ИЗВЕШТАЈ
ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

Скопје, мај 2022

Содржина

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ 3
ВОВЕД..... 4
ПОИМИ 5
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ 7
МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНКАТА 11
I.ОПШТА ЦЕЛ НА ОСР 11
II. ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ ОД ОЦЕНКАТА 17
III. МЕТОДОЛОГИЈА НА ОС НА ЗМОС 17
IV. ОПИС НА ПРЕДМЕТОТ НА ОЦЕНКАТА 20
V.ПРОЦЕС НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНКАТА 22
V.1. Анкета со општини 22
V.2. Фокус групи и полу-структурирани интервјуа 29
V.3. Анализа на правната регулатива, документи, извештаи и анализи релевантни за ОСР 30
V.3.1. Правна регулатива и документи 30
V.3.2. Извештаи, анализи и истражувања 41
VI. ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ 42
ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНКА ЗА 5-ТЕ ОСКИ 42
ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ПО ОСКИ: 43
ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА 43
ОБЛИЦИ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА 48
УСОГЛАСЕНОСТ НА ДРУГИТЕ СЕКТОРСКИ ЗАКОНИ СО ЗМОС 51
ПОТТИКНУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ФИНАНСИРАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА. 52
НАДЗОР 55
VII. ПРЕПОРАКИ 56
Оска 1: ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА 58
Оска 2: ОБЛИЦИ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА 58
Оска 3: УСОГЛАСЕНОСТ НА ДРУГИТЕ СЕКТОРСКИ ЗАКОНИ СО ЗМОС 59

Оска 4: ПОТТИКНУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ФИНАНСИРАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА........ 59
Оска 5:НАДЗОР........ 60
ПРИЛОЗИ........ 60
БИБЛИОГРАФИЈА........ 60
ПРАВНИ И ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ, АНАЛИЗИ И ИЗВЕШТАИ:........ 60
ИНТЕРВЈУА........ 61
ПРАШАЛНИК ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ОДРЕДБИТЕ ОД ЗАКОНОТ ЗА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА........ 62

Графикон 1: Број на население во вашата општина........ 23
Графикон 2: Број на вработени во општинската администрација........ 23
Графикон 3: Во која од надлежностите сметате дека треба да се воспостави МОС........ 26
Графикон 4: Што треба да се преземе да се зголеми и подобри МОС........ 28
Графикон 5: МОС е важен механизам за вршење на работи од надлежност на ЕЛС........ 44
Графикон 6: Дали вашата општина врши или претходно вршела работи од своја надлежност преку воспоставување на МОС (според население)........ 45
Графикон 7: Дали за вршње на работи во одредени надлежности на ЕЛС треба да се воспостави задолжителна МОС........ 45
Графикон 8: Постапка за воспоставуање на МОС согласно ЗМОС........ 46
Графикон 9 Дали постоечките облиц на МОС се доволни и ги исполнуваат потребите на општините за воспоставување на МОС........ 49
Графикон 10 Дали вашата општина заедно со општините партнери има формирано кординативно тело за следење на МОС........ 50
Графикон 11 Дали вработените во вашата ЕЛС учествувале во обуки за МОС?........ 54
Графикон 12: Што треба да се преземе да се зголеми и подобри МОС........ 55

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

БРРР	Биро за рамномерен регионален развој

ГО	Граѓански организации
ДИЛС	Државен инспекторат за локална самоуправа
ДЗС	Државен завод за статистика
ЕУ	Европска унија
ЗЕЛС	Здружение на единиците на локалната самоуправа
ЗЛС	Законот за локална самоуправа
ЗГФ	Здруженија на граѓани и фондации
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МОС	Меѓу- општинска соработка
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МФ	Министерство за финансии
МТСП	Министерство за труд и социјална политика
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
ОРД	Охридски рамковен договор
ОСР	Оценка за спроведување на регулативата
РСМ	Република Северна Македонија
УНДП	Програма за развој на Обединетите Нации
ФООМ	Фондација отворено општество Македонија
ФРЛЗ	Фондација за развој на локалните заедници

ВОВЕД

Извештајот ги содржи резултатите од оценката на спроведувањето на Законот за меѓуопштинска соработка (Службен весник на РМ, бр. 79 од 24.06.2009 година).

Оценката на спроведувањето на Законот за меѓуопштинска соработка е наменета за потребите на Министерството за локална самоуправа и се спроведува со поддршка на УНДП во рамките на проектот „По КОВИД: општините како двигатели на одржливиот развој“. .

Целта на оценувањето на спроведувањето на Законот е да се оцени успешноста на процесот на спроведување и да се идентификуваат области за натамошно унапредување на примената на Законот за меѓуопштинска соработка.

Овој процес се спроведува согласно Методологијата на Владата на Република Северна Македонија за оценка на спроведувањето на регулативата.

Процесот на спроведување на оценката беше координиран од претставници на Министерството и на УНДП, а извештајот е подготвен од страна на Д-р. Мемет Мемети, консултант, чија работа е поддржана од канцеларијата на УНДП во Скопје..

Во рамките на процесот беа организирани и спроведени: анкета со сите 80 општини и градот Скопје; истражување на јавното мислење; регионални консултативни средби и полу-структурирани интервјуа и анализа на правната регулатива, плански документи, меѓународни документи, извештаи и анализи релевантни за ОСР.

Во Извештајот збирно се прикажуваат резултатите од спроведениот процес, стекнатите сознанија, како и препораките за можни измени и дополнувања на Законот.

ПОИМИ

За утврдување на клучните прашања за оценката на спроведувањето на Законот, потребно е да се дефинираат основните поими со кои се користи Законот, а основа за дефинирање на поимите, претставува член 2 од Законот за локалната самоуправа, каде се определува значењето на изразите употребени во Законот. Едновремено, се користат и други поими кои се дефинираат во текстот на Законот за меѓуопштинска соработка на , а кои се неопходни за утврдување на централните прашања на оценката:

"Меѓуопштинска соработка" е соработка што се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели. Под меѓуопштинска соработка се подразбира и вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини врз основа на склучен договор меѓу општините.

"Заеднички работни тела и комисии" се постојани работни тела и комисии формирани од две или повеќе општини за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот на општината или на советот на општината.

"Заедничко административно тело"административно тело за извршување на одделни надлежности основани или укинати врз основа на одлука донесена со мнозинство гласови од вкупниот број членови на секој од советите на општините.

"Заедничко јавно претпријатие" јавно претпријатие основано од две или повеќе општини за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење.

"Заедничка јавна установа" јавна установа формирана од две или повеќе општини за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење во областа на

образованието, културата, социјалната заштита, детската заштита и во други дејности определени со закон.

"Општина" е единица на локална самоуправа, како заедница на жителите на одредено подрачје, утврдено со закон, која преку своите органи и преку администрацијата и организираните јавни служби, овозможува вршење на надлежностите пропишани со закон;

"Прописи" се општи акти со кои советот го уредува вршењето на надлежностите на општината;

"Меѓународна соработка на општините" е секое дејствие на општините од Република Македонија преземено во согласност со закон, заради воспоставување соработка меѓу нив и локалните заедници или локалните власти на една или повеќе други држави, како и членување на нивните асоцијации во меѓународни организации на локалните заедници или локалните власти;

"Процес на одлучување" е збир на активности на советот кои се состојат од: дефинирање и определување на прашања кои треба да се решат; предлози и решенија; разгледување и донесување на прописи и мерки;

"Непосредно учество на граѓаните" е поединечно или колективно вклучување на жителите на општината во одлучувања за работи од локално значење во различни нивоа на одлучување;

"Надлежност на општината" е збир на работи од јавен интерес од локално значење кои општината, во согласност со закон, има право да ги врши на своето подрачје и е одговорна за нивното извршување;

"Делегирање на извршувањето" е пренесување на вршењето на определени работи од надлежност на еден орган на друг орган, при што работата се врши од името, по упатствата и одговорноста на органот кој го пренел извршувањето;

"Работи од јавен интерес од локално значење" се работи од интерес на целата локална заедница или одделни нејзини делови кои се утврдени со закон;

"Договор за извршување на работи од јавен интерес од локално значење" е договор со кој општината овластува определено правно или физичко лице во име и во интерес на општината, да врши работи од јавен интерес од локално значење;

"Јавни служби" се непрофитни организации за вршење на јавни услуги (јавни претпријатија и јавни установи), кои вршат дејност од јавен интерес од локално значење;

"Јавни услуги" е вршење на работи од јавен интерес од локално значење за корисниците;

"Корисник на јавна услуга" е секое физичко и правно лице кое користи услуги од јавните служби и

"Одговорност" е обврската на општината, односно лицата избрани на јавни функции на локално ниво за штетата предизвикана на трети лица од постапките или пропустите во текот на извршувањето на нивните надлежности.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој извештај има за цел да ги презентира наодите кои произлегоа од анализата на податоците собрани во рамки на процесот на оценка на спроведувањето на Законот за меѓуопштинска соработка, (во понатамошниот текст ЗМОС), во периодот од неговото донесување во 2009 година па се до 2022 година.

Главна цел на овој процес беше да се оцени успешноста на спроведувањето и влијанието од спроведувањето на Законот за меѓуопштинска соработка и да се идентификуваат областите за натамошно унапредување на неговата примена, со посебен осврт на одредбите кои се однесуваат на 5 оски:

1. **Воспоставување на меѓуопштинска соработка- анализа на одредбите за воспоставување на меѓуопштинска соработка, (во понатамошниот текст МОС) (член 4-8 од ЗМОС)**

2. **Облици на меѓуопштинска соработка-анализа на одредбите и остварувањето на одредбите за формите на МОС, (член 9-30 од ЗМОС)**

3. **Усогласеноста на другите секторски закони со ЗМОС - усогласеноста на одредбите за МОС во другите закони со одредбите на ЗМОС**

4. **Поттикнување, следење и финансирање на меѓуопштинската соработка- анализа на одредбите за поттикнување, следење и финансирање на МОС (член 31-36 ЗМОС)**

5. **Надзор-оценка на одредбите и спроведувањето на одредбите кој се осврнуваат на хоризонталниот и вертикалниот надзор на МОС (член 37-38 ЗМОС)**

Оценката на спроведувањето на регулативата (ОСР) го користеше методот на оценка на *процесот* на спроведување на одредбите на ЗМОС како и *влијанието* на истите во локалната заедница.

За да може да се оцени спроведувањето на Законот основно е да се дефинира појдовната основа за оценка на спроведувањето.

За таа цел беа земени предвид кои што ја третираат оваа материја, како што се Програмите за оддржлив развој и децентрализација, Годишните извештаи за спроведување на Акцискиот план на Програмата, други извештаи, публикации, анализи, интервјуа и повратни информации од дискусии во регионални дебати, прашалници до општини, анкета со граѓани со кои се генерираа докази за процесот на спроведување и влијанието на спроведувањето на одредбите на ЗМОС.

Со оценката се утврди дека во периодот по донесувањето на Законот има напредок во областа на спроведување на одредбите, особено во првите три оски, но и се евидентирани недостатоци во спроведување на Законот, особено во оските кои што се однесуваат на поттикнувањето, следењето и финансирањето на меѓуопштинската соработка, како и на надзорот на МОС. Ова се должи пред се на недоволната буџетска поддршка за поттикнување на меѓуопштинската соработка и отсуството на анализа на состојбите и секторски кост бенефит анализи за придобивките од воспоставувањето на меѓуопштинска соработка во вршењето на одредени надлежности.

Првенствено, со ОСР се утврди дека Законот за МОС детално ја разработува постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка, облиците преку кои општините можат да ја остваруваат соработката во зависност од предметот на соработка, како и условите и начинот на финансиска поддршка, следење на МОС и надзорот од страна на општините и на Министерството.

По донесувањето на Законот за меѓуопштинска соработка, во периодот од 2010 до 2012 година се донесени и сите подзаконски акти со што во целост е заокружена правната рамка и се создадени нормативни услови за финансиска поддршка на МОС.

Праксата покажа дека и по донесувањето на Законот за МОС, меѓуопштинската соработка од страна на општините не беше препознаена како начин да се обезбеди поголема ефикасност и економичност во вршењето на надлежностите. Иако овој инструмент беше воспоставен за да се надмине јазот меѓу помалите и посиромашни општини во однос на поголемите општини кои што имаат и административни и финансиски ресурси за извршување на пренесените надлежности, општините кои што имаа реална потреба немаа доволно капацитети и ресурси да го направат тоа самостојно.

Законот беше донесен, но за жал изостана финансиската поддршка за поттикнување на МОС, со што неговата примена станува беспредметна.

Сепак општините кои што иницираа меѓуопштинска соработка по донесувањето на Законот, во целост го имплементираа во делот на процедурата за воспоставување на МОС и покрај повремените реакции дека роковите се долги, а процедурата сложена и бара соодветни административни ресурси со кои

што не располагаат помалите општини, токму оние кои што имаат најголема потреба од МОС.

- **Воспоставување на МОС**

Со оглед дека општините пред донесувањето на Законот за МОС, се соочувале и ја истакнувале потребата од уредување на постапката, имплементацијата на МОС при воспоставувањето на меѓуопштинска соработка генерално ја олеснува работата на општинската администрација со тоа што дава јасна инструкција и од друга страна ја унифицира постапката за сите општини. Сепак дел од општините кои што воспоставиле МОС сметаат дека имплементацијата на Законот во овој дел бара многу ресурси и време кои што помалите општини ги немаат доволно и во таа смисла има предлози за поедноставување на работите и за скратување на роковите.

- **Облици на меѓуопштинска соработка**

Облиците на МОС произлегуваат од надлежностите на ЕЛС и начините на кои што тие ги остваруваат. Во таа смисла Законот во неговата примена, на општините им ја олеснува административната работа затоа што детално ги уредува прашањата кои се облиците преку кои што може да се воспостави МОС но понатаму, со кој акт треба да се воспостави конкретниот облик на МОС, што треба да содржи актот, како и надлежностите, начинот на управување и слично.

- **Усогласеност на другите секторски закони со ЗМОС**

Секторските закони во кои што е предвидена можност или облигација за воспоставување на МОС се само делумно усогласени, но не се во колизија со Законот за МОС. Секторските закони пред се поаѓаат од специфичностите на областа што ја покриваат и во таа смисла се определени и прашањата за кои што може или треба да се воспостави МОС како и начинот на воспоставување. Иако Законот за МОС на општините им оставил самостојно и доброволно да одлучуваат за воспоставување на меѓуопштинска соработка за вршење на надлежност, единствено во Законот за управување со отпад, меѓуопштинската соработка е задолжително решение за спроведување на надлежностите на локалната самоуправа во оваа област. За разлика од овој Закон, во други закони како што се Законот за комунална дејност, Законот за гробишта и погребални услуги, Законот за квалитет на амбиенталниот воздух, Законот за превоз во патниот сообраќај, Законот за животна средина, Законот за води и Законот за заштита од бучава воспоставувањето на межуопштинска соработка е дадена како можност доколку општините оценат дека на тој начин можат да ја вршат надлежноста пефикасно и поекономично.

- **Поттикнување, следење и финансирање на меѓуопштинската соработка**

Веднаш по донесувањето на Законот за меѓуопштинска соработка во 2009 година, во периодот од 2010 до 2012 година се донесени сите подзаконски акти што се услов за поттикнување, следење и финансирање на МОС:
-Одлука за утврдување поблиски критериуми за финансиско поттикнување и поддржување на меѓуопштинската соработка,
-Одлука за определување на дејностите од пошироко значење и интерес за кои што ќе може да се издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка,
-Одлука за формирање комисија за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка
-Пр а в и л н и к за содржината на образецот за евиденција на еѓуопштинската соработка и начинот на водење на евиденцијата на меѓуопштинската соработка
Во периодот по донесувањето на Законот за МОС има иницијативи и примери на воспоставување на МОС, но никогаш со финансиска поддршка од Буџетот на државата. Со тоа функцијата на Комисијата станува беспредметна, всушност Комисијата нема предмет на следење на МОС, зашто согласно Законот, Комисијата се формира да ја следи и поттикнува меѓуопштинската соработка која што ќе биде воспоставена со финансиска поддршка на државата, во согласност со Одлуката за утврдување поблиски критериуми за финансиско поттикнување и поддржување на меѓуопштинската соработка, како и со Одлуката за определување на дејностите од пошироко значење и интерес за кои што ќе може да се издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка.
Во 2012 година е донесен и Правилникот за содржината на образецот за Законот и подзаконскиот акт за евиденција на МОС, евиденцијата не ја ограничиле само на МОС воспоставена со финансиска поддршка од Буџетот на државата. Законот предвидел евиденција на МОС од страна на Министерството за локална самоуправа за сите воспоставени облици на МОС за кои што, согласно Законот, општините се должни да го известат надлежното Министерство.
Сепак, отсуството на финансиска поддршка на МОС од страна на општините се одразува и на евиденцијата на МОС, затоа што општините не секогаш ја земаат предвид законската обврска за известување на Министерството. Од друга страна Министерството за локална самоуправа не обезбеди капацитет за ставање во функција на електронскиот систем за следење на МОС, обезбеден со поддршка на УНДП. Ваквите околности придонесоа евиденцијата на МОС од страна на Министерството за локална самоуправа да не може да послужи како целосен, ажуриран преглед за воспоставената МОС, облиците на МОС како и актуелниот статус во смисла дали воспоставената МОС сеуште е актуелна. Во отсуство на финансиска поддршка на МОС преку посебна буџетска програма и нецелосна евиденција, не може да се зборува за примена на Законот за меѓуопштинска соработка. Во такви околности Законот повеќе служи како прирачник на општините кај што постои иницијатива, полесно да го најдат начинот како да го

воспостават најсоодветниот облик на МОС, а притоа да можат да се повикат и на конкретен Закон.

- **Надзор**

Законот за меѓуопштинска соработка прашањето на надзорот го регулира во три члена, со тоа што надзорот над воспоставената соработка меѓу општините го вршат општините, за што можат да формираат и заедничко координативно тело. Законот не предвидел начин на известување на Министерството од страна на општините за извршениот надзор.
Надзорот над имплементацијата на Законот го врши Министерството за локална самоуправа преку годишни извештаи до Владата.
Во отсуство на буџетска финансиска поддршка на МОС, нефункционална Комисија за МОС и нецелосна евиденција, е доведена во прашање и примената на членот од Законот кој предвидува годишно известување на Владата за воспоставената МОС, од страна на Министерството за локална самоуправа.

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНКАТА

I.ОПШТА ЦЕЛ НА ОСР

Да се оцени успешноста на процесот на спроведување и да се утврди потребата од измена и дополна на правната рамка и проширување на примената на одредбите од Законот за меѓуопштинска соработка.

Специфични цели:

- Оценка на постигнатите цели со донесувањето на законот.
- Оценка на поставеноста на концептот на законот.
- Оценка на спроведувањето на одредбите на законот и воочените слабости/предности.
- Оценка на влијанието на надворешните фактори кои се поврзани со законот.

Оценката на спроведувањето на законот опфаќа:

а. Оценка на ***процесот на спроведување*** на законот за меѓуопштинска соработка – при што се утврдува дали биле спроведени сите потребни активности за непречено и доследно спроведување на законот. Притоа, се утврдува дали подзаконската регулатива потребна за спроведување на законот била навремено усвоена, дали биле исполнети сите административни, институционални и буџетски предуслови за доследно спроведување на законот, дали постојат проблеми во спроведувањето на сите или дел од одредбите и кои се причините за тоа, кои

одредби или процедури предизвикуваат најголеми потешкотии и зошто, дали постои колизија со одредби во други закони и др.

б. Оценка на ***влијанието*** од спроведувањето на законот за меѓуопштинска соработка – преку која се утврдуваат фактичките ефекти и влијанија врз економијата, социјалната сфера, општеството, животната средина си сл. кои се јавиле како резултат на спроведувањето на законот, дали влијанијата кои настанале се позитивни или негативни или спроведувањето на законот не извршило никакво влијание, зошто се јавиле тие влијанија, дали позитивните влијанија можат да се одржат и да се унапредуваат или дали негативните влијанија можат да се намалат или отстранат, како и дали се јавиле ефекти или влијанија во другите сродни области како резултат на спроведувањето на законот.

в. Оценка на ***резултатите*** на законот за меѓуопштинска соработка- при што се утврдува дали е постигната целта на законот, кои се постигнувањата од спроведување на одредбите на законот, што е предвидено а не спроведено, кои се причините за неспроведувањето, дали постигнатите резултатите ги оправдуваат искористените средства. Бидејќи законот нема посебен акциски план за негово спроведување, за почетна основа во оценувањето на резултатите на спроведувањето ќе бидат земени предвид стратешките планови, извештаи на МЛС како институционален механизам за следење на спроведување на законот за МОС.

Дефинирање на централните прашања за оценката

Оценката на спроведувањето на Законот за меѓуопштинска соработка ќе се фокусира на следните **централни оски на прашања** и тоа:

6. **ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА- анализа на одредбите за воспоставување на МОС (член 4-8 од ЗМОС)**

7. **ОБЛИЦИ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА- анализа на одредбите и остварувањето на одредбите за формите на МОС, (член 9-30 од ЗМОС)**

8. **УСОГЛАСЕНОСТ НА ДРУГИТЕ СЕКТОРСКИ ЗАКОНИ СО ЗМОС - усогласеноста на одредбите за МОС во другите закони со одредбите на ЗМОС**

9. **ПОТТИКНУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ФИНАНСИРАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА- анализа на одредбите за поттикнување, следење и финансирање на МОС (член 31-36 ЗМОС)**

10. **НАДЗОР -оценка на одредбите и спроведувањето на одредбите кој се осврнуваат на хоризонталниот и вертикалниот надзор на МОС (член 37-38 ЗМОС)**

Предмет на оценката ќе бидат и други прашања кои ќе бидат отворени од засегнатите страни во текот на спроведување на оценката.

1. ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

ЦЕЛ: Да се анализира спроведувањето на одредбите за воспоставување на МОС

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Оценка на спроведувањето	• Како е уредена постапката за воспоставување на МОС? • Кои се предизвиците при спроведувањето на постапката за воспоставување на МОС? • Кои се главните ограничувања за успехот/неуспехот на постапката?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи, анкета
Оценка на влијанието	• Кои се влијанијата од спроведувањето на постапката за воспоставување на МОС? • Како општините ја оценуваат постапката за воспоставување на МОС?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи, анкета
Оценка на резултатите	• Дали е постигната целта на законот? • Дали одредбите се применливи?	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи, анкета

2. ОБЛИЦИ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

ЦЕЛ: Да се анализираат облиците на МОС

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Оценка на спроведувањето	• Дали постоечките облици на МОС ги исполнуваат потребите на општините? • Кои се предизвиците со кои се соочуваат општините при	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи, анкета

	утврдувањето на најсоодветниот облик на МОС? • Дали има потреба од утврдување на нови облици на МОС?	
Оценка на влијанието	• Кои се влијанијата од воспоставените облиците на МОС согласно член 9 од ЗМОС? • Како општините ги оценуваат воспоставените облици на МОС?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи, анкета
Оценка на резултатите	• Дали врз основа на законот се покренати иницијативи за формирање на: 1Тела за меѓуопштинска соработка:- заедничко работно тело и комисија и- заедничко административно тело и основање на заеднички јавни служби - заедничко јавно претпријатие и - заедничка јавна установа. 2) Меѓуопштинската соработка преку склучување договори за: здружување на финансиски, материјални и други средства и - вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини. • Каков исход имаат покренатите иницијативи? • Дали постигнатите резултатите ги оправдуваат искористените средства?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи, анкета

3. УСОГЛАСЕНОСТ НА ДРУГИТЕ СЕКТОРСКИ ЗАКОНИ СО ЗМОС - усогласеноста на одредбите за МОС во другите закони со одредбите на ЗМОС

ЦЕЛ: Да се анализира МОС во другите секторски закони и усогласеноста со одредбите од ЗМОС

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Оценка на спроведувањето	• Усогласеноста на одредбите за МОС од секторските закони	Анализа на документи, полу-структурирани

	(животна средина, култура, регионален рамномерен развој и др.) со одредбите од ЗМОС? • Кои се клучните ограничувања врз успехот/неуспехот на процесот на спроведување на МОС во секторските закони?	интевјуа, фокус групи, анкета
Оценка на влијанието	• Кои се влијанијата од спроведувањето на одредбите за МОС во секторските закони?	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи, анкета
Оценка на резултатите	• Дали секторските закони се усогласени со одредбите на ЗМОС?	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи, анкета

4. ПОТИКНУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ФИНАНСИРАЊЕ НА МОС

ЦЕЛ: Да се анализираат одредбите за поттикнување, следење и финансирање на меѓуопштинската соработка

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Оценка на спроведувањето	• Како е уредено поттикнувањето на меѓуопштинска соработка (член 31-35 МОС) • Кои актери се надлежни за потикнување на МОС? • Како МЛС го следи остварувањето на горенаведениот механизми? • Кои се предизвиците? • Кои се главните ограничувања за успехот/неуспехот на овие инструменти? • Како е уредена евиденцијата на МОС (член 36)? • Кои се предизвиците?	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи

Оценка на влијанието	• Кои се влијанијата од финансирањето на МОС (неповратни грантови, финансирање и кофинансирање на подготовка на анализи и студии во областите кои се од пошироко значење и интерес за вршење на дејностите во тие области и други инструменти во согласност со закон)? • Дали врз основа на законот се покренати иницијативи за неповратни грантови, финансирање и кофинансирање? • • Како општините ги разбираат одредбите за поттикнување, следење и финансирање на МОС? • Дали општините се задоволни како овие инструменти се спроведуваат? • Кои се влијанијата од одредбите за евиденција на МОС? • Дали се спроведува оваа одредба?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи, анкети
Оценка на резултатите	• Колку средства се доделени за неповратни грантови, финансирање и кофинансирање? • Дали се води евиденција на МОС во МЛС? Дали овие податоци се транспарентни во веб страната на МЛС	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи, анкети

5. НАДЗОР

ЦЕЛ: Да се анализира соодветноста на механизмите за надзор ма МОС

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Оценка на спроведувањето	• Како се врши надзорот над воспоставените МОС? ? • Кои се клучните ограничувања врз успехот/неуспехот на процесот на спроведување на надзорот?	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи

Оценка на влијанието	• Дали општините се запознаени со механизмите за надзор хоризонтален (координативно тело) и вертикален (МЛС) • Кои се влијанијата од спроведувањето на одредбите за надзор? • Дали постоечките одредби за надзор ги исполнуваат потребите на ЕЛС кои воспоставуваат МОС?	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи, анкети
Оценка на резултатите	• Дали е воспоставен механизмот за следење, координативно тело, и вертикален надзор МЛС? • Дали воспоставените механизми се функционални?	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи, анкети

II. ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ ОД ОЦЕНКАТА

Со цел да се почитуваат принципите на објективност, релевантност, и инклузивноста во процесот на спроведување на оценката ќе се соработува со претставниците од Министерството за локална самоуправа и другите засегнати страни: Министерства, други владини институции, БРР, ЦПР, ЗЕЛС, единици на локална самоуправа, организации од граѓанскиот сектор и други засегнати страни со меѓуопштинската соработка.

III. МЕТОДОЛОГИЈА НА ОС НА ЗМОС

Методолошките инструменти во оценката на ЗМОС ќе ги опфатат de jure (целите и одредбите) во специфични области како и de facto (валидирање на de jure нормите односно спроведувањето на истите) инструменти опфаќајќи квантитативни и квалитативни инструменти како што се анализа на документи и истражување на терен.

Предложената методологија е збир на повеќе методолошки пристапи со цел да се адресираат прашањето на валидноста, односно релевантноста на оценката.

Овој пристап ќе се заснива на партнерства, а истовремено ќе ги адресира слабостите на поединечните методолошки инструменти. Истиот, е базиран врз концептот Triangulation[1]

[1] Триангулација,- анализа од повеќе перспективи, метод за адресирање на проблемите кои произлегуваат во анализите кои се засноваат во една теорија, еден метод, една дата база.. или од еден истражувач " Извор Mikkelsen, B. (2005) *Methods for Development Work and Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, pg.96

бидејќи се заснива врз триангулација на податоците, триангулација на оценувачите, како и и триангулација на методологијата.

ИНСТРУМЕНТИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕТОДОЛОГИЈАТА

Во контекст на методолошкиот пристап, методологијата ги содржи *de jure* и *de facto* инструменти како и партиципативен пристап во оценка на горенаведените инструменти.

- ***De jure*** се осврнува на анализа на одредбите кои ги регулираат прашањата/темите водилки на оценката (на пример применливоста на одредбите за облиците на меѓуопштинска соработка).

- ***De facto*** се осврнува на спроведувањето. Се заснива на објективни податоци како и перцепции на засегнатите страни.

Рамка за развој на *de jure* и *de facto* индикатори

	Пример за информации за индикатори	Вид на податок	Извор
De jure	Одредбите кои ги уредуваат облиците за МОС	Квалитативни	Анализа на податоци, структуриран прашалник, интервјуа
De jure	Одредбите за предлог, и постапка за воспоставување на облиците на МОС	Квалитативни и/или квантитативни	Фокус група, полу-структурирани интервјуа, структуриран прашалник
De facto	Искуства на ЕЛС со спроведување на МОС	Квалитативни и/или квантитативни	Фокус група, документи, анализа на податоци, извештаи, полу-структурирани интервјуа
De facto	Одредбите за поттикнување, следење и финансирање на меѓуопштинската соработка	Квалитативни и/или квантитативни	Анализа на податоци за Комисијата за следење, за евиденција на МОС согласно со законот...

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕТОДОЛОШКИТЕ ИНСТРУМЕНТИ

Оценката на спроведување на законот ќе се заснова врз следните методолошки инструменти

I. **Анализа на документи и литература** – да се добие јасна слика за законот за меѓуопштинска соработка, ќе се врши анализа на релевантни документи (студии, истражувања, извештаи и сл.) и академска литература со посебен осврт на прашањата/темите водилки на оценката. Овој инструмент е во основа *de jure и се осврнува на квалитетот на одредбите кои го регулираат прашањата кои се предмет на анализата*.

Ниво	*Видови документи*
Институционално ниво:	Закон за меѓуопштинска соработка Закон за локална самоуправа Секторски закони Подзаконски акти Политики (Стратегии, Програми, Акциони планови, Извештаи) Автентични толкувања на одредбите на Законот
Не-институционално ниво:	Извештаи, анализи, научни трудови од организации од граѓанското општество, меѓународни владини и невладини организации, експерти и академска заедница.

II. **Полу структурирани интервјуа**: како инструмент ќе се спроведува со доносителите на одлуки, односно, институциите кои имаат обврската да го спроведат законот за меѓуопштинска соработка, со цел по добивање детални информации за духот на одредбите како и визијата за унапредување на МОС.

Инструмент	**Вкупно**
Полу структурирани интервјуа	9 Полу- структурирани интервјуа
Засегнати страни	1. Државен секретар на МЛС 2. Министерство за животна средина 3. Министерство за труд и социјална политика 4. Директор Биро за регионален развој 5. Раководители на центри на плански региони (2 интервјуа) 6. Градоначалник на Велес 7. Претседателката на Совет на општина Битола

III. **Фокус група:** Со цел прибирање на квалитетни информации за спроведувањето на законот за меѓуопштинска соработка од засегнатите страни кои биле вклучени во дизајнирање на законската рамка, спроведување на истата.

- ***2 Фокус групи*** со цел да се добие перцепција од општините (урбани/рурални), за прашањата и тесните грла кои произлегуваат од применливоста на одредбите или не спроведувањето на законот за меѓуопштинска соработка. Во овие фокус групи би биле вклучени членови на општинската администрација од општините кои имале можност да дизајнираат и спроведат МОС. Целта на фокус групите е да се добијат повратни информации за перцепцијата и евентуалните проблеми со спроведувањето на МОС.

Методолошки инструмент	**Вкупно**
Фокус група	**2 Вкупно**

IV.Структуриран прашалник – Со цел да се добијат податоци за примена на МОС ќе се подготви прашалник и достави до сите ЕЛС

Методолошки инструмент	**Вкупно 81**
Структуриран прашалник	1. Структуриран прашалник до општини Опсег: 80 општини и Град Скопје

IV. ОПИС НА ПРЕДМЕТОТ НА ОЦЕНКАТА

Законот за меѓуопштинска соработка е донесен во 2009 година („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2009)[2]. Со Законот за меѓуопштинска соработка се уредуваат начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка и облиците преку кои се остварува, финансирањето, евиденцијата и надзорот над меѓуопштинската соработка и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка (МОС). Со цел да се поттикнуваат општините на меѓусебна соработка а при тоа да не се наруши принципот на доброволност, како основен принцип при ваков вид на соработка, со Законот за меѓуопштинска соработка се утврдуваат основните инструменти за воспоставување на соработката и облиците преку кои би се остварувала. Меѓуопштинска соработка, во смисла на овој закон, е соработка што се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно

[2] https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20meguopstinska%20sorabotka.pdf

и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели. Исто така, под меѓуопштинска соработка се подразбира и вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини. Надлежни органи кои одлучуваат за воспоставување на соработката се советите на општините.

Покрај текстот на Законот за МОС, појдовна основа при утврдување на обемот, предметот и целите на оценката се користеа и други Закони: Законот за локалната самоуправа, Закон за рамномерен регионален развој, Закон за комунални дејности, Закон за гробишта и погребални услуги, Закон за управување со отпадот, Закон за квалитетот на амбиентен воздух, Закон за превоз во патниот сообраќај, Закон за животна средина, Закон за заштита од бучава во животната средина, Закон за водите и други.

Оценката на спроведувањето на Законот за локална самоуправа се фокусира на **5 централни оски на прашања** и тоа:

1.ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА- анализа на одредбите за воспоставување на МОС (член 4-8 од ЗМОС)

Оваа оска ги опфаќа потребата и начинот на воспоставување на МОС, односно постапката од предлогот или иницијативата за вршење на МОС па се до донесувањето на одлуката за воспоставување на меѓуопштинска соработка меѓу две или повеќе општини.

2. ОБЛИЦИ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА- анализа на одредбите и остварувањето на одредбите за формите на МОС, (член 9-30 од ЗМОС)

Во оваа оска предмет на анализа на ОСР се одредбите кои што ги определуваат формите преку кои општините можат да остваруваат меѓуопштинска соработка, начинот на нивно формирање, делокругот на работи во нивна надлежност, начинот на финансирање, управување и отчетност.

3. УСОГЛАСЕНОСТ НА ДРУГИТЕ СЕКТОРСКИ ЗАКОНИ СО ЗМОС -усогласеноста на одредбите за МОС во другите закони со одредбите на ЗМОС

Во оваа оска, предмет на ОСР се одредбите од другите Закони кои што во своите одредби имаат предвидено воспоставување на МОС заради вршење на одредени јавни работи. Тука е пред се Законот за локалната самоуправа, но и Закон за рамномерен регионален развој, Закон за комунални дејности, Закон за гробишта и погребални услуги, Закон за управување со отпадот, Закон за квалитетот на амбиентен воздух, Закон за превоз во патниот сообраќај, Закон за животна средина, Закон за заштита од бучава во животната средина, Закон за водите и други.

4. ПОТТИКНУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ФИНАНСИРАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА-анализа на одредбите за поттикнување, следење и финансирање на МОС (член 31-36 ЗМОС)

Во оваа оска предмет на ОСР се одредбите од Законот за Меѓуопштинска соработка со кои се определуваат инструментите за поттикнување на меѓуопштинската соработка, начинот и критериумите за финансиско поттикнување на МОС, го дефинира координативниот механизам за спроведување и следење на политиката за МОС, изворите на финансирање на МОС, како и начинот на евиденција на воспоставената соработка од страна на општините.

5. НАДЗОР -оценка на одредбите и спроведувањето на одредбите кој се осврнуваат на хоризонталниот и вертикалниот надзор на МОС (член 37-38 ЗМОС)

Во оваа оска предмет на ОСР се одредбите на законот со кои што се определуваат носителите на надзорот над вршењето на воспоставената меѓуопштинска соработка, начинот на вршење на надзорот, како и надзорот над спроведувањето на Законот за МОС.

V.ПРОЦЕС НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНКАТА

Во овој дел на ОСР се објаснува процесот на спроведување на оценката и клучните наоди од секој методолошки инструмент поединечно: анкета со општини, полу-структурирани интервјуа, анализа на правната регулатива, анализа на документи, извештаи и други анализи, релевантни за ОСР.

V.1. Анкета со општини

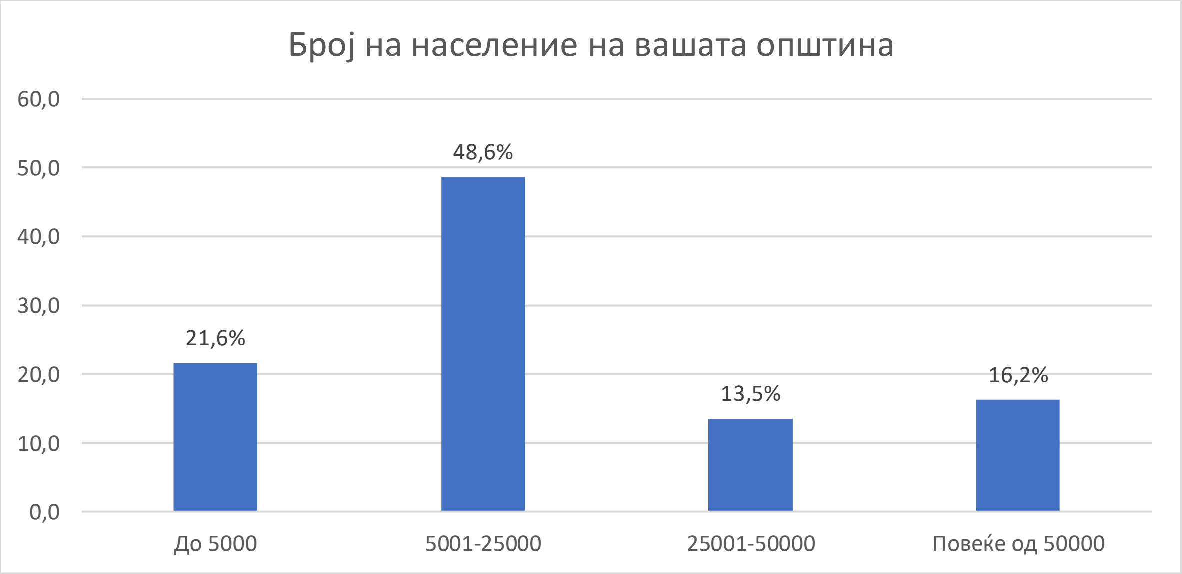
Со цел добивање на повратна информации од ЕЛС за оценката на спроведувањето на одредбите од законот за локалната самоуправа беше подготвен прашалник со комбиниран модел од отворени и затворени прашања. Прашалникот беше доставен во електронска форма и истиот беше пополнет од сите ЕЛС во РСМ (80 општини и Градот Скопје). Прашалникот имаше за цел да придонесе во процесот на оценка на спроведувањето и влијанието на одредбите на Законот за меѓуопштинска соработка. ЕЛС

преку структурираниот прашалник ги споделија своите ставови и гледишта за успешноста на спроведувањето и влијанието од спроведувањето на Законот, идентификуваа проблемите/предизвици и препораки за подобрување на законската рамка како директно засегнати страни од спроведувањето на Законот. Прашалникот беше усогласен со методот на ОСР, и е главна алатка преку која се прибираа квантитативните примарни податоци. Прашалникот беше доставен до Секретарите на сите ЕЛС (за повеќе информации види во Прилог Прашалник за оценка на спроведувањето на одредбите од МОС)

Наоди од анкетата со општините:

Прашалникот беше доставен до сите ЕЛС, на прашалникот одговорија 74 ЕЛС. Од општините кои што одговорија на прашалникот 21,6 проценти имаат до 5 000 жители, 48,6 проценти имаат од 5 000-25 000 жители, 13,5 проценти имаат од 25 000-50 0000жители и 16,2 проценти имаат над 50 000 жители (Графикон 1).

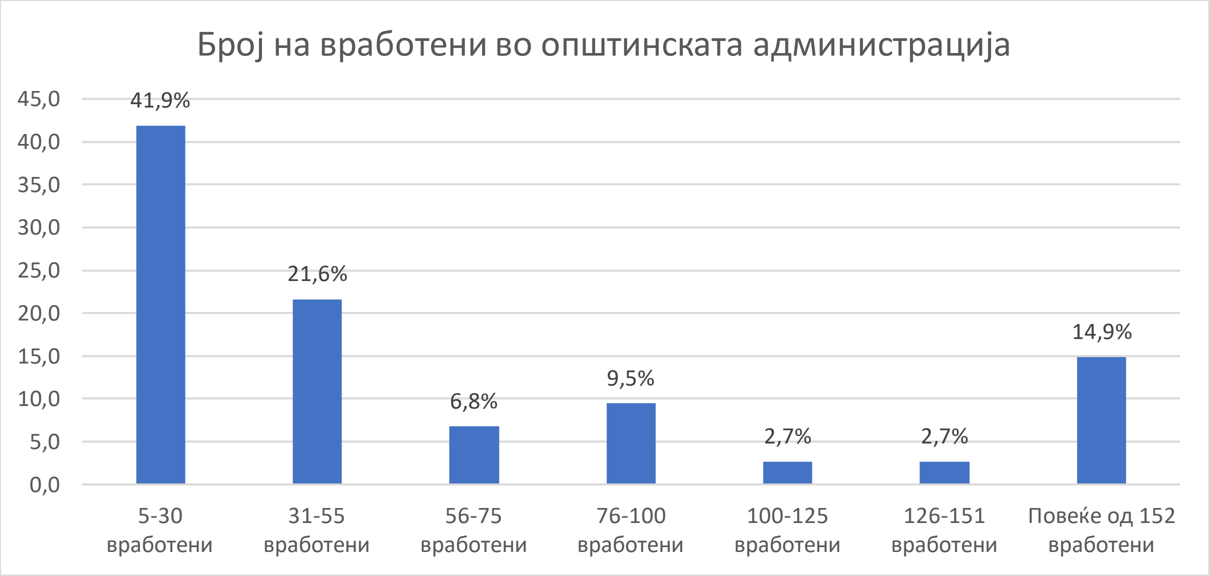
Графикон 1: Број на население во вашата општина



(Извор: Прашалник до ЕЛС)

Од овие општини 41,9 проценти имаат од 5-30 вработени, 21,6 проценти имаат од 31-55 вработени, 6,8 проценти имаат од 56-75 вработени, 9,5 проценти имаат од 76-100 вработени, 2,7 проценти имаат од 100-125 вработени, 2,7 проценти имаат од 126-151 вработен и 14,9 проценти од општините имаат повеќе од 152 вработени.

Графикон 2: Број на вработени во општинската администрација



(Извор: Прашалник до ЕЛС)

Врз основа на овие податоци од анкетата може да се заклучи дека најголемиот број на општини или 48,6 проценти имаат од 5000-25000 жители.
Во однос на бројот на вработени во општинската администрација најголем број на општини или 41,9 проценти имаат од 5-30 вработени во општинската администрација. Податоците упатуваат на заклучокот дека најголемиот број на општини не располагаат со доволно човечки ресурси за извршување на сите работи кои што произлегуваат од нивните надлежности и имаат потреба од воспоставување на МОС.
ЕЛС сметат дека МОС е важен механизам за вршење на работи од надлежност на ЕЛС. Според одговорите 54,1 проценти од општините , се согласни и 39,2 проценти се согласни дека овој механизам е важен за спроведување на надлежностите. Само 5,4 проценти се без став по оваа прашање.

Оска 1 Воспоставување на меѓуопштинска соработка

На прашањето дали општината во моментов врши или претходно вршела работи од своја надлежност преку воспоставување на меѓуопштинска соработка – МОС, 84 % од општините одговориле позитивно, а само 16 % негативно.
Во однос на бројот на жителите, најмногу го користат механизмот на МОС општините од 5 000-25 000 жители, а на второ место се општините до 5 000 жители, што укажува дека и за воспоставување на МОС општината треба да има минимум административен капацитет, но недоволно за самостојно извршување на сите надлежности.

57% од анкетираните општини се изјасниле дека имаат надлежност што ја спроведуваат со МОС. Дури 92 %од општините се согласни дека за вршење на

одредени надлежности треба да се воспостави задолжителна МОС, најголемиот број на општини (30) кои се изјасниле дека е потребна задолжителна МОС и по ова прашање се со население од 5 000-25 0000 жители.
Графикон 5: Дали за вршење на работи во одредени надлежности на ЕЛС треба да се воспостави задолжителна МОС
Општините одговорија на прашањето за постапката за воспоставување на МОС. 56,8% од општините сметаат дека постапката за воспоставување на МОС, согласно Законот за меѓуопштинска соработка е јасна, 20,3% немаат мислење, а само 1,4% оценуваат дека воопшто не е јасна. Најголем број општини и тоа во категоријата од 5 000 до 25 000 жители се изјасниле дека законската постапка е јасна (19), 7 од овие општини се изјасниле дека немаат мислење, за 8 е донекаде јасна, за 1 не е воопшто јасна, а 2 општини од над 50 000 жители се изјасниле дека постапката е многу јасна.
Дури 41,9% или најголемиот број на општини немаат мислење во однос на временската рамка за воспоставување на МОС, дадена во Законот за МОС, 28,4% сметаат дека роковите не се долги, а 2,7% дека рокоите се премногу долги.
Следствено, за 91% од општините законската постапка за спроведување на МОС не претставува пречка за воспоставување на мос
Општините одговорија и на прашањето кои се причините за воспоставување на МОС. Во однос на причините за воспоставување на МОС:

- 17 општини воспоставиле МОС поради немање на доволно човечки ресурси;
- 12 општини поради немањето на капацитет за вршење на надлежност;
- 6 општини заради обезбедување на услуги;
- 4 општини заради немање доволно финансиски средства;
- 2 општини заради реализација на заеднички проекти;
- 2 општини заради размена на информации;
- 1 општина поради недостиг на средства за работа (компјутерска опрема);

Во однос на придобивките од МОС

- Најголемиот број (17) општини го навеле подобрувањето на општинските услуги
- 3 општини сметаат дека МОС е механизам преку кој општината може да заштеди средства и време,

Оска 2: Облици на меѓуопштинска соработка

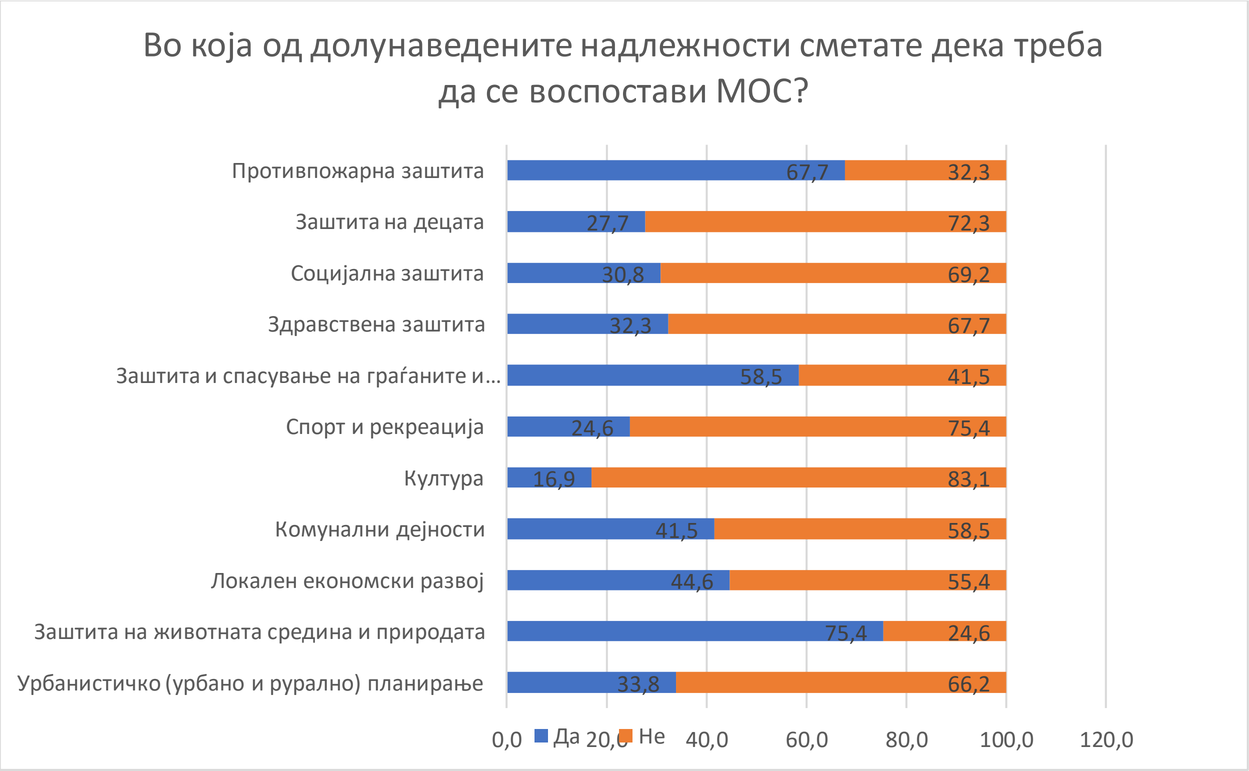
- 94% од општините сметаат дека постоечките облици за МОС од Законот за МОС се доволни и ги задоволуваат потребите на општините,
- Општините ги практикуваат сите облици на МОС ,
- Најголемиот број на општини (17) што воспоставиле МОС, тоа го направиле преку склучување на договор,
- 12 општини со вршење на работи во име и за сметка на друга општина,
- 7 општини со воспоставување на заедничко работно тело,
- 4 општини со основање на заедничко јавно претпријатие,

- 3 општини со заедничко работно тело,
- 3 општини со здружување на материјални и други средства,
- 2 општини со воспоставување на заедничка комисија,
- 1 општина со основање на заедничка јавна служба,

Оска 3: Усогласеност на другите секторски закони со Законот за МОС

Општините одговорија и на прашањето во кои надлежности имаат потреба од воспоставување на МОС. 75.3 проценти од општините сметат дека имаат потреба од МОС во областа од животната средина, 67.7 проценти во противпожарната заштита, 58,5 проценти во областа заштита и спасување, 44,6 проценти во локалниот економски развој, 41.5 проценти во комуналните дејности и само 16,9 проценти во областа култура.

Графикон 3: Во која од надлежностите сметате дека треба да се воспостави МОС



(Извор: Прашалник до ЕЛС)

Општините имаат искуство со МОС во вршењето на речиси сите надлежности:

- 21 или најмногу од општините имаат воспоставено МОС за вршење на инспекциски надзор,

- 11 општини имаат воспоставено МОС за вршење на внатрешна ревизија,
- 10 општини за вршење на работите од областа на урбанизмот,
- 8 општини за наплата на данок на имот,
- 7 општини за вршење на комунални дејности,
- 6 општини за заштита на животната средина,
- 4 општини за обезбедување на социјална заштита,
- 3 општини за енергетска ефикасност,
- 2 општини за противпожарна заштита,
- 1 за вршење на работи од областа на спортот,

Оска 4: Поттикнување, следење и финансирање на МОС

- 75% од општините се изјасниле дека склучената МОС не била поддржана од Владата, стручно или финансиски,
- 6 општини кои се изјасниле дека имале финансиска поддршка ја обезбедиле од донаторската заедница (УНДП и ЕУ) во вредност од 50 000 до 40 000 000 евра за меѓурегионална депонија.
- Од 25% од општините кои што се изјасниле дека имале стручна и техничка поддршка, најголемиот број, 6 општини, се со население од 5 000-25 000 жители,
- Од општините кои што имале стручна поддршка, најголемиот број (4) ја добиле од УНДП како обуки и совтверска опрема, 1 општина преку консултански услуги и 1 општина од Центарот за развој на Североисточниот плански регион,
- 76% од општините кои што воспоставиле МОС немаат формирано координативно тело за следење и координација за воспоставената МОС,
- Во 88% од општините кои што воспоставиле МОС, партнерските општини не извршиле евалуација или оценка на воспоставената МОС,
- 85% од општините кои што воспоставиле МОС, податоците ги доставиле до надлежното за водење евиденција, Министерството за локална самоуправа,
- 51% од општините сметаат дека немаат доволно поддршка од централната власт, од ЗЕЛС и од донаторската заедница во спроведување на воспоставената МОС,
- 63% од општините се изјасниле дека немаат посетувано обуки за МОС,
- 86% од општините одговориле дека имаат потреба од обуки,
- 91,5% од општините сметаат дека за подобрување на МОС е потребно да се обезбедат фондови од централната власт,
- 78,9% на второ место ја рангираат потребата од промовирање на корисноста од МОС,
- 76,1% ја афирмирале потребата од обезбедување на обуки за МОС,
- Најголемиот број на општини (15) се произнеле дека имаат потреба од обука за примената на Законот за МОС-облици, процедура, рокови,
- 7 општини за обука за МОС во областа на урбанизмот,

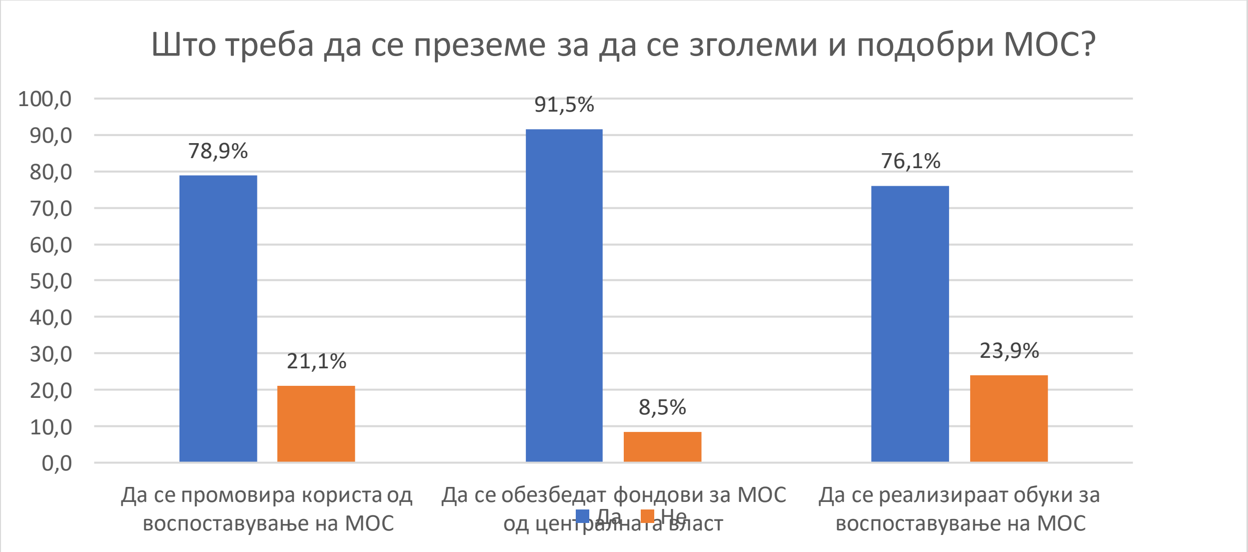
- 5 општини за вршење на инспекциски надзор,
- 5 општини за локален економски развој,
- 3 општини за заштита на животната средина,
- 3 општини за финансирањето на МОС,
- 2 општини за МОС во културата
- 2 општини за вршење на комуналните работи,
- 2 општини за МОС во спорт,
- 2 општини за МОС во противпожарна заштита,
- 2 општини за МОС за вршење на надлежност,
- 1 општина за придобивките од МОС,
- 1 општина за МОС во наплатата на даноци и такси,
- 1 општина за воспоставување на заедничко јавно претпријатие,
- 1 општина за воспоставување на заедничка јавна служба,
- 1 општина за МОС во областа на заштитата и спасувањето,

Оска 5: Надзор

- 91% од општините актите за воспоставување на МОС ги објавуваат во службеното гласило на општината,
- 64% од општините договорите или спогодбите за воспоставување на МОС ги објавуваат во Службен весник на РСМ.

Општините сметат дека се потребни повеќе напори и поддршка од централната власт за поголема примена на МОС. Дури 91 процент сметат дека е потребно да се обезбедат фондови од централната власт, 79 проценти ја истакнуваат потребата од поголема промоција на МОС и 76 проценти имаат потреба од обуки во областа на МОС.

Графикон 4: Што треба да се преземе да се зголеми и подобри МОС



(Извор: Прашалник до ЕЛС)

V.2. Фокус групи и полу-структурирани интервјуа

Фокус групи: Со цел прибирање на квалитетни информации за спроведувањето на законот за МОС од засегнатите страни кои биле вклучени во дизајнирање на законската рамка, спроведување на истата.

- Овој инструмент се реализираше на два нивоа, Фокус група со ЕЛС кои имаат воспоставено МОС а целта на истата беше да се добијат повратни информации за нивните искуства поврзани со облиците на МОС.
- Второто ниво беше фокус група со ЕЛС кои немаат воспоставено МОС со цел да се добијат повратни информации за причините за не-воспоставување на МОС и евентуалната поврзаност на истите со со законската рамка.

Во 2-те фокус групи учествуваа 17 претставници на ЕЛС.

Распоред на реализираните консултативни дебати со чинители и засегнати страни

ЕЛС кои имаат воспоставено МОС	Онлине	26 април 2022
ЕЛ кои досега немаат воспоставено МОС	Онлине	26 април 2022

Полу структурирани интервјуа: како инструмент се спроведе со доносителите на одлуки, односно, институциите кои имаат обврската да го спроведат законот за меѓуопштинска соработка, со цел по добивање детални информации за духот на одредбите како и визијата како понатаму 10 години по донесувањето на овој закон. Интервјуа беа многу корисни и во функција на собирање на квалитативни податоци за искуството во спроведувањето на ЗМОС, проблемите, предизвиците и успесите во тој процес и резултатите од имплементацијата на ЗМОС.

Инструмент	**Вкупно**
Полу структурирани интервјуа	9 Полу- структурирани интервјуа

Засегнати страни	**1. Државен секретар на МЛС** **2. Министерство за животна средина** **3. Министерство за труд и социјална политика** **4. Директор Биро за регионален развој** **5. Раководители на центри на плански региони (2 интервјуа)** **6. Градоначалник на Велес** **7. Претседателката на Совет на општина Битола**

V.3. Анализа на правната регулатива, документи, извештаи и анализи релевантни за ОСР

V.3.1. Правна регулатива и документи

Устав на РСМ

Уставот на Република Северна Македонија на граѓаните им го гарантира правото на локалната самоуправа, директното и посредно учество на граѓаните во одлучувањето, надлежностите на ЕЛС, генерално, изворите на финансирање, како и статусот на градот Скопје. Уставот директно не ја третира меѓуопштинската соработка, но не ја ограничува, поаѓајќи од уставно гарантираното право на локална самоуправа, што може да се третира како слобода на дорегулирање на начините на остварување на оваа право со посебен закон, како во случајот со Законот за меѓуопштинска соработка.

Закон за локалната самоуправа

Имајќи ги предвид принципите на Европската повелба за локална самоуправа[3] и Уставот на државата[4], како и амбиентот во кој што граѓаните ќе го остваруваат уставно гарантираното

[3] https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Evropska%20povelba%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf
[4] https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Ustav%20na%20RM%20Sluzben%20vesnik%20br.%2052-1991.pdf

право на локална самоуправа, законодавецот во Законот за локалната самоуправа[5] предвидел посебен механизам-меѓуопштинска соработка. Во Законот за локалната самоуправа, меѓуопштинската соработка е ограничена само на извршување на надлежностите на општините, за што тие можат да здружуваат средства и да формираат заеднички јавни служби, како и заеднички административни тела, во согласност со Закон.
Во истиот член е разработена и можноста општините да соработуваат со единици на локалната самоуправа од други земји, со меѓународни организации, како и да членуваат во нив. Надлежно за водење на евиденција за мешународната соработка на општините е Министерството за локална самоуправа, исто така во согласност со Закон.
Овие одредби од Законот за локалната самоуправа упатуваат дека меѓуопштинска соработка општините можат да воспостават само за заедничко извршување на нивните, со закон определени надлежности, можат да основаат заеднички јавни служби и заеднички административни тела, можат да здружуваат средства заради остварување на МОС, начинот на остварување на МОС треба да биде регулиран со посебен закон, што остава простор за регулирање на оваа материја во секторските закони што покриваат одредена област или со посебен Закон за МОС. И начинот на евиденција на меѓународната соработка е прашање кое е оставено да биде регулирано со посебен Закон, што може да биде предмет на регулирање со Закон што ги третира меѓународните односи на државата, но и со посебен Закон за МОС. Во Законот за локалната самоуправа воопшто не е предвидено водење на евиденција за остварена меѓуопштинска соработка меѓу општините од земјава.

Закон за меѓуопштинска соработка

Со Законот за меѓуопштинска соработка се уредуваат начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка и облиците преку кои се остварува, финансирањето, евиденцијата и надзорот над меѓуопштинската соработка и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка (МОС).
Со цел да се поттикнуваат општините на меѓусебна соработка а при тоа да не се наруши принципот на доброволност, како основен принцип при ваков вид на соработка, со Законот за меѓуопштинска соработка се утврдуваат основните инструменти за воспоставување на соработката и облиците преку кои би се остварувала.

-Воспоставување на МОС
Меѓуопштинска соработка, во смисла на овој закон, е соработка што се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели. Исто така, под меѓуопштинска соработка се подразбира и вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе

[5]https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf

други општини. Надлежни органи кои одлучуваат за воспоставување на соработката се советите на општините.
Општините самостојно и доброволно, во согласност со Законот за МОС или со друг закон можат да остваруваат меѓуопштинска соработка. За воспоставувањето на меѓуопштинската соработка, не е потребна претходна согласност, туку за истата се води само посебна евиденција во Министерството за локална самоуправа.
За условите за воспоставување на МОС законодавецот го проширил делокругот во однос на Законот за локалната самоуправа и за вршење на надлежностите, предвидел можност за МОС и за вршење на заеднички работи и остварување на заеднички интереси и цели, но секогаш само во рамките на надлежностите на ЕЛС.
Законот го регулира и начинот на воспоставување на МОС, со донесување на одлука на секој од Советите на општините, како и можноста општините да здружуваат финансиски и материјални средства заради заедничко вршење на работите.
Предлогот за воспоставување на МОС може да дојде од градоначалнкот, од член на Совет како и од 10% од избирачите, со образложение за надлежноста, обликот, финансиски импликации и други прашања. Од иницијативата до одлуката за МОС, Советот има најмногу 90 дена, притоа во законот во детал е опишана целата постапка која што ги инволвира и двата органи на ЕЛС, Советот и градоначалникот како и сите општини вклучени во МОС, преку формирање на Заедничка комисија за подготовка на предлог актот за воспоставување на МОС. Она што е многу важно за ценење на оправданоста на МОС е одрдбата за подготовка на задолжителна претходна анализа за ефектите од МОС, што би требало да послужи и за составување на образложението на носителот на иницијативата за МОС.

-Облици на МОС

Меѓуопштинската соработка се остварува преку следните облици: заеднички работни тела и комисии, заеднички административни тела, заеднички јавни претпријатија и заеднички јавни установи.
Меѓуопштинската соработка се остварува и преку здружување на финансиски и други средства како и преку договорно вршење на работи од надлежност на една или повеќе општини од страна на друга општина за определен надомест.
Заедничките работни комисии и тела можат да се формираат за надлежности на градоначалникот и за надлежности на советот, за што одлучува градоначалникот, односно советот на општината. Заедничките работни тела можат да се формираат и за размена на искуства и за стручна соработка на администрацијата.
Заедничко административно тело можат да формираат две или повеќе општини и тоа за извршување на надлежност утврдена со закон. Меѓусебните права и обврски меѓу општините се утврдуваат со Договор, склучен од страна на градоначалниците како одговорни за општинската администрација. Заедничкото административно тело извршува стручни, нормативно-правни, извршни или управно-надзорни работи во согласност со поединечните и заедничките потреби во извршувањето на одделните надлежности на

општините кои го формираат заедничкото административно тело. Може да се формира како заеднички сектор, заедничко одделение или заедничка проектна единица. Заедничкото административно тело работите за кои е формирано ги извршува во име и за сметка на општините кои го формирале, а раководителот на заедничкото административно тело за својата работа и за работата на заедничкото административно тело поднесува извештај до градоначалниците и советите на општините на секои шест месеца.
Заедничко јавно претпријатие се основа за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење.
Заедничкото јавно претпријатие се основа за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење во постапка утврдена со закон, со одлука што се донесува од страна на советите на општините во истоветен текст, со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот на секоја општина, основач на заедничкото јавно претпријатие.
За заедничкото јавно претпријатие, градоначалниците на општините склучуваат и потпишуваат договор со кој ги уредуваат меѓусебните права и обврски. Општините, основачи на заедничкото јавно претпријатие можат да преземат мерки утврдени со закон за обезбедување на услови за непречено работење на јавното претпријатие.
За преземањето на мерките во случаите утврдени со закон советите на општините донесуваат истоветен акт.

Заедничка јавна установа се основа за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење во областа на образованието, културата, социјалната заштита, детската заштита и во други дејности определени со закон. За основање на заедничка јавна установа, градоначалниците на општините склучуваат и потпишуваат договор со кој ги уредуваат меѓусебните права и обврски, а се основа со одлука што се донесува од страна на советите на општините, основачи на заедничката јавна установа во истоветен текст. И во овој случај во законот детално е опишано што треба да содржи договорот, а исто така е дадена можноста општините оснивачи да можат да превземаат мерки утврдени со закон за обезбедување на услови за непречено работење.
Општината може да врши работи за една или повеќе други општини, со потпишување на договор меѓу општините од страна на градоначалниците по претходно донесени одлуки на советите на општините.
Општините можат да здружуваат финансиски, материјални и други средства за реализација на заеднички проекти во вршењето на своите надлежности, во согласност со овој и друг закон, со склучување на договор потпишан од градоначалниците по претходна согласност на членовите на советите.

-Поттикнување, следење и финансирање на МОС

Владата на Република Македонија, согласно одредбите на Законот за меѓуопштинска соработка, може финансиски да ја поттикнува и да ја подржува меѓуопштинската соработка на две или повеќе општини во областите кои се од поширoко значење и се од посебен интерес за функционирање на дејностите во тие области. Во насока на приоретизирање на областите кои што финансиски може да се поддржат, Владата донесува Одлука за

определување на дејностите од пошироко значење и интерес за кои што ќе може да се издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинска соработка. Основни критериуми за финансиско потикнување и подршка за воспоставување на меѓуопштинската соработка се: административните и финансиски капацитети на општините за вршење на законски утврдените надлежности, очекуваните придобивки од меѓуопштинската соработка; бројот на општините кои учествуваат во меѓуопштинската соработка и претходно обезбедени средства од други извори. Поблиските критериуми за издвојување на средствата, како и начинот и постапката за нивна распределба се утврдуваат со посебен акт на Владата на РМ.

Законот предвидел и координативен механизам за поттикнување и следење на МОС-Комисија за поттикнување и следење на меѓуопштинска соработка, тело сочинето од 18 членови од релевантните институции, со повеќе одговорности. Комисијата за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка ги следи воспоставените облици на меѓуопштинска соработка, го разгледува и дава мислење по годишниот извештај за остварувањето на меѓуопштинската соработка, иницира измени и дополнувања на законската регулатива која влијае на меѓуопштинската соработка, дава мислење по предлозите на актите од членот 32 ставови (2) и (4) на овој закон, објавува најдобри примери на меѓуопштинската соработка и разгледува и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка.

Комисијата ја сочинуваат двајца претставници од Министерството за локална самоуправа и по еден претставник од Министерството за транспорт и врски, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за образование и наука, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за култура, Министерство за финансии и Дирекцијата за заштита и спасување, како и по еден претставник определува и секој од советите за развој на
планските региони и Заедницата на единиците на локалната самоуправа.

Финансирањето на МОС е регулирано само со еден член во кој се дадени изворите на финансирање: буџетите на општините, донации и спонзорства од физички и правни лица и други извори на приходи утврдени со закон.

Со Законот, Министерството за локална самоуправа е должно да води евиденција за МОС, преку образец што го пропишува министерот, а општините се должни во рок од 30 дена од воспоставената МОС да го известат Министерството.

За следење и координирање на меѓуопштинската соработка пак меѓу две или повеќе општини може да се формира координативно тело.

-Надзор

Законот во два члена утврдил дека надзорот над воспоставената меѓуопштинска соработка го вршат општините, без детално да го регулира начинот на вршење на надзорот од страна на општините, како и тоа дека надзорот над спроведувањето на Законот го врши Министерството за локална самоуправа преку Годишен извештај до Владата.

Освен во законите за локалната самоуправа и за меѓуопштинска соработка, на меѓуопштинската соработка како механизам за вршење на надлежности или испорака на

услуги на локално ниво, упатуваат и повеќе други закони кои ги уредуваат областите во кои имаат надлежности општините (Закон за рамномерен регионален развој, Закон за комунални дејности, Закон за гробишта и погребални услуги, Закон за управување со отпадот, Закон за квалитетот на амбиентен воздух, Закон за превоз во патниот сообраќај, Закон за животна средина, Закон за заштита од бучава во животната средина, Закон за водите и други).

Закон за рамномерен регионален развој

Со Законот за рамномерен регионален развој (Службен весник на РСМ бр.24 од јануари 2021 година) се основаат 8 плански региони во државата, соодветно на статистичките региони на НУТС 3 ниво, утврдени согласно со Номенклатурата на територијалните единици за статистика, со што, согласно Законот, општините се упатени на соработка во планирањето на развојот и во утврдувањето на приоритетите за развој на планскиот регион. Со Законот се воспоставува и управувачка структура, Совет за развој на планскиот регион, во чии состав влегуваат сите градоначалници на општините од планскиот регион. Имајќи ги предвид одредбите од Законот за локалната самоуправа кои што се однесуваат на меѓуопштинската соработка и од Законот за МОС, соработката на општините во рамките на планските региони се разликува од меѓуопштинската соработка која што се воспоставува заради вршење на определена надлежност од членот 22 од Законот за локалната самоуправа. Со законот се воспоставува и Центар за развој на планскиот регион кој што не е ниту заедничко административно тело, ниту пак заедничко тело кое што согласно Законот за МОС се формираат, во првиот случај заради извршување на одрдена општинска надлежност или пак, како во вториот случај заради извршување на надлежност на градоначалникот или на советот на општината. Во конкретниот случај не станува збор ниту за здружување на финансиски и материјални средства за реализација на заеднички проекти за вршење на конкретна надлежност. Општините се здружуваат заради реализација на заеднички проекти кои што се финансирани од Буџетот на државата или од меѓународната донаторска заедница, Центарот за развој на регионот се финансира со средства од централниот буџет за што Советот на планскиот регион/градоначалниците од планскиот регион потпишуваат Договор со Министерството за локална самоуправа.

Закон за комунални дејности

Законот за комунални дејности ја предвидел можноста две или повеќе општини да можат заеднички да го организираат вршењето на комуналните дејности врз основа на спогодба меѓу нив, согласно со закон.

Со спогодбата од ставот на овој член детално се уредуваат меѓусебните права и обврски на општините во обезбедување на условите за вршење на комуналните дејности на подрачјето на општината, правата и обврските на субјектите кои ги вршат комуналните дејности, како и начинот на донесување на одлуки во случај на одредени несогласувања

на општините по одделни прашања во врска со вршењето на комуналните дејности чие решавање не трпи одлагање.

Закон за гробишта и погребални услуги[6]

Законот за гробишта и погребални услуги исто така ја предвидел можноста две или повеќе општини да можат да имаат заеднички гробишта при што спогодбено ќе ги уредат прашањата за изградба, реконструкција, управување и одржување на гробиштата и вршење на погребални услуги. Законот не го предвидел детално начинот на уредување на односите меѓу општините.

Закон за управување со отпадот

Во Законот за управување со отпадот(Службен весник на Република Северна Македонија бр.216 од 17.09.2021), евидентна е заложбата на законодавецот преку одредени одредби да ја поттикне меѓуопштинската соработка како задолжително решение за спроведување на надлежностите на локалната самоуправа.
Согласно Законот, советите на општините и советот на градот Скопје, на предлог на меѓуопштинскиот одбор за управување со отпад, донесуваат Регионален план за управување со отпад за регионот со кој се уредуваат и усогласуваат заедничките цели во управувањето со отпадот на регионално ниво.
За поттикнување и развој на управувањето со отпад на регионално ниво согласно со Планот, советите на општините и Советот на градот Скопје од соодветниот регион за управување со отпад донесуваат одлука за склучување на спогодба за здружување за воспоставување на систем за управување со отпад на регионално ниво.
Со спогодбата детално се уредуваат меѓусебните права и обврски на општини те и градот Скопје во здружување за воспоставување и обезбедување на условите за функционирање на регионалниот систем, како и други прашања од заеднички интерес за организација и спроведување на управувањето со отпадот на регионално
ниво. Општините и градот Скопје коишто се здружиле се должни да го известат органот за животна средина и да ги достават актите за воспоставеното здружување, во рок од 30 дена од денот на здружувањето. За секој регион за управување со отпад се формира меѓуопштински одбор чии членови се градоначалниците од тој регион кои што одлучуваат на седници со двотретинско мнозинство.
Затоа што станува збор за задолжителна МОС, законот предвидел решение во случај ако општините односно градот Скопје кои припаѓаат во еден регион, нема да се здружат, односно нема да го воспостават регионалниот систем во рок од две години од денот на донесувањето на спогодбата. Во тој случај, на предлог на министерот, Владата донесува одлука за воспоставување на систем за управување со отпад за определен регион.

[6] http://www.mtc.gov.mk/stanbena-i-komunalna-izgradba-i-domuvanje/zakon-za-grobishta-i-pogrebalni-uslugi

Закон за квалитетот на амбиентен воздух[7]

Согласно Законот за квалитетот на амбиентен воздух градоначалникот на општините односно на градот Скопје, се должни да ги изготват плановите за квалитет на воздухот за подрачјето за кое тие се надлежни, најдоцна во рок од 18 месеци по завршување на годината во која било констатирано првото надминување.
Притоа општините односно градот Скопје од став (4) и (5) се должни при подготовка на планот за квалитет на воздух да ги поканат соседните општини да се вклучат во подготвувањето на плановите, како и да достават податоци до Општините односно градот Скопје, кои го подготвуваат планот за квалитет на воздух кои што можат да да послужат во утврдување на мерки за подобрување на квалитетот на воздухот.
Законот ја дал можноста општините кои се наоѓаат во иста зона или агломерација, да можат да донесат заеднички план.
Заедничкиот план од став го усвојуваат советите на општините односно на градот Скопје кои се вклучени во планот, исто така по претходно добиена согласност од државниот орган надлежен за вршење на работите од областа на животната средина и од државниот орган надлежен за вршење на работите во областа на здравството, како и во случај кога тоа го прави една општина самостојно.

Закон за превоз во патниот сообраќај[8]

Градот Скопје може може да организира општински линиски превоз на патници и за Арачиново, Зелениково, Илинден, Петровец, Сопиште, Студеничани и Чучер Сандево, доколку некоја од овие општини тоа не моќе да го направи самостојно. За организацијата на сообраќајот Скопје со соодветната општина може да склучи Договор за регулирање на меѓусебните права и обврски, вклучително и за начинот на финансирање. Во овој дел односите меѓу градот Скопје и конкретните општини надвор од Градот Скопје се уредени начин како што е регулирано и во Законот за МОС, кога една општина може да врши работи за една или повече општини.
Согласно Законот за превоз во патниот сообраќај една или повеќе општини со седиште во село, со општина со седиште во град кон која гравитирааат може заеднички да го организираат меѓуопштинскиот линиски превоз. Начинот и условите го утврдуваат со Спогодба, на која што согласност дава министерот за транспорт и врски. Во овој случај односите за МОС се уредуваат на начин кој што произлегува од спецификите на областа и покрај општините, последниот збор, преку издавање на согласност го има министерот.

[7] https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/Zakon%20za%20kvalitet%20na%20Vozduh%20-%20precisten%20tekst%20za%20informativni%20celi.pdf

[8] http://www.mtc.gov.mk/paten-soobrakjaj/zakon-za-prevoz-vo-patniot-soobrakjaj

Закон за животна средина

Согласно Законот за животна средина, орган надлежен за издавање на Б-интегрирана еколошка дозвола е градоначалникот на општината и градоначалникот на градот Скопје. За издавање на Б-интегрирана еколошка дозвола, општината и градот Скопје, треба да имаат определено најмалку едно лице во локалната администрација, кое има висока стручна подготовка од областа природните и на техничките науки. Токму заради задоволување на овој законски критериум, особено за помалите општини со ограничени човечки ресурси, законодавецот предвидел и можност за воспоставување на меѓуопштинска соработка, со што општините можат да формираат заедничка администрација за издавање на Б-интегрирани еколошки дозволи.

Закон за заштита од бучава во животната средина

Законот за заштита од бучава во животната средина им дал можност на општините и на градот Скопје да воспостават локални мрежи за мониторинг по претходно добиено мислење од надлежениот орган за вршење, како и можност две или повеќе општини и/или градот Скопје да можат да основаат заедничка служба која ќе врши мониторинг на подрачјето на општините или градот Скопје, или да го доверат на друг субјект да врши мониторингот во нивно име и за нивна сметка, што се уредува со посебен договор.

Закон за водите

За вршење на својата надлежност за водоснабдување на територијата на општината, односно на градот Скопје, градоначалникот на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје, можат да основаат јавно претпријатие за вршење на дејноста и работењето и одржувањето на системите за водоснабдување и снабдувањето со вода за пиење. И за вршење на оваа надлежност, законодавецот предвидел можност две или повеќе општини и градот Скопје на предлог на градоначалникот на општините и градоначалникот на градот Скопје можат да основаат заедничко јавно претпријатие.

ДОКУМЕНТИ

Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026[9]

Во актуелната Програма за оддржлив локален развој и децентрализација меѓуопштинската соработка соработка не е спомната во клучните приоритети и цели, но провејува скоро низ целата содржина како механизам за подобрување на функционалноста на локалната самоуправа и извршување на надлежностите на ефикасен и економичен начин, со примена

[9] https://mls.gov.mk/images/files/POLRD_2021-2026_MK_so%20korekcii_Final.pdf

на иновативни модели на соработка меѓу општините. Појдовна точка за формулирање на Програмата е визијата за континуирано подобрување на функционалноста на локалната самоуправа од сите аспекти и со долгорочна цел да се создадат отпорни единици на локалната самоуправа кои одржливо се развиваат и се оспособени да испорачуваат квалитетни услуги со целосен опфат на населението. Земајќи ги предвид тешките здравствени и социоекономски последици од кризата предизвикана од корона вирусот Ковид-19, генерална цел на Програмата за наредниот шестгодишен период е да се овозможи ефикасно опоравување на општините,зголемување на нивната отпорност, финансиска стабилност и одржливост на локалните услуги, создавајќи предуслови за подинамичен и зелен локален раст и развој.

Очекуван резултат на крај од овој програмски период е да се остварат суштински позитивни промени во функционирањето на локалната самоуправа, општините да се ослободат од наталожени долгови и да испорачуваат квалитетни услуги на одржлив начин, подеднакво да се грижат за сите граѓани а особено за најранливите, транспарентно и отчетно да ги спроведуваат надлежностите и конзистентно да ги
вклучуваат граѓаните во донесувањето на важните одлуки.

За постигнување на главната цел на Програмата согласно заложбите на сите чинители изразени низ консултативниот процес, неопходно е
да се постигнат следниве специфични цели:

1. Ефективно опоравување на општините од кризата предизвикана од Ковид – 19 и други кризи предизвикани од природна непогода или друга несреќа;
2. Доволност на финансиски средства за спроведување на пренесените и новите надлежности;
3. Намалени диспаритети помеѓу урбаните и руралните општини, преку воспоставување интегриран, транспарентен и предвидлив систем на дотации со вградена компонента за финансиско воедначување;
4. Премин од претежно институционална кон функционална децентрализација;
5. Систематично зајакнати капацитети на општините со цел ефикасно да се апсорбираат зголемени финансиски средства и обврски, и
6. Доследна примена на принципите за добро владеење
(инклузивност, транспарентност, отчетност и партиципативност)
на локално ниво.

Приоритетите за постигнување на главната цел и специфичните цели
се групирани во четири компоненти на Програмата:

Нормативна рамка и финансирање на локалната самоуправа;
Иновативен и инклузивен локален економски развој;
Квалитетни локални услуги со целосен опфат на
населението, и
Зголемена отпорност и одржлив развој на локалната
самоуправа.

Стратегија за регионален развој 2021-2031[10]

Во контекс на Стратегијата за регионален развој, меѓуопштинската соработка е важен механизам за остварување на целите преку здружување за реализација на поголеми, регионални проекти, заради поголема апсорбција на средства од ЕУ фондовите и за спроведување на политики на ниво на плански региони заради заедничките специфики на конкретен плански регион. Стратегијата за регионален развој 2020-2030 е усогласена со основните стратешки цели на Регионалната политика на ЕУ (именувана и како политика за кохезија) како клучна инвестициска политика на ЕУ за одржлив и инклузивен економски раст. Оваа политика на ЕУ поконкретно цели кон намалување на економските, социјални и територијални диспаритети помеѓу регионите на ЕУ низ поддршка за создавање работни места, конкурентност, економски раст, подобрен квалитет на животот и одржлив развој. Спроведувањето на Регионалната политика на ЕУ е финансиски поддржано преку европските структурни и инвестициски фондови но и низа други инструменти вклучувајќи го и клучниот инструмент за претпристапна помош (ИПП/IPA) на државите кои се кандидати за зачленување во ЕУ, меѓу кои и Република Северна Македонија. Притоа треба да се напомене дека искористувањето на алоцираните IPA средства има за цел да помогне преку процесот на пристапување да се изградат соодветни капацитети и да се воспостави нормативна и институционална рамка како и рамка за програмирање меѓуостанатото и на регионалниот развој, со утврдени пристапи и процедури кои ќе овозможат непречено и ефикасно користење на повеќекратно зголемени средства од европските структурни и инвестициски фондови по зачленувањето.

Од аспект на придонесот на Стратегијата за рамномерен регионален развој 2020-2030 година кон остварувањето на глобалните ЦОР и Агендата за одржлив развој 2030, од особено значење е утврдувањето на улогата на институциите од подсистемот за регионален развој и органите на локалната самоуправа во процесот на т.н. локализација на овие цели. Под локализација на глобалните ЦОР се подразбира признавање и зајакнување на позицијата на клучните локални фактори, а особено на органите на локалната самоуправа, населението, приватниот сектор, малите и средни претпријатија и локалните организации, во развивањето и имплементацијата на мерките што се однесуваат или произлегуваат од

[10] https://mls.gov.mk/mk/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8-%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98/2214-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D1%81%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%98%D0%B0-2021-2031

глобалните ЦОР, на ниво на градови и локални заедници. Иако се работи за глобални ЦОР, нивното постигнување во голема мерка зависи од нивното прилагодување кон заедницата, селата и градовите, општините и планските региони. На тој начин имплементацијата на секторските стратегии на ниво на плански региони или општини во одредена мерка ќе ги апсорбира и рефлектира специфичните услови во локалните заедници. Иако во управувањето на локално ниво може да има одредени ограничувања во надлежностите, потенцијалите и средствата, и тие да се разликуваат, сепак локалните власти или планските региони имаат влијание врз определени области на јавни политики како што се, на пример: транспортот, комуналните услуги, образованието и обезбедувањето специфични социјални услуги и сл.

V.3.2. Извештаи, анализи и истражувања

Во публикацијата 'Меѓуопштинската соработка во Република Македонија-од норма до пракса'[11] се наведува дека нашата е една од малкуте држави кои што оваа област ја имаат уредено со посебен закон, а потребата е произлезена од системот на едностепена локална самоуправа, сите општини имаат подеднакви надлежности, а различни административни и финансиски капацитети.

Најмалата општина во државата, Вевчани, има 2 433 жители, а најголемата Куманово, над 100 000 жители, 14 општини имаат помалку од 5000 жители, а 30 општини се со население до 10 000 жители. Од вкупно 80, триесет и шест општини, или скоро 50% се рурални. Со цел да се воспостави баланс меѓу политичката определба за едностепена локална самоуправа и успешно остварување на пренесените надлежности од страна на општините, во Законот за локална самоуправа донесен во февруари, 2002 година, се утврдува можноста за меѓуопштинска соработка во извршувањето на надлежностите.

По формалното пренесување на надлежностите на општините на 1-ви јули 2005 година, се очекуваше општините веднаш да покажат интерес за воспоставување на меѓуопштинска соработка. Праксата покажа дека иако имаше потреба, тоа не се случи. Во Законот за локалната самоуправа не се целосно разработени постапката и облиците за меѓуопштинска соработка, а општините кои што беа пионери во воспоставувањето на овој механизам се соочија со низа проблеми во регулирањето на взаемните односи.

Во меѓувреме, потребата од регулирање на оваа материја со посебен закон постојано беше истакнувана токму од страна на претставниците на ЗЕЛС, кои што сепак не прифатија во посебниот Закон за МОС да се воведе задолжителен облик на меѓуопштинска соработка. Задолжителната МОС подоцна е воспоставена со посебни, секторски закони, како што е Законот за управување со отпад.

[11] https://mls.gov.mk/images/publications/MOS/MOS_MK.pdf

VI. ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

ГЕНЕРАЛНА ОЦЕНКА ЗА 5-ТЕ ОСКИ

Со донесувањето на Законот за локалната самоуправа во 2002 година е создаден правен основ за воспоставување на меѓуопштинска соработка за вршење на надлежности. Законот за локалната самоуправа ги определува и облиците на МОС преку заеднички јавни служби, административни тела и здружување на средства. Закот предвидел и водење на евиденција од страна на Министерството за локална самоуправа на начин утврден со Закон.

Во периодот до донесувањето на Законот за меѓуопштинска соработка во 2009 година нема иницијативи од страна на општините за воспоставување на МОС поради недоволност на свесност и знаење, поради немање на капацитети, а и немање на пракса која што би можела да ги поттикне општините.

Првите примери на добра пракса на МОС, воспоставени врз основа на одредбите од Законот за локалната самоуправа се меѓу оптините Босилово, Василево и Ново Село, преку воспоставување на заеднички административни тела за заедничко извршување на надлежности, технички и финансиски поддржани од страна на УНДП. Оваа добра пракса охрабри и други општини по што почнува да се појавува интерес кај општините за меѓусебна соработка. На иницијатива на ЗЕЛС, Министерството за локална самоуправа подготви посебен Закон за меѓуопштинска соработка, донесен во 2009 година. Целта беше да се создаде правен основ и процедура за воспоставување на МОС која што финансиски ќе биде поддржана преку посебна буџетска програма. Сепак во процесот на консултации ЗЕЛС остана цврсто на ставот дека Законот не треба да предвиди задолжителна МОС, туку законското право на соработка општините ќе го користат само по сопствена иницијатива, што од страна на предлагачот беше прифатено.

Законот за МОС детално ја разработува постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка, облиците преку кои општините можат да ја остваруваат соработката во зависност од предметот на соработка, како и условите и начинот на финансиска поддршка, следење на МОС и надзорот од страна на општините и на Министерството.

По донесувањето на Законот за меѓуопштинска соработка, во периодот од 2010 до 2012 година се донесени и сите подзаконски акти со што во целост е заокружена

правната рамка и се создадени нормативни услови за финансиска поддршка на МОС.
Праксата покажа дека и по донесувањето на Законот за МОС, меѓуопштинската соработка од страна на општините не беше препознаена како начи да се обезбеди поголема ефикасност и економичност во вршењето на надлежностите. Иако овој инструмент беше воспоставен за да се надмине јазот меѓу помалите и посиромашни општини во однос на поголемите општини кои што имаат и административни и финансиски ресурси за извршување на пренесените надлежности, општините кои што имаа реална потреба немаа доволно капацитети и ресурси да го направат тоа самостојно.
Законот беше донесен, но за жал изостана финансиската поддршка за поттикнување на МОС, со што неговата примена станува беспредметна.
Сепак општините кои што иницираа меѓуопштинска соработка по донесувањето на Законот, во целост го имплементираа во делот на процедурата за воспоставување на МОС и покрај повремените реакции дека роковите се долги, а процедурата сложена и бара соодветни административни ресурси со кои што не располагаат помалите општини, токму оние кои што имаат најголема потреба од МОС.

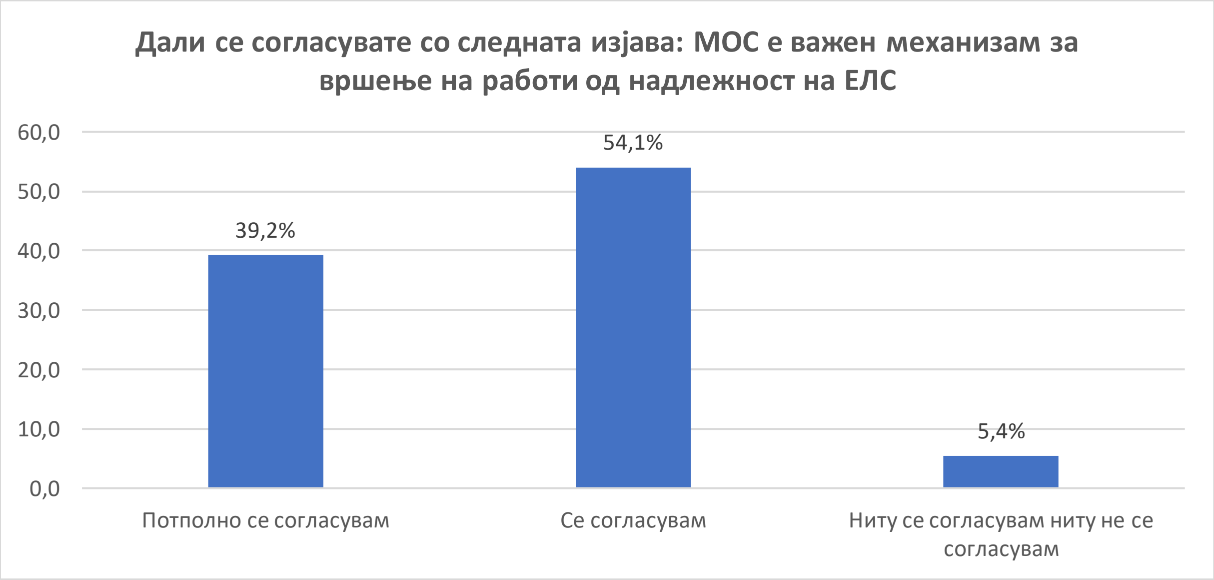
ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ПО ОСКИ:

ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

Меѓуопштинска соработка, во смисла на овој закон, е соработка што се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели. Исто така, под меѓуопштинска соработка се подразбира и вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини. Надлежни органи кои одлучуваат за воспоставување на соработката се советите на општините.
Општините самостојно и доброволно, во согласност со Законот за МОС или со друг закон можат да остваруваат меѓуопштинска соработка. За воспоставувањето на меѓуопштинската соработка, не е потребна претходна согласност, туку за истата се води само посебна евиденција во Министерството за локална самоуправа.
За условите за воспоставување на МОС законодавецот го проширил делокругот во однос на Законот за локалната самоуправа и за вршење на надлежностите, предвидел можност за МОС и за вршење на заеднички работи и остварување на заеднички интереси и цели, но секогаш само во рамките на надлежностите на ЕЛС.

Законот го регулира и начинот на воспоставување на МОС, со донесување на одлука на секој од Советите на општините, како и можноста општините да здружуваат финансиски и материјални средства заради заедничко вршење на работите.
Предлогот за воспоставување на МОС може да дојде од градоначалникот, од член на Совет како и од 10% од избирачите, со образложение за надлежноста, обликот, финансиски импликации и други прашања. Од иницијативата до одлуката за МОС, Советот има најмногу 90 дена, притоа во законот во детал е опишана целата постапка која што ги инволвира и двата органи на ЕЛС, Советот и градоначалникот како и сите општини вклучени во МОС, преку формирање на Заедничка комисија за подготовка на предлог актот за воспоставување на МОС. Она што е многу важно за ценење на оправданоста на МОС е одредбата за подготовка на задолжителна претходна анализа за ефектите од МОС, што би требало да послужи и за составување на образложението на носителот на иницијативата за МОС.
Од наодите на ОСР произлегува дека МОС е важен механизам за вршење на работи од надлежност на ЕЛС. Според одговорите од прашалникот доставен до ЕЛС 54,1 проценти од општините се согласни и 39,2 проценти се потполно согласни дека овој механизам е важен за спроведување на надлежностите. Само 5,4 проценти се без став по оваа прашање.

Графикон 5: МОС е важен механизам за вршење на работи од надлежност на ЕЛС



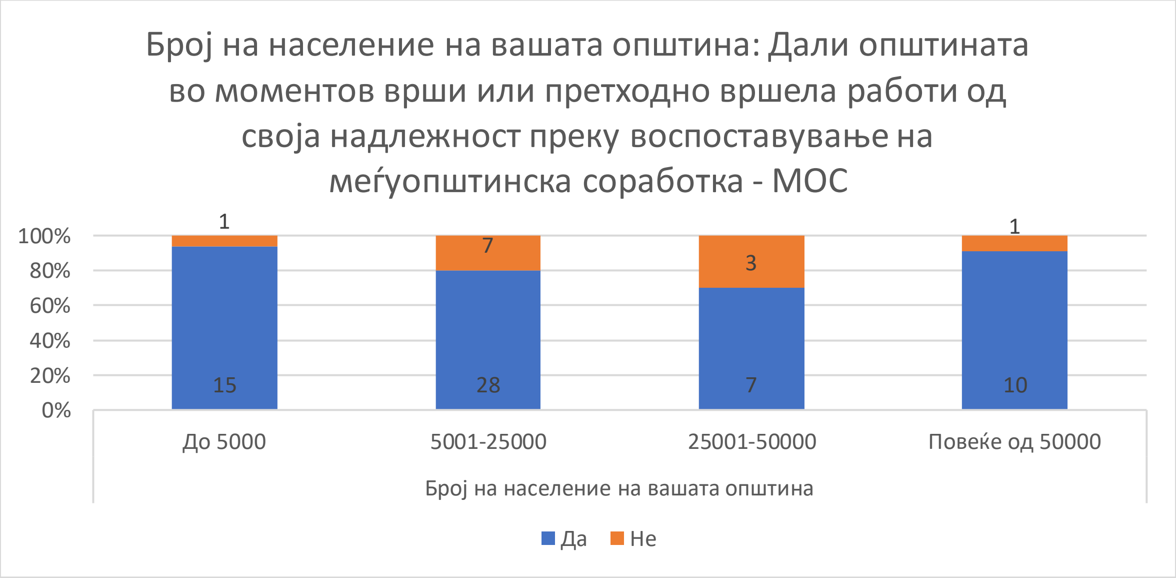
(Извор: Прашалник до ЕЛС)

Истата констатација провејува од интервјуата и фокус групите каде беше нагласена поддршката на постоечкиот начин на регулирање на МОС со посебен закон.

Оска 1 Воспоставување на меѓуопштинска соработка

На прашањето дали општината во моментов врши или претходно вршела работи од своја надлежност преку воспоставување на меѓуопштинска соработка – МОС, 84 % од општините одговориле позитивно, а само 16 % негативно.
Во однос на бројот на жителите, најмногу го користат механизмот на МОС општините од 5 000-25 000 жители, а на второ место се општините до 5 000 жители, што укажува дека и за воспоставување на МОС општината треба да има минимум административен капацитет, но недоволно за самостојно извршување на сите надлежности.

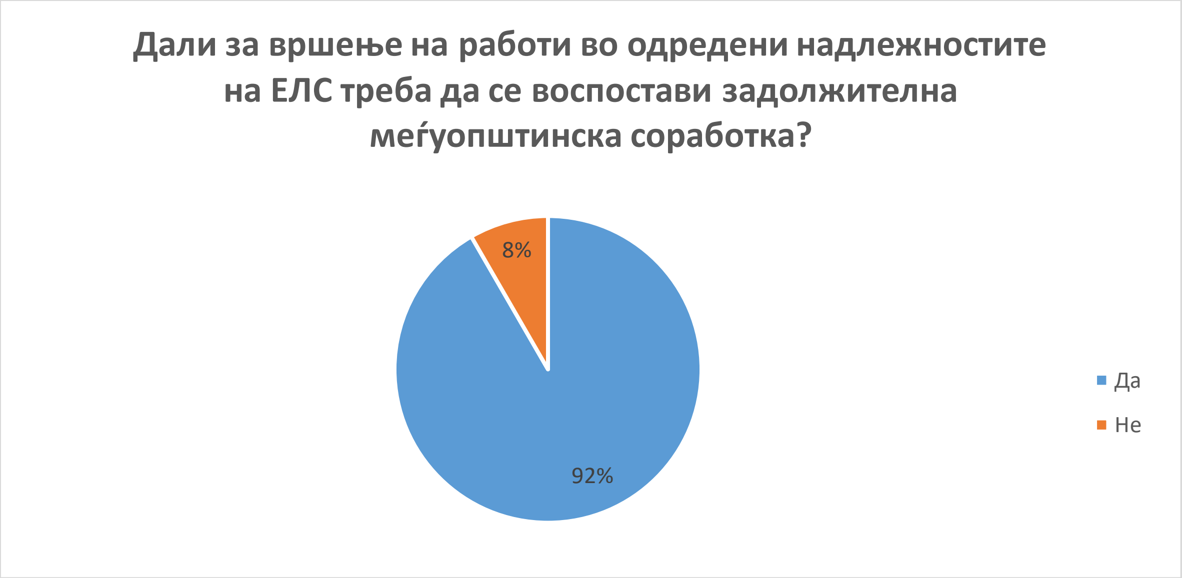
Графикон 6: Дали вашата општина врши или претходно вршела работи од своја надлежност преку воспоставување на МОС (според население)



(Извор: Прашалник до ЕЛС)

57% од анкетираните општини се изјасниле дека имаат надлежност што ја спроведуваат со МОС. Дури 92 %од општините се согласни дека за вршење на одредени надлежности треба да се воспостави задолжителна МОС, најголемиот број на општини (30) кои се изјасниле дека е потребна задолжителна МОС и по ова прашање се со население од 5 000-25 0000 жители.

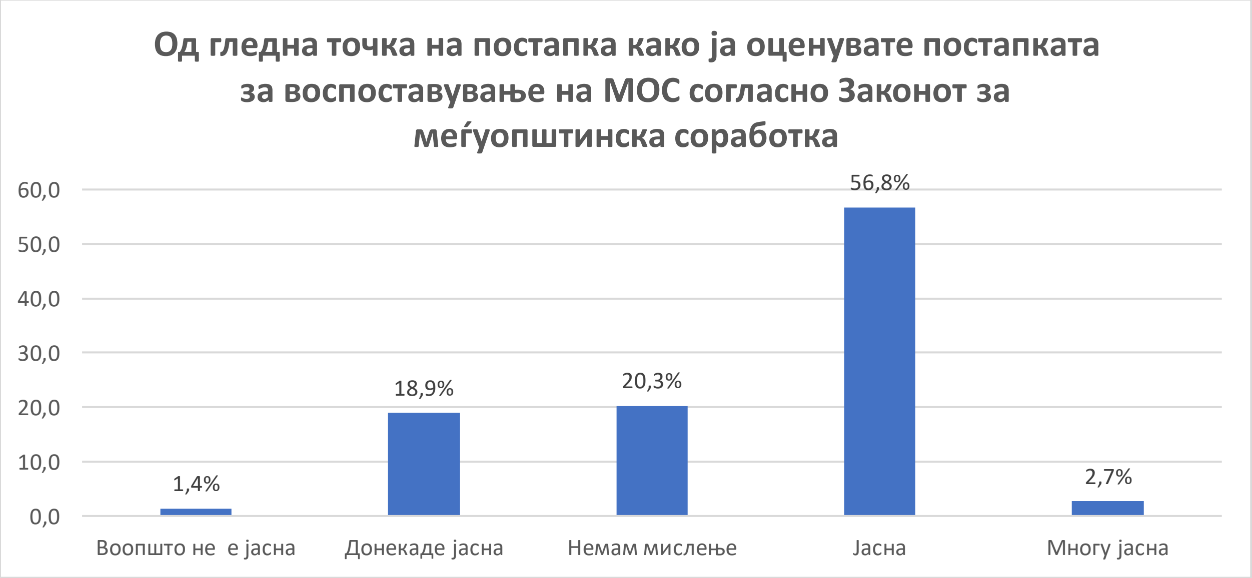
Графикон 7: Дали за вршње на работи во одредени надлежности на ЕЛС треба да се воспостави задолжителна МОС



(Извор: Прашалник до ЕЛС)

Општините одговорија на прашањето за постапката за воспоставување на МОС. 56,8% од општините сметаат дека постапката за воспоставување на МОС, согласно Законот за меѓуопштинска соработка е јасна, 20,3% немаат мислење, а само 1,4% оценуваат дека воопшто не е јасна. Најголем број општини и тоа во категоријата од 5 000 до 25 000 жители се изјасниле дека законската постапка е јасна (19), 7 од овие општини се изјасниле дека немаат мислење, за 8 е донекаде јасна, за 1 не е воопшто јасна, а 2 општини од над 50 000 жители се изјасниле дека постапката е многу јасна.

Графикон 8: Постапка за воспоставување на МОС согласно ЗМОС



(Извор: Прашалник до ЕЛС)

Дури 41,9 проценти од општините немаат мислење во однос на временската рамка за воспоставување на МОС, дадена во Законот за МОС, 28,4 проценти сметаат дека роковите не се долги, а 2,7 проценти дека роковите се премногу долги.
Следствено, за 91 проценти од општините законската постапка за спроведување на МОС не претставува пречка за воспоставување на МОС.
Сепак од фокус групите дел произлезе констатација дека долгите рокови посебно ако има повеќе општини партнери претставуваат пречка за заокружување на инфицираните МОС. Во таа насока општините наведоа дека: ,, Премногу долги рокови и чекори (иницијатива, прифаќање на иницијатива, предлог за МОС, прифаќање на предлог за МОС, заедничка комисија за концепирање на Предлог-Одлука, одлуки на совет), 90 дена како рок да се скрати на 20,,.

Општините одговорија и на прашањето кои се причините за воспоставување на МОС. Во однос на причините за воспоставување на МОС:

- 17 општини воспоставиле МОС поради немање на доволно човечки ресурси;
- 12 општини поради немањето на капацитет за вршење на надлежност;
- 6 општини заради обезбедување на услуги;
- 4 општини заради немање доволно финансиски средства;
- 2 општини заради реализација на заеднички проекти;
- 2 општини заради размена на информации;
- 1 општина поради недостиг на средства за работа (компјутерска опрема);

Во однос на придобивките од МОС

- Најголемиот број (17) општини го навеле подобрувањето на општинските услуги
- 3 општини сметаат дека МОС е механизам преку кој општината може да заштеди средства и време,

Иако законодавецот во Законот за МОС на општините им оставил самостојно и доброволно да одлучуваат за воспоставување на меѓуопштинска соработка за вршење на надлежност, сепак постапката за МОС ја уредил многу детално во однос на прашањата за кои што може да се воспостави МОС, кој може да иницира воспоставување на МОС и во која постапка, како и деталната постапка за одлучување.
Со оглед дека општините пред донесувањето на Законот за МОС, се соочувале и ја истакнувале потребата од уредување на постапката, имплементацијата на МОС при воспоставувањето на меѓуопштинска соработка генерално ја олеснува работата на општинската администрација со тоа што дава јасна инструкција и од друга страна ја унифицира постапката за сите општини.
Сепак дел од општините кои што воспоставиле МОС сметаат дека имплементацијата на Законот во овој дел бара многу ресурси и време кои што помалите општини ги немаат доволно и во таа смисла има предлози за поедноставување на работите и за скратување на роковите.

ОСР нотира евентуален правен вакуум на случаи на кохабитација Градоначалник-Совет. Градоначалникот е надлежен за правата и обврските на вработените и по правило тој/таа решава дали некој од вработените има капацитет и слободно време за да одговори на работите од МОС. А согласно Законот, сите одлуки ги носи Советот на општината. Законот не го покрива проблемот за спротивставени ставови Совет-Градоначалник за одредена МОС.

ОБЛИЦИ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

Облиците на МОС произлегуваат од надлежностите на ЕЛС и начините на кои што тие ги остваруваат. Во таа смисла Законот во неговата примена, на општините им ја олеснува административната работа затоа што детално ги уредува прашањата кои се облиците преку кои што може да се воспостави МОС но понатаму, со кој акт треба да се воспостави конкретниот облик на МОС, што треба да содржи актот, како и надлежностите, начинот на управување и слично.

Согласно ЗМОС, меѓуопштинската соработка се остварува преку следните облици: заеднички работни тела и комисии, заеднички административни тела, заеднички јавни претпријатија и заеднички јавни установи.

Меѓуопштинската соработка се остварува и преку здружување на финансиски и други средства како и преку договорно вршење на работи од надлежност на една или повеќе општини од страна на друга општина за определен надомест.

Заедничките работни комисии и тела можат да се формираат за надлежности на градоначалникот и за надлежности на советот, за што одлучува градоначалникот, односно советот на општината. Заедничките работни тела можат да се формираат и за размена на искуства и за стручна соработка на администрацијата.

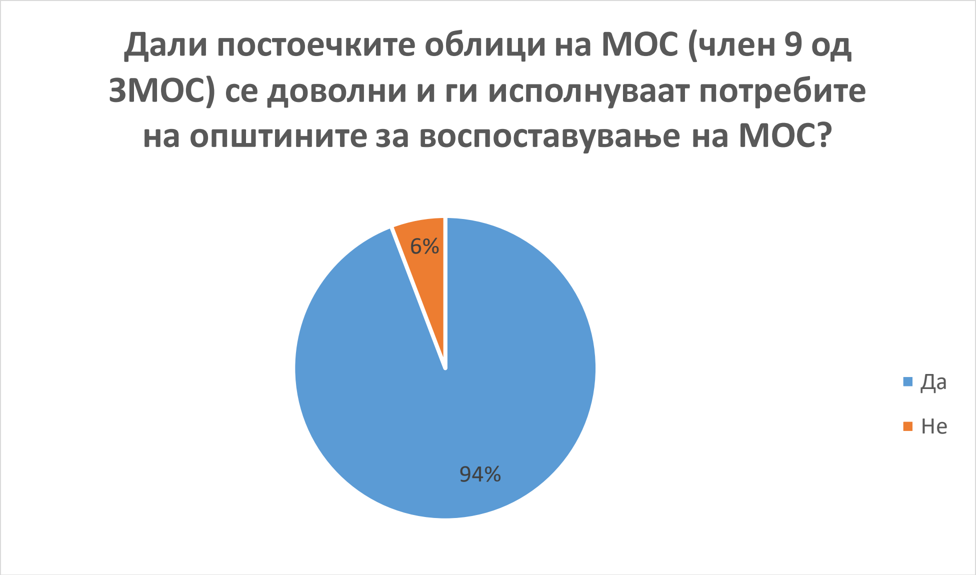
Заедничко административно тело можат да формираат две или повеќе општини и тоа за извршување на надлежност утврдена со закон. Меѓусебните права и обврски меѓу општините се утврдуваат со Договор, склучен од страна на градоначалниците како одговорни за општинската администрација. Заедничкото административно тело извршува стручни, нормативно-правни, извршни или управно-надзорни работи во согласност со поединечните и заедничките потреби во извршувањето на одделните надлежности на општините кои го формираат заедничкото административно тело. Може да се формира како заеднички сектор, заедничко одделение или заедничка проектна единица. Заедничкото административно тело работите за кои е формирано ги извршува во име и за сметка на општините кои го формирале, а раководителот на заедничкото административно тело за својата работа и за работата на заедничкото административно тело поднесува извештај до градоначалниците и советите на општините на секои шест месеца.

Заедничко јавно претпријатие се основа за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење.

Заедничкото јавно претпријатие се основа за вршење на дејност од јавен интерес од

локално значење во постапка утврдена со закон, со одлука што се донесува од страна на советите на општините во истоветен текст, со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот на секоја општина, основач на заедничкото јавно претпријатие.
За заедничкото јавно претпријатие, градоначалниците на општините склучуваат и потпишуваат договор со кој ги уредуваат меѓусебните права и обврски. Општините, основачи на заедничкото јавно претпријатие можат да преземат мерки утврдени со закон за обезбедување на услови за непречено работење на јавното претпријатие. За преземањето на мерките во случаите утврдени со закон советите на општините донесуваат истоветен акт.

Заедничка јавна установа се основа за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење во областа на образованието, културата, социјалната заштита, детската заштита и во други дејности определени со закон. За основање на заедничка јавна установа, градоначалниците на општините склучуваат и потпишуваат договор со кој ги уредуваат меѓусебните права и обврски, а се основа со одлука што се донесува од страна на советите на општините, основачи на заедничката јавна установа во истоветен текст. И во овој случај во законот детално е опишано што треба да содржи договорот, а исто така е дадена можноста општините оснивачи да можат да превземаат мерки утврдени со закон за обезбедување на услови за непречено работење.
Општината може да врши работи за една или повеќе други општини, со потпишување на договор меѓу општините од страна на градоначалниците по претходно донесени одлуки на советите на општините.
Општините можат да здружуваат финансиски, материјални и други средства за
реализација на заеднички проекти во вршењето на своите надлежности, во согласност со овој и друг закон, со склучување на договор потпишан од градоначалниците по претходна согласност на членовите на советите. Апсолутното мнозинство, 94 проценти од општините сметат дека постоечките облици на МОС се доволни и ги исполнуваат потребите на ЕЛС.
Графикон 9 Дали постоечките облиц на МОС се доволни и ги исполнуваат потребите на општините за воспоставување на МОС



Во областа спроведување са јавуваат проблеми во МОС каде има партнерство на повеќе општини, со промена на власта се раскинуваат/поништуваат веќе воспоставени МОС, не постои правен механизам за да се поттикнат градочалниците да ги преземаат и прифатат и продолжат со дејствиа да се заокружи определена МОС.
ОСР нотира недостаток на регулирање на постапките на склучување на меѓународна меѓуопштинска соработка, те. општините немаат насоки односно не постои правна регулатва која го нормира овој облик на соработка. Следствено, од консултативниот процес произлезе потребата од воведување на нов облик на на МОС како меѓународна меѓуопштинска соработка, со кој ќе се уредува постапката на воспоставување на МОС со општини од други држави.

Во однос на влијанието на облиците на МОС, ОСР нотира дека немањето на финансиски и човечки капацитети и на локално но и централно ниво е пречка за сопфатна анализа на финансиските и општествените ефекти на специфичните МОС. Во таа насока, евидентен е фактот дека нема евиденција на постоечките проекти на МОС во МЛС. Исто така, и секторските министерства немаат практика да водат евиденција на МОС во нивните области.
Паралелно, и хоризонталниот мониторинг на ефектот на МОС кој согласно законот партнерите во МОС можат да го спроведат преку кординативно тело во повеќето МОС не е воопшто воспоставено. Според наодите од прашалникот до ЕЛС, 76 проценти од ЕЛС кои имале МОС немаат формирано координативно тело за следење на МОС.

Графикон 10 Дали вашата општина заедно со општините партнери има формирано кординативно тело за следење на МОС

(Извор: Прашалник до ЕЛС)

УСОГЛАСЕНОСТ НА ДРУГИТЕ СЕКТОРСКИ ЗАКОНИ СО ЗМОС

Секторските закони во кои што е предвидена можност или облигација за воспоставување на МОС се само делумно усогласени, но не се во колизија со Законот за МОС. Секторските закони пред се поаѓаат од специфичностите на областа што ја покриваат и во таа смисла се определени и прашањата за кои што може или треба да се воспостави МОС како и начинот на воспоставување. Иако Законот за МОС на општините им оставил самостојно и доброволно да одлучуваат за воспоставување на меѓуопштинска соработка за вршење на надлежност, единствено во Законот за управување со отпад, меѓуопштинската соработка е задолжително решение за спроведување на надлежностите на локалната самоуправа во оваа област. За разлика од овој Закон, во други закони како што се Законот за комунална дејност, Законот за гробишта и погребални услуги, Законот за квалитет на амбиенталниот воздух, Законот за превоз во патниот сообраќај, Законот за животна средина, Законот за води и Законот за заштита од бучава воспоставувањето на меѓуопштинска соработка е дадена како можност доколку општините оценат дека на тој начин можат да ја вршат надлежноста поефикасно и поекономично. Во некои од законите делумно е разработена и постапка за воспоставување на МОС, а во некои со еден член е дадена можноста, но не и постапката. Во такви случаи примената на Законот за МОС може да им биде од корист на општинската администрација во подготовката на актите и начинот на нивно донесување. Не постои законска обврска во секторските закони, линиските министерства да водат евиденција и следат спроведување на МОС во нивната област.

ПОТТИКНУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ФИНАНСИРАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА

Веднаш по донесувањето на Законот за меѓуопштинска соработка во 2009 година, во периодот од 2010 до 2012 година се донесени сите подзаконски акти што се услов за поттикнување, следење и финансирање на МОС:

-Одлука за утврдување поблиски критериуми за финансиско поттикнување и поддржување на меѓуопштинската соработка[12]

-Одлука за определување на дејностите од пошироко значење и интерес за кои што ќе може да се издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка[13]

-Одлука за формирање комисија за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка[14]

-Пр а в и л н и к за содржината на образецот за евиденција на меѓуопштинската соработка и начинот на водење на евиденцијата на меѓуопштинската соработка[15]

Со Одлуката за утврдување поблиски критериуми за финансиско поттикнување и поддржување на МОС, за поблиски критериуми се определуваат:
1. Административен и финансиски капацитет на општините за вршење на законски утврдените надлежност,
2. Очекувани придобивки од меѓуопштинската соработка,
3. Број на општини кои ја воспоставуваат меѓуопштинската соработка,
4. Претходно обезбедени средства од други финансиски извори за воспоставување на меѓуопштинската соработка

Со Одлуката за определување дејностите од пошироко значење и интерес за кои може да се издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка, дејностите се определуваат во согласност со приоритетите за развој утврдени во националните стратешки документи за развој.

Определувањето на дејностите од пошироко значење и интерес за кои може да се издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка е за период од три години и тие се утврдуваат во посебна листа која ги содржи: приоритетот; дејностите и областите во кои се определуваат дејностите;

[12] Службен весник на РМ, бр. 122 од 17.09.2010 година
[13] Службен весник на РМ, бр. 71 од 25.05.2010 година
[14] Службен весник на РМ, бр. 17 од 08.02.2010 година
Службен весник на РМ, бр. 177 од 01.12.2014 година
[15] Службен весник на РМ, бр. 15 од 31.1.2012 година

поврзаноста со законската регулатива; поврзаноста со националните стратешки документи за развој; рангот во анкетата спроведена меѓу општините; поврзаноста со финансиските планови за имплементација на националните стратешки документи за развој; потешкотии за самостојно презема е на активноста од страна на општината и забелешка.
Листата се обновува по истекот на утврдениот период од три години на предлог на Министерството за локална самоуправа.
Листата може да се дополни со нови дејности и пред истекот на утврдениот период, на предлог на Министерството за локална самоуправа.

По истекувањето на периодот од три години од донесувањето на Одлуката, листата не е обновена од причина што не биле обезбедени буџетски средства за имплементација на посебна буџетска програма за финансиска поддршка на општините за меѓуопштинса соработка.

И Комисијата за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка која ја сочинуваат претседател од Министерството за локална самоуправа и 16 членови од надлежни министерства, од осумте плански региони и од ЗЕЛС, со Одлука е воспоставувана двапати, во 2010 и во 2014 година, по истекувањето на првиот мандат, но во суштина никогаш не профункционирала во вистинска смисла на зборот.
Комисијата за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка:
- ги следи воспоставените облици на меѓуопштинска соработка,
- го разгледува и дава мислење по годишниот извештај за остварувањето на меѓуопштинската соработка,
- иницира измени и дополнувања на законската регулатива која влијае на меѓуопштинската соработка,
- дава мислење по предлозите на актите од овој закон,
- објавува најдобри примери на меѓуопштинската соработка и
- разгледува и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка.

Во периодот по донесувањето на Законот за МОС има иницијативи и примери на воспоставување на МОС, но никогаш со финансиска поддршка од Буџетот на државата. Со тоа функцијата на Комисијата станува беспредметна, всушност Комисијата нема предмет на следење на МОС, зашто согласно Законот, Комисијата се формира да ја следи и поттикнува меѓуопштинската соработка која што ќе биде воспоставена со финансиска поддршка на државата, во согласност со Одлуката за утврдување поблиски критериуми за финансиско поттикнување и поддржување на меѓуопштинската соработка, како и со Одлуката за определување на дејностите од пошироко значење и интерес за кои што ќе може да се издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка.

Во 2012 година е донесен и Правилникот за содржината на образецот за евиденција на меѓуопштинската соработка и начинот на водење на евиденцијата на

меѓуопштинската соработка. Образецот се пополнува врз основа на известувањето и доставените акти од страна на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје за воспоставување на меѓуопштинска соработка. Образецот се пополнува за секоја воспоставена меѓуопштинска соработка. Образецот се пополнува од страна на овластен државен службеник во Министерството за локална самоуправа.

Законот и подзаконскиот акт за евиденција на МОС, евиденцијата не ја ограничиле само на МОС воспоставена со финансиска поддршка од Буџетот на државата. Законот предвидел евиденција на МОС од страна на Министерството за локална самоуправа за сите воспоставени облици на МОС за кои што, согласно Законот, општините се должни да го известат надлежното Министерство.

Сепак, отсуството на финансиска поддршка на МОС од страна на општините се одразува и на евиденцијата на МОС, затоа што општините не секогаш ја земаат предвид законската обврска за известување на Министерството. Од друга страна Министерството за локална самоуправа не обезбеди капацитет за ставање во функција на електронскиот систем за следење на МОС, обезбеден со поддршка на УНДП. Ваквите околности придонесоа евиденцијата на МОС од страна на Министерството за локална самоуправа да не може да послужи како целосен, ажуриран преглед за воспоставената МОС, облиците на МОС како и актуелниот статус во смисла дали воспоставената МОС сеуште е актуелна. Во таа смисла не можат да се направат ниту посериозни анализи во кои области општините воспоставуваат МОС и како таа се одразува на ефикасноста и ефективноста во извршувањето на конкретната надлежност.

Општините сметат дека освен финансиската поддршка недостасуваат и обуки за постапките за воспоставување на МОС. Според наодите од прашалникот до општините во 63 проценти од ЕЛС вработените не учествувале во обуки за МОС.

Графикон 11 Дали вработените во вашата ЕЛС учествувале во обуки за МОС?

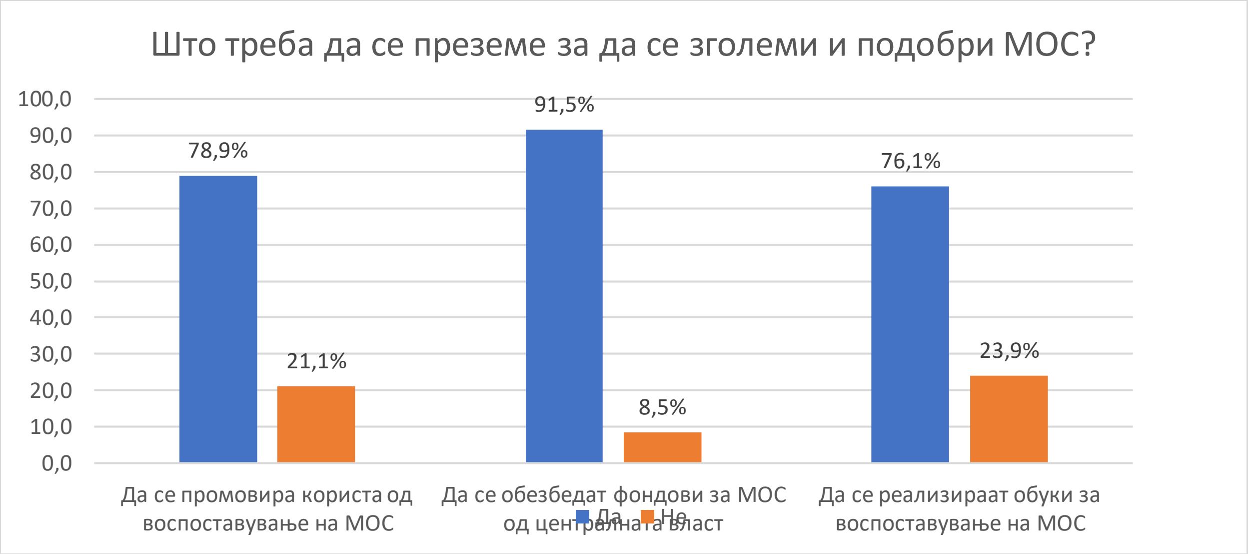
(Извор: Прашалник до ЕЛС)

Како заклучок, во отсуство на финансиска поддршка на МОС преку посебна буџетска програма и нецелосна евиденција, обуки не може да се зборува за примена и влијание на овие одредби на Законот за меѓуопштинска соработка.
Следствено, законот повеќе служи како прирачник на општините кај што постои иницијатива, полесно да го најдат начинот како да го воспостават најсоодветниот облик на МОС, а притоа да можат да се повикаат и на конкретен Закон. За неспроведување на обврските кои произлегуваат од законот не се предвидени казнени одредби во оваа оска.

НАДЗОР

Законот за меѓуопштинска соработка прашањето на надзорот го регулира во три члена, со тоа што надзорот над воспоставената соработка меѓу општините го вршат општините, за што можат да формираат и заедничко координативно тело. Законот не предвидел начин на известување на Министерството од страна на општините за извршениот надзор.
Надзорот над имплементацијата на Законот го врши Министерството за локална самоуправа преку годишни извештаи до Владата. Според наодите од прашалникот доставен до општините, 91% од општините актите за воспоставување на МОС ги објавуваат во службеното гласило на општината, додека 64% од општините договорите или спогодбите за воспоставување на МОС ги објавуваат во Службен весник на РСМ.
Општините сметат дека се потребни повеќе напори и поддршка од централната власт за поголема примена на МОС. Дури 91 процент сметат дека е потребно да се обезбедат фондови од централната власт, 79 проценти ја истакнуваат потребата од поголема промоција на МОС и 76 проценти имаат потреба од обуки во областа на МОС.
Од консултативниот процес се постави дилемата за адекватноста на институционалната рамка за вршење на надзорот, во таа насока некои од интервјуираните чинители сметаа дека ДИЛС како орган во состав треба да го изврши инспекцискиот надзор во поглед на примената на ЗМО.
Во отсуство на буџетска финансиска поддршка на МОС, нефункционална Комисија за МОС и нецелосна евиденција, е доведена во прашање и примената на членот од Законот кој предвидува годишно известување на Владата за воспоставената МОС, од страна на Министерството за локална самоуправа.
Од наодите на ОСР 91.5 проценти од анкетираните општини сметат дека има потреба од фондови од централната власт за да се подобри МОС, дури 79 проценти сметат дека не доволно се промовира овој инструмент, и 76 процент сметат дека имаат потреба од обуки во областа на МОС.

Графикон 12: Што треба да се преземе да се зголеми и подобри МОС



(Извор: Прашалник до ЕЛС)

VII. ПРЕПОРАКИ

Заклучно согледување

Со оценката се утврди дека во периодот по донесувањето на Законот има напредок во областа на спроведување на одредбите, особено во првите три оски, но и се евидентирани недостатоци во спроведување и влијание на Законот, особено во оските кои што се однесуваат на поттикнувањето, следењето и финансирањето на меѓуопштинската соработка, како и на надзорот на МОС. Ова се должи пред се на недоволната буџетска поддршка за поттикнување на меѓуопштинската соработка и отсуството на анализа на состојбите и секторски кост бенефит анализи за придобивките од воспоставувањето на меѓуопштинска соработка во вршењето на одредени надлежности.

Првенствено, со ОСР се утврди дека Законот за МОС детално ја разработува постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка, облиците преку кои општините можат да ја остваруваат соработката во зависност од предметот на соработка, како и условите и начинот на финансиска поддршка, следење на МОС и надзорот од страна на општините и на Министерството.

По донесувањето на Законот за меѓуопштинска соработка, во периодот од 2010 до 2012 година се донесени и сите подзаконски акти со што во целост е заокружена правната рамка и се создадени нормативни услови за финансиска поддршка на МОС.

Следствено, законот на начинот на кој е поставен дава солидна основа за воспоставување на широка палета на облици на МОС бидејќи со самиот закон се опфатени облици преку кои општините ќе обезбедат спроведување на надлежностите согласно член 22 од ЗЛС но и вршење заеднички интереси и цели.

Праксата покажа дека и по донесувањето на Законот за МОС, меѓуопштинската соработка од страна на општините не беше препознаена како

начин да се обезбеди поголема ефикасност и економичност во вршењето на надлежностите. Иако овој инструмент беше воспоставен за да се надмине јазот меѓу помалите и посиромашни општини во однос на поголемите општини кои што имаат и административни и финансиски ресурси за извршување на пренесените надлежности, општините кои што имаа реална потреба немаа доволно капацитети и ресурси да го направат тоа самостојно.

Законот беше донесен, но за жал изостана финансиската поддршка за поттикнување на МОС, со што неговата примена станува беспредметна.

Сепак општините кои што иницираа меѓуопштинска соработка по донесувањето на Законот, во целост го имплементираа во делот на процедурата за воспоставување на МОС и покрај повремените реакции дека роковите се долги, а процедурата сложена и бара соодветни административни ресурси со кои што не располагаат помалите општини, токму оние кои што имаат најголема потреба од МОС.

Облиците на МОС нема да се спроведат ако недостасува политичка волја во ЕЛС и финансиски средства за поддршка од централната власт. Провејува размислување дека поддршката за овој инструмент е оставена на волјата на донаторската заедница и недостасува напор да се превземе одговорноста за овие инструменти од националните и локалните чинители. Повеќето активности за изградба на капацитетите на ЕЛС за воспоставување на МОС се финансирани од меѓународните организации. Во таа насока, загрижувачко е нивото на зависност на општините да спроведат МОС од финансиската поддршка од меѓународните организации.

Иако, ОСР го идентификува проблемот на недоволниот капацитет на општините да одговорат на надлежностите согласно член 22 од ЗЛС сепак општините не се осмелуваат да воспоставаат одржливи облици на МОС (заедничка администрација, заедничко јавно претпријатие) за да се подигне капацитетот за спроведување на надлежностите согласно законската рамка за во областа на локалната самоуправа. Провејуваат различни размислување за причините но сепак преовладува ставот дека ЕЛС недоволно се осврнуваат на локалниот јавен финансиски менаџмент а многу повеќе на политиката во локалните процеси но приоретизирање на вработувања на лица во општинската администрација а не на оптимизација на ресурсите и економично трошење на парите на даночните обврзници.

Во однос на механизмите на координација и надзор може да се заклучи дека недостасуваат етаблирани процеси односно платформа за редовна координација помеѓу централната власт и ЕЛС во сите фази на воспоставување на одредена МОС. Не постои дата база со податоци за воспоставените МОС и како и во сите други закон кои ја регулираат локалната самоуправа недостасуваат казнени одредби за чинителите кои нема да ги почитуваат законските одредби.

Следствено, постоечнкиот закон се заснова на принципот на доброволност, општините сами ги носат одлуките за тоа дали ќе соработуваат и во кои области врз основа на сопствена проценка на потребите се разбира финансиска подршка

од централната власт. Во таа насока начелно од ОСР произлегуваат три модели на кои може да се заснива МОС:

1.Постоечкиот модел на доброволност но со финансиска поддршка од централната власт за секој проект на МОС, исто така воведување на дополнителни критериуми во поддршка на проекти финансирани од централната власт(образование, култура, социјална заштита, спорт и рекреација) за проекти каде има партнерство помеѓу 2 или повеќе општини.

2. Воведување на задолжителна МОС за одредени надлежности за општини кои се имаат определени демографски, економски атрибути (пр. Број на жители), те. Да се воведе задолжителна МОС за помалите општини кои објективно немаат капацитет во специфичните надлежности дефинирани во член 22 од ЗЛС.

3. Продолжување со статус куо.

Оска 1: ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

- ✓ Да се воведе задолжителна МОС за помалите општини кои објективно немаат капацитет во специфичните надлежности дефинирани во член 22 од ЗЛС;
- ✓ Дел од општините кои што воспоставиле МОС сметаат дека имплементацијата на Законот во овој дел бара многу ресурси и време кои што помалите општини ги немаат доволно и во таа смисла има предлози за поедноставување на работите и за скратување на роковите. Скратувањето на роковите е иманентно посебно во оние МОС каде се партнери повеќе од 2 општини;
- ✓ Да се регулира начинот на дополнителен надоместок на државните службеници кои што согласно Договор за МОС вршат работи во име и за сметка на друга општина со образложение дека согласно Договорот општината која што ја извршува надлежноста добива соодветен надоместок, но не и административниот службеник-извршител;

Оска 2: ОБЛИЦИ НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

- ✓ Дополнително да се воведе МОС во облик на заедничка администрација (2 или повеќе општини) ако во период од 6 месеци општините не може да вршат надлежност или функција;
- ✓ Да се воведат казнени одредби за партнери (ЕЛС) кои ќе прекинат процес или раскинат без оправдани причини веќе иницирана и воспоставена МОС.

- ✓ Да се воведе нов облик на **меѓународна меѓуопштинска соработка,** со кој ќе се уредува постапката на воспоставување на МОС со општини од други држави;

Оска 3: УСОГЛАСЕНОСТ НА ДРУГИТЕ СЕКТОРСКИ ЗАКОНИ СО ЗМОС

- ✓ Заедничка администрација-Усогласеност со Законот за административни службеници и со Законот за локалната самоуправа, општинската администрација си има сектори и одделенија, односно да се додаде одредба за заедничка општинска администрација со која две или три општини ќе основаат одделение или сектор, да се дефинира како ќе се водат тие службеници каква хиерархиска подреденост и следствено таквото решение да не е спротивност со регулативата за административни службеници и систематизацијата на работните места за кое дава согласност Министерството за информатичко општеството и администрација (МИОА);
- ✓ Усогласување на ЗМОС со секторските закони во насока усогласување на законската регулатива која упатува на задолжителна меѓуопштинска соработка, додека ЗМОС ја регулира МОС како соработка на доброволна основа;
- ✓ Воведување на законска обврска на линиските министерства (МЖПП, МТСП, МК...) да водат евиденција на МОС во областите од нивна надлежност и на годишна основа да го известат МЛС;

Оска 4: ПОТТИКНУВАЊЕ, СЛЕДЕЊЕ И ФИНАНСИРАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА

- ✓ Финансиска поддршка на МОС преку посебна буџетска задолжителна програма која ќе се организира како посебна програма или фонд за МОС за општините;
- ✓ Воведување на поттикнувачки одредби во глава IV за да подржуваат МОС, зборот "може"да се избрише, како и во член 31 да се додаде нова алинеја – фонд за спроведување на проекти со право на користење на општини кои имаат воспоставено МОС;
- ✓ Активизирање на Комисијата за следење на МОС која е предвидена во ЗМОС но е де факто нефункционална;
- ✓ Преку кампања на настани, споделување на добри практики да се промовира МОС од МЛС, ЗЕЛС, донаторската заедница за да се поттикнат општините да воспоставуваат МОС;
- ✓ Дизајнирање и испорака на обуки за постапка на МОС за ЕЛС;

Оска 5:НАДЗОР

- ✓ Електронска платформа на поврзување на МЛС со ЕЛС за доставување на потребната документација по електронски формат со цел да се подобри надзорот за воспоставените МОС;
- ✓ Прекршочни и казнени одредби за ЕЛС за непостапување по роковите односно недоставување на потребната документација до МЛС;
- ✓ Воспоставување на е-платформа за поддршка на стручни служби на МЛС со стручни служби во општината со цел да се подржат ЕЛС со менторство,обуки и споделување на добри практики во областа на МОС;
- ✓ Надзорот на постапката за воспоставување на МОС да го врши Државниот Инспекторат на Локална Самоуправа;

ПРИЛОЗИ

БИБЛИОГРАФИЈА

ПРАВНИ И ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ, АНАЛИЗИ И ИЗВЕШТАИ:

- **Устав на СРМ**
- **Закон за локалната самоуправа**
- **Закон за меѓуопштинска соработка**
- **Закон за рамномерен регионален развој**
- **Закон за комунални дејности**
- **Закон за гробишта и погребални услуги**
- **Закон за управување со отпадот**

- **Закон за квалитетот на амбиентен воздух**
- **Закон за превоз во патниот сообраќај**
- **Закон за животна средина**
- **Закон за заштита од бучава во животната средина**
- **Закон за водите**
- **Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026**
- **Стратегија за регионален развој 2021-2031**
- **Програма за одржлив локален развој и децентрализација во РМ 2015-2020**
- **Меѓуопштинската соработка во Република Македонија-од норма до пракса' https://mls.gov.mk/images/publications/MOS/MOS_MK.pdf**

- **Форум ЦСИД, ,Како да се подобри работата на месната самоуправа во Македонија. Види повеќе на: https://weber-cep.s3.amazonaws.com/:resource_document/resource_document_88/Mesni_zaednici.pdf?1507906700**
- **Центар за управување со промени. „Дали единиците на локалната самоуправа ги исполнуваат стандардите за добро управување?" 2017. Види повеќе на: http://www.cup.org.mk/publications/Sumaren%20izveshtaj_MKD.pdf**
- **Мисија на ОБСЕ во Скопје ,,Аналитички извештај за процесот на децентрализација Види повеќе на https://www.osce.org/resources/publications?page=7&filters=im_taxonomy_vid_1%3A%2818%29**
- **Мисија на ОБСЕ во Скопје,,Прирачник за за промовирање на принципите на демократско управување во советите на единиците на локалната самоуправа,, Види повеќе на: https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/413075?download=true**
- **УНДП- МЛС ,,Студија за постоечките е-услуги на локално ниво и потребите и можностите за воведување на нови е-услуги,, http://mls.gov.mk/images/publications/local_eservices/Local%20e-Services%20Study_MK.pdf**

ИНТЕРВЈУА

- Државен секретар -Министерство за локална самоуправа
- Тања Пауновска-Министерство за животна средина и просторно планирање
- Софија Спасовска-Министерство за труд и социјална политика
- Градоначалник на општина Велес
- Претседателката на Совет на општина Битола
- Директор- Биро на Регионален Развој

- Директор на Центарот на источен плански регион
- Директор на Центарот на југо-источен плански регион

ПРАШАЛНИК ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ОДРЕДБИТЕ ОД ЗАКОНОТ ЗА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

ПРАШАЛНИК

ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ОДРЕДБИТЕ ОД ЗАКОНОТ ЗА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

ЈАНУАРИ 2022

Почитувани,

Министерството за локална самоуправа ја спреведува оценката на Законот за меѓуопштинска сработка (,,Службен весник на РМ,, бр.79/09) со поддршка на УНДП во рамки на проектот „ПОСТ-КОВИД: Општините како двигатели за одржливиот развој„.
Овој прашалник има за цел да придонесе во процесот на оценка на спроведувањето на Законот за меѓуопштинска соработка.

Прашалникот Ви нуди можност да ги споделите вашите ставови и гледишта, како директно засегнати од спроведувањето на Законот. Одговорите на овој прашалник ќе се користат во утврдување на успешноста на спроведувањето на одредбите, постигнатите резултати и влијанието од спроведувањето на Законот, идентификување на предизвиците и подготовка на препораки за подобрување на законската рамка.

Благодариме за Вашето учество во истражувањето!

Општина	
Телефон на општината	
E-mail на општината	
Веб страна на општината	
Контакт лице за пополнетиот прашалник	
Телефон на контакт лице	
E-mail на контакт лице	

I.ОПШТИ ПРАШАЊА:

1. Број на население на вашата општина:

1. До 5000 ☐
2. 5001-25000 ☐
3. 25001-50000 ☐
4. Повеќе од 50000 ☐

2. Број на вработени во општинската администрација :

1. 5-30 вработени ☐
2. 31-55 вработени ☐
3. 56-75 вработени ☐
4. 76-100 вработени ☐
5. 100-125 вработени ☐
6. 126-151 вработени ☐
7. Повеќе од 152 вработени ☐

3. Колкав е годишниот буџет на вашата општина?

1. 2020 __________ 2. 2021____________ 3. 202 _____________

II. МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

4. Дали општината во моментов врши или претходно вршела работи од своја надлежност преку воспоставување на меѓуопштинска соработка - МОС[16]?

ДА ☐ НЕ ☐

4.1 Доколку одговорот е ДА, опишете го обликот на МОС и надлежноста/тите во која е воспоставена МОС:
--
--
--
---

[16] (преку формирање на тела за меѓуопштинска соработка,основање на заеднички јавни служби или преку договори за здружување на на финиснски, материјални и други средства или договори за вршење работи на една општина за друга или повеќе општини согласно член 9 од Законот за МОС)

5. Дали надлежноста/ите која се спроведува преку воспоставената меѓуопштинска соработка била претходно спроведувана самостојно од страна на Вашата општина?

ДА ☐ НЕ ☐

5.1 Доколку ДА, наведете ги причините за воспоставување на МОС?

1. **---------------------------**
2. **---------------------------**
3. **--------------------------**
4. **--------------------------**
5. **--------------------------**

5.2 Доколку НЕ, наведете ги причините за воспоставување на МОС?

1. ....
2. ....
3. ....
4. ....
5. ....

6. **Дали склучената/склучените МОС беше стручно или финансиски подржана од Владата на Република Северна Македонија (министерства, бироа) или од страна на донаторската заедница?**

ДА ☐ НЕ ☐

6.1 Доколку ДА, наведете го видот на стручната поддршка:

--
--
--

6.2 Доколку ДА, наведете ја изворот и висината на финансиската поддршка:

--
--
--
---

7. **Дали вашата општина заедно со општините партнери има формирано координативно тело за следење и координација на воспоставената МОС?**

ДА ☐ НЕ ☐

8. **Дали општините партнери во МОС имаат реализирано евалуација и оценка на воспоставената МОС?**

ДА ☐ НЕ ☐

9. **Дали актите за воспоставување на меѓуопштинска соработка се објавени во службеното гласило на општината?**

ДА ☐ НЕ ☐

10. **Дали договорот или спогодбата за воспоставување на меѓуопштинска соработка е објавен во "Службен весник на Република Северна Македонија"?**

ДА ☐ НЕ ☐

11. **Дали вашата општина ги доставува/доставило податоците за МОС до Министерството за локална самоуправа, кое е одговорно да води евиденција за воспоставените видови МОС?**

ДА ☐ НЕ ☐

12. **Наведете ги придобивките од воспоставувањето на меѓуопштинската соработка (финансиски, подобрување на квалитетот на услугите, и/или други придобивки)**

III. ОЦЕНКА ЗА МЕХАНИЗМОТ МОС

13. **Дали се согласувате со следната изјава: МОС е важен механизам за вршење на работи од надлежност на ЕЛС и/или подобрување на квалитетот на локалните услуги?**

1. Потполно се согласувам ☐
2. Се согласувам ☐
3. Ниту се согласувам ниту не се согласувам ☐
4. Не се согласувам ☐
5. Воопшто не се согласувам ☐

14. Дали за вршење на работи во одредени надлежностите на ЕЛС треба да се воспостави задолжителна меѓуопштинска соработка?

ДА ☐ НЕ ☐

14.1 Доколку ДА, во која од долунаведените надлежности сметате дека треба да се воспостави задолжителна МОС?

Област	
1. Урбанистичко (урбано и рурално) планирање	☐
2. Заштита на животната средина и природата	☐
3. Локален економски развој	☐
4. Комунални дејности	☐
5. Култура	☐
6. Спорт и рекреација	☐
7. Заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра	☐
8. Здравствена заштита	☐
9. Социјална заштита	☐
10. Заштита на децата	☐
11. Противпожарна заштита	☐
12. Друго---	☐

15. Дали постапката (член 4-8 од ЗМОС) за воспоставување на МОС претставува пречка за користење на механизмот на МОС за Вашата општина?

ДА ☐ НЕ ☐

15.1 Доколку ДА, наведете ги пречките во постапката :--

16. Од гледна точка на постапка како ја оценувате постапката за воспоставување на МОС согласно законот за МОС?

1. Воопшто не е јасна ☐
2. Донекаде јасна ☐
3. Немам мислење ☐
4. Јасна ☐
5. Многу јасна ☐

17. Од гледна точка на временски рокови како ја оценувате постапката за воспоставување на МОС?

1. Роковите не се воопшто долги ☐
2. Роковите не се долги ☐
3. Немам мислење ☐
4. Роковите се долги ☐
5. Роковите се премногу долги ☐

18. Дали постоечките облици на МОС (член 9 од ЗМОС) се доволни и ги исполнуваат потребите на општините?

ДА ☐ НЕ ☐

18.1 Доколку НЕ, наведете кои дополнителни облици на МОС треба да се уредат со ЗМОС :---

19. Кои се пречките за воспоставување и спроведување на МОС за вашата општина (оценете ги со: 1 најмал проблем, 7 најголем проблем):

Проблем	1 -најмал проблем 7-најголем проблем

1. Недоволно познавање на постапката	
2. Недоволна комуникацијата и координација со општините партнери	
3. Недоволна комуникација и координација со Советот на општината	
4. Недостаток на искуство и капацитети	
5. Недоволна поддршка од општинската администрација	
6. Недоволна поддршка (информации, и финансиска поддршка од централната власт	
7. Друго--	

20. Наведете ги забелешките во однос на одредбите на Законот за МОС :

IV. КАПАЦИТЕТИ ЗА СКЛУЧУВАЊЕ И СПРОВЕДУВАЊЕ НА МОС

21. Дали вработените во вашата ЕЛС учествувале во обуки за МОС?

ДА ☐ НЕ ☐

22. Дали имате потреба од обуки за МОС во иднина?

ДА ☐ НЕ ☐

22.1 Доколку Да, Ве молиме наведете ги темите и областите кои би требало да бидат опфатени во овие обуки:

1. -----------------------------
2. -----------------------------
3. ----------------------------
4. ----------------------------
5. ----------------------------

V. ПОДРШКА ОД ДРУГИТЕ ЧИНИТЕЛИ

23. Дали ЕЛС имаат доволна поддршка од централната власт, ЗЕЛС, донаторската заедница во спроведување на механизмот на МОС?

ДА ☐ НЕ ☐

23.1 Доколку НЕ, наведете ги предлозите / сугестиите за надминување на предизвиците од страна на горенаведените чинители за да се поттикнат ЕЛС да воспоставаат МОС ?

Централната власт

ЗЕЛС

Донаторската заедница

----

24. Што треба да се преземе за да се зголеми и подобри МОС за поефикасно и поекономично вршење на општинските надлежности? (можете да изберете повеќе опции)

1. Да се промовира корисно од воспоставување на МОС (пониски трошоци за испорака на услугите)	☐
2. Да се обезбедат фондови за МОС од централната власт	☐
3. Да се реализираат обуки за воспоставување на МОС	☐
4. Друго:	

25. Како Ваше завршно гледиште, посочете кои членови од Законот за МОС сметате дека се неприменливи, или кои други законски одредби се во колизија со одредби од Законот, односно постои неможност за нивна реализација?

ВИ БЛАГОДАРАМЕ!