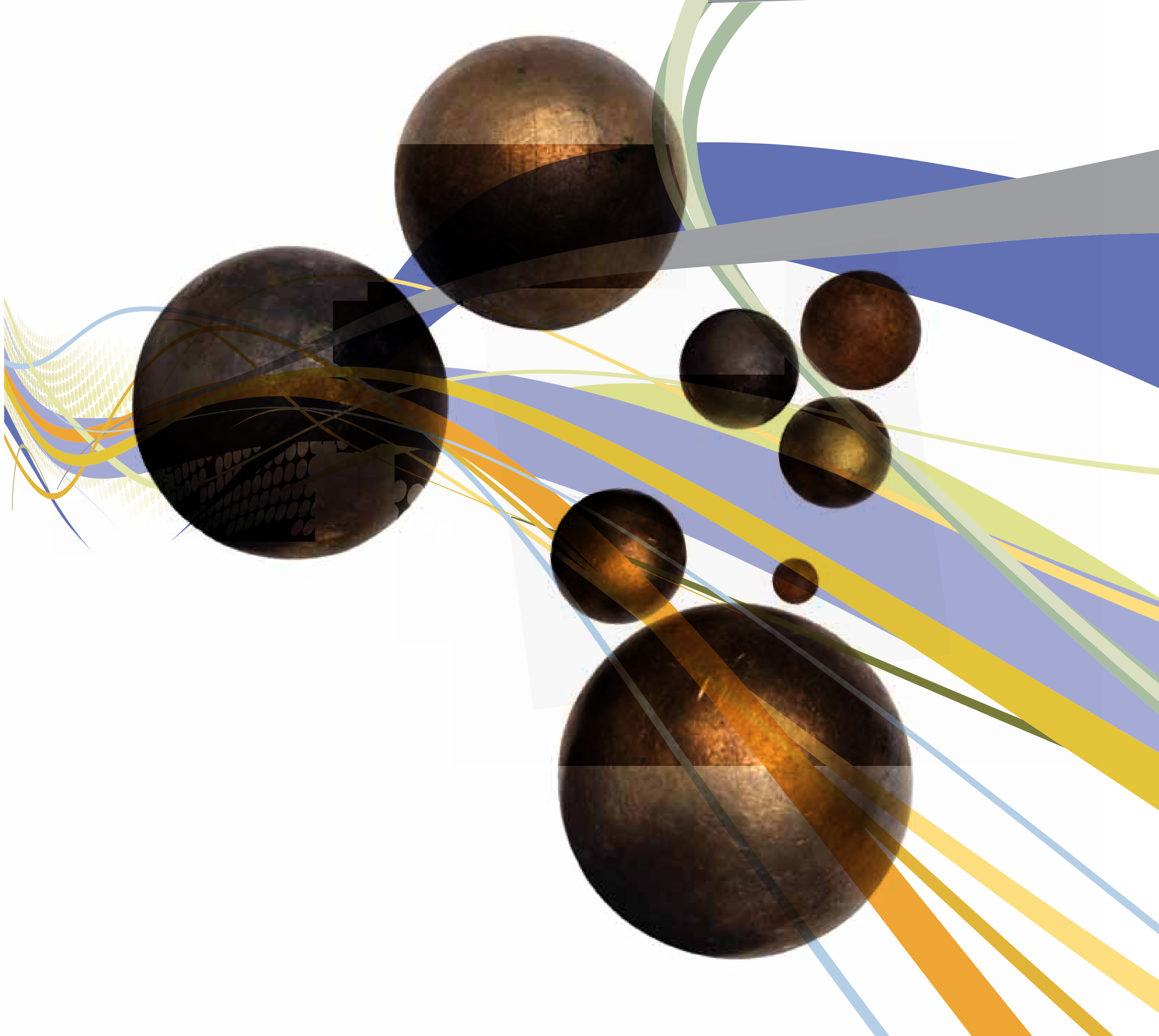
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
Министерство за локална самоуправа

ПРОГРАМА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И РАЗВОЈ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

2011-2014



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
Министерство за локална самоуправа

Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија

2011-2014

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА
ДА ОДЛУЧУВАМЕ ЗА СЕБЕ

Ноември, 2011

The Ministry of Local-Self Government extends gratitude to the United Nations Development Programme (UNDP)
and United States Agency for International Development (USAID) for
the financial and technical support provided in preparation of the document

The views expressed herein are those of the document drafting group and do not necessarily reflect the
official position of the United Nations Development Programme (UNDP) and
United States Agency for International Development (USAID)

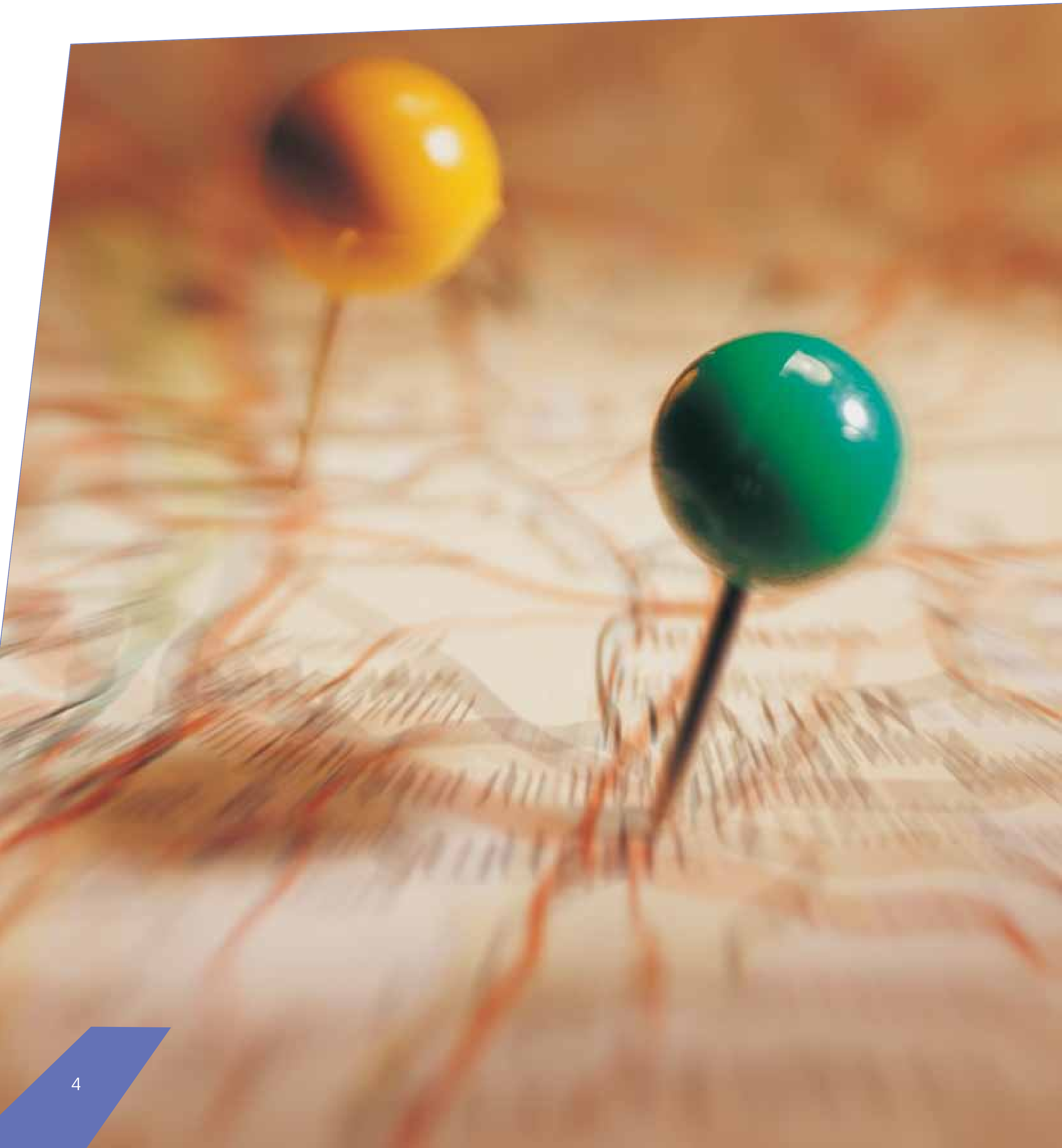
Почитувани,

Пред Вас е четвртата Програма за спроведување на процесот на децентрализација. Донесувањето на оваа Програма, кореспондира со одбележувањето на 10 годишнината од потпишувањето на Охридскиот рамковен договор, во кој, децентрализацијта на власта е еден од најважните сегменти и услов за негова успешна имплементација.
Новата Програма се однесува на периодот до 2014 година, во кој, Владата на Република Македонија во континуитет ќе продолжи да ги реализира дефинираните приоритети. Сите тие се насочени кон остварување на среднорочните цели кои секогаш во фокусот го имаат граѓанинот. Суштината и на оваа Програма е преку реализација на низа осмислени мерки да се поттикне подинамичен локален економски развој кој што ќе влијае на квалитетот на живеење во локалната заедница. Остварувањето на оваа цел е во корелација со обезбедувањето на поголема финансиска стабилност на општините, намалување на диспаритетите меѓу планските региони и општините, поттикнување на учеството на граѓаните во донесувањето на одлуки за прашања од локална надлежност, како и воспоставување на партнерства меѓу единиците на локалната самоуправа, со граѓанскиот сектор и со други релевантни организации и субјекти.
Општините во Република Македонија со децентрализацијата на власта се одговорни за спроведувањето на многу политики кои што во себе ги имаат вградено европските стандарди. Исто така општините се вклучени во програми преку кои можат да бидат директни корисници на средства од фондовите на европската Унија, како што е Програмата за прекугранична соработка. Општините се едни од клучните субјекти во процесот на интегрирање на Република Македонија во Европската Унија. И во иднина приоритет ќе биде јакнењето на административните капацитети на локалната самоуправа, но и поттикнување на соработката на сите нивоа. Соработката меѓу централната и локалната власт, соработката меѓу општините како услов за обезбедување на поквалитетни и поекономични услуги за граѓаните, но и соработката во подготовката на заеднички проекти кои што ќе бидат конкурентни во обезбедувањето на средства од фондовите на Европската Унија и од други меѓународни и билатерални програми.

Почитувани,

Само со заедничка работа, голема посветеност и разбирање има резултати, особено во спроведувањето на еден толку комплексен и долготраен процес, како што е децентрализацијата, во кој се вклучени голем број на субјекти, вклучувајќи ги и граѓаните. Нивните оценки за ефектите од овој програмски документ ќе имаат големо влијание во креирањето и во спроведувањето на идните политики на Министерството за локална самоуправа, затоа што ние сме тука за нив, за граѓаните.

Невзат Бејта,
министер за локална самоуправа



1. Вовед

Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014 е подготвена врз основа на направената анализа која што го опфати изминатиот петгодишен период на суштинско спроведување на децентрализираните надлежности од страна на единиците на локалната самоуправа и на ангажираноста на надлежните министерства кои што беа вклучени во реформските зафати во областа на локалната самоуправа во изминатите десет години, по измените на Уставот на Република Македонија во 2001 година и донесувањето на Законот за локална самоуправа, во јануари 2002 година.

Со имплементацијата на законите за локална самоуправа, за финансирање на единиците на локалната самоуправа, за територијална организација на локалната самоуправа, на градот Скопје и уште четириесетина други што задираат во сферата на локалната самоуправа, се децентрализираше власта, голем обем на административни функции, на ресурси, како и испораката на голем број на услуги. Како резултат на процесот на децентрализација, единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) се здобија со сериозни административни, финансиски и човечки ресурси за спроведување на надлежностите.

Спроведената анализа на процесот на децентрализација во Република Македонија покажа дека, иако почетните предизвици се уште не се сосема надминати, единиците на локалната самоуправа имаат направено голем исчекор во градењето на сопствените капацитети за добро владеење на локално ниво. Во перспектива, среднорочниот преглед на процесот на децентрализација, направен врз основа на анализата, ја реафирмираше важноста од продолжување на процесот на децентрализација во функција на подобрување на квалитетот на живеење на сите граѓани. Прегледот исто така ја потврди констатацијата дека и покрај сложеноста и комплексноста на процесот на децентрализација, државата за релативно кусо време успеа да формулира сеопфатна рамка и систем на локална самоуправа. И иако процесот на децентрализација веќе покажува видни резулати, се уште има потенцијал за инвестирање на нова енергија и истражување на нови перспективи кои може да се реализираат во блиска иднина.

Спроведувањето на реформата на локалната самоуправа во Република Македонија и процесот на децентрализација како нејзин суштински сегмент, за цел ги има натамошната демократизација на општеството, како и подобрување на јавните услуги за граѓаните. Имајќи ги предвид досегашните резултати, но и слабости, во оваа фаза на имплементација на процесот на децентрализација, може да се констатира дека во следните три години, главни предизвици ќе бидат: демократското управување на локално ниво и интегриран и одржлив развој на единиците на локалната самоуправа. Овие елементи се особено важни за создавање на амбиент за привлекување инвестиции, економски раст и постигнување развој кој подеднакво ќе се грижи за економските, социјалните и еколошките аспекти на ниво на ЕЛС.

Европските стандарди и искуства, но и добрите практики кои што веќе ги имаат некои општини, можат да генерираат дополнителен импулс кој би го придвижил процесот нанапред и би помогнал во приближувањето на власта до граѓаните. Во еден процес на документирање, воедначено разбирање и широко комуницирање на резултатите, научените лекции можат да послужат како насока и инспирација за креаторите на политики на централно ниво, локалните власти и администрацијата, како и на организациите на граѓанско општество и на граѓаните и да помогнат во консолидирањето на процесот во наредниот период.

2. Стратешки параметри на програмата

Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014 се заснова на идентификуваните придобивки и слабости од досегашното спроведување на процесот, во следните области:

1) правната рамка за пренос на надлежности и ресурси;
2) фискалната децентрализација;
3) испораката на услуги и институционалниот капацитет на ЕЛС;
4) локалната демократска пракса и учеството на граѓаните, и
5) комуникацијата, координацијата, мониторингот и евалуацијата на политиките, на хоризонтално и на вертикално ниво.

ПРАВНА РАМКА ЗА ПРЕНОС НА НАДЛЕЖНОСТИ И РЕСУРСИ	
Напредок	Главни предизвици
Постојната правна рамка ја дава неопходнатата основа за консолидација и напредок во преносот на надлежности на ЕЛС.	Правната рамка и измените и дополнувањата на правната рамка понекогаш се премногу обемни, во однос на капацитетите на ЕЛС, и нивните можности да ги разберат, да ги следат и да ги спроведуваат активностите кои што произлегуваат.
Преносот на надлежности на ЕЛС напредува.	Напредокот варира во смисла на динамиката и длабочината, и постојат предизвици во спроведувањето на секоја од пренесените надлежностисо оглед дека 85-те ЕЛС се хетерогени.
Главниот фокус на централната власт и на локалните власти е ставен на преносот на надлежностите согласно законската рамка.	Недоволност од стандардизирани параметри според кои би се мереле резултатите во однос на квалитетот на испораката на услуги на ниво на ЕЛС.
Постојниот институционален систем за комуникација и координација на процесот на децентрализација бележи растечки број на актери и институции кои се вклучени во процесот.	Системот е фрагментиран, се уште е нецелосно транспарентен и му треба координација, кохерентност и лидерство. Министерството за локална самоуправа, ресорните министерства (вклучително и реструктуираното Министерство за информатичко општество и администрација – МИОА), Секретаријатот за спроведување на рамковниот договор и ЕЛС треба повторно да ги осмислат своите мисии, визии, организациска структура, буџет и човечки ресурси за истите да бидат усогласени со новите и сложени потреби кои се појавуваат.
Граѓаните полека почнуваат да ги идентификуваат децентрализираните области кои имаат “**видливи ефекти во однос на нивниот секојдневен живот и животот на нивните семејства**”.	Постои перцепција на присуство на значително влијание на централните власти врз локалната самоуправа, како и дека целосните ефекти од процесот на децентрализација се уште не се доволно видливи за просечниот граѓанин.
Централната власт и ЕЛС работат заедно во многу области во процесот на децентрализација.	Постои потреба за нови начини за артикулирање и зајакнување на вертикалната (централна-ЕЛС) и хоризонтална (помеѓу ЕЛС) комуникација и координација.
Во одредени области во креирањето на политиките и за одредени активности, се уште е неопходна примената на пристапот одгоре-надолу.	Пристапот одгоре-надолу во креирањето на политиките треба постепено да се заменува со постратешки и поартикулиран пристап во кој ЕЛС би добиле поголеми одговорности за одржливиот човеков и економски развој.

ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Напредок	Главни предизвици
Фискалната децентрализација бележи напредок во последните пет години, од аспект на зголемување на капацитетите на ЕЛС за собирање и менаџирање на локалните даноци и такси, на грантовите од централната власт, како и зголемување на изворите на финансирање по основ на концесии, продажба на државно градежно земјиште и др.	Некои ЕЛС се уште не можат да ги решат своите долгови и таквата состојба претставува главен проблем за премин во т.н. втора фаза од фискалната децентрализација, што долгорочно сериозно ја намалува нивната финансиска стабилност.
ЕЛС добија управни и административни надлежности во областа на даноците и таксите. Во најголем дела на општините (над 90%) е завршен процесот на влез во втората фаза од фискланата децентрализација. Во исто време, ЕЛС управуваат со повеќе средства на пофлксибилен начин поради зголемениот обем на трансферите (дотации) во областа на образованието. Културата, социјаната заштита (главно градинки) и противпрожарната заштита.	ЕЛС се разликуваат по фискалните капацитети не само во смисла на преземање на новите финансиски надлежности или искористување на новите финансиски можности, туку уште повеќе во смисла на спроведување на надлежноста на транспарентен и отчетен начин со поголемо вклучување на граѓаните во донесувањето на одлуките, особено при креирањето и реализацијата на буџетот.
Иницијативи за преиспитување на актуелниот систем на финансирање на ЕЛС преку блок и наменски дотации и за негово редизајнирање, со цел да се намалат постојните диспаритети, особено изразени помеѓу урбаните и руралните општини. Градење на систем на воедначување, врз основа на фискалните капацитети на општините.	Постојат големи диспаритети меѓу ЕЛС, како резултат на постојниот систем на финансирање преку наменски и блок дотации за финансирање само на трансферираните установи кои што главно се лоцирани во поголемите, урбани општини.
Процесот на фискална децентрализација главно е третиран во рамките на финансиските и економски димензии. Фокусот беше ставен на ЕЛС како финансиски единици.	Промовирање на пошироко и поинтегрирано гледање на фискалната децентрализација како средство, а не цел, како и артикулирање на процесот со вклучување на други димензии како политички, институционални, програмски, како и прашања поврзани со транспарентноста и отчетноста. Нагласка на ЕЛС како единица за локално демократско управување.
Дефинирањето на минимум стандарди за обезбедување услуги претставува стратешка цел.	Минимум стандардите за обезбедување услуги не се целосно операционализирани и применливи на сите ЕЛС.
Воспоставувањето на меѓуопштинска соработка придонесе многу општинини да ги зајакнат капацитетите за извршување на одделни надлежности и испорака на услуги на поекономичен начин.	Наттамошно поттикнување на меѓуопштинската соработка, како начин да се воедначат услугите на локално ниво, наспроти различните фискални капацитети на ЕЛС.
Капацитетот за администрирање на данокот на имот е значително подобрен, што резултираше со зголемување на средствата собрани по тој основ, изразено на национално ниво.	Поинтензивна поддршка на ЕЛС за собирање и администрирање на даноците како и поефективна примена на методологијата за проценка на пазарот.
Граѓаните ја препознаваат важноста на фискалната децентрализација.	Граѓаните сметаат дека фискалната децентрализација се уште не е целосно спроведена и затоа се уште не го гледаат вистинскиот ефект и резултати.

ИСПОРАКА НА УСЛУГИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	
Напредок	Главни предизвици
Прашањето на испораката на услуги и институционалните капацитети на локалната самоуправа почна да се третира, иако сеуште недоволно во споредба со она што е предвидено со правната рамка и од аспект на очекуваните ефекти на фискалната децентрализација.	Заради интензитетот на процесот и преголемата нагласка на преносот на надлежности, ресурси и фискални одговорности, ЕЛС имаат потешкотии да се справат со сите предизвици поврзани со испораката на услуги.
Граѓаните се релативно задоволни со испораката на услуги од страна на ЕЛС, по отпочнувањето на процесот на децентрализација.	Граѓаните не се целосно задоволни со услугите кои ги даваат општините бидејќи немаат почувствувано некоја поголема разлика во смисла на испораката на јавни услуги, која би се препишала на процесот на децентрализација.
Агендата за зајакнување на капацитетите и ресурсите на ЕЛС бележи напредок.	Како и во многу други земји, најголем предизвик за локалната самоуправа во Република Македонија е ограничениот капацитет на најголем број локални власти ефективно да ги искористат новите надлежности, да одговорат на променетите регулативи и да обезбедат квалитетни услуги на граѓаните и претприемачите.
Постојната платформа за градење на капацитетите на ЕЛС во однос на испораката на услуги е честопати раководена од параметрите на понудата, а не од побарувачката. Органите на управа на централно ниво, (Министерството за локална самоуправа, ресорните министерства вклучително и реструктуираното Министерство за информатичко општество и администрација – МИОА) ги обезбедија неопходните капацитети и се фокусираа на обука и градење на човечки ресурси.	Постои потреба од воспоставување на интегрирана институционална рамка која при градењето на капацитетите ќе се води од “побарувачката”. Вклученост на на централната и на локалната власт 1) на индивидуално ниво (лицата од ресорните министерства кои се вклучени во процесот, вработените во локалната самоуправа и избраните функционери), 2) на организациско ниво (министерствата, локалната самоуправа, организациите на невладиниот сектор) и 3) на системско ниво (системи за интегрирано управување, информации и испораката на услуги). Во оваа фаза, е неопходна посветеност на прашањата поврзани со организациските и системските капацитети на ЕЛС за испорака на услуги, како на пр. јавни-приватни партнерства, како и поспецијализирана обука за спроведување на административни надлежности и испорака на услуги. Самиот обем на дефицитот, како и отсуството на систем за размена на информации, укажува дека ниту централната власт ниту ЗЕЛС не можат тоа да го сторат сами, ниту пак изолирано.
Владата и донаторите промовираа и поддржаа голем број активности за градење на капацитетите и иницијативи за испорака на услуги.	И покрај заложбите, постојат многу оскудни информации во однос на резултатите од работењето и капацитетот за испорака на услуги на ниво на ЕЛС. Досега, нема мерливи резултати од конкретната испорака на услуги на ниво на ЕЛС, по пренесувањето на надлежностите. Не постои сеопфатен систем за мерење и следење на напредокот или проблемите во однос на капацитетите и испораката на јавни услуги.
Постои разбирање дека ЕЛС мораат да имаат капацитети за да ги преточат централните процеси во локална динамика и подобра испорака на јавни услуги.	Да се надградат локалните капацитети преку мотивирање на вработените во ЕЛС и експериментирање со пристапи за управување кои бараат подобро работење и постигнување мерливи резултати во однос на услугите, како социјални така и претприемачки.

ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТСКА ПРАКСА И ГРАЃАНСКА ПАРТИЦИПАЦИЈА

Напредок	Главни предизвици
Локалната демократска пракса во Република Македонија бележи напредок иако се работи за комплексен, повеќеслоен процес, врамен во формални правила и практики, главно дефинирани од страна на централните власти.	Развивање на иституционални механизми во ЕЛС за поттикнување на граѓанското учество во процесите на донесување на одлуки на локално ниво, како и јакнење на капацитетите на единиците на локалната самоуправа за соработка со граѓанскиот сектор, за заедничко имплементирање на проекти, како и за консултација на одделни целни групи при креирање на локални политики.
Транспарентноста и отчетноста се препознаени како важни елементи.	Развивање на нови вештини, алатки и практики во рамките на ЕЛС и во граѓанскиот сектор за пошироко и континуирано информирање на граѓаните, како и за поголема транспарентност и оттчетност во работењето. Барањата од организациите на граѓанско општество и граѓаните за поголема транспарентност и отчетност како и заложбите на локалните функционери да одговорат на таквите барања се уште се нешто на што треба да се работи.
Граѓаните се свесни дека децентрализацијата е процес и дека ќе има пречки и проблеми и имаат високи очекувања и надежи дека со напредокот на процесот, резултатите ќе бидат поголеми.	Избраните функционери на локално ниво и граѓаните се уште се во процес на учење на вештините за практикување на локалната демократија.

КООРДИНАЦИЈА, КОМУНИКАЦИЈА И МОНИТОРИНГ

Напредок	Главни предизвици
Децентрализацијата донесе фундаментални промени во организацијата и структурата на власта на централно и на локално ниво.	Натамошно развивање на институционалните механизми за вертикална и хоризонтална комуникација и координација.
Поставени основи за комуникација и координација на засегнатите страни.	Посериозно вклучување на засегнатите страни во процесите на консултација и координација, како и појасно дефинирање на нивните улоги во натамошната имплементација на процесот. Во текот на последните неколку години, процесот на децентрализација еволуираше и во смисла на опфатот и во смисла на потребите, што значи дека не само што се вклучија повеќе актери/чинители, туку се искристализираа и нови прашања, предизвици и области за градење политики на кои треба да се посвети внимание.
Постојниот "систем" за координација, комуникација и мониторинг започна добро да функционира и покрај различните нивоа и обем на одговорност на актерите и на институциите кои што партиципираат во него.	Потреба да се одржи лидерството, водството и поддршката на процесот и во следната фаза преку информиран и координиран процес на управување кој би ги вклучил сите актери и нивоа преку силно лидерство со силна политичка волја и технички капацитет.
Препознаено е лидерството на Министерството за локална самоуправа.	Потреба од градење на адекватни капацитети за комуникација и координација на Министерството за локална самоуправа и на Министерството за финансии за да се обезбеди координирана техничка помош и водство на МЛС.

КООРДИНАЦИЈА, КОМУНИКАЦИЈА И МОНИТОРИНГ	
Напредок	Главни предизвици
Зголемено користење на податоци и индикатори.	Недостатокот на индикатори за појдовната состојба (квалитативни и квантитативни) и сеопфатен систем за мониторинг и евалуација (МиЕ) создаваат потешкотии да се добие кохерентна слика за работата на ЕЛС.
Во законите експлицитно се препознава потребата од интегрирана стручна советодавна група каква што е Работната група за децентрализација (РГД), како и Комисијата за следење и оценка на исполнетоста на условите за преминување во втора фаза од процесот на фискална децентрализација и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините, за следење на напредокот во процесот на фискална децентрализација.	Интегрираната стручна советодавна група (РГД) да прерасне во стратешки механизам, како што всушност првично беше и предвидено и да има клучна улога во промовирањето на дијалог за политиките, изработка на стратешки документи, анализи и на генерирање нови идеи.
Во раната фаза, постоеја обиди да се формулира и спроведе комуникациска стратегија за процесот на децентрализација.	Да продолжи комуникацискиот пристап "одгоре-надолу" со цел да се обезбеди комуникација на процесот на децентрализација преку промовирање на нормативната рамка, информирање на пошироката јавност и организирање на дебати, со што сите чинители во процесот, ќе имаат пристап до референтни информации кои ќе им овозможат подобро да го разберат процесот, резултатите и предизвиците и да се вклучат во дијалогот за политиките. Организирање на кампањи за информирање на пошироката јавноста за да се олесни размената на информации за процесот на децентрализација и потешкотиите поврзани со истиот. Во однос на комуникацијата на процесот на децентрализација се искристализираа неколку предизвици: недостаток на детални насоки (стандарди) за хоризонтална и вертикална комуникација, како и за начинот на пстратешко користење на алатките за комуникација. Комуникацијата да биде составен дел од системот за координацијата и мониторинг. Неопходни се целосно функционални центри за општински услуги како точки за комуникација и информирање.

3. Приоритети на Програмата

Врз основа на спроведената анализа и среднорочниот преглед за спроведување на процесот на децентрализација, се идентификувани четири програмски области како основа за Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014:

1) **Институционално реорганизирање на централно и локално ниво согласно одговорностите,**
2) **Зајакнување на постојните и формулирање на нови концепти и инструменти за да се поддржи процесот на децентрализација и на одржлив развој на локалната самоуправа ,**
3) **Воспоставување на одржлив систем за градење на капацитетите на локално ниво во кој ќе партиципираат сите релевантни институции на централно и на локално ниво**
4) **Развивање на индикатори за мерење на квалитетот на услугите на ЕЛС (испорака на услуги)**
5) **Редизајнирање на системот за мониторинг и евалуација на спроведувањето на политиките за развој на локалната самоуправа.**

Целта е да се максимизира ефектот од придобивките на децентрализацијата и да се поттикне понатамошен напредок на процесот и да се создадат солидни предуслови за инвестиции, економски раст и одржлив развој на локално ниво. Овие четири области заедно артикулирани како дел од интегрирана програмска платформа ќе обезбедат:

- зајакнувањето на фискалните капацитети на ЕЛС,
- зајакнување на капацитетите за добро управување (институционалните, административните и капацитетите за комуникација и координација),
- испорака на воедначени и поквалитетни услуги,

Врз основа на анализата на процесот на децентрализација и среднорочниот преглед, овие четири области и соодветните активности (прикажани во табелата) се подеднакво приоритетни во оваа фаза на процесот. Изборот на активностите е определен од два фактора. Првиот фактор е политички, односно се однесува на потребата централните власти и ЕЛС да покажат волја за нивно реализирање. Вториот фактор е финансискиот, кој зависи од расположливите средства за реализирање на предвидените активности.

За да може ефективно да се продолжи со процесот на децентрализација во Република Македонија, во следните три години треба да се постигне напредок во сите четири области. Главен приоритет е да се зајакне постојното институционално лидерство и структура за спроведување на децентрализацијата и воопшто реформата на локалната самоуправа. Министерството за локална самоуправа (МЛС), како и другите надлежни министерства, ЕЛС и ЗЕЛС одиграа важна улога во последната деценија. Неопходно е во наредниот период да се потврди улогата на Министерството за локална самоуправа како координатор на процесот на децентрализација во Република Македонија. Исто така е потребно да се појаснат улогите на другите чинители, вклучувајќи го и Министерството за информатичко општество и администрација и на ЗЕЛС, како и да се спроведат неопходние промени за ефективна поддршка на следната фаза на децентрализацијата. Да се подобри административната координација хоризонтално со другите надлежни министерства и вертикално со ЕЛС и со ЗЕЛС и да се прифати еден постратешки институционален пристап кон спроведувањето и развивањето на процесот.

Друг приоритет е да се зајакнат и/или осмислат нови алатки за поддршка на следната фаза на процесот на децентрализација. Тоа подразбира формулирање на нови насоки и стандарди за зајакнување на улогата на Работната група за децентрализација (РГД) и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините;

расположливост на нови извори на консултација и техничка помош; по потреба вклучување на претставници од соодветните собраниски комисии, деловни здруженија, здруженија на граѓани и академски и истражувачки институции; подготовка на Стратегија за хоризонтална и вертикална комуникација, нови одредници и протоколи за работа на индивидуално и на институционално ниво; ефективно спроведување на законите и, унапредување на постојната законска рамка..

Клучен приоритет е и градењето на капацитети на ЕЛС за поддршка на следната фаза на процесот на децентрализација. Во извесна мерка, капацитетите мора да се подобрат преку дефинирање и спроведување на повеќе позитивни стимули за подобро работење. Приоритет во наредниот период е да се обезбеди систем за обука на локалната администрација, управуван од претставници од централната власт и од локалната самоуправа, со цел да се обезбеди интегриран пристап во обезбедувањето на обуки врз основа на потребите на ЕЛС, со целосно користење на расположливите ресурсите од државната администрација. Подобрувањето на капацитетите на ЕЛС треба да резултира со подобра испорака на услуги, транспарентност, отчетност и развој на претприемништвото.

Клучни области во кои е потребно да се зајакнуваат капацитетите на ЕЛС се: капацитети за зголемување на сопствените извори на приходи преку ефективна наплата на локалните даноци и такси, градење на јавно-приватни партнерства за испорака на услуги, капацитети за партиципативно управување, јакнење на капацитети за финансирање на повеќе годишни капитални проекти со склучување на договори за заем или емитување на општински обврзници.

Исто така неопходно е да се зајакнат капацитетите на надлежните министерства за формулирање и спроведување на политики за финансирање на децентрализираните надлежности, вклучително и пресметка на трансферите, како и за собирање и анализа на податоци, комуникација и координација на политиките и за мониторинг и евалуација на процесот на децентрализација.

Постоењето на резултати, односно ориентација кон резултатите од работењето е важен аспект на локалното управување и процесот на децентрализација. Таквата ориентација би водела кон подобрување на работењето во смисла на квалитетот, квантитетот и насочување кон добрата и услугите кои ЕЛС можат да ги испорачаат и обезбедат. Во прилог на таквата цел, постои итна потреба од градење и/или зајакнување на системот за мониторинг и евалуација на услугите, кој може да ја прикаже не само почетната состојба, туку и да даде квалитативни и квантитативни индикатори.

Во наредниот период е неопходно да се изгради механизам кој ќе дава информации не само за имплементацијата на законите од аспект на обемот на спроведување на надлежности туку и за тоа каков тип на производи се создаваат на локално ниво кои што ќе придонесат за поефикасно, поефективно, потранспарентно и поодговорно извршување на одговорностите и испораката на услугите. Систем кој ќе обезбеди повисоко ниво на разбирање и знаење за тоа како процесот ги постигнува планираните цели, како се споредуваат резултатите и колку ефективно тие придонесуваат кон поширoките цели за демократско управување и одрживиот човеков развој. Таквиот систем освен солидна интегрирана компонента за мониторинг и информирање, треба да има и и високо ниво на искористување на наодите и индикаторите од процесот на мониторинг и евалуација. Овој процес подразбира вклученост и на централната и на локалните власти, како и на организациите на граѓанско општество кои што може да одиграат клучна улога.

4. Цели на Програмата, компоненти и пристап

Главна цел на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014 е да го поддржи процесот на децентрализација кој што навлегува во фаза на ефектуирање на досегашните напори за градење на децентрализиран, оддржлив и функционален систем на локална самоуправа и видливост на придобивките.

Преку ефективно развивање, спроведување и следење на политиките, специфичните цели кон кои е насочена Програмата се однесуваат на:

- **намалување на фискалните диспаритети и поттикнување на локалниот економски развој преку унапредување на системот на финансирање на ЕЛС**
- **партиципативно владеење на локално ниво,**
- **административни капацитети на ЕЛС, соодветни на одговорностите,**

Преку остварување на специфичните цели се очекува да се постигнат следните резултати:

- **унапреден систем на локалната самоуправа,**
- **воедначен пристап до поквалитетни услуги,**
- **зголемена доверба меѓу локалните власти и граѓаните,**
- **координирана и континуирана испорака на квалитетни обуки, врз основа на потребите на ЕЛС, преку максимално искористување на расположливите ресурси на државната и на јавната администрација,**

Секоја од активностите на Програмата, без разлика дали се спроведува на централно или на ниво на ЕЛС, има за цел да го подигне институционалното ниво на спроведување на процесот на децентрализација и учеството на клучните чинители, вклучително и граѓанското општество и бизнис секторот. Програмата се стреми кон градење лидерства, капацитет за децентрализирано управување и администрирање и ефективност на јавниот сектор. Крајните корисници на ефектите од Програмата се граѓаните на Република Македонија, преку обезбедување на одржлив и ингериран локален развој, ефикасна и ефективна испорака на услуги, како и развој на партиципативната демократија.

Програмата има за цел создавање поволни услови на локално ниво за ефективно спроведување на политиките за децентрализација на власта; подобрување на учеството на граѓаните во процесите на планирање, донесување одлуки и постигнување транспарентност и отчетност; зајакнување и хармонизирање на постојните национални системи и институционални рамки за подобро спроведување, управување и координација со процесот на децентрализација на централно ниво и со ЕЛС; и градење на оддржлив систем за мониторинг и евалуација кој ќе содржи информации за почетната состојба и мерливи индикатори за да се следи напредокот.

Имплементацијата на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа 2011-2014 ќе биде координирана од страна на Министерството за локална самоуправа, за што е неопходно да се зајакне системот на хоризонтална и вертикална комуникација и координација, преку посветено учество на голем број на чинители во процесот на децентрализацијата, вклучително и ЕЛС и ЗЕЛС.

Програмата има тригодишна рамка која започнува во 2012 година, но исто така се содржани и транзициони активности предвидени за последниот квартал од 2011 година. Преку спроведување на конкретни активности, Програмата ќе придонесе за консолидирање и проширување на процесот на децентрализација и приоретизирање на краткорочните и среднорочните цели. Програмата има широк опфат со цел да се ефектуираат резултатите, да се промовира порационално и поефикасно распоредување на ресурсите и да се создадат синергии во прилог на затворање на проблемите и подобрување на вкупните резултати и ефекти.

5. Предности и ризици за имплементација на Програмата

Предности

- Целосен мандат на Владата за имплементација на Програмата;
- Широко разбирање на потребата да се поддржи следната фаза на процесот на децентрализација;
- Широко споделена национална определба за пристап во Европската унија која ги дефинира националните политики и стратегии;
- Финансиска и техничка помош од донаторите; и
- Анализата и Среднорочниот преглед на процесот на децентрализација направен во 2011 година, кој дава основа за можностите, предизвиците, ризиците и потребите за натамошно спроведување на процесот.

Ризици

- Преточување на Програмата во резултати, со оглед на можноста да се појават предизвици, како што се недостаток на разбирање на процесот на децентрализација кај клучните чинители, до недоволни заложби од страна на ресорните министерства и на ЕЛС;
- Недоволни и несоодветни финансиски и административни капацитети во рамките на Министерството за локална самоуправа и Министерството за финансии;
- Недоволни и несоодветни финансиски и административни капацитети на ЕЛС
- Одговорни лица во ресорните министерства како и членови на Работната група за децентрализаиција и Комисијата за следење на напредкот во процесот на децентрализација нема да имаат доволно поддршка и/или знаење/експертиза за да можат да ја одиграат очекуваната лидерска улога.
- Потенцијална неусогласеност помеѓу декларираниот висок приоритет на процесот на децентрализација од страна на Владата и перцепциите во рамките на ресорните министерства дека тоа се "вообичаени работи" ;
- Можни потешкотии во практичната имплементација на донаторската поддршка во следните неколку години, вклучително и ригидности во однос на финансирањето.

6. Корисници на Програмата

Со оглед на широкиот опфат на резултатите што се очекуваат од Програма и големиот број на учесници кои што ќе бидат вклучени во нејзината имплементација, корисници на програмата се:

- Министерство за локална самоуправа
- Министерство за финансии
- Министерство за информатичко општество и администрација (МИОА)
- Другите релевантни министерства и институции:
  - Министерство за образование и наука,
  - Министерство за труд и социјална политика,
  - Министерство за култура,
  - Министерство за животна средина,
  - Министерство за здравство,
  - Министерство за економија,
  - Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство,
  - Министерство за правда,
  - Секретаријат за европски прашања,
  - Секретаријат за рамковен договор,
  - Агенција за млади и спорт,
  - Агенција за државни службеници,
  - Биро за регионален развој,
- Работна група за децентрализација (РГД)
- Единици на локална самоуправа (ЕЛС)
- ЗЕЛС
- Центри за регионален развој
- Невладини и непрофитни организации, асоцијации и фондации, образовни и академски институции;

7. Табеларен приказ на целите, резултатите и активностите

Главна цел	Активности	Резултати
Сеопфатен и одржлив локален развој	1. Координирано спроведување на локалните и регионалните развојни политики со оние на национално ниво.	Економски зајакнати и развојно ориентирани ЕЛС

Специфични цели	Активности	Резултати
1. Ефективно развивање, спроведување и следење на политики за развој на локалната самоуправа	1. Редизајнирање на системот за хоризонтална и вертикална комуникација и координација, преку воведување на информатичко-комуникациони технологии и системи за планирање, спроведување, следење и оценка на политиките за развој на локалната самоуправа. 2. Реорганизирање на надлежната административна структура во МЛС	Унапреден систем на локална самоуправа
2. Намалување на фискалните диспаритети и поттикнување на локалениот економски развој преку унапредување на системот на финансирање на ЕЛС	1. Завршување на втората фаза од фискалната децентрализација и пристап до блок дотации на сите општини 2. Утврдување на транспарентни критериуми за дистрибуција на трансферите од централната власт 3. Подготовка на анализи за избор на модели за воведување на инструменти за одреден степен на воедначување на приходните разлики.	Воедначен пристап до поквалитетни услуги

Специфични цели	Активности	Резултати
3. Партиципативно владеење на локално ниво	1. Воспоставување на инструменти за поттикнување на соработката меѓу ЕЛС и граѓанскиот сектор 2. Воспоставување на соодветни административни структури на локално ниво за водење на консултативните процеси 3. Зајакнување на капацитетите на ЕЛС за поттикнување на граѓанското учество во процесите на консултација 4. Воспоставување на процедури за финансирање на проекти во соработка со граѓанскиот сектор	Зголемување на довербата меѓу локалните власти и граѓаните
4. Административни капацитети на ЕЛС соодветни на одговорностите	1. Воспоставување на одржлив систем за градење на капацитетите на локално ниво во кој ќе партиципираат сите релевантни институции на централно и на локално ниво	Координирана и континуирана испорака на квалитетни обуки, врз основа на потребите на ЕЛС, преку максимално искористување на расположливите ресурси на државната и на јавната администрација