање.

- **Општините вложуваат малку сопствени средства за образование**

Генерално, општините за образование трошат приближно онолку средства колку што и добиваат со дотациите од централната власт. Во 2008 година просечно во 12-те општини вкупните трошоци за образование биле поддржани со 9% сопствени извори на средства на општината, а во 2009 година овој процент паднал на 7,8 %. На пример, во 2008 имало 2 општини кои не вложиле ни денар сопствени средства, а мнозинството од 7 општини вложиле сопствени средства во вредност од 0,1 до 3% од вкупните трошоци за образование.

- **Капиталните расходи во образованието претставуваат мал дел од вкупните капитални расходи во општините.**

Во 2008 просечното учество на капиталните расходи за образование во вкупните капитални расходи на општината изнесувало 2,1% (5 општини воопшто немале капитални вложувања), а во 2009 година се зголемил на 4,2 % (3 општини немале капитални инвестиции).

- **Кај поголемиот број општини, централната власт не поддржала капитални инвестиции во образованието преку општинскиот буџет, туку директно од централно ниво до училиштата.**

И во 2008 и во 2009 година само три општини се изјасниле дека добиле средства за капитални инвестиции во образованието од централно ниво. Состојбата укажува на непочитување на Законот за

финансирање на единиците на локалната самоуправа од страна на централната власт.

- Со трансферот на надлежноста се појавува позитивна појава општините сами да ангажираат дополнителен наставен кадар финансиран од сопствени средства

Од 12-те општини, 4 општини финансирале дополнителна работна сила во образованието од сопствени средства во 2008 и во 2009 година.

- Во просек, општините ретко ја почитуваат законската обврска за донесување одлука (од Советот на општината) за мерилата и критериумите за распределба на средствата од блок-дотациите меѓу училиштата на територијата на општината

Постоенето на ваква одлука значи воведување предвидливост, објективност и транспарентност при распределбата на средства за училиштата и е една од работите кои мора да се случуваат на локално ниво.

Ретко, несистематизирано и неконзистентно се вршат анализи на финансиската состојба и на потребите на училиштата, како и за изготвување елаборати и планови за рационализација на трошоците во училиштата.

- Општините се генерално запознаени со Нормативите и стандардите за наставниот простор и опремата и имаат реализирано одредени снимања на состојбата.
- Општините успешно го организираат бесплатниот ученички превоз и отрев за училиштата.

- Општините недоволно стратешки пристапуваат кон развојот на образованието

Генерално, општините не изработуваат посебни стратегии за развој на образованието и многу ретко се буџетираат стратешки проекти од областа на образованието. 5 општини (41,6%) воопшто немаат стратегија за образование од каков било тип, не буџетираат стратешки проекти од образованието и не ги земаат предвид резултатите од самоевалуацијата на училиштата.

- Општините најчесто користат четири различни форми за информирање на граѓаните за образованието

Најчесто користени форми се: огласна табла, службен гласник, интернет страни и локални медиуми. Финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило на општината. 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.

УРБАНИЗАМ

- Општините имаат низок степен на слобода во имплементирањето на надлежноста

Сите анализирани општини сметаат дека треба да имаат поголема слобода во имплементацијата на надлежноста во однос на централната власт. Ова се должи на влијанието што го има централната власт врз

имплементацијата на оваа надлежност, во согласност со постојната законска регулатива, според која ЕЛС се должни да бараат и да добијат согласности на својата урбанистичка документација или за некои други активности поврзани со урбанистичкото планирање од соодветните министерства и од државните агенции.

- Општините не се во можност целосно да ја спроведат надлежноста (на пример, при изработката и реализацијата на урбанистичките планови) поради ниското ниво на финансиска децентрализација и недоволните средства за развојни потреби

Во најголем процент, околу 70%, општините самостојно ја финансираат изработката на урбанистичките планови (УП). Сите општини имаат несомнени потреби од зголемување на површината која ќе биде опфатена со УП. Причини поради кои нема целосно опфаќање на општинската територија со УП се недостатокот на финансиски средства за реализација на урбанистичките планови и недоволното располагање со средства за развојни потреби.

- Општините не ги реализираат во целост своите надлежности во делот на урбанистичката и градежната инспекција

Општините планирале недоволно средства за реализација на донесените решенија за уривање на бесправно изградените градби. И покрај тоа, тие главно не ги реализирале предвидените средства. Според податоците, во анализираните општини се реализирани само околу 20% од донесените решенија за уривање на бесправно изградените објекти. Ова

може да се објасни и со очекувањето да се донесе закон со кој ќе биде регулиран статусот на бесправно изградените објекти.

- Зголемен е процентот на ефикасноста и ефективноста на општините во давањето најразновидни услуги од областа на надлежноста.

Анализираните општини имаат голем процент на ефикасност од околу 90% во издавањето на различните решенија и одобренја од областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање, како што се: извадок од УП, решение за локациски услови, одобренја за градење, одобренја за употреба.

- Општините започнале да применуваат софистицирани алатки во имплементацијата на надлежноста, но сè уште не постигнале значајни капацитети за имплементација на надлежноста со користење на новите технички достигнувања

Анализата покажува дека општините се иновативни во имплементацијата на надлежноста, нешто што се огледа во користењето на интернетот и географски-информационен систем (ГИС) технологијата, како и во располагањето со соодветни човечки ресурси кои можат да ги користат новите технологии, но дека сепак сè уште не поседуваат значајни капацитети за имплементација на надлежноста со користење на новите технички достигнувања.

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

Според анализираниите податоци, анализираниите општини користат различни методи за доставување и собирање на повратните информации од граѓаните и организираните форми на граѓанско учество во процедурите за донесување на УП.

ГЛАСОТ НА ГРАЃАНИТЕ

- Средната оцена за задоволството на граѓаните од услугите што ги добиваат од општините во сите анализирани области изнесува 2,71.
- Од поединечните услуги испитаниците дадоа највисока оцена за основното образование (3,45), а најниска оцена доби услугата поврзана со домовите за деца без родители (1,73)

Меѓу десетте најдобро рангирани услуги се најдоа и: средното образование, квалитетот и стручноста на наставниот кадар, водоснабдувањето и канализацијата, превозот на учениците, справувањето со отпадот, јавното улично осветлување, градинките и згрижувањето на децата, урбанистичката уреденост на општината и противпожарната заштита.

Меѓу десетте најслабо оценети услуги се услугите поврзани со: установите за зависници од алкохол и дрога; справувањето со животните скитници; активностите за зголемување на вработувањето; домовите за стари лица; информирањето на граѓаните за тоа како се трошат средствата од општинскиот буџет; справувањето со корупцијата; учеството на граѓаните и бизнисот при изработката

на општинските стратешки документи за развој; промовирањето на условите за развој на индустријата и учеството на граѓаните при носењето на стратешките одлуки од локално значење.

- Анализирано по области, најдобро се оценети услугите кои се дел од областа Образование, култура, спорт и рекреација (3,10), а најслабо се оценети услугите кои се дел од областа Социјална заштита (2,31)
- Во областа Образование, култура, спорт и рекреација (3,10), генерално највисоки оценки имаат основното (3,45) и средното образование (3,44), а најслаба оцена добила исхраната на учениците (2,72).
- Во областа Урбанизам и урбанистичко планирање (2,80) највисоко е оценета урбанистичката уреденост на општината (3,15), а најниски оценки добиле урбанистичкото планирање во руралните средини (2,58) и транспарентноста на постапките за распределба на земјиштето (2,60).
- Во областа Локален економски развој (2,32) највисока оцена добило промовирањето на условите за развој на малите и средни претпријатија (2,52), а најлошо се оценети активностите за зголемување на вработувањето (2,07).
- Областа Социјална заштита (2,31) во целина беше најниско оценета од сите истражувани области. Во рамките на областа, со висока оцена во однос на другите услуги отскокнуваат градинките и згрижувањето на децата (3,28), а најлоша оцена добиле услугите поврзани со домовите за деца без

родители (1,73) и установите за зависниците од алкохол и дрога (1,78). Одговорите покажуваат дека македонското општество е најнеодговорно кон луѓето на кои помошта им е најтребна: децата без родители, алкохоличарите, зависниците од дрога, старите лица. Потребно е зголемување на бројот на достапни општински услуги за овие категории граѓани и подобрување на нивниот квалитет.

- Во областа **Комунални дејности (2,90)** највисоко се оценети услугите за справување со отпадот (3,36), водоснабдувањето и канализацијата (3,30) и јавното улично светлување (3,29). Најслаби оценки во оваа област добиле услугите поврзани со справувањето со животните скитници (1,94).
- Во областа **Демократичност, транспарентност и отчетност во работата (2,53)**, највисоко е оценета достапноста до информации од општината (2,91), а најниско справувањето со корупцијата (2,19).
- Во областа **Заштита**, најдобро е оценета противпожарната заштита (3,10), а најслабо заштитата и спасувањето во услови на криза (2,68).
- **Компаративната анализа на резултатите според демографијата на испитаниците покажа дека:**
 - Женските испитаници се позадоволни од машките.
 - И жените и мажите највисоко ги оцениле услугите во областа **Образование, култура, спорт и рекреација**, а најслабо ја оцениле областа **Социјална заштита**.

□ Исто така, испитаниците од различните возрастни категории највисоко ја оцениле областа **Образование, култура, спорт и рекреација**. Од друга страна, испитаниците од возрастните групи (од 18 до 25 и од 46 до 65) најлошо ја оцениле областа **Социјална заштита**, додека испитаниците од возрастните групи од 26 до 45 и над 65 години најлошо ја оцениле областа **Локален економски развој**.

□ Испитаниците и од урбаните средини и од руралните средини највисоко ја оцениле областа **Образование, култура, спорт и рекреација**. Испитаниците од урбаните средини најлошо ја оцениле областа **Локален економски развој**, а од руралните средини областа **Социјална заштита**.

□ Испитаниците од сите етнички заедници највисоко ја оцениле областа **Образование, култура, спорт и рекреација**, а најниско областа **Социјална заштита**.

- Околу половина од граѓаните ретко кога знаат или воопшто не прават разлика помеѓу услугите што ги дава централната и услугите што ги дава локалната власт.
- Повеќе од две третини од испитаниците сметаат дека процедурите од областа на урбанизмот се подобриле или барем останале исти во периодот откако за нив е надлежна општината (од 2005 па наваму).
- Околу 80% од испитаниците сметаат дека, генерално, управувањето со училиштата е подобро или, во

најмала рака, исто во периодот откако за оваа услуга е надлежна општината (од 2005 па наваму).

- Иако граѓаните дадоа ниски оценки за услугите од областа на локалниот развој, сепак околу 80% од граѓаните сметаат дека локалниот развој на општината од 2005 па наваму е зголемен или пак ист.
- Во однос на цените за водовод, канализација, отпад и јавна чистота речиси е еднаков бројот на испитаниците кои сметаат дека цените се нормални/прифатливи и оние кои сметаат дека цените се високи.
- Околу половината на испитаниците чувствуваат дека добиваат услуги со слаб квалитет, за сметка на даноците кои ѝ ги плаќаат на општината. Една третина од испитаниците сметаат дека добиваат услуги со добар квалитет.
- 40% од испитаниците веројатно ќе ја препорачаат општината во која живеат како добро место за живеење, а 24% сигурно ќе ја препорачаат. Тоа нема да го направат 19% од испитаниците, а околу 5% од испитаниците дефинитивно нема да ја препорачаат општината како добро место на живеење.

ГЛАВА 1: ЗОШТО СЛЕДЕЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА?

1.1 Цели на истражувањето

Главна цел на истражувањето е да даде придонес кон спроведувањето ефикасен, транспарентен и отворен процес на спроведување на децентрализацијата во Република Македонија. Тоа се постигнува преку следење, анализа и јавно информирање за пренесувањето и извршувањето на надлежностите на локално ниво, со посебен акцент на транспарентноста и отчетноста на општините.

Целта на спроведениот мониторинг и на овој извештај е да се направи проценка на имплементирањето на децентрализацијата и да се извлечат заклучоци што би биле корисен инпут во идната работа на локалните, како и на централните власти. Всушност, наодите од оваа анализа даваат насоки за ширење на добрите практики и корекција на негативните појави, што би довело до зголемување на ефикасноста во спроведувањето на генералниот процес.

Целта на мониторингот во никој случај не е да изврши „рангирање“ на општините во однос на спроведувањето на децентрализацијата. Затоа, сите презентирани податоци и анализи во овој извештај се однесуваат на средните вредности/ оценки што ги постигнале партнер-општините во секоја од анализираниите области. Поединечните анализи за секоја општина се изработени во посебни документи (извештаи) во кои секоја општина, сама за себе, може да направи увид и споредба на сопствените постигнувања со просечните вредности на партнер-општините на проектот.

Исто така, важна цел на истражувањето е да се добие „снимка“ на перцепцијата на граѓаните за квалитетот на општинските услуги. Ова истражување може да послужи за создавање индекс на граѓанското задоволство од услугите, наспроти кој може да се измери извршувањето на општинските услуги и да се користи како значаен инпут во процесите на стратешко планирање на локалниот развој на општините, како и да помогне во воспоставување на културата на раководење во општината базирана на „ориентацијата кон граѓаните“. Тоа ќе обезбеди можност за носење информирани одлуки од страна на градоначалниците и општинските совети, со што ќе се опфатат променливите приоритети и ставови на граѓаните.

1.2 Фокус на истражувањето

Фискална децентрализација

Со реформите на системот на локалната самоуправа, нововоспоставениот систем на локални јавни финансии, покрај објективноста, транспарентноста, стабилноста и правичноста, нужно треба да обезбеди и автономност на општините и право на водење сопствена политика во рамките на овластувањата. Впрочем, развиеноста на локалната самоуправа се цени според степенот на учеството на општинските расходи во вкупните јавни расходи или преку процентуалното учество на локалната јавна потрошувачка во бруто-домашниот производ. Особено е значајно колкав процент од вкупните приходи на општините е од сопствени извори на приходи, за чиешто трошење локалните власти имаат дискреционо право на одлучување. Колку е повисоко учеството на сопствените извори на приходи, толку локалната власт е поавтономна и помалку зависна од трансферите од централната власт.

Една од темелните определби од чл. 9 од Европската повелба за локалната самоуправа на Советот на Европа е: изворите на средствата да бидат соодветни на новите должности; еден дел од изворите да потекнува од локални такси и надоместоци, за кои тие сами, во рамките на законот, ја одредуваат стапката и изворите на средства, кои треба да бидат доволно различни, флексибилни и со тенденција за раст.

Во однос на приходите на ЕЛС, за ефикасна децентрализација на надлежностите треба да се обезбедат неколку основни критериуми:

- Доволно ресурси за локалните власти, за да можат да ги извршуваат надлежностите што им се доделени со закон;
- Распределбата на приходите треба да овозможи одреден степен на автономија во прибирањето на приходите од локалните власти;
- Добро поставен систем на локални даноци, кој ќе обезбеди врска меѓу општината и областа во којашто се финансираат услугите од тој данок;
- Дизајнот на механизмот за трансфери и методологиите за распределба, иако претставуваат политички избор, сепак треба да се базираат на здрави економски начела.

Образование

Децентрализацијата им донесе нови надлежности на општините во областа на образованието. Нивното основно уредување е извршено со Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 05/2002), член

22, став 1, точка 8, и тоа како: „основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање превоз и исхрана на учениците и нивно сместување во ученички домови.“

Во согласност со вака дефинираната надлежност, во 2004 година Министерството за образование и наука (МОН) донесе Стратегија за децентрализација на образованието, врз основа на што подоцна беа направени измени на законите за основно и за средно образование. Оваа стратегија предвидуваше дека децентрализацијата на образованието ќе го следи моделот на фискалната децентрализација, уредена со Законот за финансирање на општините, и ќе се одвива во две фази, и тоа:

- **Прва фаза:** локален избор на училишните директори, зајакната улога на училишните одбори и пренос на сопственоста на училишните објекти, надлежноста за тековното одржување на објектите и организацијата на превозот на учениците. Следствено на тоа, во првата фаза општината добива наменски дотации за тековно одржување на училиштата и за превоз на ученици.
- **Втора фаза:** пренесување на вработените во секторот образование од централно на локално ниво и пренесување на надлежностите од областа на ученичкиот стандард, како и сопственоста на училишните домови. Во втората фаза, општината добива блок-дотации за образование, кои во себе ги содржат и средствата за платите на вработените во училиштата.

Најважните промени што беа направени со децентрализацијата во основното и во средното образование се:

- Општината стана основач на училиштата и стана одговорна за отворањето и затворањето на училиштата, како и за регулирањето на училишната мрежа на својата територија, по претходно одобрување од МОН;
- Општината стана сопственик на училишните згради, доби обврска да планира и да извршува активности за обезбедување на што подобри услови за работа во училиштата и да се грижи за добрата состојба на училишните згради;
- Директорот на училиштето сега се избира од Училишниот одбор, а се именува од градоначалникот, со што е зголемена автономијата на училиштето;
- Општината сама одредува на кој начин (според локално утврдените мерила и критериуми) ќе ги распределува финансиските средства помеѓу училиштата на својата територија (со исклучок на платите на вработените);
- Општината може да вложува дополнителни средства во својот локален образовен систем, како надополнување на трансферите од централна власт (освен за платите на вработените);
- Општината го планира и го реализира превозот на оние ученици кои имаат законско право на бесплатен превоз;
- Општината учествува во отворањето и затворањето струки во стручното образование, во согласност со потребите на локалното стопанство и економскиот развој, по претходно одобрение од МОН.

Урбанизам и просторно планирање

Практиките на општинскиот менаџмент се сè уште во фаза на развој, а во македонските општини не постои јасно дефиниран и интегриран систем за планирање на развојот во целина, во кој и урбанистичките планови целосно би го следеле системот за сеопфатен развој на општината. Законот за локалната самоуправа⁴ во членот 22 предвидува општините да бидат надлежни за урбанистичкото и руралното планирање, како и за планирањето на локалниот економски развој. Законот за буџетите од 2005⁵ година дава рамка за буџетирањето на општините, а со членот 15 се воведува идејата за тригодишно стратешко планирање. Законот за просторното и урбанистичкото планирање од 2005⁶ година дава рамка за просторно планирање и за различни видови општинско урбанистичко планирање. Просторното планирање треба да ја покрие територијата на Република Македонија, но може да се направи и специфичен просторен план за еден регион или за една област од специјален интерес за државата.

Генерално, има четири вида урбанистички планови, и тоа:

4. Закон за локалната самоуправа, Службен весник на РМ бр. 5/02

5. Закон за буџетите, Службен весник на РМ бр. 64/05

6. Закон за просторното и урбанистичкото планирање, Службен весник на РМ, бр. 24/08

- Генерални урбанистички планови - ГУП
 - Детални урбанистички планови - ДУП
 - Урбанистички планови за населени места
 - Урбанистички планови за област надвор од населено место
- Освен урбанистичкото планирање, законодавецот не го прецизира системот за планирање на развојот на општините.

Ова значи дека општините имаат слобода да развијат свој систем, што во суштина е добро, бидејќи тие се разликуваат една од друга, имаат различни појдовни основи и различни потреби за планирање, како и различни капацитети за планирање.

Транспарентност и отчетност

Транспарентната власт се темели на отворени податоци и информации, јасни процедури за партиципативно одлучување, како и јасни процедури и рокови за добивање на јавните услуги. Отчетноста го подразбира степенот до кој локалните власти го објаснуваат и правдаат тоа што успеале или не успеале да го направат со јавните пари со коишто располагаат. Третиот клучен аспект на доброто владеење е граѓанското учество при донесувањето на одлуките од локално јавно значење. Потребата за отчетност пред граѓаните го засилува притисокот за поголема транспарентност на локалната власт, при што граѓанското учество ќе биде мерило и потврда и за отчетноста и за транспарентноста.

Стандардите кои се однесуваат на транспарентноста, отчетноста и на граѓанското учество на локално ниво кај нас се поставени во неколку документи: Законот за локалната самоуправа, Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, Етичкиот кодекс на локалните функционери на Република Македонија, Етичкиот кодекс на државните службеници, Законот за спречување на корупцијата, итн.

Така, на пример, Законот за локалната самоуправа содржи доста делови со кои ја уредува јавноста во работењето на општините и учеството на граѓаните при донесувањето на важните одлуки на локално ниво:

- Ги задолжува општините во своите статути да ги уредат начините на кои тие ќе ја информираат

јавноста за својата работа, начинот и случаите кога ќе организираат јавни трибини, анкети и предлози од граѓаните, но и постапките за доставување претставки и предлози за работата на органите на општината (чл.7).

- Ги задолжува градоначалникот и администрацијата без надомест да ги информираат граѓаните за својата работа и за плановите и активностите што се од значење за развојот на општината: развојни планови, стратегии и сл. Исто така, администрацијата е должна да обезбеди пристап до информациите во врска со услугите што им ги обезбедуваат на граѓаните (чл.8).
- Ги дефинира облиците на учество на граѓаните во одлучувањето за прашањата од локално значење, и тоа: граѓанската иницијатива, собирите на граѓани и референдумот, како и претставките и предлозите од граѓаните, анкетите, трибините и сл. Законот предвидува дека трошоците за спроведувањето на непосредното учество на граѓаните треба да ги сноси општината од својот буџет (чл.25).

Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер од 2006 година предвидува дека секое лице ќе може од која било јавна власт/институција да побара да му биде дадена каква било информација од јавен карактер. Конечно, и еден од принципите на Етичкиот кодекс на локалните функционери е „одговорност и отчет пред граѓаните“. Според овој принцип, функционерот првенствено и најмногу одговара пред граѓаните, затоа што е избран или именуван од нив.

ГЛАВА 2. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

2.1 Мултидимензионален методолошки модел и објективност

За да може да се даде оценка за тоа дали децентрализацијата ги дава посакуваните резултати, потребно е да се најдат начини за мерење на ефектите од нејзината имплементација. Со оглед на фактот дека истата претставува мултидимензионална и комплексна област, таа не може директно да се набљудува или да се мери како единствен процес. Сепак, можат да се набљудуваат многу поединечни аспекти од тој процес, кои во крајна линија ќе овозможат проценка на ефектите од децентрализацијата врз животот на граѓаните и целокупниот развој на општеството во целина.

Следенето на спроведувањето на процесот на децентрализација во себе носи голем методолошки предизвик, пред сè затоа што тоа е една мултидимензионална и комплексна област којашто не може директно да се мери како единствен процес. Во процесот на децентрализација се спојуваат и се судираат различни фактори од различни нивоа: голем дел од нив се фактори од локално ниво (општинска администрација), доста работи сè уште зависат од поставеноста на целокупниот систем (централно ниво), а на другата страна секогаш се граѓаните, како крајни корисници на општинските услуги, и нивното задоволство од таквите услуги.

Методологијата е дизајнирана така што ќе ги опфати сите овие аспекти на децентрализацијата:

- опфаќа три области на децентрализацијата: фискална автономија, образование и урбанизам и урбанистичко планирање;
- мерени се повеќе од 50 индикатори кои се спој на критични показатели на перформансите на локално ниво, а дел од нив ги инкорпорираат и влијанијата од централното ниво на власт;
- индикаторите се групирани така што ќе ги одразат четирите клучни димензии на спроведувањето на децентрализацијата во секоја област, и тоа: степенот на почитување на политиките, финансиската состојба, услугата што ја добиваат граѓаните и транспарентноста и отчетноста;
- извршено е мерење на перцепцијата на граѓаните за општинските услуги.

Важен методолошки принцип на овој мониторинг е објективноста. За да се постигне максимално ниво на објективност на истражувањето беа преземени следниве чекори:

- Собирањето примарни податоци е извршено по пат на теренско истражување во 12-те партнер-

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

општини⁷;

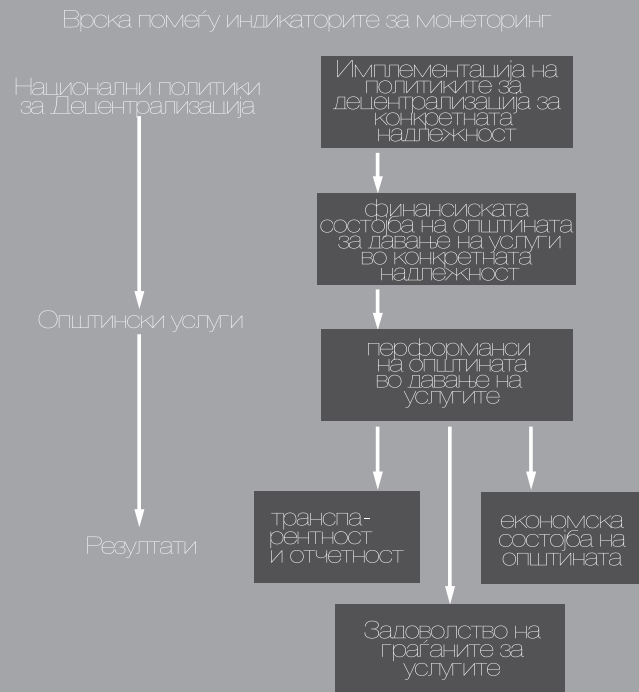
- Теренското истражување се состоеше од комбинација на структурирани интервјуа со клучни членови на општинските администрации од секоја област и пополнување прашалници за секоја од испитуваните области;

- Беше спроведена анкета меѓу градоначалниците и сите други интервјуирани административци, за да се добијат тежинските фактори што се користеа за пресметка на индексите;
- Голем дел од податоците барани со прашалниците, особено во делот на локалните финансии, се официјални податоци објавени со завршната сметка и другите годишни извештаи на општините;
- Беа користени и дополнителни извори на податоци: правни прописи, службени гласници на општините, статистички показатели и анализи и сл.;
- Оценувањето на вредноста на индикаторите се вршеше врз основа на критериумите дефинирани според законските стандарди или средните вредности на констатираната состојба;
- Воведени се индекси и подиндекси на перформансите на децентрализацијата за секоја општина и област, кои се пресметуваат според егзактни математички формули и кои резултираат со математичка оценка за нивото на перформансите на општините во соодветните области;
- Испитувањето на мислењето на граѓаните е надополнување на теренското истражување направено на страна на општинските администрации, за да се постигне холистички поглед за степенот на спроведувањето на децентрализацијата.

2.2 Методолошки пристап на истражувањето

Мониторингот на спроведувањето на децентрализацијата за анализираните надлежности го следи моделот прикажан на Слика 1 и се базира на еден сеопфатен (холистички) пристап кој ги зема предвид: 1) националните политики преку кои се децентрализира надлежноста; 2) финансиската независност и капацитетот на општината за имплементација на надлежноста; 3) перформансите на општината при давањето услуги од конкретната надлежност и 4) степенот на транспарентноста и отчетноста на општината во имплементацијата на соодветната надлежност.

Слика 1: Модел за мониторинг на спроведувањето на децентрализацијата



Вака поставениот модел за мониторинг на децентрализацијата го вклучува следново:

- 1) Воспоставување и мерење на Индексот на фискалната децентрализација (ИФД) на општината;
- 2) Воспоставување и мерење на Индексот на перформансите на децентрализацијата (ИПД) за конкретните надлежности – **образование и урбанизам и просторно планирање**.
- 3) Мерење на задоволството на граѓаните од квалитетот на услугите што ги даваат општините.

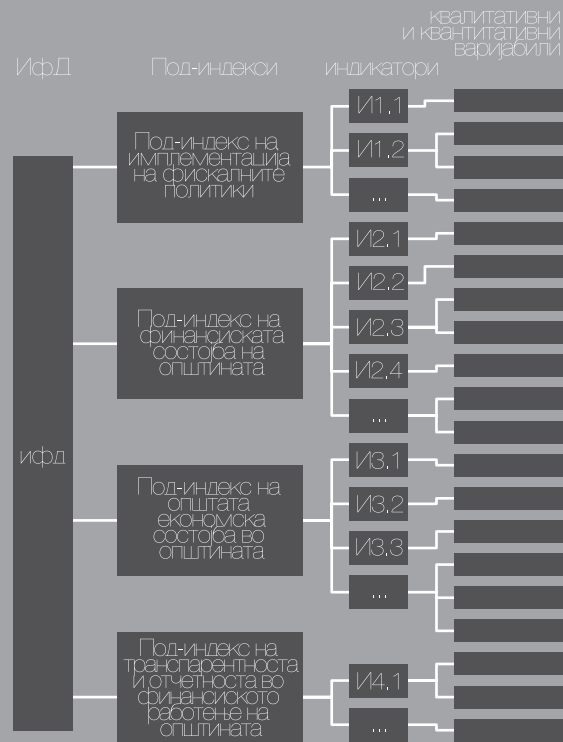
Методолошкиот пристап за пресметување на ИФД за секоја општина во анализираните области во себе вклучува дефинирање и пресметување на вредностите на четири подиндекси (Слика 2), и тоа:

1. **Подиндекс на имплементацијата на фискалните политики** – се формира од индикаторите кои се однесуваат на имплементацијата на националните фискални политики за децентрализација во секоја од општините.
2. **Подиндекс на финансиската состојба на општината** – се формира од индикаторите кои се однесуваат на финансиската состојба на ЕЛС, т.е. приходите и расходите на општинскиот буџет.
3. **Подиндекс за општата економска состојба на општината** – се формира од индикаторите кои се однесуваат на општата економска состојба во општината, и врз кои работењето на ЕЛС не секогаш има доминантно влијание, како на пример, степенот

на вработеноста/невработеноста, степенот на сиромаштијата, приходите по домаќинство, итн.

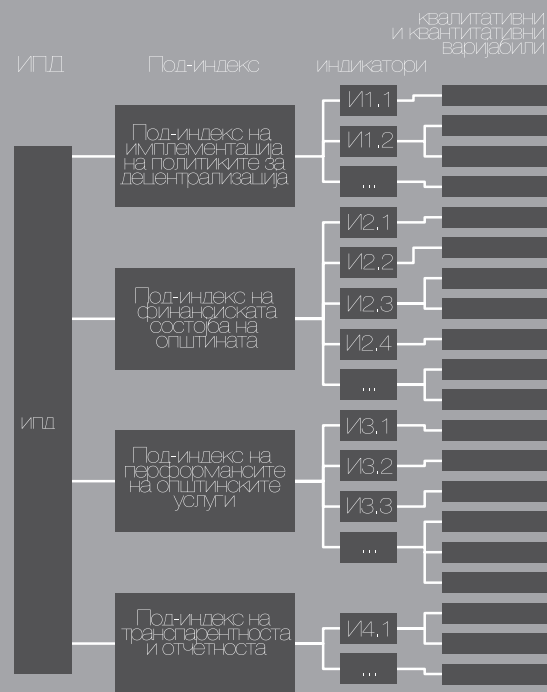
4. **Подиндекс на транспарентноста и отчетноста во финансиското работење на општините** – се формира од индикаторите кои се однесуваат на транспарентноста и отчетноста на локалната власт за начините на кои ги информира и консултира граѓаните при собирањето и трошењето на парите од општинскиот буџет.

Слика 2: Методолошки пристап за пресметување на ИФД



Пристапот за пресметување на ИПД е идентичен со оној за пресметувања на ИФД, со мали разлики при дефинирањето на четирите подиндекси, кои во случај на перформансите на општината се следниве (Слика 3):

Слика 3: Методолошки пристап за пресметување на ИПД



1. **Подиндекс на имплементацијата на политиките за децентрализација** – се формира од индикаторите преку кои се прави проценка за тоа колку националните политики се имплементираат и/или придонесуваат за успешна децентрализација.
2. **Подиндекс на финансиската состојба на општината** – се формира од индикаторите кои се однесуваат на

влијанието што го има финансиската способност на општината за имплементирање на конкретната надлежност.

3. **Подиндекс на перформансите на општинските услуги** – се формира од индикаторите кои се однесуваат на перформансите на услугите што ги даваат општините за дадената надлежност.
4. **Подиндекс на транспарентноста и отчетноста** – се формира од индикаторите кои се однесуваат на транспарентноста на локалната власт во спроведувањето на дадената надлежност.

На сликите 2 и 3 е даден графички приказ на системот на набљудување, кој вклучува варијабли/податоци, индикатори, подиндекси, индексот на перформансите на децентрализацијата (ИПД) во областите образование и урбанизам и индексот на фискалната децентрализација (ИФД), како и нивната логичка поврзаност.

Вака дизајнираните ИПД и ИФД индицираат какви и колкави се ефектите од децентрализацијата за конкретната надлежност во општината, како и можностите и капацитетите на општината за нивно имплементирање. Вредностите на индексите (ИПД и ИФД) се движат во интервалот од 1 до 5. Притоа, повисоките вредности на индексите покажуваат повисок степен на имплементација на децентрализација во конкретната надлежност и високи ефекти од имплементацијата на надлежноста, додека ниските вредности на индексите укажуваат на тоа дека во општината има низок степен на имплементација на надлежноста.

Појдовна точка за пресметување на вредностите на индексите е одредувањето на вредноста на индикаторите и соодветната оценка на секој од користените индикатори. Овие оценки се

доделени врз основа на анализираните варијабли (податоци) и/или добиените вредности од анализите, при што се користеа варијаблите добиени од примарните истражувања (прашалници и интервјуа). Врз основа на варијаблите и/или добиените вредности за секој индикатор, како и по претходно дефинираните критериуми за оценување на истите, секој од индикаторите соодветно добива оценка од 1 до 5. Критериумите за оценување на индикаторите за секоја од анализираните области се презентирани подолу во текстот.

Со цел да се обезбеди порелевантна и пореална проценка на индексите (ИПД и ИФД), оценките на индикаторите и подиндексите се тежински вреднувани, т.е. секој индикатор и подиндекс има своја тежинска вредност и, соодветно на тоа, учествува во пресметките и во добивањето на конечниот индекс. Тежинските вредности на секој од индикаторите и подиндексите се добиени како средна вредност на оценките направени од интервјуираните државни службеници и градоначалниците во сите партнер-општини, а според нивнотовидување за значењето на секој од индикаторите и подиндексите.

Добиените оценки за секој индикатор се пондерираат со тежинските вредности на индикаторите и се добиваат тежински вредности на оценките на индикаторите кои потоа се сумираат и ги даваат вредностите на соодветните подиндекси. Секој подиндекс понатаму се пондерира со соодветен тежински фактор и сумираните тежински вредности на подиндексите го даваат крајниот индекс (ИФД или ИПД).

Значи, прво се пресметува вредноста на секој подиндекс според формулата:

$$PI_x = \sum_{k=1}^n t(k) * O(k)$$

каде што:

PI_x е вредноста на подиндексот x ($x=1, 2, 3, 4$);

n е бројот на индикаторите што го формираат подиндексот;

t е тежински фактор за секој индикатор k, i

O е оценка на секој индикатор.

По пресметувањето на вредноста на сите подиндекси, вредноста на индексот за перформансите на децентрализацијата (ИПД) во дадената област се пресметува според формулата:

$ИПД = T_1 * PI_1 + T_2 * PI_2 + T_3 * PI_3 + T_4 * PI_4$, каде што:

T_1 до T_4 се тежински фактори на подиндексите, а

PI_1 до PI_4 се вредностите на подиндексите.

Со други зборови, ваквиот начин на пресметување на подиндексите и индексите овозможува при пресметувањето на ИПД сите индикатори и подиндекси да немаат исто влијание, туку секој од индикаторите и подиндексите да учествува со онаа тежина (значење) како што го оцениле одговорните државни службеници во нивните области, како и градоначалниците на партнер-општините.

За пресметување на вредноста на индикаторите, како основа за одредување на вредностите на подиндексите и индексите,

користени се квантитавни и квалитативни податоци (варијабли) добиени преку примарните истражувања направени во сите општински администрации од партнер-општините. Примарното истражување опфати интервјуа со одговорните државни службеници на терен и пополнување на однапред дизајнирани прашалници.

Дополнително, а заради обезбедување на што поревелантни податоци, беа користени и секундарни извори на информации, како на пример, официјалните информации од службените гласници на општините и завршните сметки на буџетите на партнер-општините за 2008 и 2009 година, кои беа обезбедени од самите општини. Теренското истражување беше спроведено во периодот септември–октомври 2010 година.

Индикаторите за мерење на индексот на перформансите на општините (ИПД) во областите **образование, урбанизам и просторното планирање** и индексот на фискалната децентрализација (ИФД), вклучително и индикаторите за мерење на транспарентноста и отчетноста, заедно со тежинските вредности за секој индикатор и подиндекс, се презентирани подолу, за секоја област посебно.

2.3 Дефинирање на индикатори и критериуми за оценка

2.3.1 ИФД - Индекс на фискална децентрализација

Во табелата подолу е дадена листата на индикаторите, нивното групирање во подиндекси, како и квантитативните и квалитативните варијабилности што беа користени за пресметување на вредноста на секој од индикаторите. Исто така, презентирани се и тежинските вредности на секој индикатор и подиндекс, т.е. нивното значење и удел во формирањето на Индексот на фискалната децентрализација (ИФД):

Табела 1: Индикатори и варијабли во ИФД

ПОДИНДЕКСИ		ИНДИКАТОРИ		
Тежински фактор	Дефиниција	Тежински фактор	Дефиниција	Квантитативни и квалитативни варијабли
28%	1. Подиндекс на имплементацијата на политиките за фискална децентрализација	11%	1.1. Учеството на општинските расходи во вкупната јавна потрошувачка во РМ по жител	1. Вкупните расходи на општината / жител 2. Вкупната јавна потрошувачка во РМ / жител
		25%	1.2. Учеството на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи	1. Приходите во основниот буџет на општината 2. Вкупните приходи на општината
		19%	1.3. Степенот на овластувања за сопствено одлучување	1. Износот на приходите за кои општината сама ги одредува тарифите 2. Вкупните приходи на општината (цел буџет)
		12%	1.4. Локалната контрола врз трансферите од централната власт	1. Трансферите во основниот буџет 2. Вкупните трансфери
		23%	1.5. Учеството на капиталните расходи во вкупните расходи	1. Вкупни капитални расходи 2. вкупни расходи
		10%	1.6. Учеството на сопствени средства во финансирањето на програмите/областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна, комунални услуги, култура, спорт)	1. Вкупните расходи по области/програми 2. Вкупните трансфери од централната власт по области/програми
37%	2. Подиндекс на финансиската состојба на ЕЛО	12%	2.1. Финансискиот годишен баланс (резерва)	1. Вкупните годишни приходи 2. Вкупните годишни расходи
		14%	2.2. Капиталните расходи во општината по жител (и споредба со РМ)	1. Вкупните капитални расходи 2. Бројот на жители во општината
		25%	2.3. Локалните расходи по вид на економски ставки	1. Развојните расходни ставки (46+47+48) 2. Оперативно-административните ставки(40+41+42)
		17%	2.4. Расположливоста на оперативните приходи	1. Годишните оперативни приходи (71+72) 2. Вкупните приходи на општината
		22%	2.5. Структурата на приходите	1. Вкупните приходи 2. Приходите од трансфери и донации
		10%	2.6. Приходите по жител (споредба со РМ)	1. Вкупните приходи 2. Бројот на жители во општината

21%	3. Под индекс за општата економска состојба на општината	31%	3.1. Степенот на невработеноста	1. Бројот на невработени лица 2. Бројот на економски активно население
		32%	3.2. Степенот на сиромаштијата	1. Сиромашното население (според ДЗС) 2. Вкупното население
		37%	3.3. Приходите по домаќинство	1. Бројот на домаќинства 2. Вкупните просечни приходи по домаќинство
14%	4. Подиндекс на транспарентноста и отчетноста	39%	4.1. Достапноста на информациите за буџетот и завршната сметка на општината	1. Информациите за буџетот и завршната сметка се јавно достапни 2. Постојат официјални процедури за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и реализирањето на општинскиот буџет 3. Формите на учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет
		32%	4.2. Отчетноста во работењето	1. Внатрешниот ревизор 2. Ревизорските извештаи од ДЗР се објавуваат јавно, локално во општината
		29%	4.3. Достапноста на информациите од јавен карактер	1. Бројот на одговорени барања за достапност до информациите од јавен карактер 2. Општината била предмет на ревизија (ДЗР) 2008/09 3. Достапноста до документите од извршената финансиска ревизија од ДЗР

Критериумите за одредување на вредноста и соодветната оценка за секој од индикаторите се дадени во табелата подолу. Притоа, вредноста на сите индикатори од 1.1. до 3.3. се добива како однос на двете варијабли за тој индикатор и

во зависност од добиената вредност на тој однос се доделува соодветната оценка за индикаторот. За оценување на индикаторите 4.1 – 4.3 се користени други критериуми, како што е дадено подолу во Табела 2:

Табела 2: Критериуми за оценување на фискалните индикатори

Дефиниција на индикаторот	Квантитативни и квалитативни варијабли	КРИТЕРИУМ и ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
1.1. Учеството на општинските расходи во вкупната јавна потрошувачка во РМ по жител	1. Вкупните расходи на општината / жител	< 0,08	0,09	0,12 –	0,15 –	> 0,18
	2. Вкупната јавна потрошувачка во РМ / жител		-0,11	0,14	0,17	
1.2. Учеството на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи	1. Приходите во основниот буџет на општината	< 0,30	0,31	0,36 –	0,41 –	> 0,46
	2. Вкупните приходи на општината		-0,35	0,40	0,45	

1.3. Степенот на овластувања за сопствено одлучување	1. Износот на приходите за кои општината сама ги одредува тарифите	< 0,10	0,11 – 0,15	0,16 – 0,20	0,21 – 0,30	> 0,31
	2. Вкупните приходи на општината (цел буџет)					
1.4. Локалната контрола врз трансферите од централна власт	1. Трансферите во основниот буџет	< 0,10	0,11 – 0,15	0,16 – 0,20	0,21 – 0,30	> 0,31
	2. Вкупните трансфери					
1.5. Учеството на капитални расходи во вкупните расходи	1. Вкупните капитални расходи	< 0,10	0,11 – 0,15	0,16 – 0,20	0,21 – 0,30	> 0,31
	2. Вкупните расходи					
1.6. Учеството на сопствени средства во финансирањето на програмите/областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна, комунални, култура, спорт и др.)	1. Вкупните расходи по области/програми					
	2. Вкупните трансфери од централна власт по области/програми	< 1,00	1,01 – 1,30	1,31 – 1,50	1,51 – 1,90	> 1,91
2.1. Финансискиот годишен баланс (резерва)	1. Вкупните годишни приходи	< 0,05	0,06 – 0,09	0,10 – 0,12	0,13 – 0,15	> 0,15
	2. Вкупните годишни расходи					
2.2. Капиталните расходи во општината по жител (и споредба со РМ)	1. Вкупните капитални расходи	< 500	500 – 1.000	1.000 – 1.500	1.500 – 2.000	> 2.000
	2. Бројот на жители во општината					
2.3. Локалните расходи по вид на економски ставки	1. Развојните расходни ставки (46+47+48)	< 0,15	0,16 – 0,25	0,26 – 0,35	0,35 – 0,40	> 0,41
	2. Оперативно-административните ставки (40+41+42)					
2.4. Расположливост а на оперативните приходи	1. Годишните оперативни приходи (71+72)	< 0,15	0,16 – 0,25	0,26 – 0,35	0,35 – 0,40	> 0,41
	2. Вкупните приходи на општината					
2.5. Структурата на приходите	1. Вкупните приходи	< 1,00	1,01 – 1,25	1,26 – 1,50	1,51 – 1,80	> 1,81
	2. Приходите од трансфери и донации					
2.6. Приходите по жител (споредба со РМ)	1. Вкупните приходи	< 5.000	5.001 – 7.000	7.001 – 9.000	9.001 – 11.000	> 11.001
	2. Бројот на жители во општината					
3.1. Степенот на невработеноста	1. Бројот на невработени лица	> 0,61	0,60 – 0,46	0,45 – 0,31	0,30 – 0,16	< 0,15
	2. Бројот на економски активно население					
3.2. Степенот на сиромаштија	1. Сиромашното население (според критериуми на ДЗС)	0,48		0,392		0,128
	2. Вкупното население					
3.3. Приходите по домаќинство	1. Бројот на домаќинства	< 5.000	5.000 – 10.000	10.001 – 15.000	15.001 – 20.000	> 20.000
	2. Вкупните просечни приходи по домаќинство					

Дефиниција на индикаторот	Квантитативни и квалитативни варијабли	КРИТЕРИУМ и ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
4.1. Достапноста на информациите за буџетот и завршната сметка на општината	1. Информациите за буџетот и завршната сметка се јавно достапни	Не се достапни – 0, до 2 начина на информирање – 1 поен, повеќе од 2 начина – 2 поени				
	2. Постојат официјални процедури за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и реализирањето на општинскиот буџет	Нема официјални процедури – 0 поени, има –1 поен				
	3. Форми на учество на граѓаните во креирањето на општинскиот буџет	Нема учество – 0, до 2 начина – 1 поен, повеќе од 2 начина – 2 поени				
4.2. Отчетноста во работењето	1. Внатрешниот ревизор	Нема назначено ревизор – 0 поени, има назначено – 1, има ревизор и воспоставени процедури – 3 поени				
	2. Ревизорските извештаи од ДЗР се објавуваат јавно, локално во општината	Не – 0, Немало ревизија –1, Да – 2				
4.3. Достапноста до информациите од јавен карактер	1. Бројот на одговорени барања за достапност до информациите од јавен карактер	Сите одговорени – 2, нема барања или делумно одговорени – 1, ниту едно – 0				
	2. Општината била предмет на ДЗР во 2008 или во 2009	Не – 0, Да – 1				
	3. Достапноста до документите од извршената финансиска ревизија од ДЗР	Јавно достапни во општината – 2, не се достапни – 0				

2.3.2 ИПД - Образование

Изборот на индикаторите во областа образование беше дизајниран да ги опфати трите клучни општински надлежности во делот на образованието: основањето, финансирањето и

8. Мониторинг на спроведувањето на децентрализацијата – компаративна анализа на работењето на општините за 2004-2008, јуни 2009, Фондација Институт отворено општество – Македонија, достапен на <http://soros.org.mk/документи/Мониторинг-МК-внатрешни-за-печат.pdf>

администрирањето на основните и на средните училишта. Дополнително, беа земени предвидинаодите од претходниот „Мониторинг на спроведувањето на децентрализацијата – компаративна анализа на работењето на општините за

2004 – 2008“⁸, со што истовремено се изврши нивна проверка и регрупирање, во согласност со утврдениот методолошки пристап и аналитичка рамка.

Во Табела 3 е дадена листата на индикаторите, нивното групирање во подиндекси, како и квантитативните и квалитативните варијабли кои беа користени за пресметување на вредноста на секој од индикаторите. Исто така, презентирани се и тежинските вредности на секој индикатор и подиндекс, т.е. нивното значење и удел во формирањето на индексот на перформансите на децентрализацијата во областа образование (ИПДО).

Табела 3: Индикатори и варијабли во ИПД - образование

Подиндекси		Индикатори		Квантитативни и квалитативни варијабли
Тежински фактор	Дефиниција	Тежински фактор	Дефиниција	
27%	1. Подиндекс на имплементација на политиките за децентрализација во делот на образованието	22%	1.1. Општината активно учествува во работата на училишните одбори	Вкупниот број основни училишта; бројот на основни училишта во кои општината назначила претставник во УО; динамиката на известување на градоначалникот за работата на УО.
		14%	1.2. Општината презема и реализира иницијативи за отворање нови и затворање на постојните училишта	Бројот на изготвени елаборати за основање нови или за затворање на постојните основни училишта; бројот на предлози доставени до МОН за основање или затворање на основни училишта; бројот на прифатени предлози од страна на МОН; бројот на предлози доставени до Советот на општината за основање основни училишта; бројот на реализирани предлози.
		26%	1.3. Општината ги почитува законите и политиките за основно образование	Бројот на извршени надзори од страна на МОН; бројот и видот на изречени мерки како резултат на надзорите; бројот на доставени извештаи за наоди од ДПИ до општината во врска со работењето на училиштата.
		20%	1.4. Општината води уредна документација за своите училишта, според законските прописи	Уредното водење на регистрите за училиштата на својата територија, предвидени со Законот за основното образование; водењето дополнителни регистри и нивните видови.
		18%	1.5. Општината ја презела сопственоста над училишните објекти	Бројот на училишни згради за основно образование; бројот на училишни објекти за кои општината поседува имотен лист на свое име.
32%	2. Подиндекс на финансиската состојба на општината во делот на образованието	5%	2.1. Односот на вкупно потрошените средства за образование и средствата добиени со дотација од централно ниво	Блок-дотациите за основно и за средно, реализирани средства за основно и за средно.
		25%	2.2. Учеството на сопствени општински средства во вкупните трошоци за образование	Сопствените средства вложени за тековно одржување, капиталните инвестиции и наставни помагала, за основно и средно образование, вкупните расходи за образование, бројот на ученици.
		15%	2.3. Капиталните расходи наменети за образование	Капиталните расходи за основно и средно, од централно и локално ниво, во однос на вкупните капитални расходи на општината.
		10%	2.4. Износот на капитални дотации за образование добиени од централно ниво, на име и располагање на општината	Износот на средства за капитални инвестиции добиени од централно ниво, на располагање и на име на општината.

Подиндекси		Индикатори		Квантитативни и квалитативни варијабли
Тежински фактор	Дефиниција	Тежински фактор	Дефиниција	
32%	2. Подиндекс на финансиската состојба на општината во делот на образованието	20%	2.5. Дополнителниот наставен кадар финансиран од страна на општината	Бројот на дополнително ангажирани наставници, платени од страна на општината / бројот на ученици.
		30%	2.6. Ефективниот финансиски менаџмент на локалниот образовен систем	1. Одлуката на Советот на општината за мерилата и критериумите за распределба на средствата помеѓу училиштата во општината; 2. Воспоставените локални процедури за регулирање на буџетското работење и планирање на училиштата; 3. Општината изготвува анализи на финансиската состојба и потребите на училиштата врз основа на организациските, финансиските и други показатели; 4. Општината изготвува елаборати за рационализација на трошоците во училиштата; 5. Навременост во трансферите на финансиските средства до училиштата.
25%	3. Подиндекс на перформансите на општинските услуги во делот на образованието	35%	3.1. Училиштата се опремуваат во насока на усогласување со Нормативите и стандардите за простор и опрема	Запознаеност со Нормативите и стандардите за простор и опрема во училиштата; извршено снимање и анализа на опременоста со наставни помагала; набавка на наставни средства по училиштата на територијата на општината.
		23%	3.2. Ефективноста во обезбедувањето бесплатен ученички превоз и огрев	Начинот на спроведувањето на јавните набавки; Редовноста во обезбедувањето огрев и превоз за учениците
		21%	3.3. Организацискиот капацитет за управување со образовниот систем	Организационата поставеност на образованието во рамките на општинската администрација; начинот на комуникација на општинската администрација со училиштата.
		21%	3.4. Стратешкиот пристап во управувањето со локалниот образовен систем и услуги	Постоењето на Стратегија за развој на образованието; бројот на проекти од Стратегијата кои се буџетирани и имплементирани; при носењето на стратешките одлуки е земена предвид самоевалуацијата на училиштата.
16%	3. Подиндекс на транспарентноста и отчетноста во делот на образованието	45%	4.1. Транспарентноста и јавноста во работењето на општината во областа на образованието	Начините за информирање на граѓаните за прашањата поврзани со образованието; средби меѓу претставниците на УО и општинската администрација; седби меѓу младинските здруженија на граѓани и општинското раководство, на теми поврзани со образованието
		55%	4.2. Отчетноста во работењето и достапноста до информациите од јавен карактер	Објавувањето на теми од образованието во извештаите или информативните материјали за граѓаните; објавување на финансиските планови и завршните сметки на училиштата во општинското службено гласило; јавните информации од областа на образованието се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самоевалуацијата на училиштата се објавуваат на веб-страницата на општината.

Критериумите за одредување на вредноста и соодветната оценка за секој од индикаторите се дадени во Табела 4:

Табела 4: Критериуми за оценување на индикаторите во образованието

ИНДИКАТОР	Ниво/оцена 5	Ниво/оцена 4	Ниво/оцена 3	Ниво/оцена 2	Ниво/оцена 1
1.1. Општината активно учествува во работата на училишните одбори	Наименувани претставници во сите УО; се известува од секоја седница до периодично;	Наименувани претставници во 41–80% од УО; се известува годишно до периодично;	Наименувани претставници во 41–60% УО; се известува годишно до периодично;	Наименувани претставници во 21–40% од УО; не се известува периодично или годишно	Наименувани претставници во помалку од 20 % УО; не се известува од седниците;
1.2. Општината презема и реализира иницијативи за отворање и затворање училишта	Направени се еден или повеќе елаборати и е реализирана барем една иницијатива	Направен е еден или повеќе елаборати, прифатени од МОН и иницијативата е дадена на одлука на Советот на општината	Направен е барем еден елаборат и иницијативата е испратена до МОН, каде што е во процес на одлучување	Иницијативата за промена на мрежата е во фаза на изработка, но не е пратена до МОН	Не се направени елаборати нити иницијативи за промена во мрежата
1.3. Општината ги почитува законите и политиките за основно образование	Непостоене на изречени мерки при надзор извршен од страна на МОН; комуникацијата со ДПИ е редовна	Изречени се мерки и иницијативи за општото вршење на надлежноста, комуникацијата со ДПИ е редовна	Изречени се укажи за материјалните и процедуралните недостатоци, а комуникацијата со ДПИ е редовна	Изречени се оценки и мерки во однос на законитоста на решенијата, а комуникацијата со ДПИ не е редовна	Изречена мерка одземање на надлежноста од страна на МОН; комуникацијата со ДПИ не постои
1.4. Општината води уредна документација за своите училишта, според законските прописи	Освен задолжителните, води и дополнителни бази и регистри	Се водат со закон предвидените регистри, а собира и други несистематизирани податоци	Се водат регистрите предвидени со закон и во систематизирана форма	Се водат со закон предвидените регистри, но не во систематизирана форма	Општината не ги води регистрите за училиштата предвидени со закон
1.5. Општината ја презела сопственоста над училишните објекти	Повеќе од 81%	61 – 80% од	41 – 60% од	21 – 40% од	Помалку од 20 %
2.1. Односот на вкупно потрошените средства за образование и средствата добиени со дотација од централно ниво	>111%	101 – 110%	90,1 – 100%	81 – 90%	<80%
2.2. Учеството на сопствените општински средства во вкупните трошоци за образование	>30,1%	10,1 – 30,0 %	3,1 – 10%	0,1 – 3%	0%

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

<p>3.3. Организациониот капацитет за управување со локалниот образовен систем и услуги</p>	<p>Минимум едно лице работи исклучиво на образование; постои локален инспектор за образование; се применуваат повеќе од три начини на комуникација со училиштата, меѓу кои и лични посети</p>	<p>Вработено е лице кое делумно работи на образование; има инспектор за образование и се применуваат два начина на комуникација со училиштата</p>	<p>Вработено е лице кое делумно работи на образование; нема инспектор и се применуваат до два начина на комуникација со училиштата</p>	<p>Нема лице кое има работни обврски за образование, нема инспектор за образование, но има директна комуникација со училиштата во врска со финансиските планови</p>	<p>Нема лице кое има работни обврски за образование, нема инспектор за образование, нема лична посета на училиштата</p>
<p>3.4. Стратешкиот пристап во управувањето со локалниот образовен систем и услуги</p>	<p>Има стратегија за образование, буџетирани проекти, а самоевалуацијата на училиштата се вклучува во стратешкото планирање</p>	<p>Постои стратегија, но нема буџетирани проекти од неа, а самоевалуацијата не се зема предвид</p>	<p>Постои стратегија, но како дел од стратегијата за ЛЕР. Има буџетирани проекти, но резултатите од самоевалуацијата не се земаат предвид</p>	<p>Стратегијата за образование е во фаза на подготовка. Резултатите од самоевалуацијата на училиштата се уште не се земаат предвид</p>	<p>Нема стратегија, а самоевалуацијата не се зема предвид при стратешкото планирање</p>
<p>4.1. Транспарентноста и јавноста во работењето на општината во областа на образованието</p>	<p>> 4 начини за информирање на граѓаните; се организираат средби со УО; се организираат средби со ЗГ</p>	<p>> 4 начини за информирање на граѓаните; се организираат средби со УО; не се организираат средби со ЗГ</p>	<p>< 3 начини за информирање на граѓаните; не се организираат средби со УО; се организираат средби со ЗГ;</p>	<p>Граѓаните ограничено се информираат за прашањата од образованието; не се организираат средби со УО; не се организираат средби со ЗГ;</p>	<p>Граѓаните не се информираат за прашања од образованието; не се организираат средби со УО; не се организираат средби со ЗГ;</p>

<p>4.2. Отчетноста во работењето и достапност до информациите од јавен карактер</p>	<p>Образованието е застапено во извештаите и информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од образованието се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самоевалуацијата се објавуваат на веб-страницата на општината</p>	<p>Образованието е застапено во извештаите и информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од областа на образованието се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самоевалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината</p>	<p>Образованието е делумно застапено во извештаите и информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од областа на образованието не се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самоевалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината</p>	<p>Образованието не е застапено во извештаите и информативните материјали; финансиските извештаи на училиштата се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од областа на образованието не се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самоевалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината</p>	<p>Образованието не е застапено во извештаите и информативните материјали за граѓаните; финансиските извештаи на училиштата не се објавуваат во службеното гласило; јавните информации од областа на образованието не се ставени на интернет страницата на општината; извештаите од самоевалуацијата не се објавуваат на веб-страницата на општината.</p>
---	--	--	---	--	---

2.3.3 ИПД – Урбанизам и просторно планирање

Мониторингот во областа урбанизам и просторно планирање ќе овозможи собирање информации и податоци потребни за правење анализа која посебно ќе се фокусира на:

1. Издавањето одобренија за градба (нова децентрализирана надлежност), и
2. Планирањето на просторот во делот на ГУП, ДУП, УП за село и УП во населено место (стара-постојна надлежност).

Во Табела 5 е дадена листата на индикатори, нивното групирање во подиндекси, како и квантитативните и квалитативните варијабли што беа користени за пресметување на вредноста на секој од индикаторите. Исто така, презентирани се и тежинските вредности на секој индикатор и подиндекс, т.е. нивното значење и удел во формирањето на индексот на перформансите на децентрализацијата во областа урбанизам и просторно планирање (ИПДУ). Слично како и во делот образование, дел од овие индикатори беа употребени и во претходниот мониторинг на спроведувањето на децентрализацијата.

Табела 5: Индикатори и варијабли во ИПД-урбанизам

Тежинс. фактор	Подиндекси	Тежинс. фактор	Индикатори	Квантитативни и квалитативни податоци
	Дефиниција		Дефиниција	
28%	1. Подиндекс на имплементацијата на политиките во урбанизмот	32%	1.1 Соработката помеѓу општината и централната власт	1. Бројот на добиени согласности од министерствата 2. Бројот на побарани согласности од министерствата
		68%	1.2 Слободата во извршувањето на надлежноста	1. Оценките на раководителите на секторите/одделенијата за урбанизам и на градоначалниците
31%	2. Подиндекс на финансиската состојба на општината во делот на урбанизмот	21%	2.1 Финансиската способност на општината да ги имплементира УП	1. Вкупните капитални расходи 2. Вкупните расходи
		21%	2.2 Капиталните расходи во општината по жител	1. Вкупните капитални расходи 2. Бројот на жителите во општината
		35%	2.3 Финансиската способност на општината за изработка на УП	1. Висината на сопствените средства кои општината ги потрошила за финансирање на изработката на УП 2. Вкупно средства потрошени за финансирање на изработката на УП
		23%	2.4 Капацитетите на општината за уривање на бесправно изградените објекти	1. Висината на средствата реализирани за уривање на бесправно изградените објекти 2. Висината на средствата предвидени за уривање на бесправно изградените објекти
24%	3. Подиндекс на перформансите на општинските услуги во делот на урбанизмот	28%	3.1 Покриеноста со ГУП, ДУП, УП за село и УП во населено место на територијата на општината	1. Површината на општината опфатена со УП (ха) 2. Вкупната површина на општината (ха)
		9%	3.2 Ефикасноста во издавањето извадок од УП	1. Бројот на издадените изводи од УП 2. Бројот на поднесените барања за изводи од УП
		12%	3.3 Ефикасноста во издавањето решение за локациски услови	1. Бројот на издадените решенија за локациски услови 2. Бројот на поднесените барања за решение за локациски услови
		12%	3.4 Ефикасноста во издавањето одобрение за градење	1. Бројот на издадените одобренија за градење 2. Бројот на поднесените барања за одобрение за градење
		12%	3.5 Ефикасноста во издавањето одобрение за употреба	1. Бројот на издадените одобренија за употреба 2. Бројот на поднесените барања за одобрение за употреба
		15%	3.6 Перформансите на урбанистичката и на градежната инспекција	1. Бројот на реализираните решенија за уривање на бесправно изградените објекти 2. Бројот на донесените решенија за уривање на бесправно изградените објекти
		12%	3.7 Иновативноста 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 знаење за создавање бази на податоци и графичко претставување со ГИС Софтвер

Тежинс. фактор	Подиндекси	Тежинс. фактор	Индикатори	Квантитативни и квалитативни податоци
	Дефиниција		Дефиниција	
17%	4. Подиндекс на транспарентноста и отчетноста во делот на урбанизмот	39%	4.1 Степенот на вклученост на граѓаните во прашањата за просторно и урбанистичко планирање од локално значење	1. Бројот на начини за прибирање повратни информации од граѓаните 2. Бројот на организирани форми на граѓанско учество во процедурите за донесување на УП
		30%	4.2 Отчетноста за работењето	1. Бројот на начини на информирање на граѓаните за прашањата од областа на урбанизмот
		31%	4.3 Достапноста до информациите од јавен карактер	1. Бројот на одговорени барања за достапност до информациите од јавен карактер 2. Бројот на одговорени жалби за достапност до информациите од јавен карактер

Критериумите за одредување на вредноста и соодветната оценка за секој од индикаторите се дадени во табелата подолу. Притоа, вредноста на сите индикатори од 1.1. до 3.6. се добива како однос на двете варијабли за тој индикатор и во зависност од добиената вредност се доделува соодветната оценка за индикаторот.

За оценување на индикаторите 3.7 и 4.1. – 4.3. се користени други критериуми, како што е дадено подолу во Табела 6:

Табела 6:
Критериуми за оценување на индикаторите во урбанизмот

Дефиниција на индикаторите	Квантитативни и квалитативни податоци	КРИТЕРИУМ И ОЦЕНКА				
		1	2	3	4	5
1.1. Соработката помеѓу општината и централната власт	1. Бројот на добиени согласности од министерствата	< 0,2	0,2 – 0,4	0,4 – 0,6	0,6 – 0,8	> 0,8
	2. Бројот на побарани согласности од министерствата					
1.2. Слободата во извршувањето на надлежноста	1. Оценките на раководителите на секторите/ одделенијата за урбанизам и на градоначалниците	< 0,2	0,2 – 0,4	0,4 – 0,6	0,6 – 0,8	> 0,8
1.3. Финансиската способноста на општината да ги имплементира УП	1. Вкупните капитални расходи	< 0,10	0,11 – 0,15	0,16 – 0,2	0,21 – 0,3	> 0,31
	2. Вкупните расходи					

1.4. Капиталните расходи во општината по жител	1. Вкупните капитални расходи	<500	500 – 1.000	1.000 – 1.500	1.500 – 2.000	>2.000
	2. Бројот на жители во општината					
1.5. Финансиската способност на општината за изработката на УП	1. Висината 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. Капацитетите на општината за уривање на бесправно изградените објекти	1. Висината на средствата реализирани за уривање на бесправно изградените објекти (во денари)	< 0,2	0,2 – 0,4	0,4 – 0,6	0,6 – 0,8	> 0,8
	2. Висината на средствата предвидени за уривање на бесправно изградените објекти (во денари)					
1.7. Покриеноста со ГУП, ДУП, УП за село и УП во населено место во општината	1. Површината на општината опфатена со УП (ха)	< 0,02	0,02 – 0,04	0,04 – 0,08	0,08 – 0,1	> 0,1
	2. Вкупната површина на општината (ха)					
1.8. Ефикасноста во издавањето извадок од УП	1. Бројот на издадени изводи од УП	< 0,3	0,3 – 0,5	0,5 – 0,7	0,7 – 0,9	> 0,9
	2. Бројот на поднесени барања за изводи од УП					
1.9. Ефикасноста во издавањето решение за локациски услови	1. Број на издадени Решенија за локациски услови	< 0,3	0,3 – 0,5	0,5 – 0,7	0,7 – 0,9	> 0,9
	2. Број на поднесени Барања за Решение за локациски услови					
1.10. Ефикасноста во издавањето одобрение за градење	1. Број на издадени Одобренија за градење	< 0,3	0,3 – 0,5	0,5 – 0,7	0,7 – 0,9	> 0,9
	2. Број на поднесени Барања за Одобрение за градење					
1.11. Ефикасноста во издавањето одобрение за употреба	1. Бројот на издадените одобренија за употреба	< 0,3	0,3 – 0,5	0,5 – 0,7	0,7 – 0,9	> 0,9
	2. Бројот на поднесените барања за одобрение за употреба					
1.12. Перформансите на урбанистичката и на градежната инспекција	1. Бројот на реализираните решенија за уривање на бесправно изградените објекти	< 0,3	0,3 – 0,5	0,5 – 0,7	0,7 – 0,9	> 0,9
	2. Бројот на донесените решенија за уривање на бесправно изградените објекти					

1.13. Иновативноста во имплементацијата на надлежноста	1. Обрасците од областа на урбанизмот се достапни на интернет	1. (не=1; да=2) 2. (не=0; да=1) 3. (не=0; до 2 = 1; >2=2) <u>1+2+3</u>
	2. Општината поседува компјутери со инсталиран лиценциран софтвер за ГИС	
	3. Општината има вработени кои имаат знаење за создавање бази на податоци и графичко претставување со ГИС софтвер	
1.14. Степенот на вклученоста на граѓаните во прашањата за просторно и урбанистичко планирање	1. Број на начини на начини на прибирање повратни информации од граѓаните	1. (нема и до 2 = 1; >2=2) 2. (не=0; до 2 = 1; >2=3) <u>1+2</u>
	2. Број на организирани форми на граѓанско учество во процедурите за донесување на УП	
1.15. Отчетноста за работењето	1. Бројот на начини на информирање на граѓаните за прашањата од областа на урбанизмот	нема=1; до 2=1; 3=3; 4=4; 5=5
1.16. Достапноста до информациите од јавен карактер	1. Бројот на одговорени барања за достапност до информациите од јавен карактер	1. (сите-3, нема барања / делумно-2, ниту едно-1) 2. (сите-2, делумно / нема барања-1, ниту едно-0) <u>1+2</u>
	2. Бројот на одговорени жалби за достапност до информациите од јавен карактер	

2.4 Методологија за истражување на мислењето на граѓаните

Еден од начините за потврдување на интересите и мислењата на граѓаните е истражувањето на нивното мислење. Според планирањата, ова истражување треба да го потврди мислењето на граѓаните во однос на квалитетот на услугите што ги дава нивната општина, односно да го утврди нивното задоволство од услугите добиени на локално ниво. Истражувањето беше спроведено врз основа на Прашалник, во кој беа вклучени сите клучни општински услуги, независно од фазата и од нивото на децентрализација во кои се наоѓаат одделните општини.

Прашалникот беше организиран во **2 главни дела**. Дел 1 од Прашалникот се состоеше од **7 области**, кои опфаќаат **52 прашања** и едно генерално прашање за тоа колку се

задоволни од услугите за коишто е надлежна општината.

Седумте области во Дел 1 од Прашалникот се:

- Образование, култура, спорт и рекреација (9 прашања)
- Урбанизам и урбанистичко планирање (7 прашања)
- Локален економски развој (6 прашања)
- Социјална заштита (7 прашања)
- Комунални дејности (12 прашања)
- Демократичност, транспарентност и отчетност во работата (8 прашања)
- Заштита (3 прашања)

Во овој дел граѓаните го даваа своето мислење за квалитетот на услугите што ги дава општината, давајќи оценки за 52 прашања според следнава скала: Многу слаба (1); Слаба (2); Добра (3); Многу добра (4) и Одлична (5). Испитаниците кои немаат искуство со одредена услуга или не можат да оценат, можеа да го заокружат бројот 6 на скалата на оценки.

Во Дел 2 од Прашалникот се поместени 9 прашања, на кои граѓаните одговараа со заокружување на бројот пред одговорот што најмногу се совпаднал со нивното мислење.

Во демографската секција од Прашалникот, испитаниците требаше да дадат информации за: полот, возраста, местото на живеење, типот на населбата, етничката припадност и општината на живеење.

Овој вид прашалник е лесна метода и дава многу релевантни податоци во врска со мислењата на граѓаните за квалитетот на услугите. Негова слаба страна е тоа што луѓето можат да даваат оценки и за одредена услуга без да имаат лично искуство, т.е. одговорите можат да бидат субјективни и да се базираат на општата, генерална перцепција. На пример, одреден граѓанин кој воопшто не користи или нема потреба од одредена услуга може да се изјасни како задоволен од услугата, дури и тогаш кога услугата воопшто не постои.

Истражувањето е еден вид преглед на постигнатите резултати од гледна точка на корисниците на општинските услуги, обезбедувајќи им повратни информации на општините во врска со тоа што функционира онака како што треба, а што не.

Главните цели на истражувањето, во знак на поддршка на континуираните напори на општините за подобрување на услугите што им ги даваат на граѓаните, се:

- Да се добијат податоци за мислењето на граѓаните за услугите што ги дава општината, како дел од мониторингот на спроведувањето на децентрализацијата во Република Македонија;
- Да се создаде индекс на граѓанското задоволство од квалитетот на услугите, преку кој ќе може да се измери изведбата на општинските услуги;
- Да им се обезбеди на граѓаните можност да дадат оценка за нивното задоволство од квалитетот на испораката на услугите од страна на општината и за квалитетот на животот во општината;
- Да се дојде до резултати од истражувањето кои можат да се употребат во текот на СВОТ анализите и во текот на приоритизацијата на секторите, целите, програмите и проектите во процесите на стратешкото планирање на локалниот развој на општините;
- Да се помогне во воспоставувањето на културата на раководење во општината базирана врз „ориентацијата кон резултатите“ и
- Да се обезбеди градоначалниците и општинските совети да имаат веродостоен канал кој ќе ги опфати променливите приоритети и ставови на граѓаните, кои можат да се употребат при носењето на одлуките.

Целна популација на истражувањето беа граѓани над 18-годишна возраст.

Инструмент на истражувањето беше структурираниот прашалник. Развојот на прашалникот, внесувањето на податоците во електронска форма и нивната анализа се направени од страна на ЦРЛД. Анкетата се спроведе во

периодот од 26 ноември до 8 декември 2010 година од страна на специјализирана компанија за истражување (ГфК Research) од Скопје. За сите интервјуа е користен методот лице во лице и сите интервјуа се направени по домаќинства. Изборот на домаќинствата беше направен по случаен избор, како и изборот на членот од домаќинството кој беше интервјуиран. За спроведување на теренската работа беа ангажирани вкупно 45 анкетари. Бројот на ангажираните интервјуери по општини е даден во табелата подолу:

Табела 7

Општина	Куманово	Тетово	Гостивар	Карпош	Охрид	Велес	Струмица
Број на анкетари	7	6	6	4	4	4	4

Општина	Боговиње	Дебар	Неготино	Илинден	Старо Нагоричане	Вкупно
Број на анкетари	2	2	2	2	2	45

Големината и профилот на примерокот на испитаници е даден во табелата подолу:

Табела 8

Општина	Урбан	Рурал	Вкупно
Куманово	186	84	270
Тетово	173	57	230
Гостивар	166	64	230
Карпош	150	10	160
Охрид	123	37	160
Велес	122	38	160
Струмица	125	35	160
Боговиње	0	90	90
Дебар	65	15	80
Неготино	55	25	80
Илинден	0	70	70
Старо Нагоричане	0	65	65
Вкупно	1.165	590	1.755

При анализата на резултатите од истражувањето, покрај вкупниот резултат, беше направена и анализа на резултатите според пол, група на возраст – во четири групи (од 18 до 25 години, меѓу 26 и 45 години, меѓу 46 и 65 години и над 65 години), според локацијата на живеалиштето – во две групи (урбана, рурална) и три различни етнички групи граѓани (Македонци, Албанци и други).

Одговорите беа анализирани со користење на следниве методи:

- За првиот главен дел од одговорите на Прашалникот, каде што беше користена Ликертовата скала со вредности од 1 до 6, индексот на задоволство на граѓаните од услугите ИЗУ_у (у –конкретна услуга што ја дава општината) беше пресметан според следнава формула:

Индексот на задоволство на граѓаните од услугата (за дадена услуга) = (број на одговори „Многу слаба“ x 1 + број на одговори „Слаба“ x 2 + број на одговори „Добра“ x 3 + број на одговори „Многу добра“ x 4 + број на одговори „Одлична“ x 5) / вкупен број одговори

$$\text{ИЗУ}_u = (\text{БО}_{мс} \times 1 + \text{БО}_{с} \times 2 + \text{БО}_{д} \times 3 + \text{БО}_{мд} \times 4 + \text{БО}_{о} \times 5) / (\text{БО}_{мс} + \text{БО}_{с} + \text{БО}_{д} + \text{БО}_{мд} + \text{БО}_{о})$$

каде што:

ИЗУ_у - индекс на задоволство на граѓаните од услугата (за дадена услуга)

БО_{мс} - број на одговори „Многу слаба“

БО_с - број на одговори „Слаба“

БО_д - број на одговори „Добра“

БО_{мд} - број на одговори „Многу Добра“

БО_о - број на одговори „Одлична“

- Неодговорените, како и оние кои доделиле вредност 6 - немаат искуство со одредена услуга или не можат да ја оценат - беа исклучени од рангирање или процент.
- Заради попрактично претставување на одредени анализи се користеше и методот на „Незадоволителна“ и „Задоволителна“:

$$\text{„Незадоволителна“} = (\text{БО}_{мс} + \text{БО}_{с}) / (\text{БО}_{мс} + \text{БО}_{с} + \text{БО}_{д} + \text{БО}_{мд} + \text{БО}_{о}) (\%)$$

$$\text{„Задоволителна“} = (\text{БО}_{д} + \text{БО}_{мд} + \text{БО}_{о}) / (\text{БО}_{мс} + \text{БО}_{с} + \text{БО}_{д} + \text{БО}_{мд} + \text{БО}_{о}) (\%)$$

Анализата на податоците беше направена со користење на база на податоци и соодветни формули во Microsoft Excel 2007.

Во табелата подолу се дадени демографските податоци за испитаниците во сите 12 општини:

- 50,03% од испитаниците се мажи, а 49,80% жени.
- 22,85% од испитаниците се на возраст од 18 до 25 години; 43,15% се меѓу 26 и 45-годишна возраст; 28,31% се меѓу 46 и 65-годишна возраст и 3,64% се над 65-годишна возраст.
- 66,12% од испитаниците живеат во урбана средина, а 33,37% се изјасниле дека живеат во рурална средина.
- 71,12% од испитаниците се сметаат себеси за Македонци, 23,14% за Албанци, а 5,12% – друго (најмногу Срби).

Мислења	Вкупно испитаници според категории					Вкупно испитаници според категории во %				
	Σ"1"	Σ "2"	Σ "3"	Σ "4"	Без одговор	Σ"1"	Σ "2"	Σ "3"	Σ "4"	Без одговор
Пол 1=Маж 2=Жена	880	876			3	50,03%	49,80%			0,17%
Старост 1=од 18 до 25 години 2=помеѓу 26 и 45 години 3=помеѓу 46 и 65 години 4=над 65 години	402	759	498	64	36	22,85%	43,15%	28,31%	3,64%	2,05%
Живеалиште 1=урбана средина (град) 2=рурална средина (село)	1.163	587			9	66,12%	33,37%			0,51%
Етничка припадност 1=Македонец 2=Албанец 3=друго	1.251	407	90		11	71,12%	23,14%	5,12%		0,63%

ГЛАВА 3. АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ЗА ПЕРИОДОТ 2008 – 2009

3.1 Финансии

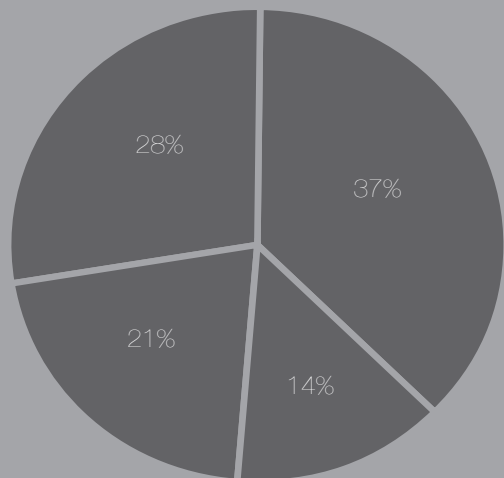
3.1.1 Индекс на фискална децентрализација (ИФД)

Индексот на фискална децентрализација (ИФД) за 2008 година изнесува 2,96, а во 2009 се намалил на 2,81, или, во просек, за 6%. Поиндексите кои го формираат ИФД, особено за 2008 и 2009, со нивните тежински фактори се дадени во следнава табела

	Поиндекси	Тежин-ски ф-ор	2008	2009
1.	Имплементација на политиките за фискална децентрализација	ПИ 1 28%	2,84	2,64
2.	Финансиска состојба на ЕЛС	ПИ 2 37%	2,89	2,64
3.	Општа економска состојба во општината	ПИ 3 21%	2,97	2,97
4.	Транспарентност и отчетност	ПИ 4 14%	3,36	3,36
ИФД			2,96	2,81

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

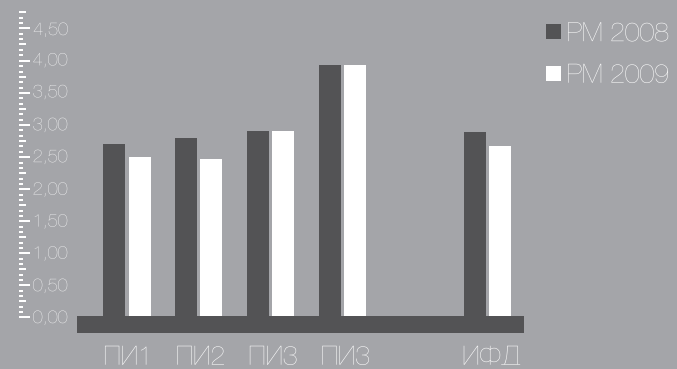
Тежинскиот фактор на подиндексите во ИФД



14% - ПИ4
37% - ПИ2
21% - ПИ3
28% - ПИ1

Поединечно, вредноста на секој од подиндексите што го формираат ИФД за 2008 и 2009 година, сликовито е претставена на следниов график:

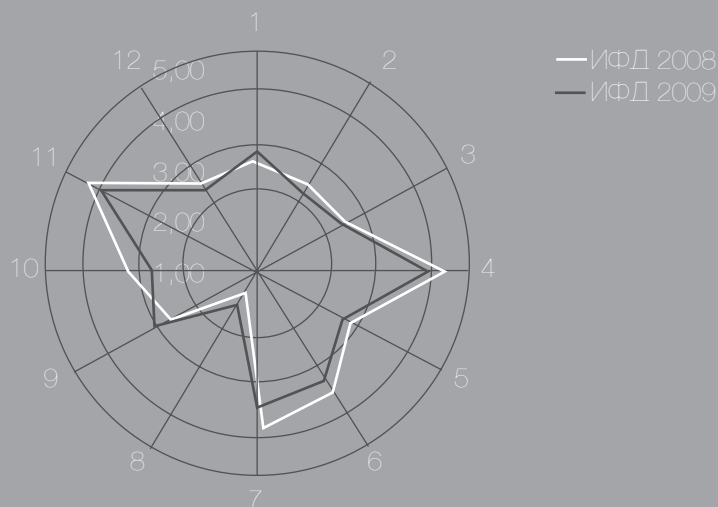
Споредба на подиндексите и ИФД за 2008 и 2009



Од 12-те набљудувани општини во 2008: 5 имале повисока вредност, а 7 под средната вредност на ИФД за 12-те општини. Во 2009 година 4 имале повисока вредност, 2 слична на средната вредност, а 6 општини имале помал ИФД од средната вредност на ИФД за 12-те општини. Сликвито, тоа е претставено на следниов график:



На следниов график се сликовито прикажани вредностите на индексите ИФД за сите 12 општини поодделно, и тоа и за 2008 и за 2009 година истовремено. Центарот означува вредност 1 на подиндексот, кој се зголемува кон периферијата до максималната вредност 5.



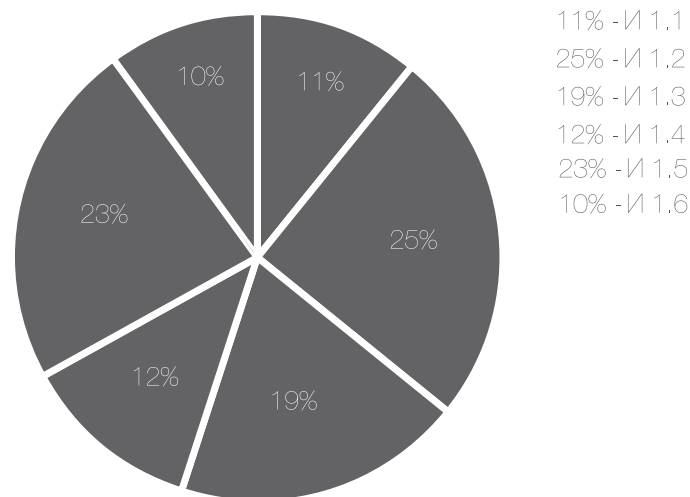
Подолу е даден детален опис на секој подиндекс и индикаторите што го формираат тој конкретен подиндекс. Прво е даден опис за секој од индикаторите, а потоа и средната оценка од сите општини според критериумите дадени во методологијата погоре во текстот.

3.1.2 Подиндекс за имплементација на политиките

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 28/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 28% во вкупната вредност на ИФД. Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени на графикот подолу,

од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 1.2, кој се однесува на учеството на приходи во основниот буџет во однос на вкупните приходи на општината (25%), а најмало индикаторот 1.6 (10%), кој се однесува на учеството на сопствени средства во финансирањето на програмите/областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна, комунални, култура, спорт и др.):

Тежински фактори на индикаторите во ПИ 1



Вредноста на овој подиндекс и индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2008 и 2009, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Вредноста на овој подиндекс се намалила од 2,81 (2008) на 2,64 во текот на 2009 година.

2008			ИНДИКАТОР	2009		
ПИ 1	Средна вредност на индикаторот	Средна оцена на индикаторот		Средна оцена на индикаторот	Средна вредност на индикаторот	ПИ 1
2,84	0,14	3,18	1.1. Учеството на општинските расходи во вкупната јавна потрошувачка во РМ по жител	3,09	0,14	2,64
	0,37	2,45	1.2. Учеството на приходите во основниот буџет во однос на вкупните приходи	2,36	0,35	
	0,22	3,09	1.3. Степенот на овластувањата за сопствено одлучување	3,27	0,22	
	0,21	3,27	1.4. Локалната контрола врз трансферите од централната власт	2,55	0,17	
	0,19	2,73	1.5. Учеството на капиталните расходи во вкупните расходи	2,27	0,14	
	1,41	2,73	1.6. Учеството на сопствените средства во финансирањето на програмите/областите (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна, комунални, култура, спорт и др.)	2,55	1,30	

Индикатор 1.1: Учеството на општинските расходи во вкупната јавна потрошувачка во РМ по жител

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

И во двете анализирани години (2008 и 2009) година вредноста на индикаторот изнесува 0,14, што значи дека расходите по жител во анализираниите општини, во просек, изнесуваат 14% споредени со расходите по жител на буџетот на РМ.

Имајќи предвид дека со оваа анализа се опфатени 12 од вкупно 84 општини (14,3%), а во нив живеат околу 590.000 жители, или 29% од вкупниот број жители во државата, може да се заклучи дека кога во истражувањето би биле вклучени сите 84 општини, тогаш овој процент би бил уште помал. Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 3,18 (2008) и 3,09 (2009).

Практично кажано, анализираните општини трошат околу 7 пати помалку пари по жител во однос на државата, а во случај на сите 84 општини оваа споредба најверојатно ќе биде уште понеповолна за општините.

Индикатор 1.2: Учеството 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 однос на приходите во основниот буџет и вкупните приходи. Колку е поголема оваа вредност, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 25% и е со најголема тежина (значење) во одредувањето на вредноста на подиндексот 1 во ИФД.

За 2008 година, вредноста на индикаторот изнесува 0,37, што значи дека само 37% од вкупните приходи на општината се приходи на основниот буџет, а во 2009 вредноста се намалила на 35%. Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 2,45 (2008) и 2,36 (2009).

Ова значи дека општините можат 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 до соодветните институции.

Индикатор 1.3: Степенот на овластувања за самостојно одлучување

Овој индикатор покажува колку општината е самостојна во одредувањето на висината на тарифите и надоместоците и се добива како однос на приходите за кои општината сама ги одредува тарифите на надоместоците/таксите и вкупните приходи на општината (целиот буџет). Колку е поголем

односот, толку е поголема и оценката за индикаторот. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 19%.

И за двете анализирани години вредноста на индикаторот изнесува 0,22, што значи дека анализираните општини во просек, самостојно одлучуваат и ја одредуваат висината на надоместоците/таксите и соодветните тарифи за само 22% од вкупните приходи. Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 3,09 (2008) и 3,27 (2009).

Практично, ова значи дека општините воопшто не можат самостојно да одлучуваат за околу 78% од вкупните приходи во нивните општински буџети.

Индикатор 1.4: Локалната контрола врз трансферите од централната власт

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

Во 2008 година, вредноста на индикаторот изнесува 0,21, што значи дека само 21% од вкупните приходи од трансфери се трансфери во основниот буџет, а во 2009 се намалил на 17%. Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 3,27 (2008) и 2,55 (2009).

Според овие податоци, само за 21% (во 2008) и 17% (во 2009) од средствата добиени од трансфери, општините можеле самостојно да одлучуваат за тоа како истите ќе бидат потрошени, додека преостанатите 80% од средствата од трансфери како да се „наменски“, иако голем дел од нив се блок-дотации.

Индикатор 1.5: Учеството на капиталните расходи во вкупните расходи

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

За 2008 година, вредноста на индикаторот изнесува 0,19, а за 2009 е намален и изнесува 0,14. Според ова, анализираните општини за капитални инвестиции потрошиле 19% (во 2008) и само 14% (во 2009). Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 2,73 (2008) и 2,27 (2009).

Практично, ова значи дека над 85% од вкупните буџети на анализираните општини, во просек, се трошат за тековни трошоци и расходи за плати и придонеси, а само околу 15% се за капитални инвестиции.

Индикатор 1.6: Учеството на сопствените средства во финансирањето на програмите / областите

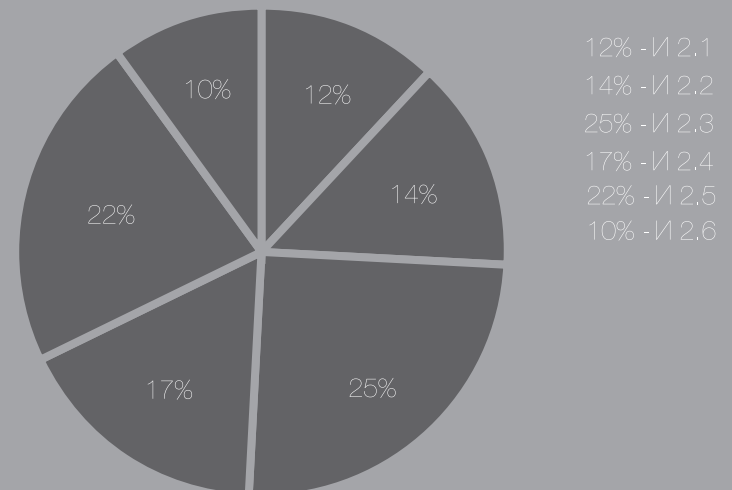
Овој индикатор укажува со колку дополнителни сопствени средства општината учествува во финансирањето на програмите од разни области (патишта и улици, образование, социјална заштита, противпожарна, комунални услуги, култура, спорт и др.) и се добива како однос помеѓу вкупните расходи по области/програми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

За 2008 година, вредноста на индикаторот изнесува 1,41, што значи дека општините вложиле дополнителни 41% сопствени средства во однос на добиените средства од централната

власт за финансирање на програмите од разни области, а за 2009 вредноста се намалила на 30%. Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 2,73 (2008) и 2,55 (2009).

Овие податоци укажуваат на тоа дека или (1) општините во 2009 година имале помалку средства што ќе ги наменат за програмите по разни области, или пак (2) се зголемиле средствата за овие програми што ги добиле од централната власт. Како и да е, и двете варијанти се негативни за децентрализацијата како процес.

Тежински фактори на индикаторите во ПИ 2



3.1.3 Подиндекс за финансиската состојба на ЕЛС

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 37/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 37% во вкупната вредност на ИФД, што значи дека според мислењата на одговорните

државни службеници и градоначалниците на партнер општините овој подиндекс го претставува најбитниот фактор за успешна фискална децентрализација. Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени на графикот подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 2.3, кој се однесува на локалните расходи по вид на економски ставки (25%), а најмало индикаторот 2.6 (10%), кој се однесува на приходите на ЕЛС по жител:

2008			ИНДИКАТОР
ПИ 2	Средна вредност на индикаторот	Средна оценка на индикаторот	
2,89	0,06	1,73	2.1. Финансискиот годишен баланс (резерва)
	1.894	3,82	2.2. Капиталните расходи во општината по жител
	0,28	2,64	2.3. Локалните расходи по вид на економски ставки
	0,26	2,45	2.4. Расположливоста на оперативните приходи
	1,43	3,00	2.5. Структурата на приходите
	9.940	4,09	2.6. Приходите на ЕЛС по жител

Вредноста на овој подиндекс и индикаторите што го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2008 и 2009 година, се прикажани во табелата десно, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Вредноста на овој подиндекс се намалила од 2,89 (2008) на 2,64 (2009).

2009			ИНДИКАТОР
ПИ 2	Средна оценка на индикаторот	Средна вредност на индикаторот	
2,64	2,09	0,06	2.1. Финансискиот годишен баланс (резерва)
	3,45	1.503	2.2. Капиталните расходи во општината по жител
	2,00	0,21	2.3. Локалните расходи по вид на економски ставки
	2,00	0,21	2.4. Расположливоста на оперативните приходи
	2,91	1,38	2.5. Структурата на приходите
	4,27	10,670	2.6. Приходите на ЕЛС по жител

Индикатор 2.1: Финансискиот годишен баланс (резерва)

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

И во 2008 и 2009 година, вредноста на индикаторот изнесува 0,06, што значи дека општините во просек имале резерва од 6%, т.е. вкупните расходи се целосно покриени со приходите што ги оствариле општините и, според дадените критериуми, оценките се 1,73 (2008) и 2,09 во 2009.

Практично, а имајќи предвид дека општините воопшто не се задолжиле (или многу малку) на пазарот на капитал, ова значи дека општините се однесувале „домаќински“ и дека, во просек, расходите биле соодветно планирани и целосно покриени со остварените приходи.

Индикатор 2.2: Капиталните расходи на општината по жител

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

Во 2008 година, просечната вредност на индикаторот изнесува 1.894 МКД/жител, а во 2009 се намалил на 1.503 мкд/жител. Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 3,82 (2008) и 3,45 (2009). За споредба, капиталните инвестиции по жител од буџетот на РМ за 2008 и 2009 година изнесуваат околу 9.700 мкд/жител.

Ова покажува дека општините финансирале 6 пати помалку средства по жител во капитални инвестиции во споредба со државата и дека капиталните инвестиции по жител во анализираниите општини се намалиле за околу 20% во 2009 година во однос на 2008.

Индикатор 2.3. Локалните расходи по видот на економските ставки

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

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

За 2008 година, вредноста на индикаторот изнесува 0,28, што значи дека 28% од вкупниот буџет може да се третира како „развоен“, а преостанатиот дел се троши за тековни оперативно-административни трошоци. Во 2009 средната вредност се намалила и изнесува 21%. Соодветните оценки за индикаторот се 2,64 (2008) и 2,00 (2009).

Се заклучува дека развојните расходни ставки во 2009 година во просек се намалиле за повеќе од 25% на сметка на оперативно-административните ставки, т.е. дека општините имале помалку финансиски средства за развојните потреби во 2009 во однос на 2008.

Индикатор 2.4. Распожливоста на оперативните приходи

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

Во 2008 година, вредноста на индикаторот изнесува 0,26, што значи дека 26% од вкупните приходи доаѓаат од даночните и неданочните приходи, а во 2009 овој процент се намалил на 21%. Соодветните оценки за индикаторот се 2,45 (2008) и 2,00 (2009).

Со оглед на малите и занемарливи капитални приходи на општината, резултатите покажуваат дека во приходите на општинските буџети во 2009 година подоминатна улога имале трансферите и донашиите, а тоа значи и поголема финансиска зависност од централната власт.

Индикатор 2.5. Структурата на приходите

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

За 2008 година, вредноста на индикаторот изнесува 1,43 што значи дека вкупните приходи биле за 43% поголеми од трансферите, а во 2009 година овој процент се намалил на 38%, т.е. вкупните приходи биле за 38% поголеми од трансферите. Соодветните оценки за индикаторите се 3,00 (2008) и 2,91 (2009).

Според ова, во 2009 година приходите од трансфери во вкупниот буџет на општините се зголемил за разлика од 2008 и слично како што покажа и индикаторот 2.4, во 2009 година биле повеќе финансиски зависни од централната власт.

Индикатор 2.6. Приходите по жител

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

За 2008 година, вредноста на индикаторот во просек изнесува 9.940 мкд/жител, а во 2009 вредноста е 10.670 мкд/жител. Соодветните оценки за индикаторот се 4,09 (2008) и 4,27 (2009).

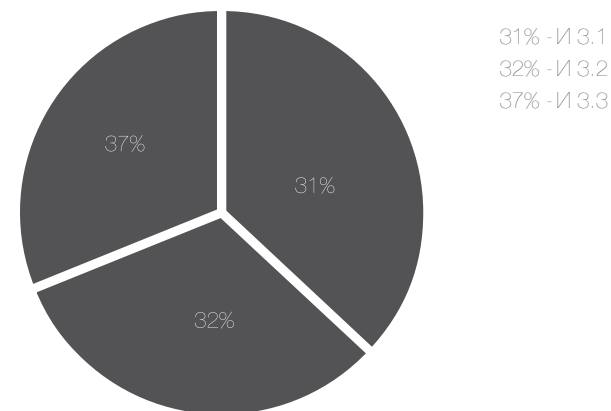
Практично, во апсолутен износ се забележува зголемување на приходите по жител во 2009 во однос на 2008. Сепак, ако се земе предвид дека инфлацијата

во 2009 година изнесуваше 8,3% (т.е. реалните приходи требало да изнесуваат 10.765 мкд/жител за да бидат на нивото од 2008), излегува дека приходите во 2009 реално се намалиле.

3.1.4 Подиндекс за општата економска состојба во општината

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 21/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 21% во вкупната вредност на ИФД. Со оглед на природата на индикаторите кои влегуваат во овој подиндекс, податоците и оценките за општините се идентични за 2008 и за 2009 година. Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени на графикот подолу, од каде што се гледа дека сите три индикатори имаат приближно исто значење (тежина), но сепак најголема тежина (37%) има индикаторот 3.3, кој се однесува на приходите по домаќинство:

Тежински фактори на индикаторите во ПИЗ



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

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

ИНДИКАТОР	2008 и 2009		ПИ 3
	Средна оценка на индикаторот	Средна вредност на индикаторот	
3.1. Степенот на невработеноста	2,64	0,44	2,97
3.2. Степенот на сиромаштијата	2,64	0,39	
3.3. Приходите по домаќинство	3,55	15.123	

Индикатор 3.1. Степенот на невработеноста

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

Степенот на невработеноста во анализираниите партнер општини изнесува 44% и е поголем од просекот на ниво на

државата, кој – според официјалните податоци – изнесува околу 32%. Соодветната средна оценка за сите партнер општини е пресметана на 2,64.

Генерално, во анализираниите општини, најголема е невработеноста во руралните општини, помала во урбаните, а најмала во општините во градот Скопје.

Индикатор 3.2. Степенот на сиромаштијата

Овој индикатор го дава бројот на сиромашно население и за негово одредување се користени официјалните податоци од Државниот завод за статистика за 2010 година, кои за жал не се направени посебно за секоја општина, туку ги групираат општините во три категории (рурални, урбани и општини во Градот Скопје) и даваат просечни вредности за степенот на сиромаштија според видот на општината. Според тие податоци, во руралните општини степенот на сиромаштија изнесува 48%, во урбаните општини 39,2% и во општините во Градот Скопје 12,8%. Според овие податоци, соодветната оценка за овој индикатор е 2,64.

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

Индикатор 3.3. Приходите по домаќинство

Овој индикатор дава пресметковна (не директно мерена) вредност за приходите по домаќинство. Притоа се користени официјални податоци од Државниот завод за статистика, кои се однесуваат на бројот на домаќинства, бројот на вработени и просечната плата исплатена во Република Македонија (август 2010 година), која изнесува 20.541 МКД.

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

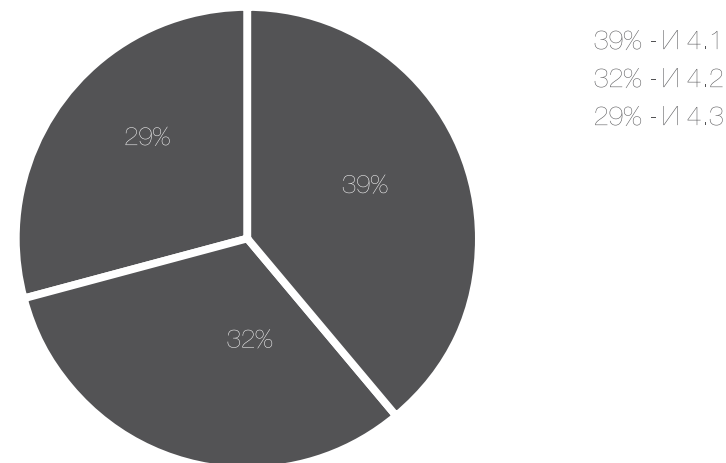
Повторно, во просек најмали се приходите во руралните општини, поголеми се во урбаните, а најголеми се приходите по домаќинство во општините во Градот Скопје.

3.1.5 Подиндекс за транспарентноста и отчетноста

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 14/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 14% во вкупната вредност на ИФД, што значи дека според мислењата на одговорните државни службеници и градоначалниците на партнер-општините овој подиндекс го претставува најмалку значајниот фактор за успешна фискална децентрализација.

Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс се дадени на графикот подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 4.1, кој се однесува на достапноста на информациите за буџетот и завршната сметка на општината (39%), а најмало индикаторот 4.3 (29%), кој се однесува на достапноста до информациите од јавен карактер.

Тежински фактори на индикаторите во ПИ 4



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

Индикатор	Средна оценка на индикаторот	ПИ 4
4.1. Достапноста на информациите за буџетот и завршната сметка на општината	3,73	3,36
4.2. Отчетноста во работењето	2,91	
4.3. Достапноста до информациите од јавен карактер	3,36	

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

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

Според констатираната состојба во партнер општините и претходно дефинираните критериуми за овој индикатор, средната оценка за анализираните општини е 3,73.

Генералните заклучоци во однос на овој индикатор се дека:

1. Сите општини обезбедуваат форми и начини за информирање на граѓаните за податоците поврзани со буџетот и завршната сметка на општината, при што 50% од општините обезбедуваат повеќе од 2 различни форми на информирање (локални медиуми, јавни трибини, веб-страница итн.), а 50% обезбедуваат до 2 различни начина за информирање.
2. Во 5 од 12-те анализирани општини (41%), постојат официјални процедури (донесени со одлука на Советот или со решение од градоначалникот) за начинот на кој граѓаните се запознаваат со планирањето и реализирањето на општинскиот буџет.
3. Дури 10 од 12-те општини (83%) обезбедуваат 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 членовите на Советот итн.)

Индикатор 4.2. Отчетноста во работењето

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

Според констатираната состојба и претходно дефинираните критериуми за овој индикатор, средната оценка на сите партнер општини е 2,91, а генералниот заклучок е дека:

1. Сите 12 општини имаат назначено внатрешни ревизори, но само во 4 општини има пропишани и воспоставени официјални процедури за финансиска внатрешна и надворешна ревизија.
2. Вкупно 10 општини биле предмет на ревизија од ДЗР во текот на 2008 или 2009 година, а 5 од нив ги имаат објавено Конечните извештаи од ДЗР на веб-страницата на општината.

Индикатор 4.3. Достапноста до 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 одговорени барања за пристап до информации од јавен карактер, дали општината била предмет на ревизија во текот на 2008 или 2009 и достапноста до документите од извршената финансиска ревизија од ДЗР.

Според констатираната состојба и претходно дефинираните критериуми за овој индикатор, средната оценка на сите партнер општини е 3,36.

Заклучокот е дека општините добиле многу малку барања за пристап до информации од јавен карактер во делот на финансиите, а во најголем дел на истите било одговорено во законскиот рок. Ова укажува на фактот дека граѓаните се многу малку запознаени со инструментот за пристап до информации од јавен карактер.

3.2 Образование

3.2.1 Перформанси на децентрализацијата во областа Образование (ИПДО)

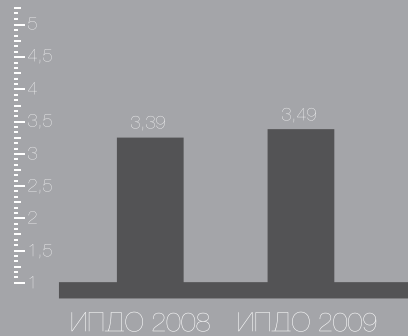
По 2002 година, кога се донесе Законот за локалната самоуправа, образованието беше една од првите надлежности што беа префрлени од централно на локално ниво. Освен формалното пренесување на основачката и на административната функција во училиштата, во втората половина на 2005 година општините ги добија и првите наменски дотации за образование, со што, всушност, и стартуваше новиот меѓувладин систем на финансирање на надлежностите во услови на децентрализирана власт.

Овој мониторинг ја следи состојбата во образованието во 2008 и 2009 година, преку мерење на општото ниво на извршување на надлежноста изразено низ **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, а потоа е пресметан и ИПДО на ниво на РМ.

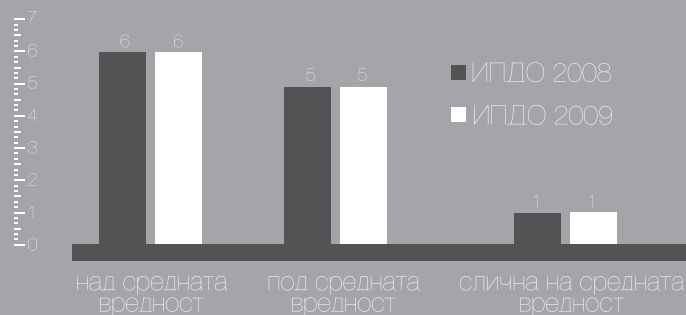
Резултатите од истражувањето покажуваат дека ИПДО на ниво на РМ во 2008 година изнесувал 3,39, а во 2009 година благо се зголемил на 3,49.

Рангот на оценување се движеше од 1 до 5. На следниот график сликовито се прикажани вредностите на ИПДО за двете години:

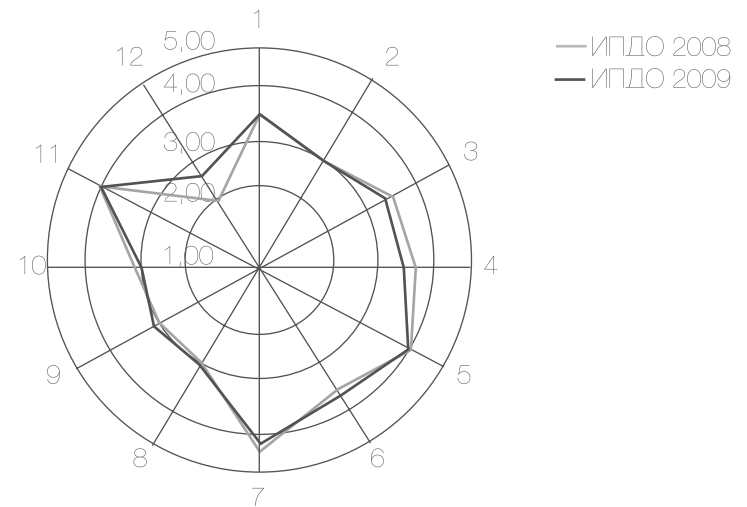


Позитивното движење на индексот е добар знак за тоа како се одвиваат работите во децентрализираното практикување на надлежноста образование, особено во контекст на намалувањето на другите два индекса кои се мерат со овој мониторинг. Сепак, ова зголемување изразено во проценти не е значително високо и изнесува 2,87%.

Од 12-те набљудувани општини и во 2008 и во 2009 година, 6 имале повисока вредност, а 5 помала вредност на ИПДО од средната вредност на ИПДО за 12-те општини, а 1 општина имала слична вредност на средната вредност на ИПДО за 12-те општини. Сликвито, тоа е претставено на следниот график:



На следниов график сликвито се прикажани вредностите на локалните индекси ИПДО за сите 12 општини, и тоа и за 2008 и за 2009 година истовремено. Центарот означува вредност 1 на подиндексот, кој се зголемува кон периферијата до максималната вредност 5.



И од овој график гледаме дека половина од општините имаат натпросечна вредност на ИПДО. Гледаме 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, покажуваат пониско ниво на перформанси, освен една рурална општина, која според нивото на перформансите ги надминува и повеќето од урбаните општини. Сепак, заклучок е дека постои асиметричност во однос на капацитетот на управување со образованието, која оди во прилог на поголемите општини.

ИПДО, иза секоја општина посебно иза РМ, е збир од показатели кои отсликуваат кое ниво го достигнале општините во однос на

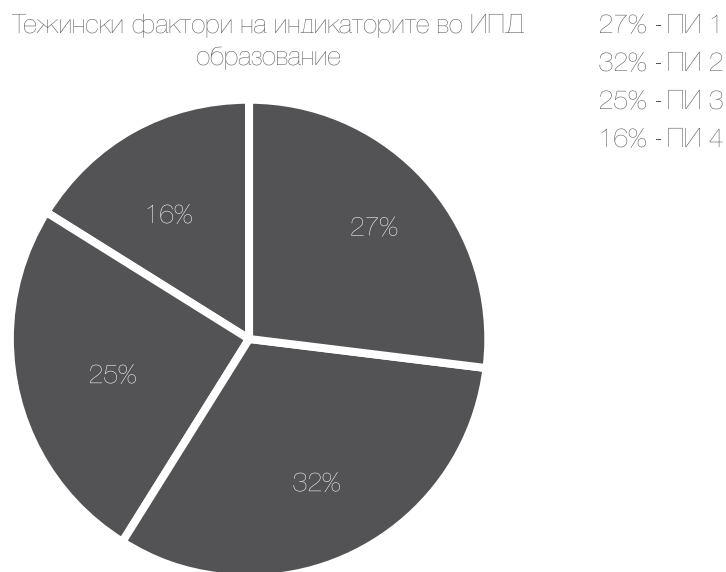
примената на политиките за образование (преземени законски надлежности и обврски), финансирањето на образованието, залагањата за унапредување на образованието, како услуга, и транспарентноста и отчетноста на општините во оваа област. За секоја од овие области, во согласност со методологијата за овој мониторинг, состојбата снимена на терен е вредносно пресметана во соодветни подиндекси, и тоа на следниов начин соодветно:

- **ПИ1:** Подиндекс на примена на политиките за образование од страна на општините
- **ПИ2:** Подиндекс на финансиски менаџмент на локалниот образовен систем
- **ПИ3:** Подиндекс на општинските услуги во образованието
- **ПИ4:** Подиндекс на транспарентноста и отчетноста во образованието

Секој од овие четири подиндекси прво беше пресметуван поединечно за секоја испитувана општина. Потоа, за секој подиндекс беше пресметана средната вредност за 12-те општини. Генералниот ИПДО за РМ е добиен како збир од средните вредности 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 врз 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 е финансискиот

менаџмент, чиешто влијание во ИПДО „тежи“ 32%. Следува подиндексот за примена на политиките, кој има влијание од 27%, па подиндексот за образованието како услуга (со 25%), а најслабо влијание му е доделено на ПИ4 – подиндексот на транспарентноста и отчетноста. Сликвито, оваа композиција од тежински влијанија и вредности на подиндексите ја претставуваме на следниов график:

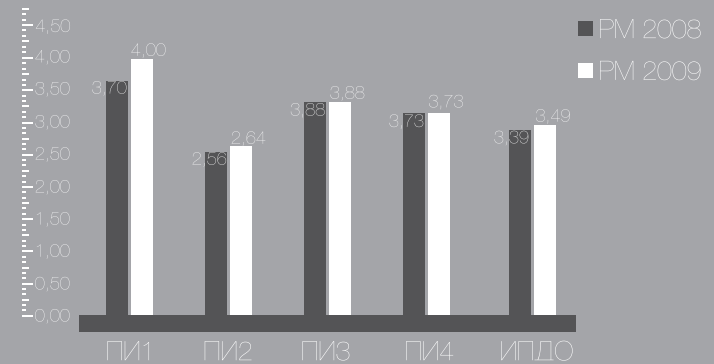


Во продолжение ги разгледуваме вредностите на четирите составни подиндекси на ИПДО кои подетално ги елабориравме во текстот погоре. Како што се гледа од табелата дадена подолу, во 2008 година општините добиле највисока оценка за перформансите на општинските услуги во образованието – 3,88. Во 2009 година највисока оценка имало во делот на имплементацијата на политиките за децентрализацијата

во образованието – 4 од максимални 5. И во двете години општините добиле најниска оценка за финансиската состојба на ЕЛС во делот на образованието.

	Подиндекси	Тежински фактор	PM 2008	PM 2009
1.	ПИ 1: Примена на политиките за образование од страна на општините	27%	3,70	4,00
2.	ПИ 2: Финансиски менаџмент на локалниот образовен систем	32%	2,56	2,64
3.	ПИ 3: Перформанси на општинските услуги во образованието	25%	3,88	3,88
4.	ПИ 4: Транспарентност и отчетност во образованието	16%	3,73	3,73
	ИПД Образование		3,39	3,49

Поединечно, вредноста на секој од подиндексите што го формираат ИПДО за 2008 и за 2009 година, сликовито е претставена на следниов график:



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

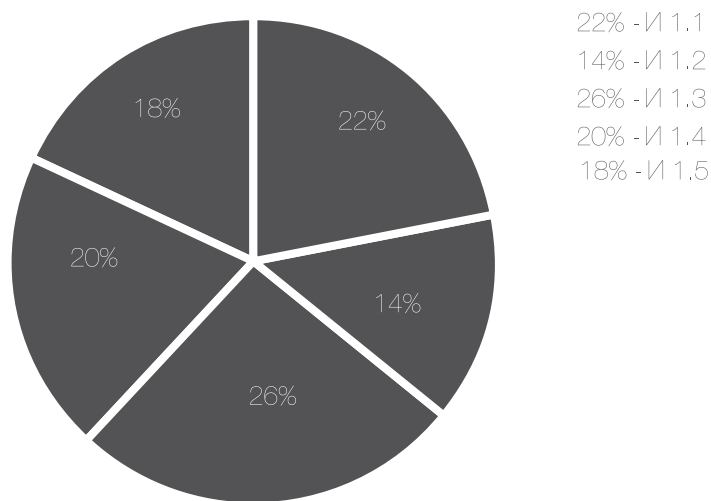
3.2.2 Подиндекс на примена на политиките за образование од страна на општините

Овој подиндекс го одразува 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 во 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 дадени на графикот подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 1.3, кој се однесува на почитувањето на законите и политиките за основно образование (26%), а најмало индикаторот 1.2 (14%), кој се однесува на преземените и реализираните иницијативи за отворање нови и затворање на постојните училишта.

Тежински фактори на индикаторите во ПИ 1



Во следнава табела даваме преглед на сите индикатори од овој подиндекс, приказ на средната вредност на секој од нив за 2008 и 2009 година, како и приказ на вредноста на подиндексот за образование ПИ1 во 2008 и во 2009 г.

2008		ИНДИКАТОР	2009	
Вредност на ПИ1	Средна вредност за 12-те општини		Средна вредност за 12-те општини	Вредност на ПИ1
3,70	4,50	1.1. Општината зема активно учество во работата на училишните одбори	4,67	4,00
	2,42	1.2. Општината презема и реализира иницијативи за отворање нови и за затворање на постојните училишта	3,08	
	4,42	1.3. Општината ги почитува законите и политиките за основно образование	5,00	
	3,58	1.4. Општината води уредна документација за своите училишта, според законските прописи	3,58	
	2,83	1.5. Општината ја презела сопственоста над училишните објекти	2,92	

Продолжуваме со анализа на секој индикатор поединечно:

Индикатор 1.1. Општината зема активно учество во работата на училишните одбори

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

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2008 е 4,50, а за 2009 е 4,67 и тоа е еден од највисоко оценетите индикатори во областа образование. Причина за тоа е што стандардот за овој индикатор лежи во законските одредби кои пропишуваат дека во состав на секој училишен одбор од секое училиште треба да има претставник од единицата на локалната самоуправа.

Заклучуваме дека генерално општините ги почитуваат овие законски одредби, со оглед на тоа дека од 12 општини, само една општина немала назначено свои претставници во сите УО на својата територија. Разликата во оценките помеѓу општините се должи на вториот елемент на индикаторот – динамиката со која градоначалникот и администрацијата се известуваат за содржината на работата на УО. Во просек, известувањата се периодични, а само во неколку општини постои редовна спrega 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 пренесување на сопственоста и надлежноста за управување со училиштата на општинско ниво беше и таа

дека одлуките за училишната мрежа треба да се донесуваат на локално ниво. Општината, по претходно изработени анализи и одобрување од Министерството за образование и наука (МОН), може да му предложи на Советот на општината одлука за основање нови или за затворање на постојните училишта или струки во средното образование. Овој индикатор покажува колку општините во РМ ја практикувале оваа надлежност.

Просечната оценка на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2008 е 2,42, а за 2009 – 3,08. Тоа значи дека во рамките на поставените критериуми во методологијата на овој мониторинг, просечна состојба е дека се покренуваат иницијативи, но тие многу бавно напредуваат кон реализација.

Имено, од 12-те општини, во 2008 година 5 општини покренале иницијатива за рационализација на училишната мрежа, а само 3 од нив успеале да ги реализираат промените. Во 2009 година општините биле поактивни и 9 од 12-те општини покренале иницијатива, но само 3 општини успеале промените да ги доведат до реализација.

Како важна пречка при реализацијата на ваквите иницијативи, општинските претставници при интервјуата ја наведоа бавноста на одговорите на барањата доставени до Министерството за образование и наука. Имено, за одговор по доставените иницијативи се чека од 1 до 3 години, а за тоа време може да биде доведена во прашање релевантноста на елаборатот.

Кај една од општините, пречка за реализацијата на иницијативите е несогласувањето на Советот на општината со реализацијата на ваквите промени.

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

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

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2008 е 4,42, а за 2009 е 5. Најстрога мерка што ја изрекло Министерството за образование и наука во оваа сфера е одземањето на надлежноста на една општина во делот на изборот на директорите, и тоа во 2008 година, која била вратена наредната година, што придонесува за зголемување на оценката.

Тоа значи дека општините ги почитуваат законите, а комуникацијата со Државниот просветен инспекторат е добра.

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

Овој индикатор треба да отслика дали општината ги води податоците за своите училишта во регистри пропишани со законите за основно и за средно образование, дали води некои дополнителни регистри и колку систематизирано го прави тоа.

Просечната оценка на овој индикатор за 12-те истражувани општини и за 2008 и за 2009 е 3,58. Изразено поинаку,

тоа значи дека имаме една општина која воопшто не води регистри за училиштата, 2 општини ги водат регистри во несистематизирана форма, 2 општини го задоволуваат законскиот минимум (ниво 3) и ги водат пропишаните регистри, 3 општини освен законските собираат и дополнителни несистематизирани податоци, а 4 општини покрај законските си водат и дополнителни бази и регистри поврзани со училиштата и со учениците, што би бил посакуваниот максимален стандард.

Како заклучок, над 75% од анализираниите општини ги задоволуваат законските барања за водење регистри, а повеќе од половина водат и дополнителни регистри на податоци, што укажува на тоа дека општините се заинтересирани за што поуспешно спроведување на децентрализираната надлежност во образованието.

Индикатор 1.5. Општината ја презела сопственоста над училишните објекти

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

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2008 е 2,83, а за 2009 е 2,92. Притоа, во 2008 имаме 5 општини кои немаат сопственост над ниту една училишна зграда на нивната територија, а во 2009 година тој број се намалил на 4. Во 2008 година имаме 4 општини кои ја презеле сопственоста над сите училишни

згради, исто колку и во 2009.

Во просек, општините презеле сопственост за 30 – 60% од училишните објекти. Постојат повеќе оправдани причини за ваквата состојба кои најчесто лежат во нерешените имотно-правни и сопственички односи на објектите, како и во нејасната катастарска евиденција, но сепак впечаток е дека општините не вложиле максимални залагања за да си ја преземат и формално-правно сопственоста над училишните згради.

3.2.3 Подиндекс на финансиски менаџмент на локалниот образовен систем

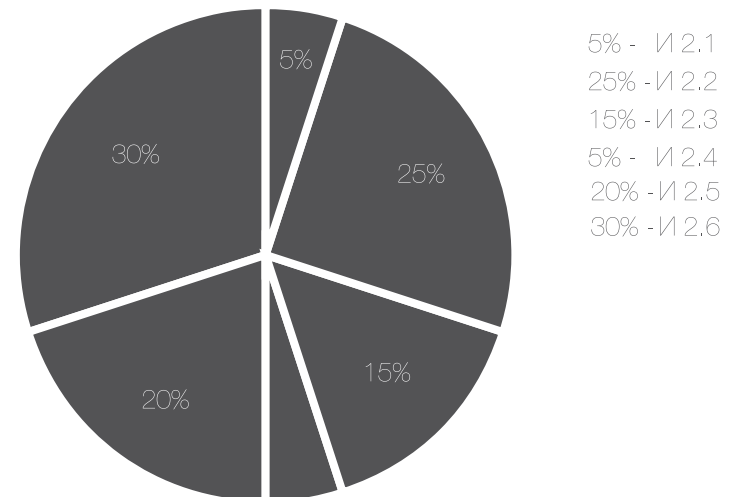
Спроведувањето на секоја надлежност, па и на образованието, е возможно само доколку е поддржано со соодветни финансиски средства. Со децентрализацијата, централното ниво префрла на ЕЛС одредена сума средства во форма на дотации, но исто така е оставена и можноста општината да одделува финансии од сопствените извори за да може да ги подобри своите перформанси во образованието. Освен сумата пари што им е ставена на располагање, од голема важност е и начинот на кој се управува со тие пари, но и како се контролираат расходите поврзани со образованието. Овој подиндекс се стреми кон тоа да одрази како нашите општини се поставиле во однос на финансирањето на своите училишта.

За таа цел, во рамките на овој подиндекс направивме микс од 6 индикатори кои треба да ни откријат: во каков однос стојат вкупно потрошените средства за образование и дотациите добиени од централно ниво; колкаво е учеството на сопствените средства на општината во вкупните расходи направени за образование; колкав дел од општинските капитални расходи биле наменети за образование; колку капитални дотации за образование се добиени од централно

ниво на име и располагање на општината; дали општините финансирале ангажирање на дополнителен кадар во училиштата и колку било ефективно управувањето со расположливите финансиски средства за образование. Релативното влијание на овој подиндекс, според оценката на учесниците во истражувањето, врз вкупниот индекс е 32%.

Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс е даден на графикот подолу, од каде што се гледа дека најголемо значење (тежина) има индикаторот 2.6, кој се однесува на ефективниот финансиски менаџмент во рамките на локалниот образовен систем (30%), а најмало индикаторите 2.1 и 2.4 (5%) кои се однесуваат на потрошените средства за образование во однос на средствата за образование добиени со блок-дотацијатата и износот на капиталните дотации од образование добиени од централно ниво, на име и на располагање на општината.

Тежински фактори на индикаторите во ПИ 2



Во следнава табела даваме преглед на сите индикатори од овој подиндекс, приказ на средната вредност на секој од нив за 2008 и 2009 година, како и приказ на вредноста на подиндексот за образование ПИ1 во 2008 и во 2009 г.

2008		
Вредност на ПИ 2	Средна вредност за 12-те општини	ИНДИКАТОР
2,56	3,33	2.1. Однос на вкупно потрошените средства за образование и средствата добиени со дотација од централно ниво
	2,25	2.2 Учество на сопствените општински средства во вкупните трошоци за образование
	2,08	2.3. Капитални расходи наменети за образование
	1,42	2.4. Износ на капиталните дотации за образование добиени од централно ниво, на име и на располагање на општината
	1,75	2.5. Дополнителен наставен кадар финансиран од општината
	3,67	2.6. Ефективен финансиски менаџмент на локалниот образовен систем

2009		
ИНДИКАТОР	Средна вредност за 12-те општини	Вредност на ПИ 2
2.1. Однос на вкупно потрошените средства за образование и средствата добиени со дотација од централно ниво	3,17	2,64
2.2 Учество на сопствените општински средства во вкупните трошоци за образование	2,33	
2.3. Капитални расходи наменети за образование	2,33	
2.4. Износ на капиталните дотации за образование добиени од централно ниво, на име и на располагање на општината	1,33	
2.5. Дополнителен наставен кадар финансиран од општината	1,92	
2.6. Ефективен финансиски менаџмент на локалниот образовен систем	3,67	

Од табелата гледаме дека вредноста на подиндексот за финансиската состојба во образованието благо се зголемил од 2,56 (2008) на 2,64 (2009). Општините се добри во тоа како управуваат со расположливите средства и за тој индикатор (2.6) оствариле најдобри резултати. Но, состојбата не е

толку добра во однос на издвојувањето сопствени средства за образование и капитални вложувања во образованието. Најслабо функционираат државните капитални дотации за образование кои се применуваат само во мал број општини. Во продолжение детално ќе ги анализираме шестте индикатори кои го прават овој подиндекс:

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

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

Средната оценка на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2008 е 3,33, а за 2009 е намалена на 3,17. Имено, во 2008 просечното трошење било 100,14%, т.е. анализираниите општини потрошиле само 0,14% повеќе од добиените капитални (наменски) дотации за образованието, а во 2009 овој однос е 98,5%, т.е. општините не ги потрошиле во целост добиените дотации од централно ниво.

Ако ги разгледуваме поединечните состојби меѓу општините, ќе видиме дека овој однос во 2008 се движел од 89,1% до 116,6%, што значи дека имало општини кои трошеле и дополнителни средства за образованието, но и такви кои не ги потрошиле во целост добиените дотации. Анализата покажа дека 4 општини вложиле дополнителни средства или добиле надворешни донации за образованието. Најголем дел од општините (7) трошат средства во висина од 90% до

100% од тоа што го добиваат од централно ниво, а само една општина потрошила под 90% од добиените дотации. Во 2009 односот се движел од 77,1% (во најслабо оценетата општина) до 121,5% (како највисок регистриран однос). Повторно, 4 општини вложиле дополнителни средства, 5 трошеле од 90% до 100%, а 3 општини потрошиле под 90% од добиените средства.

Заклучуваме дека општините, во просек, за образование трошат онолку средства колку што добиваат преку дотациите од централната власт.

Индикатор 2.2. Учество на сопствените општински средства во вкупните трошоци за образование

Овој индикатор разгледува слична проблематика, но од друг агол: 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 кои општината ги вложила за образование (тековно одржување, инвестициони вложувања, ситен инвентар) по ученик и ќе се стават во однос со реализираните средства за образование по ученик според завршната сметка на општината.

Во 2008 година просечно во 12-те општини сопствените извори на општината учествувале во вкупните трошоци за образование со 9%. Во 2009 година овој процент се намалил на 7,8%.

Според критериумите за оценување, просечната оценка за 12-те истражувани општини за 2008 е 2,25, а за 2009 – 2,33. Поединечно разгледувано, во 2008 имаме 2 општини кои не вложиле ни денар сопствени средства, додека поголемиот број општини (7) вложиле сопствени средства во вредност

од 0,1 до 3% од вкупните средства. Највисок процент бил 6,7%, освен кај една општина која е сè уште во првата фаза од фискалната децентрализација, каде што овој процент бил 9,2%. Во 2009 година имаме 1 општина без сопствени вложувања, а 10 општини се движеле во најниското ниво на вложување од 0,1 до 3% сопствени средства. Највисок процент кај општините во втората фаза бил 3,43%.

Заклучуваме дека мнозинството општини вложуваат сопствени средства во образованието, што е секако позитивна појава и е една од целите на децентрализираното образование, но износот на тие средства е многу мал. Затоа, средната оценка на овој индикатор е пониска од 3 и во двете испитувани години.

Индикатор 2.3. Капитални расходи наменети за образование

Од овој индикатор гледаме колку капитални расходи биле наменети за образование во однос на вкупните капитални расходи на општината. Пресметан е кога вкупните капитални расходи за средно и за основно образование (сопствени или преку капитални дотации од МОН) се ставаат во однос со вкупните општински капитални расходи.

Средната вредност на оценките на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2008 е 2,08, а за 2009 е 2,33. Според номинативните податоци, во 2008 просечното учество на капиталните расходи во образованието во вкупните капитални расходи на општината изнесувало само 2,1%, а во 2009 година се зголемило на 4,2%. Разгледувано поединечно, во 2008 година во 5 општини (41,6%) воопшто немало капитални вложувања во образованието, а највисокиот регистриран однос е 10,87% од вкупните капитални расходи. Во 2009 година бројот на општини кои немале капитални вложувања

во образованието се намалил на 3, а највисокиот регистриран процент изнесувал 21,9% од вкупните капитални расходи.

Генерално, може да се заклучи дека капиталните расходи во образованието се многу мали во споредба со вкупните капитални расходи во општините, но се бележи позитивен тренд од 2008 во 2009 и би било добро истиот да продолжи и во иднина.

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

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

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2008 е 1,42, а за 2009 е 1,33 и е индикатор со најниска вредност во областа образование. Во 2008 година само 3 општини добиле средства за капитални инвестиции во образованието, и тоа со различен опсег: од 42 до 637 денари по ученик. Во 2009 година повторно три општини добиле вакви дотации од централно ниво, и тоа во опсег од 11 до 467 денари по ученик.

Генерално, тековната состојба укажува на тоа дека кај мнозинството општини централната власт не поддржала капитални инвестиции во образованието преку општинскиот буџет, туку директно од централно ниво до училиштата. Тоа покажува дека 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 не е законска обврска, некои општини, за да го зголемат квалитетот на образованието, ангажираат дополнителен наставен кадар, кој го финансираат од сопствениот буџет. Тоа се случува честопати, најчесто за да се спречи да дојде до прекин во наставата при отсуства на редовни наставници и сл. Во секој случај, со оваа практика е воспоставен еден нов стандард кој според важноста е вклучен и во оваа анализа. Така, овој индикатор ни покажува колкав е бројот на лица од наставниот кадар и помошниот персонал што се дополнително финансирани од општините. Заради споредливост на податоците на ниво на Републиката, не е земен предвид износот на ангажирани средства, туку апсолутниот број дополнително ангажирани лица.

Од нашата група на 12 општини во 2008 година, 4 општини финансирале дополнителна работна сила во образованието, исто како и во 2009 година. Просечна оценка на овој индикатор за 12-те истражувани општини за 2008 е 1,75 а за 2009 е 1,92.

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 отсликува нивото на способност на општинската администрација за ефективно менаџирање

со средствата за образование: врз основа на што и како се распределуваат и 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 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 организационски, финансиски и други показатели; изготвени елаборати за рационализација на трошоците во училиштата и навременост во трансферите на финансиските средства до училиштата.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 3,67. Оваа оценка покажува добра состојба, но евидентни се неколку работи:

- Законската обврска да се донесе одлука на Советот на општината за мерилата и критериумите за распределба на средствата од блок-дотациите меѓу училиштата на територијата на општината се почитува многу ретко. Донесувањето на ваквата одлука ќе значи воведување предвидливост, објективност и транспарентност при распределбата на средствата и е една од работите што мора да се случуваат на локално ниво.
- Анализите на финансиската состојба и на потребите на училиштата треба да се воведуваат што почесто и да се случуваат на еден систематизиран и конзистентен начин. Истото важи и за изготвувањето елаборати и планови за рационализација на трошоците во училиштата.

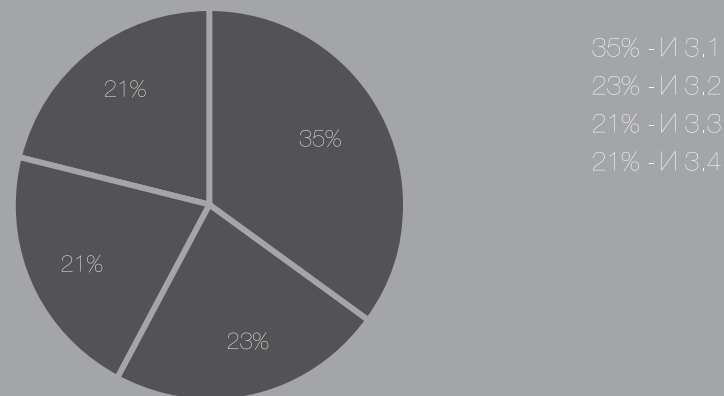
3.2.4 Под индекс на општинските услуги во образованието

Честопати забораваме дека и образованието е услуга кон граѓаните, за која треба да постојат стандарди на „испорака“ и квалитет. Оваа услуга со децентрализацијата се обезбедува со заеднички напор - и од централно и од локално ниво. Подиндексот за перформансите на услугите во образованието се фокусира на делот од одговорностите кои се во кругот на општината и ги опфаќа следниве 4 индикатори: опремувањето на училиштата според пропишаните нормативи и стандарди за простор и опрема; ефективноста во обезбедувањето бесплатен ученички превоз и огрев во училиштата; административниот капацитет ангажиран за управување со образованието, и стратешкиот пристап во управувањето со локалниот образовен систем и услуги.

Овој подиндекс има релативно влијание врз вкупниот индекс од 25%. Истражуван е заедно за 2008 и 2009 година, со квалитативни прашања на кои одговараа државните службеници интервјуирани во фазата на собирање на податоците. Средната оценка на ниво на Републиката е 3,88.

Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс е даден на графикот подолу, од каде што се гледа дека најголема тежина (35%) има индикаторот 3.1, кој се однесува на опремувањето на училиштата во насока на усогласување со нормативите и стандардите за простор и опрема:

Тежински фактори на индикаторите во ПИ 3



Во следнава табела даваме преглед на сите индикатори од овој подиндекс, приказ на средната вредност на секој од нив за 2008 и 2009 година, како и приказ на вредноста на подиндексот за образование ПИ1 во 2008 и во 2009 г.

ИНДИКАТОР	2008/2009	
	Средна вредност за 12-те општини	Вредност на ПИ3
3.1. Училиштата се опремуваат во насока на усогласување со нормативите и стандардите за простор и опрема	3,92	3,88
3.2. Ефективност во обезбедувањето бесплатен ученички превоз, како и огрев за училиштата	4,58	
3.3. Организациски капацитет за управување со локалниот образовен систем и услуги	4,17	
3.4. Стратешки пристап во управувањето со локалниот образовен систем и услуги	2,75	

Од табелата се забележува дека општините успешно го организираат ученичкиот превоз и набавката на огревод за училиштата, но не успеале да изградат силен стратешки пристап кон образованието. Во продолжение, детално ги анализираме четирите индикатори кои го прават овој подиндекс:

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

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

Разгледувано по општини, само 2 од нив не слушнале за нормативите и стандардите, не направиле анализи на состојбата во училиштата и не одвоиле средства за таа намена. Од друга страна, 7 од 12-те општини добиле највисока оценка, што значи дека ги знаат нормативите, вршат снимање и вложуваат средства. Сепак, и покрај ваквата позитивна слика добиена од анкетата, би било корисно да се направи дополнително истражување на оваа тема.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 3,92.

Во просек, општините се запознаени со нормативите и стандардите, имаат реализирано одредени снимања на состојбата, а некои вложиле и средства за подобрување на состојбата според однапред дефинираните планови и програми.

Индикатор 3.2. Ефективност во обезбедувањето бесплатен ученички превоз, како и огрев за училиштата

Овој индикатор треба да ни покаже колку ефективно се обезбедиле превозот и огревод за учениците во општината. Се мери преку комбинација на варијаблите: начин на спроведување на јавните набавки; редовност во обезбедувањето огрев и превоз за учениците, причини за евентуалните доцнења и (не) прекинување на наставата заради необезбеденост на превоз или огрев.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 4,58. Тоа е скоро идеална ситуација и е знак дека општините успешно го организираат бесплатниот ученички превоз и огрев за училиштата, без значителни доцнења на услугата и без прекини на наставата.

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

Не може да има резултати во која било дејност, а особено во една масовна услуга како што е образованието, без притоа да се анагажираат соодветни човечки ресурси кои ќе го организираат и ќе го менаџираат спроведувањето на таа услуга. Поради тоа е воведен овој индикатор што треба да ни

открие колкав човечки потенцијал е ангажиран за образование во општинската администрација (дали има лице кое работи на образование, дали тоа го прави ексклузивно или делумно, дали постои општински инспектор за образование и како организациски општината комуницира со своите училишта).

5 од испитуваните општини или 41,7% имаат вработено едно или повеќе лица кои ексклузивно работат на образованието, имаат инспектор за образование и практикуваат 3 – 5 начини на комуникација со училиштата. Само 2 општини (16,7%) немаат ниту едно лице кое е задолжено за образованието (макар и со дел од своето работно време), немаат локален инспектор за образование и користат помалку од два начина за комуникација со училиштата. Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 4,17.

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

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

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

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 2,75. Тоа е прилично ниска оценка

која значи дека, во просек, општините немаат посебна стратегија за образованието, туку дека образованието е ставено во рамките на стратегијата за локален економски развој или сл. Понатаму, просечното ниво покажува дека ретко се буџетираат стратешки проекти, а самоевалуацијата на училиштата не се користи во процесот на стратешкото планирање.

Загрижува фактот дека дури 5 општини останале на почетното ниво, со оценка 1, што значи дека воопшто немаат стратегија за образование од кој било тип, дека не буџетираат стратешки проекти од образованието и дека не ги земаат предвид резултатите од самоевалуацијата на училиштата.

Генерално, може да се каже дека општините немаат посебни стратегии за развој на образованието, дека од општинските буџети ретко се финансираат стратешки проекти од областа на образованието и резултатите од самоевалуацијата многу малку се користат во процесот на стратешкото планирање.

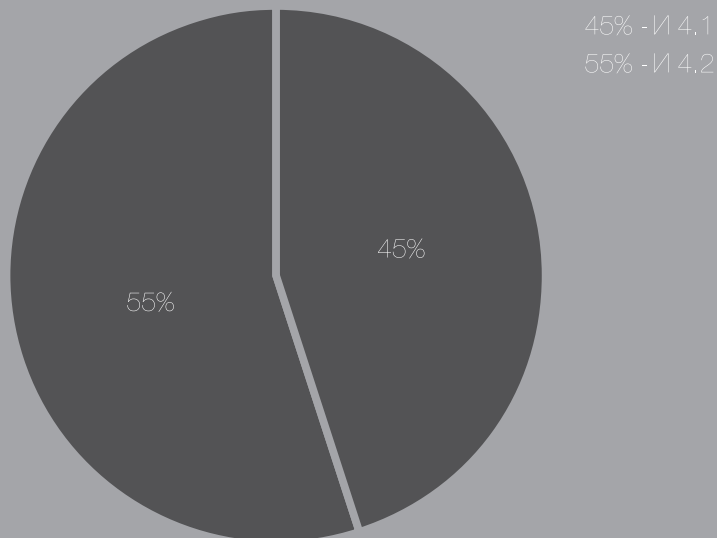
3.2.5 Подиндекс на транспарентноста и отчетноста во образованието

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

Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 16/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 16% во вкупната вредност на ИПДО, што значи дека според мислењата на одговорните државни службеници и градоначалниците на партнер општините овој подиндекс го претставува најмалку значајниот фактор за успешна децентрализација во образованието. Републичкиот просек од 3,73. Истражуван е заедно за 2008 и за 2009 година.

Тежинските вредности на секој од индикаторите што го формираат овој подиндекс е даден на графикот подолу, од каде што се гледа дека двата индикатори имаат приближно исто значење (тежина):

Тежински фактори на индикаторите во ПИ 4



Во следнава табела даваме преглед на индикаторите од овој подиндекс, приказ на средната вредност на секој од нив за 2008 и за 2009 година, како и приказ на вредноста на подиндексот за образование ПИ1 во 2008 и во 2009 г.

ИНДИКАТОР	2008/2009	
	Средна вредност за 12-те општини	Вредност на ПИ 4
4.1. Транспарентност и јавност во работењето на општината во областа на образованието	3,92	3,73
4.2. Отчетност во работењето и достапност до информациите од јавен карактер	3,58	

Индикатор 4.1 Транспарентност и јавност во работењето на општината во областа на образованието

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

администрација и средби помеѓу младинските здруженија на граѓани и општинското раководство на теми поврзани со образованието.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 3,92.

Просечната состојба е: се 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.

Индикатор 4.2. Отчетност во работењето и достапност до информациите од јавен карактер

Индикаторот поврзан со отчетноста се разликува од оној поврзан со 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 сознанијата дали постои: објавување на темите од областа на образованието во извештаите или во информативните материјали за граѓаните; објавување на финансиските планови и на завршните сметки на училиштата во општинското службено гласило; дали јавните информации од областа на образованието се ставени на интернет страницата на општината и дали извештаите од самоевалуацијата на училиштата се објавуваат на веб-страницата на општината.

Средната вредност на оценката на овој индикатор за 12-те истражувани општини е 3,58, што може да се опише на

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

Сите општини обезбедуваат форми и начини за информирање на граѓаните со податоците поврзани со образованието и ги објавуваат, а 11 од 12-те општини ги објавуваат финансиските извештаи на училиштата во службеното гласило на општината. Извештаите од самоевалуацијата на училиштата не се објавуваат на веб-страниците на ниту една од општините, што не е во согласност со законските одредби.

3.3 Урбанизам

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

Спроведувањето на децентрализацијата во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање го мериме преку ИПДУ – индексот на перформансите на децентрализацијата во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање. ИПДУ е збир од показатели кои го отсликуваат нивото што го достигнале општините во однос на примената на политиките за урбанизам и урбанистичко планирање. Овој индекс во анализираниите дванаесет општини за 2008 година изнесува 3,12, додека за 2009 е намален на 3,05. Според ова, просекот од сите општини бележи благо намалување (2,25%).

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

имплементацијата на надлежноста, како и врз база на други индивидуални активности што ги спроведуваат општините, со цел да се обезбеди поголема транспарентност и отчетност на општините за дадената надлежност.

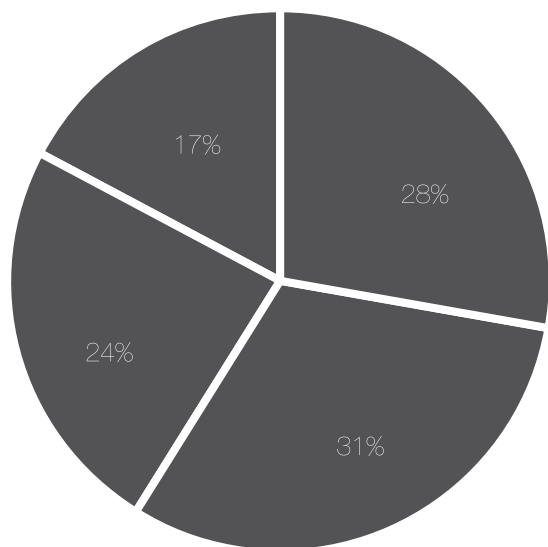
Подиндексите кои го формираат ИФД, особено за 2008 и за 2009, со нивните тежински фактори се дадени во следнава табела:

	Подиндекси	Тежински фактор	PM 2008	PM 2009
1.	ПИ 1 - Имплементацијата на политиките за децентрализација во делот на урбанизмот	28%	2,59	2,62
2.	ПИ 2 - Финансиската состојба на ЕЛС во областа на урбанизмот	31%	3,44	3,13
3.	ПИ 3 - Перформанси на услугите на ЕЛС во делот на урбанизмот	24%	3,13	3,18
4.	ПИ 4 – Транспарентност и отчетност во областа на урбанизмот	17%	3,42	3,42
	ИПДУ		3,12	3,05

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

Соодветните тежинските фактори за секој подиндекс се дадени на графикот подолу.

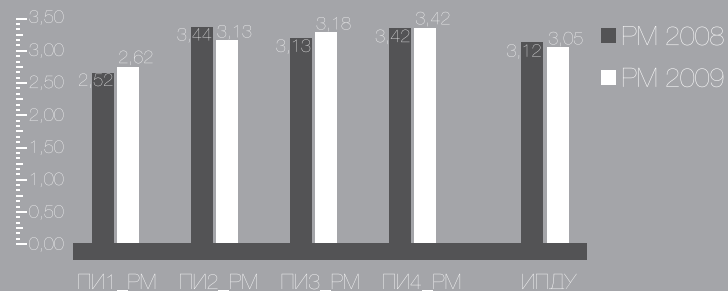
Тежински фактори на Подиндексите



28% - ПИ 1
31% - ПИ 2
24% - ПИ 3
17% - ПИ 4

Вредноста на индексот на перформансите на децентрализацијата во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање (ИПДУ), како и вредностите на подиндексите за 2008 и за 2009 година, на ниво на РМ се дадени на графикот подолу.

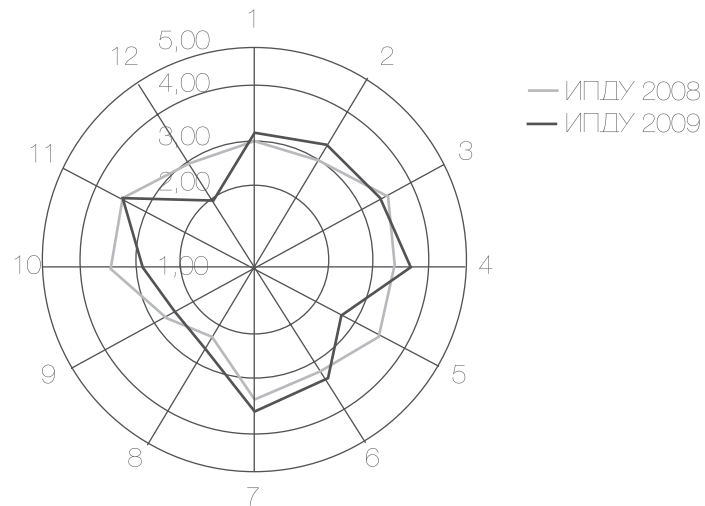
Компаративна анализа на ИПДУ за 2008 и 2009



Од 12-те набљудувани општини во 2008, 6 имале повисока вредност, а 6 слична на средната вредност на ИПДУ за 12-те општини. Во 2009 година 6 имале повисока вредност, 5 имале вредност слична на средната вредност, а една општина имала помал ИПДУ од средната вредност на ИПДУ за 12-те општини. Сликвито, тоа е претставено на следниов график:



На следниов график сликвито се прикажани вредностите на индексот ИПДУ за сите 12 општини поодделно, и тоа и за 2008 и за 2009 година истовремено. Центарот означува вредност 1 на подиндексот, кој се зголемува како се оди кон периферијата до максималната вредност 5.



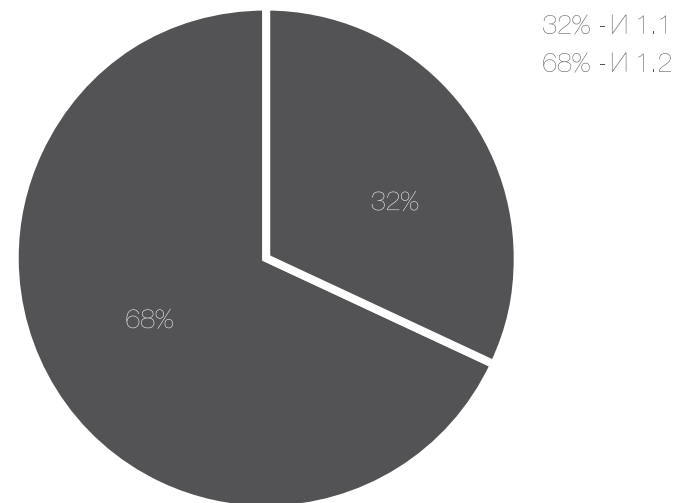
Подолу е даден детален опис на секој подиндекс на ИПДУ и на индикаторите што го формираат тој конкретен подиндекс. Прво е даден опис за секој од индикаторите, а потоа и неговата оценка според критериумите дадени во методологијата погоре во текстот.

3.3.2 Подиндекс на имплементацијата на политиките за децентрализација во урбанизмот

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

Соодветните тежинските фактори за секој индикатор кој го сочинува овој подиндекс се дадени на графикот подолу.

Тежински фактори на индикаторите на ПИ 1



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

Вредноста на овој подиндекс се зголемила од 2,59 на 2,62 во текот на 2008 и 2009 година.

2008			ИНДИКАТОР
ПИ 1	Средна вредност на индикатор	Средна оценка на индикатор	
2,59	0,72	3,83	1.1 Соработката помеѓу општината и централната власт
	1,62	2,00	1.2 Слободата во извршувањето на надлежноста

ИНДИКАТОР	2009		
	Средна оценка на индикатор	Средна вредност на индикатор	ПИ 1
1.1 Соработката помеѓу општината и централната власт	3,92	0,69	2,62
1.2 Слободата во извршувањето на надлежноста	2,00	1,62	

Зголемувањето на овој подиндекс главно се должи на нешто поголемиот број добиени согласности за урбанистичките планови од страна на соодветните министерства во текот на 2009 година.

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

Овој индикатор укажува во колкава мера централната власт ги следи активностите на ЕЛС во областа на донесувањето на урбанистичката документација. Со оглед на фактот дека ЕЛС, според законската регулатива, се должни од соодветните министерства и државни агенции да бараат и да добијат

согласности на својата урбанистичка документација или за дел на други активности поврзани со урбанистичкото планирање, овој индикатор го дава односот меѓу побараните согласности од страна на ЕЛС и добиените согласности од страна на централната власт. Колку е поголем овој индикатор, толку е поголема соработката помеѓу ЕЛС и централната власт. Овој индикатор беше оценет со тежински фактор 32%

Вредноста на овој индикатор е намалена од 0,72 во 2008 на 0,69 во 2009. Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 3,83 (2008) и 3,92 (2009).

Практично, ова значи дека поголем дел од анализираните општини добиле согласност на доставените барања до соодветните министерства, поврзани со носењето на урбанистичката документација во 2009 во однос на 2008 година.

Индикатор 1.2: Слобода во извршувањето на надлежноста

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

И во двете анализирани години (2008 и 2009), овој индикатор има еднаква вредност –1,62. Соодветната просечна оценка за овој индикатор е 2,00 (2008 и 2009).

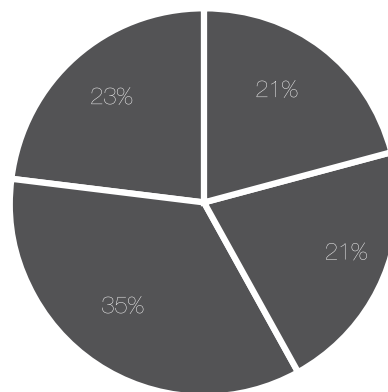
Овој индикатор е единствениот од индикаторите кој

својата вредност ја доби врз база на мислењата на интервјуираните вработени во секторите за урбанизам и на градоначалниците за значењето на степенот на слободата во извршувањето на надлежноста. Земајќи ги предвид резултатите за тоа колкаво значење му се дава на овој индикатор во рамките на подиндексот, вредноста на овој индикатор и во двете анализирани години (2008 и 2009) е константна. Вредноста на оценката на индикаторот ни кажува дека општините на скала од 1 до 5 својата слобода во извршувањето на надлежноста ја оцениле со 2.

3.3.3 Подиндекс на финансиската состојба на општината во урбанизмот

Овој подиндекс се однесува на финансиската способност на општините за имплементирање на надлежноста во областа на урбанизмот и урбанистичкото планирање. Тежинскиот фактор на овој подиндекс е 31/100, т.е. овој подиндекс учествува со тежина 31% во вкупната вредност на ИПДУ. Соодветните тежинските фактори за секој индикатор кој го сочинува овој подиндекс се дадени на графикот подолу.

Тежински фактори на индикаторите на ПИ 2



21% -И 2.1
21% -И 2.2
35% -И 2.3
23% -И 2.4

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите кои го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2008 и 2009, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Вредноста на овој подиндекс се намалила од 3,44 (2008) на 3,13 (2009).

ПИ 2	2008		ИНДИКАТОР
	Средна вредност на индикаторот	Средна оценка на индикаторот	
3,44	0,22	3,08	2.1 Финансиска способност на општината да ги имплементира УП
	2,039	3,92	2.2 Капитални расходи во општината по жител
	0,76	4,08	2.3 Финансиска способноста на општината за изработката на УП
	0,38	2,33	2.4 Капацитети на општината за уривање на бесправно изградените објекти

ИНДИКАТОР	2009		ПИ 2
	Средна оценка на индикаторот	Средна вредност на инди- каторот	
2.1 Финансиска способност на општината да ги имплементира УП	2,67	0,17	3,13
2.2 Капитални расходи во општината по жител	3,58	1.639	
2.3 Финансиска способноста на општината за изработката на УП	3,67	0,66	
2.4 Капацитети на општината за уривање на бесправно изградените објекти	2,33	0,34	

Индикатор 2.1: Финансиска способноста на општината да ги имплементира УП

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

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

Вредноста на овој индикатор е намалена од 0,22 (2008) на 0,17 (2009). Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 3,08 (2008) и 2,67 (2009).

Практично, ова значи дека од вкупните буџети на анализираните општини за 2008 и 2009 само околу 20% се за капитални инвестиции, додека преостанатиот дел се трошат за тековни трошоци и расходи за плати и придонеси.

Индикатор 2.2: Капитални расходи во општината по жител

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

Вредноста на овој индикатор е намалена од 2.039 (2008) на 1.639 (2009). Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 3,92 (2008) и 3,58 (2009).

Практично, ова значи дека анализираните општини трошат околу 7 пати помалку пари по жител во однос на државата, и нивната потрошувачка во 2009 е намалена во однос на 2008.

Индикатор 2.3: Финансиската способноста на општината за изработка на урбанистичките планови (УП)

Овој индикатор индицира колку општините самостојно ја финансираат изработката на УП. Индикаторот се пресметува преку односот на висината на сопствените средства кои

општините ги потрошиле за финансирање на изработката на УП и вкупните средства потрошени за финансирање на изработката на УП. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 35%.

Вредноста на овој индикатор е намалена од 0,76 (2008) на 0,66 (2009). Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 4,08 (2008) и 3,67 (2009).

Ова значи дека анализираните општини, во најголем процент (околу 70%) самостојно ја финансираат изработката на УП.

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

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

Вредноста на овој индикатор е намалена од 0,38 (2008) на 0,34 (2009). Соодветната просечна оценка за овој индикатор е еднаква за двете анализирани години 2,33 (2008 и 2009).

Заклучокот е дека анализираните општини реализирале само околу 35% од предвидените средства за уривање на бесправно изградените објекти.

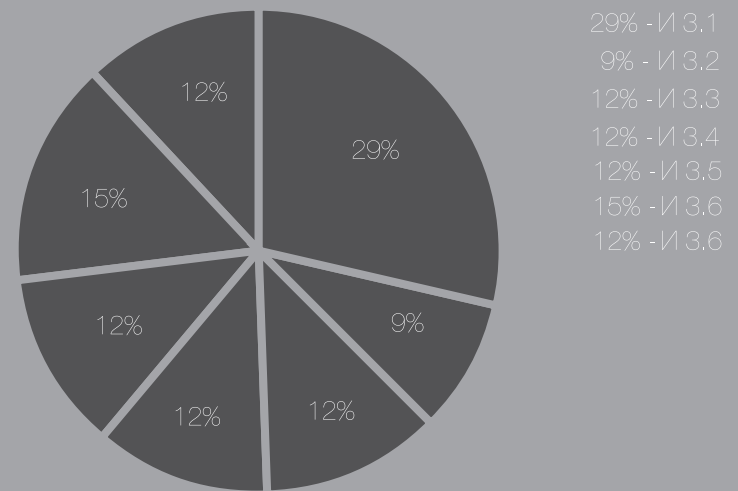
3.3.4 Под индекс на перформансите на општинските услуги во урбанизмот

Овој подиндекс вклучува индикатори кои се однесуваат на

перформансите на услугите што ги даваат општините во делот на урбанизмот и урбанистичкото планирање.

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

Тежински фактори на индикаторите на ПИЗ



Соодветните тежински фактори за секој индикатор кој го сочинува овој подиндекс се дадени на графикот подолу.

Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите кои го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2008 и 2009, се прикажани во следната табела, а даден е и детален опис на секој од индикаторите. Вредноста на овој подиндекс се зголемила од 3,13 (2008) на 3,18 (2009).

2008			ИНДИКАТОР
ПИ 3	Средна вредност на индикаторот	Средна оценка на индикаторот	
3,13	0,07	2,08	3.1 Покриеност со ГУП, ДУП, УП за село и УП вон населено место на територијата на општината
	0,99	5,00	3.2 Ефикасност во издавањето извадок од УП
	0,83	4,25	3.3 Ефикасност во издавањето решение за локациски услови
	0,86	4,42	3.4 Ефикасност во издавањето одобрение за градење
	0,86	4,33	3.5 Ефикасност во издавањето одобрение за употреба
	0,27	1,83	3.6 Перформанси на урбанистичката и на градежната инспекција
	2,58	2,58	3.7 Иновативност во имплементацијата на надлежноста

ИНДИКАТОР	2009		ПИ 3
	Средна оценка на индикаторот	Средна вредност на индикаторот	
3.1 Покриеност со ГУП, ДУП, УП за село и УП вон населено место на територијата на општината	2,08	0,06	3,18
3.2 Ефикасност во издавањето извадок од УП	5,00	0,99	
3.3 Ефикасност во издавањето решение за локациски услови	4,83	0,94	
3.4 Ефикасност во издавањето одобрение за градење	4,50	0,87	
3.5 Ефикасност во издавањето одобрение за употреба	4,33	0,84	
3.6 Перформанси на урбанистичката и на градежната инспекција	1,58	0,19	
3.7 Иновативност во имплементацијата на надлежноста	2,67	2,67	

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%.

Соодветната просечна оценка за овој индикатор е еднаква и во двете анализирани години 2,08 (2008 и 2009).

Очигледно е дека анализираните општини имаат несомнени потреби од зголемување на површината опфатена со УП.

Индикатор 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%.

И во двете анализирани години (2008 и 2009), овој индикатор има еднаква вредност –0,99. Соодветната просечна оценка за овој индикатор е 5,00 (2008 и 2009).

Практично, ова значи дека анализираните општини се речиси 100% ефикасни во издавањето извадок од УП.

Индикатор 3.3: Ефикасност во издавањето решение за локациски услови

Ефикасноста на анализираните општини во издавањето решение за локациски услови се мери преку соодносот на

издадените решенија и поднесените барања. Тежинскиот фактор на овој индикатор е 12%.

Вредноста на овој индикатор е зголемена од 0,83 (2008) на 0,94 (2009). Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 4,25 (2008) и 4,83 (2009).

Заклучокот е дека анализираните општини значително ја зголемиле ефикасноста во издавањето решение за локациски услови, достигнувајќи над 90% ефикасност.

Индикатор 3.4: Ефикасност во издавањето одобренија за градење

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

Вредноста на овој индикатор е зголемена од 0,86 (2008) на 0,87 (2009). Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 4,42 (2008) и 4,50 (2009).

Анализираните општини имаат исто така висока ефикасност и во издавањето одобренија за градење, приближувајќи се кон речиси 90% ефикасност.

Индикатор 3.5: Ефикасност во издавањето одобренија за употреба

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

Вредноста на овој индикатор е намалена од 0,86 (2008) на 0,84 (2009). Соодветната просечна оценка за овој индикатор е еднаква во двете анализирани години 4,33 (2008 и 2009).

Практично, ова значи дека од аспект на издавањето одобренија за употреба анализираниите општини го следат високиот процент на ефикасност (околу 85%), како и за издавањето на другите одобренија и решенија.

Индикатор 3.6: Перформанси на урбанистичката и на градежната инспекција

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

Вредноста на овој индикатор е намалена од 0,27 (2008) на 0,19 (2009). Соодветните просечни оценки за овој индикатор се 1,83 (2008) и 1,58 (2009).

Ова значи дека реализацијата на решенијата за уривање на бесправно изградените објекти во анализираниите општини е со ниски перформанси, односно дека се реализираат само околу 20% од донесените решенија.

Индикатор 3.7: Иновативност во имплементацијата на надлежноста

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

Вредноста на овој индикатор е еднаква со вредноста на оценката на индикаторот и бележи зголемување од 2,58 (2008) на 2,67 (2009).

Практично, ова значи дека анализираниите општини го зголемиле процентот на иновативност во имплементацијата на надлежноста, но сè уште немаат значајни капацитети за имплементација на надлежноста со користење на новите технички достигнувања.

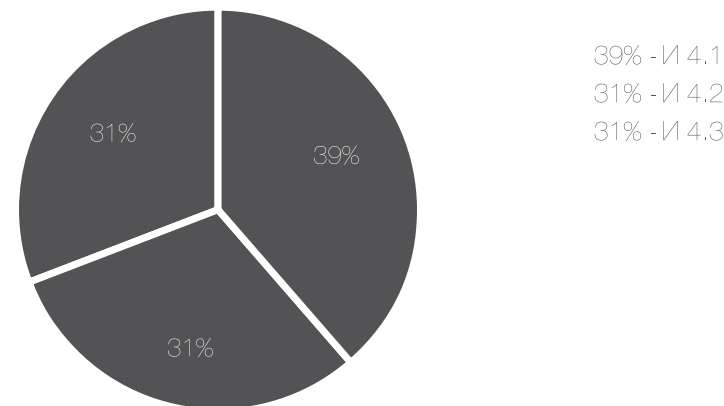
3.3.5 Подиндекс на транспарентноста и отчетноста во урбанизмот

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 ИПДУ. Подолу се дадени вредностите на индикаторите за 2008 и 2009 година.

Соодветните тежински фактори за секој индикатор кој го сочинува овој подиндекс се дадени на графикот подолу.

Тежински фактори на индикаторите на ПИ 4



Вредноста на овој подиндекс и на индикаторите кои го формираат, заедно со соодветните средни оценки од сите анализирани општини за 2008 и 2009, се прикажани во табелата, а подолу е даден детален опис на секој од индикаторите. Вредноста на овој подиндекс е еднаква во двете анализирани години 3,42 (2008 и 2009).

2008			ИНДИКАТОР
ПИ 4	Средна вредност на индикаторот	Средна оценка на индикаторот	
3,42	3,08	3,08	4.1 Степен на вклученост на граѓаните во прашањата за просторното и урбанистичкото планирање од локално значење
	3,83	3,83	4.2 Отчетност за работењето
	3,42	3,42	4.3 Достапност до информациите од јавен карактер

ИНДИКАТОР	2009		
	Средна оценка на индикаторот	Средна вредност на индикаторот	ПИ 4
4.1 Степен на вклученост на граѓаните во прашањата за просторното и урбанистичкото планирање од локално значење	3,17	3,17	3,42
4.2 Отчетност за работењето	3,75	3,75	
4.3 Достапност до информациите од јавен карактер	3,42	3,42	

Индикатор 4.1: Степен на вклученост на граѓаните во прашањата за просторното и урбанистичкото планирање од локално значење

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

Вредноста на овој индикатор е еднаква со вредноста на оценката на индикаторот и бележи зголемување од 3,08 (2008) на 3,17 (2009).

Вредноста на оценката на овој индикатор (околу 3) значи дека анализираните општини имаат просечно добар систем за собирање на повратните информации од граѓаните и организираните форми на граѓанско учество во процедурите за донесување на УП.

Индикатор 4.2: Отчетност за работењето

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

Вредноста на овој индикатор е еднаква со вредноста на оценката на индикаторот и бележи намалување од 3,83 (2008) на 3,75 (2009).

Практично, ова значи дека и покрај намалувањето на вредноста на оценката, анализираните општини имаат релативно висок степен на отчетност во работењето во областа на урбанизмот.

Индикатор 4.3: Пристап до информации од јавен карактер

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

Вредноста на овој индикатор е еднаква со вредноста на оценката на индикаторот и во двете анализирани години (2008 и 2009). Индикаторот има еднаква вредност – 3,42.

Практично, оценката од 3,42 на скалата од 5,00 значи дека анализираните општини во просек навремено одговараат на барањата за пристап до информации од јавен карактер.

	Оценки за Индексот на перформансите на децентрализацијата (ИПД) во 2008 и 2009																
	2008 година																
	Медиан	Авераге	Мин	Маџ	¹² ОПШТИНИ (PM)	Куманово	Тетово	Гостивар	Карпош	Струмица	Велес	Охрид	Боговиње	Дебар	Неготино	Илинден	Старо Нагоричане
ИФД Финансии	2,82	3,02	1,37	4,26	2,96	2,78	2,43	2,40	4,26	3,60	2,85	3,75	1,37	3,14	2,75	4,19	2,69
ИПДО Образование	3,46	3,39	1,97	4,47	3,39	3,44	3,05	3,49	3,48	3,60	3,96	4,47	2,96	3,21	2,96	4,06	1,97
ИПДУ Урбанизам	3,15	3,11	2,37	3,58	3,12	2,90	2,99	3,49	3,23	3,07	3,43	3,34	2,37	3,42	2,60	3,58	2,91
Вкупен ИПД	3,10	3,13	2,02	4,01	3,11	2,98	2,73	2,95	3,81	3,47	3,27	3,83	2,02	3,23	2,77	4,01	2,57

	2009 година																
	Медиан	Авераге	Мин	Маџ	¹² ОПШТИНИ (PM)	Куманово	Тетово	Гостивар	Карпош	Струмица	Велес	Охрид	Боговиње	Дебар	Неготино	Илинден	Старо Нагоричане
ИФД Финансии	2,83	2,90	1,60	3,94	2,81	2,85	2,21	2,31	3,91	3,27	2,75	3,53	1,60	2,71	2,94	3,94	2,81
ИПДО Образование	3,55	3,57	3,04	4,33	3,49	3,50	3,10	3,60	3,65	3,75	4,01	4,33	3,04	3,06	3,16	4,13	3,49
ИПДУ Урбанизам	3,19	3,11	2,44	3,58	3,05	3,02	3,37	3,35	3,51	3,32	2,73	3,54	2,59	2,81	2,44	3,58	3,05
Вкупен ИПД	3,05	3,12	2,21	3,90	3,04	3,06	2,72	2,89	3,75	3,40	3,06	3,73	2,21	2,82	2,87	3,90	3,04

Оценки за задоволството на граѓаните од услугите (истражување 2010)

Области / Надлежности	Median	Average	Min	Max	12 ОПШТИНИ (PM)	Куманово	Тетово	Гостивар	Карпош	Струмица	Велес	Охрид	Боговине	Дебар	Неготино	Илинден	Старо Нагоричане
Образование, култура, спорт	3,14	3,15	2,46	3,74	3,10	3,14	2,95	2,54	3,74	3,54	3,41	3,07	2,46	3,14	3,36	3,43	2,98
Урбанизам	2,71	2,84	2,26	3,51	2,80	2,60	2,81	2,44	3,51	3,37	2,56	2,31	3,01	2,60	3,35	3,21	2,26
Локален економски развој	2,22	2,34	1,85	3,21	2,32	2,29	2,43	1,85	3,00	2,97	2,11	2,16	1,96	2,29	1,91	3,21	1,95
Социјална заштита	2,39	2,24	1,29	3,16	2,31	2,42	2,36	1,96	3,16	2,74	2,30	2,50	1,40	2,42	2,48	1,87	1,29
Комунални дејности	2,87	2,88	2,17	3,71	2,90	2,88	2,77	2,82	3,71	3,45	2,81	3,04	2,17	2,88	2,86	2,95	2,22
Заштита	2,86	2,83	2,02	3,62	2,84	2,83	2,42	2,90	3,62	3,37	2,89	3,16	2,02	2,83	2,94	2,67	2,32
Демократија, транспарентност, отчетност	2,41	2,49	1,59	3,35	2,53	2,26	2,41	2,04	3,35	3,35	2,78	2,75	2,41	2,26	2,14	2,53	1,59
Вкупна средна вредност	2,68	2,70	2,10	3,46	2,71	2,65	2,63	2,37	3,46	3,27	2,71	2,73	2,23	2,65	2,74	2,83	2,10

ГЛАВА 4. ГЛАСОТ НА ГРАЃАНИТЕ

Во рамките на проектот беше реализирано и истражување за мислењето на граѓаните за задоволството од услугите во општините. На прашалникот одговорија вкупно 1.759 граѓани. Испитаниците одговараа на 52 прашања, групирани во 7 области, и 9 дополнителни прашања.

Граѓаните го оценуваа квалитетот на секоја општинска услуга на скала од еден до пет: 1 - многу слаба; 2 - слаба; 3 - добра; 4 - многу добра; 5 - одлична. Според оценките на граѓаните од дванаесетте општини, за секоја општинска услуга поединечно, генералните наоди се следниве:

- Средната оцена за задоволството на граѓаните од сите анализирани услуги што ги добиваат од општините изнесува 2,71.
- Сите услуги се сместени во две нивоа: добро ниво на услуги (помеѓу 2,5 и 3,5), каде што спаѓаат 36 општински услуги, и слабо ниво на услуги (помеѓу 1,5 и 2,5), каде што спаѓаат 16 општински услуги.
- Ниту една од оценуваните услуги не влегува во другите три нивоа на услуги: одлично, многу добро и многу слабо ниво на услуги.

4.1 Анализа на задоволството на граѓаните по области на надлежности

Резултатите од истражувањето покажаа дека следните 10 услуги добија највисоки оценки од аспект на задоволство од услугите на граѓаните од сите 12 општини.

#	Перцепција на услугата	Вкупно задоволство	Задоволителна (3+4+5) %	Незадоволителна (1+2) %
1	Генерална оцена за основното образование	3,45	86,15%	13,85%
2	Генерална оцена за средното образование	3,44	85,70%	14,30%
3	Квалитет и стручност на наставниот кадар	3,37	81,38%	18,62%
4	Водоснабдување и канализација	3,30	78,34%	21,66%
5	Превоз на учениците	3,46	77,76%	22,24%
6	Справување со отпадот (изнесување, транспорт и депонирање)	3,36	77,58%	22,42%
7	Јавно улично осветлување	3,29	76,57%	23,43%
8	Градинки и згрижување на децата	3,28	73,94%	26,06%
9	Урбанистичка уреденост на општината	3,15	73,38%	26,62%
10	Противпожарна заштита	3,10	71,37%	28,63%

Резултатите од истражувањето покажаа дека граѓаните од сите 12 општини се најнезадоволни од следниве 10 услуги:

#	Перцепција на услугата	Вкупно задоволство	Незадоволителна (1+2) %	Задоволителна (3+4+5) %
1	Домови за деца без родители	1,73	81,20%	18,80%
2	Установи за зависници од алкохол и дрога	1,78	79,09%	20,91%
3	Справување со животните скитници	1,94	73,44%	26,56%
4	Активности за зголемување на вработувањето	2,07	68,81%	31,19%
5	Домови за стари лица	2,09	67,93%	32,07%
6	Запознавање на граѓаните со трошењето на општинскиот буџет	2,20	66,40%	33,60%
7	Справување со корупцијата	2,19	65,04%	34,96%
8	Учество на граѓаните и бизнисот при изработката на општинските стратешки документи за развој	2,23	65,04%	34,96%
9	Промовирање на условите за развој на индустрија	2,24	64,47%	35,53%
10	Учество на граѓаните при носење на стратешките одлуки од локално значење	2,27	63,00%	37,00%

Во табелата подолу се претставени вкупните оценки за квалитетот на услугите што ги даваат општините, како и процентите на испитаниците кои дале соодветни оценки за секоја од областите на услуги:

Перцепција на услугата	Вкупно задоволство	1= Многу слаба	2= Слаба	3= Добра	4= Многу добра	5= Одлична
Образование, култура, спорт и рекреација	3,10	11,54%	18,50%	32,23%	23,88%	13,85%
Урбанизам и урбанистичко планирање	2,80	13,60%	27,01%	34,14%	16,82%	8,44%
Локален економски развој	2,32	25,07%	34,96%	26,57%	9,57%	3,83%
Социјална заштита	2,31	33,25%	27,42%	21,46%	11,20%	6,65%
Комунални дејности	2,90	15,35%	22,27%	30,86%	19,88%	11,64%
Заштита на животната средина и природата	2,75	13,86%	27,73%	35,46%	15,40%	7,55%
Заштита и спасување во услови на криза	2,68	14,98%	27,83%	36,98%	14,71%	5,50%
Противпожарна заштита	3,10	10,75%	17,89%	35,16%	23,11%	13,11%
Демократија, транспарентност и отчетност во работата	2,53	22,78%	30,00%	26,39%	12,91%	7,93%

Во табелите подолу се претставени вкупните оценки за задоволството од услугите што ги даваат општините во рамките на посебните области, како и процентот на испитаници кои дале соодветни оценки за секоја од услугите:

Образование, култура, спорт и рекреација

Перцепција на услугата	Вкупно задоволство	1= Многу слаба	2= Слаба	3= Добра	4= Многу добра	5= Одлична
Образование, култура, спорт и рекреација	3,10	11,54%	18,50%	32,23%	23,88%	13,85%
Генерална оценка за основното образование	3,45	2,21%	11,64%	39,99%	31,08%	15,08%
Генерална оценка за средното образование	3,44	2,70%	11,61%	40,34%	30,18%	15,18%
Квалитет и стручност на наставниот кадар	3,37	4,32%	14,30%	36,14%	30,76%	14,48%
Превоз на учениците	3,46	8,51%	13,73%	26,02%	26,71%	25,03%
Исхрана на учениците	2,72	20,62%	23,78%	28,19%	18,12%	9,29%
Библиотеки и музеи	2,75	19,26%	24,61%	27,65%	18,37%	10,11%
Заштита на историското и на културното наследство	2,79	17,45%	23,97%	30,60%	18,47%	9,50%
Понуда на културни настани во општината	2,88	15,76%	22,61%	30,70%	19,68%	11,25%
Спорт и спортски објекти	3,03	13,60%	20,35%	30,06%	21,22%	14,77%

Урбанизам и урбанистичко планирање

Перцепција на услугата	Вкупно задоволство	1= Многу слаба	2= Слаба	3= Добра	4= Многу добра	5= Одлична
Урбанизам и урбанистичко планирање	2,80	13,60%	27,01%	34,14%	16,82%	8,44%
Урбанистичката уреденост на општината	3,15	7,31%	19,32%	37,99%	21,87%	13,52%
Надзор и контролата при изградбата/ реконструкцијата на објектите	2,78	12,89%	29,52%	32,70%	16,83%	8,06%
Урбанистичко планирање во урбаната средина	2,94	10,96%	23,34%	35,90%	20,07%	9,73%

Перцепција на услугата	Вкупно задоволство	1= Многу слаба	2= Слаба	3= Добра	4= Многу добра	5= Одлична
Урбанистичко планирање во руралните средини	2,58	19,10%	29,92%	31,62%	13,04%	6,32%
Издавање документи од областа на урбанизмот	2,69	14,98%	30,62%	32,24%	15,18%	6,98%
Транспарентност на постапките за распределба на земјиштето	2,60	15,90%	32,72%	32,36%	13,63%	5,39%
Работата на катастарот	2,76	15,29%	25,19%	35,49%	15,97%	8,05%

Локален економски развој

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

Социјална заштита

Перцепција на услугата	Вкупно задоволство	1= Многу слаба	2= Слаба	3= Добра	4= Многу добра	5= Одлична
Социјална заштита	2,31	33,25%	27,42%	21,46%	11,20%	6,65%
Градинки и згрижување на децата	3,28	10,92%	15,14%	27,99%	26,82%	19,13%
Социјална грижа и поддршка за сиромашните	2,43	22,46%	33,31%	28,97%	9,44%	5,81%
Социјална грижа и поддршка за старите и изнемоштени лица	2,35	26,10%	33,35%	25,28%	10,25%	5,01%
Услуги за лицата со посебни потреби	2,41	26,99%	30,74%	24,08%	11,00%	7,19%
Домови за стари лица	2,09	41,00%	26,93%	17,87%	10,51%	3,68%
Домови за деца без родители	1,73	53,40%	27,80%	12,68%	4,31%	1,81%
Установи за зависници од алкохол и дрога	1,78	54,49%	24,59%	12,23%	5,31%	3,37%

Комунални дејности

Перцепција на услугата	Вкупно задоволство	1= Многу слаба	2= Слаба	3= Добра	4= Многу добра	5= Одлична
Комунални дејности	2,90	15,35%	22,27%	30,86%	19,88%	11,64%
Водоснабдување и канализација	3,30	7,74%	13,93%	35,47%	26,19%	16,68%
Справување со отпадот (изнесување, транспорт и депонирање)	3,36	7,42%	15,01%	32,21%	25,03%	20,34%
Локални патишта и улици и сообраќајна сигнализација	3,01	10,43%	22,19%	33,54%	23,57%	10,26%
Јавно улично осветлување	3,29	6,74%	16,70%	34,14%	25,56%	16,87%

Перцепција на услугата	Вкупно задоволство	1= Многу слаба	2= Слаба	3= Добра	4= Многу добра	5= Одлична
Паркинг простор	2,50	24,41%	29,75%	24,65%	13,91%	7,28%
Регулација на сообраќајот и јавниот превоз	2,99	10,01%	21,18%	37,85%	21,64%	9,32%
Паркови и зелени површини	3,18	9,54%	19,25%	31,16%	23,29%	16,76%
Пазари за широка потрошувачка (зелени пазари)	3,16	10,62%	18,32%	30,11%	26,49%	14,47%
Одржување на гробиштата	2,76	18,68%	23,37%	30,36%	18,15%	9,44%
Одржување на речните корита	2,61	19,20%	30,25%	28,84%	14,00%	7,71%
Одржување на каналите за наводнување / одводување	2,56	17,75%	31,07%	33,86%	11,95%	5,37%
Справување со животните скитници	1,94	44,12%	29,32%	17,81%	5,82%	2,94%

Заштита

Перцепција на услугата	Вкупно задоволство	1= Многу слаба	2= Слаба	3= Добра	4= Многу добра	5= Одлична
Заштита						
Заштита на животната средина и природата	2,75	13,86%	27,73%	35,46%	15,40%	7,55%
Заштита и спасување во услови на криза	2,68	14,98%	27,83%	36,98%	14,71%	5,50%
Противпожарна заштита	3,10	10,75%	17,89%	35,16%	23,11%	13,11%

Демократичност, транспарентност и отчетност во работата

Во табелата подолу се претставени вкупните оценки за перцепцијата на граѓаните за транспарентноста и отчетноста во работењето на општините, како и процентот на испитаници кои дале соодветни оценки за секое од прашањата:

Перцепција	Вкупно задоволство	1= Многу слаба	2= Слаба	3= Добра	4= Многу добра	5= Одлична
Демократичност, транспарентност и отчетност во работата	2,53	22,78%	30,00%	26,39%	12,91%	7,93%
Достапност до информации од општината	2,91	15,81%	22,39%	30,24%	17,62%	13,94%
Достапност до информации за општинските услуги и активности	2,73	16,17%	30,25%	28,09%	15,49%	10,00%
Достапност до информации за работата Советот на општината	2,57	19,61%	33,50%	25,85%	12,28%	8,75%
Достапност до информации за државните услуги и активности	2,62	17,69%	30,51%	31,23%	13,48%	7,10%
Учество на граѓаните при носењето на стратешките одлуки од локално значење	2,27	28,25%	34,75%	23,61%	8,95%	4,44%
Запознавање на граѓаните за трошењето на општинскиот буџет	2,20	35,39%	31,01%	17,96%	9,15%	6,49%
Промовирање на соработката меѓу различните етнички заедници	2,70	17,14%	27,01%	30,87%	18,51%	6,47%
Справување со корупцијата	2,19	33,81%	31,24%	22,58%	6,96%	5,41%

Генерална оценка за задоволството од услугите

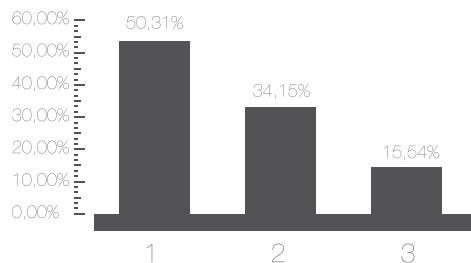
Граѓаните даваа и генерална оценка за тоа колку се задоволни од услугите за коишто е надлежна општината. На графикот се претставени одговорите на испитаниците од дванаесетте општини.

Многу незадоволен	Незадоволен	Ниту задоволен ниту незадоволен	Задоволен	Многу задоволен
3,63%	17,88%	50,06%	20,87%	7,56%

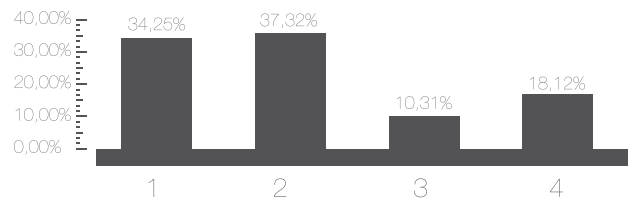
4.2 Анализа на општото задоволство

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

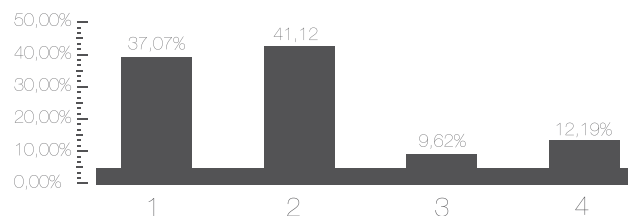
Анализата беше направена преку одредување на процентуалното учество на одделни одговори во однос на вкупниот број одговори за даденото прашање. Подолу, со користење на графичка презентација, се претставени вкупните резултати за сите прашања од втората компонента на истражувањето.



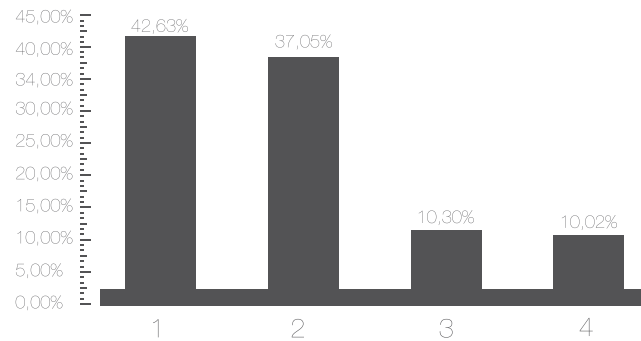
- Дали правите разлика помеѓу услугите кои ги дава централната и услугите кои ги дава локалната власт?
 1. ДА, јасно ми е за што каде да се обратам
 2. Ретко кога знам каде да се обратам
 3. Не, воопшто не правам разлика



- Процедурите од областа на урбанизмот (добивање изводи од план, нумерички податоци, одобрија за градба итн) во периодот кога општината е надлежна (од 2005 наваму) се:
 1. Подобрени
 2. Исти
 3. Влошени
 4. Не знам

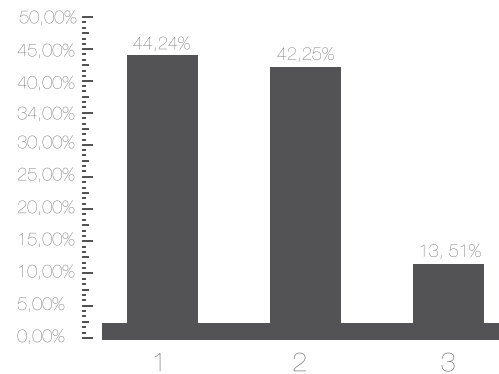


- Генерално, управувањето на општинските власти со училиштата во периодот кога општината е надлежна (од 2005 наваму) е:
 1. Подобрено
 2. Исто
 3. Влошено
 4. Не знам



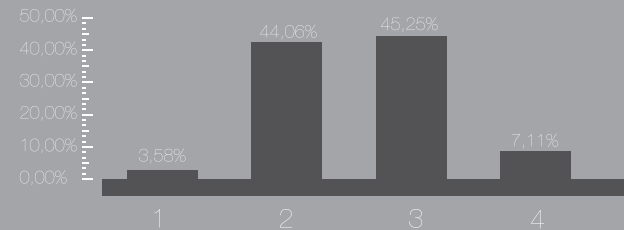
■ Локалниот развој на општината од 2005 наваму е:

1. Зголемен
2. Ист
3. Намален
4. Не знам



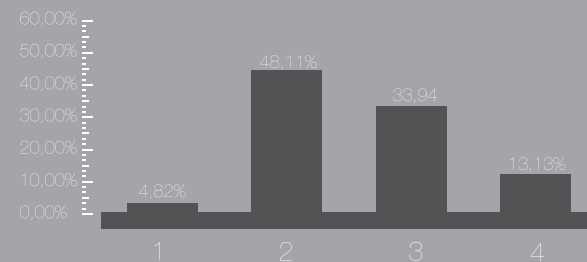
■ Општината ја промовира локалната култура, традиција и уметност

1. Доволно
2. Недоволно
3. Не знам



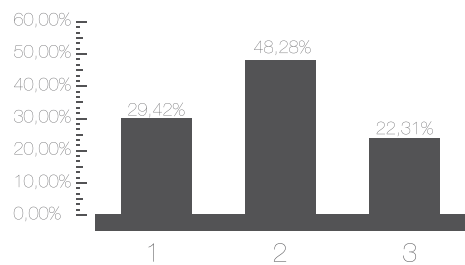
■ Цените за водовод и канализација се:

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

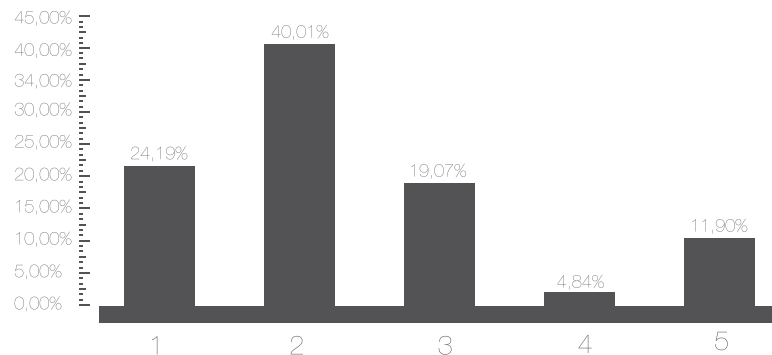


■ Цените за отпад и јавна чистота се:

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



- За даноците кои ги плаќам кон општината чувствувам дека добивам услуги:
1. Со добар квалитет
 2. Со слаб квалитет
 3. Не знам



- Дали би ја препорачале општината како добро место за живеење:
1. Сигурно ќе ја препорачам
 2. Веројатно ќе ја препорачам
 3. Нема да ја препорачам
 4. Не знам /не сум сигурен

4.3 Компаративни анализи на резултатите од истражувањето на задоволството на граѓаните

Демографија на испитаниците	Вкупно	Мажи	Жени	Од 18 до 25 години	Помеѓу 26 и 45 години	Помеѓу 46 и 65 години	Над 65 години	Урбани	Рурални	Македонци	Албанци	Други
Вкупно задоволство според перцепција на услугата												
Образование, култура, спорт и рекреација	3,10	3,03	3,17	3,00	3,10	3,16	3,36	3,18	2,94	3,21	2,79	3,05
Урбанизам и урбанистичко планирање	2,80	2,74	2,86	2,84	2,80	2,72	3,05	2,82	2,75	2,81	2,78	2,64
Локален економски развој	2,32	2,29	2,35	2,34	2,31	2,33	2,30	2,34	2,27	2,34	2,25	2,29
Социјална заштита	2,31	2,27	2,34	2,20	2,36	2,31	2,37	2,49	1,95	2,40	2,07	2,05
Комунални дејности	2,90	2,85	2,95	2,81	2,95	2,89	3,07	3,05	2,61	3,02	2,57	2,86
Заштита	2,84	2,79	2,90	2,66	2,91	2,89	3,02	2,98	2,57	3,05	2,30	2,66
Демократичност, транспарентност и отчетност во работата	2,53	2,49	2,58	2,46	2,53	2,59	2,57	2,66	2,28	2,61	2,36	2,29

Демографија на испитаниците	Вкупно	Мажи	Жени	Од 18 до 25 години	Помеѓу 26 и 45 години	Помеѓу 46 и 65 години	Над 65 години	Урбани	Рурални	Македонци	Албанци	Други
Вкупно задоволство според перцепција на услугата												
Образование, култура, спорт и рекреација	3,10	3,03	3,17	3,00	3,10	3,16	3,36	3,18	2,94	3,21	2,79	3,05
Генерална оценка за основното образование	3,45	3,41	3,50	3,46	3,48	3,41	3,44	3,47	3,43	3,47	3,41	3,43
Генерална оценка за средното образование	3,44	3,37	3,50	3,52	3,42	3,38	3,46	3,45	3,42	3,45	3,43	3,33
Квалитет и стручност на наставниот кадар	3,37	3,31	3,43	3,31	3,40	3,36	3,41	3,36	3,38	3,40	3,25	3,51
Превоз на учениците	3,46	3,42	3,50	3,27	3,46	3,58	3,85	3,35	3,67	3,54	3,21	3,66
Исхрана на учениците	2,72	2,64	2,79	2,44	2,74	2,90	2,94	2,83	2,50	2,86	2,32	2,72
Библиотеки и музеи	2,75	2,69	2,82	2,55	2,74	2,89	3,33	2,97	2,30	2,94	2,22	2,53
Заштита на историското и на културното наследство	2,79	2,72	2,85	2,67	2,76	2,89	3,04	2,94	2,47	2,93	2,38	2,57
Понуда на културни настани во општината	2,88	2,80	2,96	2,79	2,83	2,99	3,25	3,07	2,50	3,02	2,47	2,75
Спорт и спортски објекти	3,03	2,92	3,15	2,93	3,03	3,06	3,51	3,16	2,77	3,23	2,45	2,87

Демографија на испитаниците	Вкупно	Мажи	Жени	Од 18 до 25 години	Помеѓу 26 и 45 години	Помеѓу 46 и 65 години	Над 65 години	Урбани	Рурални	Македонци	Албанци	Други
Вкупно задоволство според перцепција на услугата												
Урбанизам и урбанистичко планирање	2,80	2,74	2,86	2,84	2,80	2,72	3,05	2,82	2,75	2,81	2,78	2,64
Урбанистичка уреденост на општината	3,15	3,07	3,23	3,18	3,16	3,06	3,55	3,21	3,01	3,24	2,95	2,74
Надзор и контрола при изградбата/реконструкцијата на објектите	2,78	2,70	2,86	2,78	2,79	2,74	2,93	2,81	2,70	2,83	2,62	2,74
Урбанистичко планирање во урбаната средина	2,94	2,88	3,01	3,00	2,94	2,87	3,21	2,95	2,93	2,97	2,88	2,95
Урбанистичко планирање во руралните средини	2,58	2,55	2,60	2,74	2,54	2,46	2,83	2,59	2,54	2,54	2,75	2,27
Издавање документи од областа на урбанизмот	2,69	2,65	2,73	2,72	2,69	2,63	2,92	2,67	2,70	2,66	2,76	2,61
Транспарентност на постапките за распределба на земјиштето	2,60	2,56	2,65	2,63	2,59	2,55	2,82	2,61	2,57	2,57	2,67	2,56
Работа на катастарот	2,76	2,70	2,83	2,69	2,84	2,68	2,96	2,79	2,71	2,76	2,81	2,57

Демографија на испитаниците	Вкупно	Мажи	Жени	Од 18 до 25 години	Помеѓу 26 и 45 години	Помеѓу 46 и 65 години	Над 65 години	Урбани	Рурални	Македонци	Албанци	Други
Вкупно задоволство според перцепција на услугата												
Локален економски развој	2,32	2,29	2,35	2,34	2,31	2,33	2,30	2,34	2,27	2,34	2,25	2,29
Активности за зголемување на вработувањето	2,07	2,11	2,03	2,11	2,09	2,03	2,03	2,08	2,04	2,05	2,14	2,05
Промовирање и стимулирање на локалниот економски развој	2,39	2,36	2,43	2,37	2,41	2,38	2,42	2,43	2,32	2,42	2,32	2,38
Обезбедување услуги за развој на земјоделието	2,47	2,45	2,50	2,43	2,43	2,59	2,44	2,51	2,38	2,54	2,26	2,45
Промовирање на условите за развој на МСП	2,52	2,46	2,59	2,59	2,49	2,55	2,48	2,54	2,47	2,59	2,29	2,59
Промовирање на условите за развој на индустријата	2,24	2,18	2,31	2,28	2,22	2,25	2,33	2,23	2,26	2,26	2,21	2,22
Учество на граѓаните и на бизнисот при изработката на општинските стратешки документи за развој	2,23	2,20	2,26	2,29	2,23	2,20	2,03	2,28	2,10	2,21	2,30	2,05

Демографија на испитаниците	Вкупно	Мажи	Жени	Од 18 до 25 години	Помеѓу 26 и 45 години	Помеѓу 46 и 65 години	Над 65 години	Урбани	Рурални	Македонци	Албанци	Други
Вкупно задоволство според перцепција на услугата												
Социјална заштита	2,31	2,27	2,34	2,20	2,36	2,31	2,37	2,49	1,95	2,40	2,07	2,05
Градинки и згрижување на децата	3,28	3,19	3,37	3,07	3,30	3,40	3,66	3,58	2,67	3,51	2,66	2,90
Социјална грижа и поддршка за сиромашните	2,43	2,38	2,48	2,33	2,45	2,45	2,63	2,60	2,08	2,53	2,17	2,24
Социјална грижа и поддршка за старите и изнемоштени лица	2,35	2,33	2,37	2,24	2,39	2,35	2,51	2,52	2,00	2,43	2,15	2,09
Услуги за лицата со посебни потреби	2,41	2,36	2,46	2,23	2,49	2,42	2,53	2,57	2,08	2,53	2,11	2,02
Домови за стари лица	2,09	2,04	2,14	1,97	2,21	2,04	1,85	2,26	1,74	2,18	1,87	1,88
Домови за децата без родители	1,73	1,75	1,72	1,79	1,78	1,64	1,52	1,86	1,50	1,71	1,82	1,61
Установи за зависници од алкохол и дрога	1,78	1,78	1,79	1,75	1,84	1,75	1,72	1,91	1,54	1,83	1,70	1,57

Демографија на испитаниците	Вкупно	Мажи	Жени	Од 18 до 25 години	Помеѓу 26 и 45 години	Помеѓу 46 и 65 години	Над 65 години	Урбани	Рурални	Македонци	Албанци	Други
Вкупно задоволство според перцепција на услугата												
Комунални дејности	2,90	2,85	2,95	2,81	2,95	2,89	3,07	3,05	2,61	3,02	2,57	2,86
Водоснабдување и канализација	3,30	3,28	3,33	3,23	3,31	3,34	3,47	3,46	3,00	3,38	3,06	3,33
Справување со отпадот (изнесување, транспорт и депонирање)	3,36	3,33	3,39	3,32	3,33	3,40	3,50	3,46	3,15	3,48	3,06	2,96
Локални патишта и улици и сообраќајна сигнализација	3,01	2,92	3,11	2,92	3,05	3,01	3,13	3,18	2,67	3,17	2,51	2,99
Јавно улично осветлување	3,29	3,27	3,31	3,31	3,29	3,25	3,53	3,38	3,12	3,35	3,15	3,12
Паркинг простор	2,50	2,41	2,59	2,38	2,55	2,47	2,84	2,60	2,31	2,57	2,22	2,72
Регулација на сообраќајот и на јавниот превоз	2,99	2,92	3,06	2,90	2,99	3,04	3,33	3,08	2,82	3,14	2,51	3,07
Паркови и зелени површини	3,18	3,12	3,26	3,05	3,22	3,24	3,48	3,41	2,74	3,42	2,53	2,85
Пазари за широка потрошувачка (зелени пазари)	3,16	3,09	3,23	3,02	3,23	3,18	3,27	3,44	2,60	3,33	2,66	3,05
Одржување на гробиштата	2,76	2,73	2,81	2,57	2,94	2,65	2,78	2,90	2,52	2,88	2,45	2,86
Одржување на речните корита	2,61	2,58	2,64	2,50	2,69	2,55	2,83	2,81	2,22	2,71	2,27	2,77
Одржување на каналите за наводнување / одводување	2,56	2,53	2,59	2,56	2,66	2,41	2,51	2,68	2,37	2,56	2,57	2,59
Справување со животните скитници	1,94	1,94	1,94	1,87	2,01	1,92	1,86	2,06	1,71	1,98	1,82	1,91

Демографија на испитаниците	Вкупно	Мажи	Жени	Од 18 до 25 години	Помеѓу 26 и 45 години	Помеѓу 46 и 65 години	Над 65 години	Урбани	Рурални	Македонци	Албанци	Други
Вкупно задоволство според перцепција на услугата												
Заштита	2,84	2,79	2,90	2,66	2,91	2,89	3,02	2,98	2,57	3,05	2,30	2,66
Заштита на животната средина и на природата	2,75	2,67	2,83	2,64	2,82	2,73	2,93	2,89	2,46	2,93	2,24	2,58
Заштита и спасување во услови на криза	2,68	2,64	2,73	2,48	2,75	2,75	2,78	2,77	2,50	2,85	2,26	2,53
Противпожарна заштита	3,10	3,05	3,15	2,85	3,17	3,17	3,34	3,27	2,76	3,37	2,39	2,87

Демографија на испитаниците	Вкупно	Мажи	Жени	Од 18 до 25 години	Помеѓу 26 и 45 години	Помеѓу 46 и 65 години	Над 65 години	Урбани	Рурални	Македонци	Албанци	Други
Вкупно задоволство												
Демократичност, транспарентност и отчетност во работата	2,53	2,49	2,58	2,46	2,53	2,59	2,57	2,66	2,28	2,61	2,36	2,29
Досталност до информации од општината	2,91	2,82	3,01	2,85	2,89	3,03	2,98	3,06	2,62	3,05	2,56	2,60
Досталност до информации за општинските услуги и активности	2,73	2,66	2,80	2,70	2,72	2,78	2,75	2,88	2,43	2,85	2,45	2,39
Досталност до информации за работата Советот на општината	2,57	2,52	2,62	2,43	2,59	2,65	2,58	2,73	2,26	2,69	2,26	2,41
Досталност до информации за државните услуги и активности	2,62	2,56	2,68	2,54	2,66	2,65	2,39	2,78	2,27	2,72	2,36	2,37
Учеството на граѓаните при носење на стратешките одлуки од локално значење	2,27	2,26	2,27	2,20	2,23	2,34	2,38	2,36	2,07	2,28	2,28	2,05
Запознавање на граѓаните за трошењето на општинскиот буџет	2,20	2,18	2,23	2,14	2,18	2,28	2,37	2,34	1,91	2,24	2,13	1,95
Промовирање на соработката меѓу различните етнички заедници	2,70	2,68	2,73	2,62	2,72	2,75	2,81	2,78	2,54	2,75	2,61	2,51
Справување со корупција	2,19	2,17	2,21	2,10	2,22	2,22	2,15	2,26	2,04	2,21	2,16	2,04



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

352.075:711]:005.548.1(497.7)"2008/09"(047)
352.073.52:005.548.1(497.7)"2008/09"(047)

СЛЕДЕЊЕ на процесот на децентрализација во РМ: извештај

2008-2009 : перформанси на општините во
Република Македонија 2008-2009:
мислење на граѓаните за квалитетот на услугите во општините -
2010. - Скопје : Фондација Институт отворено општество -
Македонија,
2011. - 110 стр. : граф. прикази ; 21 см

Публикацијата е во рамките на проектот:
"Мониторинг на спроведувањето на децентрализацијата во
Република Македонија
2008-2009"

ISBN 978-608-218-085-4

а) Локална самоуправа - Урбанизам - Мониторинг - Македонија -
2008-2009 - Извештаи

б) Локална самоуправа - Финансирање -
Мониторинг - Македонија - 2008-2009 - Извештаи

COBISS.MK-ID 87117066