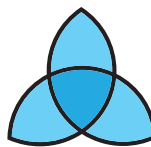




**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



**UNIVERSITETI I EJT  
JIE УНИВЕРЗИТЕТ  
SEE UNIVERSITY**

# 2 ФОРУМ ЗА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

*„Добро владеење во локалната самоуправа“*







# ФОРУМ ЗА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

*„Добро владеење во локалната самоуправа“*

Скопје, јануари 2016 година

**Издавач:**

Фондација „Фридрих Еберт“ - Канцеларија Скопје  
[www.fes.org.mk](http://www.fes.org.mk)

**За издавачот:**

Нита Старова

**Лектор:**

Инда Костова Савиќ

**Дизајн на корица:**

Контура ДОО

**Печати:**

Контура ДОО

**Тираж на изданието:**

200

**Copyright:**

Friedrich-Ebert-Stiftung

Печатените изданија на Фондацијата „Фридрих Еберт“ не смеат да се користат во комерцијални цели без претходно писмено одобрување од страна на истата.

Искажаните ставови на експертите не мора да соодветствуваат на ставовите на организаторите.

## ПРЕДГОВОР

Фондацијата Фридрих Еберт, канцеларија Скопје во 2015 година го иницираше проектот “Форум за јавна администрација” во соработка со Правниот факултет “Јустилијан први” при Универзитетот “Св. Кирил и Методиј”, Скопје и Факултетот за јавна администрација и политички науки при Универзитетот Југоисточна Европа, Тетово.

Целта на проектот е да отвори поширока и континуирана дебата меѓу академската и професионалната заедница за потребата од реформирање на јавната администрација во Република Македонија. Како резултат од проектот произлегоа низа препораки и предлози за насоката во која треба да се движи овој процес и преку подобрување на организацијата, структурите и процесите на јавната администрација да се постигне развиток на едно демократско општество, успешната пазарна економија и интеграцијата на земјата во ЕУ. Особен осврт се даде на почитување на принципите на добро владеење; подобрување на ефикасноста, ефективноста, професионалноста, отчетноста и сервисната ориентираност на вработените во јавниот сектор; промовирање на демократски вредности, етиката и почитување на владеењето на правото.

По успешна реализација на Првиот Форум на тема “Службеничкиот систем во Република Македонија”, во втората половина од годината се одржа и Вториот Форум за Јавна Администрација насловен како Добро владеење во локалната самоуправа. На дебата која се

одржа на 4 ноември 2015 година на Универзитетот на Југоисточна Европа се елаборираше она што досега е постигнато како и идните чекори за изградба на систем на локална самоуправа заснован врз принципите на добро владеење. Дополнително се дискутираше и за функционалноста на врските помеѓу граѓаните, државните службеници, и испорачателите на услуги, за транспарентноста и ангажирањето на граѓаните, и капацитетот на државните актери за дизајнирање и имплементација на политиките во овие сектори.

На експертската дебата се дискутираа препораките и насоките кои произлегоа од текстовите на тема:

1/ “Функционална децентрализација во Република Македонија – искуства, недоследности и предизвици со кои се соочува”.

2/ “Имплементација на принципите на добро владеење во локалната самоуправа во Република Македонија- МАкедонија, реалност или утопија 10 години потоа”.

Текстовите по дебатата, надополнети со сугестии, коментари и препораки произлезени за време на дебатата, се публикувани од страна на Фондацијата Фридрих Еберт, канцеларија Скопје.

*Нилша Сџарова* - Фондацијата Фридрих Еберт, канцеларија Скопје

Доц.д-р Ивана Шумановска-Спасовска<sup>1</sup>

Доц.д-р Елена Давитковска<sup>2</sup>

## ФУНКЦИОНАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – ИСКУСТВА, НЕДОСЛЕДНОСТИ И ПРЕДИЗВИЦИ

### Абстракт

Неспорно е дека истражувањето на прашањата поврзани со децентрализацијата е постојано актуелно и е во фокусот и на научниците и практичарите и пошироката јавност. Оваа е тема која ги тангира и институците и граѓаните, всушност беневитот од спроведување на процесот на децентрализацијата треба да го почувствуваат и органите на државната управа, и локалната самоуправа, но секако и граѓаните. Па оттука, нашиот предмет на истражување е колку децентрализацијата ги оствари очекуваните цели и кои се (не) постигнатите резултати од десетгодишната примена на процесот на децентрализација во Република Македонија, со посебен акцент на децентрализираните функции во областа на образованието, локалниот економски развој и социјалната заштита. Имено, преку овој вид на децентрализација е извлечена и најкратката дефиниција за децентрализација според која таа претставува пренос на функции и овластувања од централните на локалните органи. При тоа, акцент во трудот ќе биде ставен на нормативните и институционалните решенија во однос на остварувањето на функционалната децентрализација, во погреспоменатите области. Како прашања кои се поставуваат пред нас ќе се обидеме да дадеме нашевидување и да дадеме наш став во однос на дека во Република Македонија постои монотипен облик на локална самоуправа (односно дека законските решенија важат за сите општини подеднакво, без разлика на нивната големина, бројот на жители, степенот на образованието, културата, економскиот и социјалниот развој и сл.) сите општиничини се во состојба и имаат капацитетите за самостојно и доследно извршување на нивните изворни надлежности наведени во

член 23 од Законот за локална самоуправа, а конкретно прецизирани со материјалните прописи од истражуваните области? Исто така ќе се осврнеме на проблемите со кои се соочуваат општините при спроведувањето на надлежности, дали тие се пред се само финансиски или постојат и кадровски, организациони, институционални, технички и сл.? Понатаму, се наметнува прашањето за остварување на контрола над локалната самоуправа, односно над актите и дејностите на градоначалникот, советот и јавните служби? Доколку спроведување на процесот на децентрализација е власт блиска до граѓаните, се поставува прашањето дали граѓаните ги чувствуваат ефектите од го чувствуваа ефектот од децентрализацијата, дали постојат и дали се активирани сите мерки за афирмирање на нивно активно учество во локалната политика, дали квалитетот на услугите на локалните органи и јавните служби во испитуваните области е зголемен, дали постои поголема ефикасност и ажурност на органи при постапување во нивните барања и остварување на нивните права? Од друга страна ќе се обидеме да ја прикажеме и улогата на Министерството за локална самоуправа, ЗЕЛС, Бирото за регионален развој, Градоначалниците и други институции во поглед на реформите и развојот на локалната самоуправа како дел од јавната администрација. Преку одговорот на дел од овие прашањата се надеваме дека ќе ја потврдиме појдовната хипотеза на нашето истражување, а тоа е дека и по една деценија од примената на процесот на децентрализација во Република Македонија, таа сепак не ги даде во целост очекуваните резултати. Фактот е дека се направени бројни чекори како нор-

<sup>1</sup> Доцент на Правниот факултет „Јустинијан Први“–Скопје, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“ во Скопје

<sup>2</sup> Доцент на Економски Институт, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“ во Скопје

мативни, така и институционални, но сепак се чини дека општините немаат доволно капацитети за целосно и самостојно спроведување на изворните надлежности, и затоа треба учеството на граѓаните да се зајакне, а квалитетот на услугите треба да се подобри со воведување на одредени нови стандарди.

На крајот сакаме да ги истакнеме клучни недостатоци, односно фактори од кои зависи успешноста на децентрализацијата и тоа се: монотипен облик на општините, дуплирање на надлежности помеѓу општините, односот помеѓу општините во градот Скопје и Градот Скопје, кадровски и технички капацитети на единиците на локалната самоуправа, поголема финансиска автономија на единиците на локалната самоуправа, координација помеѓу главните носители во процесот на децентрализација и недоволното искористеност на алтернативните начини за спроведување на децентрализираните надлежности.

**Клучни зборови:** *локална самоуправа, децентрализација, good governance, функционална децентрализација, јавни услуги*

## 1. Вовед

Децентрализацијата ја карактеризираат четири основни особености и тоа: прво, издвојување на локалните работи во посебна група, која потоа се препушта на решавање на локално избрани претставници, второ, на локалните заедници им се признава статус на правно лице, трето, финансиска автономија, што би значело независност за локалната заедница при решавањето на своите изворни надлежности, четврто, локалните органи ги бира самата заедница.<sup>3</sup>

Имено, децентрализацијата претставува административна творба преку која се врши трансфер на функции и моќ на одлучување од централните на локалните органи. Еднаш пренесените надлежности неможат да се одземат, затоа што преносот на надлежностите е регулиран со закон. Органите на кои се пренесени овие надлежности имаат загарантирана самостојност во остварувањето на своите функции, имаат загарантирана прав-

на заштита, а подлежат само на контрола на легалитет во постапката на превземањето на одредени дејствија или донесувањето на одлуките.<sup>4</sup>

Децентрализацијата во зависност од тоа кој критериум се зема во предвид децентрализацијата може да се појави во различни облици како територијална, техничка, функционална, фискална и сл. Посебно значење за процесот на децентрализација има функционалната децентрализација, што подразбира пренесување на надлежностите и одредени функции кои треба да ги извршуваат органите, како што се планирање, финансисрање, управување со услугите, обезбедување на услуги и сл., а законскиот основ за овој вид на децентрализација во Република Македонија најпрво е уреден со членот 22 од Законот за локална самоуправа во кој такстативно се наведуваат 11 области во кој се врши трансфер на одредени надлежности од централно на локално ниво, а потоа следуваат пакет материјални прописи со кои се доуредуваат поедини области и прашања.

Самиот процес на децентрализација на државната управа во Република Македонија можеме да го поделиме на два периода и тоа прериодот до донесување на Законот за локална самоуправа во 2002 година и периодот по донесување на овој Закон. Во правата фаза, иако Уставот на Република Македонија од 1991 година<sup>5</sup> содржи пакет норми во рамките на кои се регулира статутот, надлежностите и финансиската самостојност на локалната самоуправа како и положбата на Град Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, сепак со Законот за локална самоуправа од 1995 година не се постигна операционализација на истата. Односно, иако со овој закон се очекуваше дека општините како единици на локалната самоуправа ќе станат просторна и урбанистичка заедница и политичко-економска целина, во која ќе се создадат услови за пошироко и подлабоко усогласување и изразување на заедничките потреби и интереси на граѓаните во таквата заедница, сепак тоа не се постигна. Анализата на севкупната состојба во

<sup>3</sup> С.Глевски, Н.Гризо, Б.Давитковски, Управно право, Правен факултет "Јустинијан први"-Скопје, Скопје, 1993, стр.68.

<sup>4</sup> Поконкретно види: И. Шумановска-Спасовска, Децентрализација на државната управа со посебен осврт на Република Македонија, (магистерска теза), Скопје, 2007, стр.16.

<sup>5</sup> Устав на Република Македонија, Сл.весник на Р.Македонија бр.52/1991.



локланата самоуправа укажа на бројни недостатоци, неправилности и недоречености во законската регулатива и неповолни состојби во нејзиното остварување, кои особено се сретнуваа во областа на надлежностите, урбанистичкото планирање и развој, финансисрањето и односите во локалната самоуправа.<sup>6</sup> Консеквентно на тоа, беа донесени повеќе стратешки документи кои му предходеа на новиот Закон за локална самоуправа од 2002 година како што се Стратегијата за реформи во локалната самоуправа од 1999 година и Охридскиот рамковен договор од 2001 година заедно со уставните амандмани кои произлегоа од овој договор. Овие документи системот на локална самоуправа го дефинираат согласно со Европската повелба за локална самоуправа усвоена од страна на Советот на Европа во 1985 година која што е ратификувана од страна на Собранието на РМ во 1997 година. Преамбулата на повелбата се раководи од убедувањето дека само локалните власти со вистински овластувања може да обезбедат управување, коешто е блиско до граѓаните и ефикасно<sup>7</sup>. Во преамбулата се потенцира свеста за заштита и засилување на локалната самоуправа на сите европски земји, зошто Европа почива врз демократија и децентрализација, за кои е потребно постоење на демократски избрани локални органи, со широка автономија, како и нужни финансиски и нормативни средства за остварување на локалната самоуправа.<sup>8</sup>

Со донесувањето на Законот за локална самоуправа од 2002 година<sup>9</sup> се даваат основните контури за развој на децентрализирано управување. Имено, во член 22 од законот таксативно се наведени единаесет изворни надлежности на единиците на локалната самоуправа и тоа урбанистичкото планирање, заштитата на животната средина и природата, локалниот економски развој, комуналните дејности, културата, спортот и рекреацијата, социјалната заштита и заштита на

децата - детски градинки и домови за стари, основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, здравствената заштита, противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици. Веднаш по тоа следуваše донесување на пакет закони од локален карактер и тоа Законот за територијална организација на единиците на локалната самоуправа<sup>10</sup>, Закон за Градот Скопје<sup>11</sup>, Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа<sup>12</sup>, Закон за меѓуопштинска соработка<sup>13</sup>, Закон за Државниот инспекторат за локална самоуправа<sup>14</sup> и сл. Но, за целосна операционализација беше потребно промена на преку 50 материјални закони кои директно се поврзани со изворните надлежности на локалните единици. Со самото тоа се постави нормативната рамка на функционалната децентрализација на власта, а нејзина имплементација ќе ја анализираме преку анализа на 3 надлежности и тоа локален економски развој, образование и социјална заштита.

## 2. Децентрализацијата во областа на локалниот економски развој

При спроведување на надлежностите во рамките на локалниот економски развој општините се соочуваат со тешкотии од различна природа како финансиска неможност за спроведување на проекти за економски развој, недостиг од стручни административни капацитети, недоволна координираност со централната власт, несоодветната територијана поделба поради монотипен облик на општините. Имено во законот не се прави разграничување на општините по бројот на население, големина на територија, социјално-економската развиеност, инфраструктурални објекти и сл. Така на пример законот важи подеднакво за општина со територија од 23 км<sup>2</sup> и број на население од 2433 жители (Вевчани) и општина со територија од 1212 км<sup>2</sup> и број на население од 105 484 (Кумано-

<sup>6</sup> Н.Гризо, С.Гелевски, Б.Давитковски, А.Павловска-Данева, Административно право, Правен факултет "Јустинијан први" - Скопје Скопје, 2011, стр.107

<sup>7</sup> Шкарик, Силјановска - Давкова, Уставно право, Правен факултет "Јустинијан први" - Скопје 2009 година, стр 533

<sup>8</sup> Ибид.

<sup>9</sup> Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Република Македонија број: 5/2002

<sup>10</sup> Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во република македонија Службен весник на Република Македонија бр.55/04, 12/05, 98/08, 106/08, 149/14

<sup>11</sup> Закон за Градот Скопје, Службен весник на Република Македонија број 55/2004, 158/2011

<sup>12</sup> Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Република Македонија бр.61/2004; 96/2004; 67/2007; 156/2009 и 47/2011

<sup>13</sup> Закон за меѓуопштинска соработка Службен весник на Република Македонија број:79/2009

<sup>14</sup> Закон за Државниот инспекторат за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија бр. 158/2010; 187/2013 и 43/2014



| Надлежности од областа на ЛЕР                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Општини                                                                                                                                                                                                                | Општини во Г.Скопје                                                                                                                                                                                         | Град Скопје                                                                                                                                                                                                                                                 |
| планирање на ЛЕР;<br>утврдување на развојните<br>и структурните<br>приоритети;<br>водење на локална<br>економска политика;<br>поддршка на развојот<br>на малите и средните<br>претпријатија и на<br>претприемништвото; | планирање на ЛЕР на<br>општината;<br>утврдување развојни и<br>структурни приоритети на<br>општината<br>поддршка на развојот<br>на малите и средните<br>претпријатија и<br>претприемништвото во<br>општината | планирање на ЛЕР на градот<br>Скопје;<br>утврдување развојни и структурни<br>приоритети на ниво на градот<br>Скопје;<br>водење локална економска<br>политика на ниво на градот Скопје;<br>утврдување стратегија за МСП;<br>развој и поттикнување на туризам |

Извор: Закон за локална самоуправа Службен весник на Република Македонија број:5/2002  
и Закон за Град Скопје Службен весник на Република Македонија број 55/2004, 158/2011

во)? Оттука, спроведување на политиката за локален економски развој е критикувана во голем број Извештаи на Европската Комисија при што се потенцира на потребата од забрзување на напредокот во областа на децентрализација на власта и регионалниот развој, со фокус особено на целосно спроведување на соодветната правна рамка, обезбедување на соодветни ресурси и координација помеѓу соодветните органи<sup>15</sup>. Локалниот економски развој претставува дел од националната политиката за регионален развој во согласно со Законот за рамномерен регионален развој во 2007 година што претставуваше основа за носењето на Стратегијата за рамномерен регионален развој на Република Македонија 2009-2019<sup>16</sup>. Исто така, од посебно значење е комонента 3 од единствениот инструмент за претпристапна помош на ЕУ која што се однесува на регионалниот развој за земјите кандидатки за членство во ЕУ посебно за инвестиции и придружна техничка помош во области како што се транспорт, животна средина и економски развој за чија реализација во периодот од 2007-2013 беа предвидени 144 милијарди и 300 милиони евра<sup>17</sup>. Земајќи го предвид фактот дека пред усвојување на Законот за регионален развој помите 'регион', 'регионален развој' и 'регионална политика' не беа јасно дефинирани и регулирани, а со

самото тоа изоставуваше и соодветна имплементација на оваа политика, Република Македонија ќе се соочеше со сериозни проблеми при користење на средствата од ИПА. Имено, со Законот се уредуваат целите, начелата и носителите на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој, планирањето на регионалниот развој, финансирањето и распределбата на средства за поттикнување на рамномерниот регионален развој, следењето и оценувањето на спроведувањето на планските документи и проекти и други прашања поврзани со регионалниот развој.<sup>18</sup> Понатаму, врз основа на законот крајот на 2008 и почетокот на 2009 година се формираа Центрите за развој на планските региони чија главна задача е учество во процесот на развој на регионот преку изнаоѓање на средства и аплицирање за проекти за зголемување на економскиот раст и развој на регионот и истакнување на неговата конкурентска вредност. Сето ова допринесе до поставување на столбовите на регионалниот развој во Република Македонија, но за жал сеуште нема негова доследна примена. Посебно се загрижувачки демографските показатели кои покажуваат значајни разлики кои укажуваат на диспропорции во територијалната дистрибуција на населението. Односно, 57,8% од вкупното население жи-

<sup>15</sup> Извештај за напредокот на Република Македонија, Европска Комисија, [http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20Report%202014/Izvestaj%20MK\\_PROV\\_10\\_10\\_2013.pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20Report%202014/Izvestaj%20MK_PROV_10_10_2013.pdf)

<sup>16</sup> Стратегијата за рамномерен регионален развој на Република Македонија 2009-2019 (Сл. Весник на РМ бр.119/09)

<sup>17</sup> ЕУ-ПРОГРАМИ за малите и средните претпријатија во Македонија / [уредник Велимир Ј. Стојковски], - Скопје : Универзитет "Св. Кирил и Методиј", 2010.

<sup>18</sup> Член 1, Закон за рамномерен регионален развој, Сл.Весник на Р.Македонија Службен весник на Република Македонија бр. 63/2007; 187/2013 и 43/2014

вее во градовите, при што најголема е концентрацијата во градот Скопје и 13 градови ширум земјата кои се населени со повеќе од 50.000 луѓе. Голем дел од селските населени места имаат изразито мал број на жители и набргу, поради нивната неповолна старосна структура (старо население), и голема е веројатноста да останат без ниту еден жител<sup>19</sup>.

Резултатите од теренските истражувањата за задоволството на граѓаните уште во првата фаза на децентрализација (2008 година) алар-

мираат дека дури 70,37 проценти од испитаните деловни луѓе не сметаат дека нивната општина соодветно ги извршува надлежностите во врска со ЛЕР односно само 18,52 проценти чувствуваат подобрување во деловната сферанна локално ниво откако е извршен преносот на надлежностите<sup>20</sup>. Но и во втората фаза состојбата останува непроменета во поглед на задоволство на граѓаните и тоа<sup>21</sup>:

| <b>Задоволство на граѓаните од услугата економски развој</b>                                               |             |             |             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                                                            | 2010        | 2011        | 2012        |
| <b>Локален економски развој</b>                                                                            | <b>2.32</b> | <b>2.48</b> | <b>2.47</b> |
| Активности за зголемување на вработувањето                                                                 | 2,07        | 2,24        | 2,22        |
| Промовирање и стимулирање на локалното економски развој                                                    | 2,39        | 2,52        | 2,52        |
| Обезбедување услуги и развој на земјоделството                                                             | 2,47        | 2,69        | 2,65        |
| Промоција на услугите за развој на МСП                                                                     | 2,52        | 2,62        | 2,63        |
| Учеството на граѓаните и на бизнисот во изработка на општинските стратешките документи за економски развој | 2,23        | 2,43        | 2,38        |
| Промоција на услугите за развој на индустријата                                                            | 2,24        | 2,42        | 2,42        |

Но и резултатите од анкета на задоволството на граѓаните од услугите што ги обезбедуваат локалните власти, спроведена во ноември 2014 година, укажуваат дека од страна на граѓаните меѓу најслабо оценети области е и локален економски развој, особено во делот на активностите за зголемување на вработувањето<sup>22</sup>.

Некоридираноста меѓу локалната и централната власт најмногу можеме да ја увидиме преку имплементацијата на стратешките документи изготвени од страна на Министерството за локална самоуправа поврзани со процесот на децентрализација и локален развој. Така на пример, согласно со Извештајот со анализа и препораки во врска со аспектите на локалното управување и испораката на

локални услуги од реализацијата на програмата за децентрализација и развој на локалната самоуправа за периодот 2011 – 2014 година и нејзиниот акциски план за периодот 2012 – 2014 година се добива констатација дека дури 22 од анкетираниите општини<sup>23</sup> не биле запознати со Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014 година<sup>24</sup>. Со содржината на Акцискиот план на таа програма не биле запознаени дури 26 од анкетираниите општини, а 14 општини не биле запознаени со Приоритетите и проектите на Програмата на Владата на Република Македонија кои се однесуваат на децентрализацијата и рамномерниот регионален развој.

<sup>19</sup> Програма за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија 2015 – 2020

<sup>20</sup> Преглед на децентрализацијата за 2008 година, оддел за реформи во јавната администрација Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје, Ноември 2008 година

<sup>21</sup> Гласот на граѓаните истражување за задоволството на граѓаните од општинските услуги во Република Македонија: извештај 2011. - Скопје : Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2012

<sup>22</sup> Програма за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија 2015 – 2020

<sup>23</sup> Во Извештајот се напоменува дека Прашалниците биле доставени до сите 80 ЕЛС и до градот Скопје. Пополнети прашалници за општинска администрација и градоначалник пристигнаа од 50 општини, од четири општини во градот Скопје и од градот Скопје, со што беа обработени вкупно 55 одговорени прашалници за општинска администрација. Во исто време, 53 општини одговорија на анкетните прашалници за совет на ЕЛС.

<sup>24</sup> Извештај со анализа и препораки во врска со аспектите на локалното управување и испораката на локални услуги од реализацијата на програмата за децентрализација и развој на локалната самоуправа за периодот 2011 – 2014 година и нејзиниот акциски план за периодот 2012 – 2014 година

### 3. Децентрализација во областа на образованието

| Надлежности за Образование                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Општини                                                                                                                                                                                    | Општини во Г.Скопје                                                                                                                                                                                       | Град Скопје                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови; | основање, финансирање и учество во управувањето со основните училишта на нејзиното подрачје, именување директори на основните училишта, превоз и исхрана на учениците во училиштата од нејзина надлежност | основање, финансирање и учество со свои претставници во органите на управувањето на јавните средни училишта на подрачјето на градот Скопје именување директори во средни училишта и на ученичките домови, организирање превоз, исхрана и сместување на ученици во ученичките домови |

Извор: Закон за локалан самоуправа, Службен весник на Република Македонија број:5/2002 и Закон за Град Скопје Службен весник на Република Македонија број 55/2004, 158/2011

Согласно со Стратегија за децентрализација на образованието во 2004 година, од страна на Министерството за образование и наука следуваа и измените во Законите за основно и за средно образование.<sup>25</sup> Во рамките на оваа стратегија беше предвидено дека децентрализацијата на образованието ќе се одвива во две фази, и тоа:

првата, која се состои во локален избор на училишните директори и зајакната улога на училишните одбори и пренос на сопственоста на училишните објекти и надлежноста за тековното одржување на објектите и организацијата на превозот на учениците и втората, во која ќе се изврши пренесување на вработените во секторот образование од централно на локално ниво и пренесување на надлежностите од областа на ученичкиот стандард, како и сопственоста на училишните домови.

Па така, надлежностите за основното и средното образование (вклучувајќи го и нивното

финансирање) беа пренесени во 2007 година на локално ниво во сите општини коишто влегоа во втората фаза на децентрализацијата, во согласност со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа<sup>26</sup>. Ова значи дека централната власт така наречените 'наменските дотации' кои ги вклучуваат средствата за одржување на основните и на средните училишта и превозот на учениците во основните училишта од 2007 година ги замени со 'блок дотации' со коишто се покриваат платите на наставниците и финансиски средства за одржување на училиштата. Од друга страна се зголеми улогата на училишниот одбор во кој членуваат претставниците на наставниците, педагозите и стручните соработници, родителите, локалната самоуправа како и претставници од Министерството за образование и наука, во поглед на избор на директор како и други надлежности поврзани со работењето на средните и основните училишта.<sup>27</sup> Така на пример, градоначалникот доставува одлука 3 месеци пред истекот

<sup>25</sup> За основните училишта, законска основа е утврдена во членот 113-а од Законот за основно образование („Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 44/95) и од донесената Одлука за пренесување на основачките права и обврски над постојните основни училишта на општините од Владата на Р. Македонија на седницата одржана на 22.6.2005 година (Одлука бр. 19-2326/1). За средните училишта, законската основа е утврдена во членот 111 и во членот 112 од Законот за средно образование („Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 44/95, 24/96) и во Одлуката на Владата (Одлука бр. 19-2487/1 од 22 јуни 2005 година). Во согласност со Законот за ученички стандард („Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 52 од јули 2005 година) општините и Градот Скопје, од 1 септември 2007 година, ги презедоа основачките права и обврски и врз ученичките домови.

<sup>26</sup> Согласно со извештаите до крајот на 2008 година, 68 општини и Градот Скопје влегоа во втората фаза на фискалната децентрализација, а во 2012 година нивниот број се зголеми на 83. Но во извештајот на Европската Комисија од 2009 година е констатирано дека административниот капацитет на некои општини е сè уште слаб, особено во областа на финансискиот менаџмент, финансиска контрола и собирање на даноци, на 22 општини од кои 12 се влезени во втората фаза сметките им се блокирани врз основа на судски процеси во врска со долговите.

<sup>27</sup> Членови од 124 до 127 од Законот за основно образование (Службен Весник на РМ бр. 103/08, 33/10, 116/10, 156/10, 18/11, 51/11, 6/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 135/14, 10/15, 98/15, 145/15)

на мандатот на директорот до училишниот одбор да објави јавен оглас за избор на директор, каде што по распишаниот конкурс и спроведенот интервју со кандидатите училишниот одбор му доставува предлог кандидат за избор на директор до градоначалникот кој што треба да го потврди односно да го именува.<sup>28</sup> За тоа како децентрализацијата во областа на образованието се имплементираше во изминатиот период во понатамошното изложување ќе компарираме два периода. Имено, прво ќе се осврнеме на мислењето на граѓаните врз основа на извршена теренска анализа во 2008 година (почетните форми на анализа на децентрализацијата во образованието) а второ, периодот од 2010-2012 во кој период требаше дефинитивно да

заврши процесот на децентрализација (посебно фискалната децентрализација во сверата на образованието). Граѓаните беа запрашани да коментираат за нивното согледување, поврзано со процесот на децентрализација од самиот негов почеток, и дали управувањето со образовната надлежност на локално ниво е подобро, не е подобро или е останато исто како што било и порано. Резултатите беа следни: 50% изјавија дека управувањето со образованието на локално ниво е подобро, 14% дека не е подобро и 29% дека е останато исто како што било и порано<sup>29</sup>. Задоволство на граѓаните е во постојан пораст што укажуваат истражувањата за периодот од 2010 -2012 година.<sup>30</sup>

| Задоволство на граѓаните од услугата во Образование |      |      |      |
|-----------------------------------------------------|------|------|------|
|                                                     | 2010 | 2011 | 2012 |
| Генерална оценката на основното образование         | 3,45 | 3,55 | 3,58 |
| Генерална оценка на средното образование            | 3,44 | 3,40 | 3,39 |
| Квалитет и стручност на наставниот кадар            | 3,37 | 3,51 | 3,49 |
| Превоз на ученици                                   | 3,46 | 3,48 | 3,51 |
| Исхрана на учениците                                | 2,72 | 2,89 | 2,71 |

Резултатите од анкета на задоволството на граѓаните од услугите што ги обезбедуваат локалните власти, спроведена во ноември 2014 година, укажуваат дека граѓаните се генерално задоволни од услугите што ги обезбедуваат локалните власти, особено во сферата на основното и средното образование<sup>31</sup>.

Клучни предизвици со кој што се соочуваат општините се стручен кадар, несоодветни услови за работа, нереконструирани објекти во образованието, недоволност на наставни помагала и проблеми во обезбедување на средства за превоз на учениците. Некои единици на локална самоуправа го истакнуваат проблемот на (не)можност за нови вработувања во училиштата затоа што тоа подлежи на про-

цедура која се спроведува со посредство на МОН, МФ и Агенцијата за вработување<sup>32</sup>.

#### 4. Децентрализација во областа на социјалната заштита

Надлежноста на единиците на локалната самоуправа во однос на социјалната заштита е уредена со Законот за локална самоуправа<sup>33</sup>, Законот за социјална заштита<sup>34</sup>, Законот за заштита на децата, Законот за семејство и други материјални закони со кои се регулираат парашањата од оваа област. Во табелата е даден приказ на надлежностите од областа на социјалната заштита согласно Законот за локална самоуправа и Законот за Градот Скопје.

<sup>28</sup> Член 132 од Законот за основно образование (Службен Весник на РМ бр.103/0833/10, 116/10, 156/10, 18/11, 51/11, 6/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 135/14, 10/15, 98/15, 145/15)

<sup>29</sup> Преглед на децентрализацијата за 2008 година, оддел за реформи во јавната администрација Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје, Ноември 2008 година

<sup>30</sup> Гласот на граѓаните истражување за задоволството на граѓаните од општинските услуги во Република Македонија: извештај 2011. - Скопје : Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2012

<sup>31</sup> Програма за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија 2015 – 2020

<sup>32</sup> Извештај со анализа и препораки во врска со аспектите на локалното управување и испораката на локални услуги од реализацијата на програмата за децентрализација и развој на локалната самоуправа за периодот 2011 – 2014 година и нејзиниот акциски план за периодот 2012 – 2014 година

<sup>33</sup> Член 22, Закон за локална самоуправа, бр.62/2002

<sup>34</sup> Закон за социјална заштита („Службен весник на РМ“ бр. 79/2009).

| Надлежности за Социјална заштита                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Општини                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Општиниво Г. Скопје                                                                                                                                                 | Град Скопје                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Социјалната заштита и заштита на децата - детски градинки и домови за стари, остварување на социјална грижа за инвалидните лица; децата без родители и родителска грижа; деца со воспитно- социјални проблеми; деца со посебни потреби; децата од еднородителски семејства; децата на улица; лицата изложени на социјален ризик; лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; подигање на свеста на населението; домување на лица со социјален ризик; остварување на право и воспитување на децата од предучилишна возраст.</b> | сопственост, управување, основање, финансирање и одржување на јавните установи за деца - <b>детски градинки</b> , преземање мерки од областа на социјалната заштита | остварување на социјална грижа за инвалидни лица, деца без родители и родителска грижа, деца со воспитно-социјални проблеми, деца со посебни потреби, деца од еднородителски семејства, деца на улица, лица изложени на социјален ризик, лица засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол, подигање на свеста на населението, домување на лица со социјален ризик; <b>градоот Скопје, во согласност со закон.</b> Собственост, управување, основање, финансирање и одржување на <b>домови за стари лица;</b> сопственост, управување, основање, финансирање и одржување на <b>детски одморалишта, и учество со свои претставници во органите на управување во јавните установи за деца - детски градинки, на подрачјето на Град Скопје</b> |

Извор: Закон за локалан самоуправа Службен весник на Република Македонија број:5/2002 и Закон за Град Скопје Службен весник на Република Македонија број 55/2004, 158/2011

Она што може да се воочи е дека скопските општини се надлежни за детските градинки, додека за останатите надлежности од социјалната сфера е надлежен Градоот Скопје.

Освен треансферот на надлежности на единиците на локалната самоуправа е извршен и трансфер на оснивачките права. Оснивачките права се пренесени со одлука за пренесување на оснивачки права и обврски над постојаните јавни установи за деца- детски градинки, на општините и на општините во градоот Скопје и пренесување на правата на сопственост на објектите.<sup>35</sup>

Она што може да го констатираме е дека не сите надлежности од областа на социјалната заштита се целосно децентрализирани, имено како надлежни органи за остварувањето на социјалната заштита се и централната власт и локалната. На централно ниво освен од страна на Министерството за труд

и социјална политика, социјалната заштита се остварува и преку центрите за социјална работа, кои ги спроведуваат административните постапки за остварување на правата од социјалната заштита, како и од страна на други јавни установи за социјална заштита. Основањето и финансирањето на овие установи се врши на централно ниво.

На локално ниво Законот за социјалната заштита од 2009 година предвидува дека општините можат да основаат установи за социјална заштита (институционални и во-нинституционални услуги), освен центри за социјална работа - ЦСР или институции за институционален третман на деца со воспитно-социјални проблеми. Тоа значи дека општините можат да обезбедуваат финансирање и да станат сопственици или даватели на услуги. Истовремено, секоја единица на локалната самоуправа може да развива

<sup>35</sup> Одлука за пренесување на оснивачки права и обврски над постојаните јавни установи за деца- детски градинки, на општините и на општините во градоот Скопје и пренесување на правата на сопственост на објектите, Сл.весник на Република Македонија бр.51/2005.



форми на вонинституционална заштита на граѓаните преку центри за дневна и временска заштита, зависно од социјалните потреби на локалните граѓани. Промените во Законот, исто така, предвидуваат дека општините, Градот Скопје и општините во Градот Скопје, можат да организираат социјална заштита за своите граѓани. Тоа може да се постигне преку подготвување на развојни програми и други општи акти за социјална заштита за лица со хендикеп, жртви на трговија со луѓе, деца без родители, деца со хендикеп, деца на улица, деца со воспитни проблеми, деца на самохрани родители, деца во социјален ри-

зик, деца кои злоупотребуваат дроги и стари лица<sup>36</sup>. Исто така, за остварување на овие функции, овозможено е воспоставување на меѓуопштинска соработка во поглед на основање и управување со заеднички установи и дневни центри. Додека, при извршување на своите надлежности, општините имаат можност истите да ги делегираат на правни и физички лица, вклучувајќи го и невладиниот сектор на своето подрачје.

Градот Скопје и општините можат да основаат јавна установа за вонинституционална и институционална заштита врз основа на одобрение, во согласност со Законот за социјална заштита.

| Надлежности за основање и работа на установа за социјална заштита <sup>37</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Совет                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Градоначалник                                                                                                        | Влада на РМ                                                                                                                                                                                                                                               |
| одлучува за:<br>основање на јавна установа;<br>престанок на јавна установа;<br>спојување или поделба на две или повеќе установи,<br>проширување или промена на дејноста на јавна установа;<br>дава согласност за статутот на јавната установа, основана од општината, и именува членови на Управниот одбор на јавна установа основана од општината, Градот Скопје и општините во градот Скопје | избира Директор на јавна установа;<br>разрешува директор на јавна установа, и именува вршител на должноста директор. | дава одобрение за основање на установа за социјална заштита;<br>дава согласност за проширување или промена на дејноста на установа за социјална заштита, и Министерот за труд и социјална политика издава решение за отпочнување со работа на установата. |

Од истражувањата спроведени за примената на процесот на децентрализација во областа на социјалната заштита може да се констатира дека „детските градинки во руралните општини се целосно запоставени, а со децентрализацијата овој проблем ќе се продлабочи, па таму каде што нема детски градинки, дечињата во руралните општини немаат можност за сместување, жителите од руралните општини имаат отежнат пристап до центрите за социјална работа бидејќи нема подрачни единици на надлежните центри, не се нотираани вложувања во инфраструктурата од областа на социјалната заштита. Во однос

на кадровските капацитети, во испитуваните општини е утврдено дека во голем дел од нив има несоодветна екипираност на одделенијата за јавни дејности, наспроти потребите од областа на здравствената, социјалната, детската заштита и заштитата на останатите ранливи групи. Исто така, нема вработено лице кое ќе биде одговорно за прашањата од областа на социјалната заштита. Истражувањата покажуваат дека во најголем дел од општините отсуствува мултисекторскиот пристап, во однос на социјалната превенција помеѓу релевантните актери, општините, центрите за социјална работа, предучилиш-

<sup>36</sup> Механизми за обезбедување на социјални услуги во Македонија, Авруст 2011 г. [http://www.nacionalnakomisija.gov.mk/sites/default/files/prikachyvanja/studija\\_mehanizmi\\_za\\_obezbeduvanje\\_na\\_socijalni\\_uslugi\\_vo\\_makedonija.pdf](http://www.nacionalnakomisija.gov.mk/sites/default/files/prikachyvanja/studija_mehanizmi_za_obezbeduvanje_na_socijalni_uslugi_vo_makedonija.pdf)

<sup>37</sup> ПРИРАЧНИК за социјални услуги за ранливите групи во локалните заедници / [автори Софија Спасовска ... и др.]. - Скопје : Министерство за труд и социјална политика, 2013. - 106 стр. : илустр. ; 30 см [http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/priracnik\\_socijalni\\_uslugi.pdf](http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/priracnik_socijalni_uslugi.pdf)

ните, училишните, здравствените установи и други државни тела, правни и физички лица и здруженија на граѓани. Најчесто граѓанскиот сектор партиципира во донесување акциски планови и поднесување проекти, но недоволно партиципира во мониторинг и еволуирање на активностите.<sup>38</sup>

Резултатите од истражувањето покажуваат дека трите најлошо оценети услуги од граѓаните од сите 12 општини се од областа на социјалната заштита. Најлошо оценета услуга и во 2010 и во 2011 година е управувањето со домовите за деца без родители.<sup>39</sup>

| Социјална заштита                                      |             |             |             |
|--------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                        | 2010        | 2011        | 2012        |
| Социјална заштита                                      | <b>2,31</b> | <b>2,39</b> | <b>2,39</b> |
| Градинки и згрижување на деца                          | 3,28        | 3,45        | 3,52        |
| Социјална грижа и поддршка на сиромашните              | 2,43        | 2,49        | 2,52        |
| Социјална грижа и поддршка за стари и изнемоштени лица | 2,35        | 2,46        | 2,42        |
| Услуги за лица со посебни потреби                      | 2,41        | 2,44        | 2,36        |
| Дом за стари лица                                      | 2,09        | 2,09        | 2,04        |
| Дом за деца без родители                               | 1,73        | 1,78        | 1,81        |
| Установи за зависници од алкохол и дрога               | 1,78        | 1,97        | 1,99        |

### Заклучок и препораки

Она што го заклучуваме од спроведеното истражување е дека за да постои успешна локална самоуправа треба да бидат исполнети сплет на одредени услови. Имено, основата за добра локална самоуправа секако дека треба да ја бараме во добра правна рамка, соодветни институционални решенија и финансиска стабилност или автономија на единиците на локалната самоуправа, но подеднакво значење имаат начинот на кој е организирана локалната самоуправа, односно нејзината структура, ефикасноста и ефективноста на постапките што ги спроведува и сл. Тука секако би го навеле и влијанието на диспаритетот што постои помеѓу општините во однос на нивниот економски, културен и социјален живот. И на крај, особено клучен фактор е човечкиот фактор односно кадрите кои треба да ги извршуваат надлежностите, кои треба да ги карактеризира чесност, професионалност, стручност и лојалност

Она што може да се констатира во однос на досегашната имплементација на процесот на децентрализација, согласно оценките во Годишните извештаи за напредок на Република

Македонија е континуирано укажување на слични забелешки, а тоа е диспаритетот помеѓу општините, разлики во обезбедување на услуги, проблемот со долговите во општините, зајакнување на финансиската стабилност, како и јакнењето на административните капацитети и посебно се забележува дека институциите од централно ниво, конкретно Министерството за локална самоуправа и Министерството за финансии, поактивно да се вклучат во процесот и да се превземат конкретни мерки за забрзување на процесот на децентрализација.

Она што го констатираме во однос на спроведувањето на функционалната децентрализација е дека постојат големи разлики помеѓу она што е законски регулирано *de lege lata* и она што е предвидено со програмите за децентрализација, од она што се случува во практиката *de lege ferenda*. Имено фактичката состојба говори дека во иднина треба да се превземат конкретни чекори и мерки за доследно ефектуирање на констираните проблеми. Она на што ние би укажале врз основа на извршените анализи во областа на

<sup>38</sup> Децентрализација на социјалната заштита во Република Македонија : фактичка состојба, предизвици и можности на локално ниво. - Скопје : Институт за човекови права „Лудвиг Болцман“, 2012. - 39 стр. ; 21 см

<sup>39</sup> Гласот на граѓаните истражување за задоволството на граѓаните од општинските услуги во Република Македонија: извештај 2011. - Скопје : Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2012. -



образованието, локалниот економски развој и социјална заштита како децентрализирани услуги што се испорачуваат на локално ниво, и што би ги дале како препораки за надминување на недостатоците и постигнување на поефективен процес на децентрализација се:

- да се врати статусот на правно лице на месните заедници,
- активно вклучување на невладиниот сектор и граѓаните во одлучување на прашања од локален интерес,
- формирање на посебно одделение за водење на статистичка анализа во рамките на секој орган,
- поголема транспарентност на институциите,
- постојано ажурирање на веб страните,
- поголема отчетност преку неделни состаноци со граѓаните,
- афирмирање на општинската соработка и поголема финансиска помош на руралните општини за да можат да се зајакнат нивните финансиски, институционални и кадровски капацитети,
- дел од своите изворни надлежности општините да ги делегираат на приватниот сектор, посебно афирмирање и поголема искористеност на јавно-приватните партнерства чиј бенефит би бил во обезбедување на поквалитетни јавни услуги и поефикасно и поекономично извршување на истите.
- Приватизација на локалните јавни пертпријатија и јавни служби
- Обезбедување на поголема финансиска самостојност преку определување на дел за алиментирање на општинските функции од ДДВ и други видови даноци
- Со делегација (пренесување) на одредени надлежности од централните органи на локалните органи со обезбедување на конзистентен и соодветен надзор и обезбедување средства од државниот буџет

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- С.Глевски, Н.Гризо, Б.Давитковски, Управно право, Универзитет “Св. Кирил и Методиј”, Правен факултет “Јустинијан први”-Скопје, Скопје, 1993
- Ивана Шумановска-Спасовска, Децентрализација на државната управа со посебен осврт на Република Македонија, (магистерска теза), Правен факултет “Јустинијан први”-Скопје, Скопје, 2007
- Н.Гризо, С.Гелевски, Б.Давитковски, А.Павловска-Данева, Административно право, Универзитет “Св. Кирил и Методиј”, Правен факултет “Јустинијан први”-Скопје, Скопје, 2011
- Шкариќ, Силјановска-Давкова, Уставно право, Универзитет “Св. Кирил и Методиј”, Правен факултет “Јустинијан први”-Скопје, 2009 година
- Устав на Република Македонија, Сл.весник на Р.Македонија бр.52/1991.
- Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Република Македонија број:5/2002
- Закон за Градот Скопје, Службен весник на Република Македонија, број: 55/2004, 158/2011
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Република Македонија, бр.61/2004; 96/2004; 67/2007; 156/2009 и 47/2011
- Закон за Државниот инспекторат за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија, бр. 158/2010; 187/2013 и 43/2014
- Закон за меѓуопштинска соработка, Службен весник на Република Македонија, бр. 79/2009
- Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на Република Македонија, бр. 63/2007; 187/2013 и 43/2014
- Законот за основно образование (Службен Весник на РМ бр.103/08, 33/10, 116/10, 156/10, 18/11, 51/11, 6/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 135/14, 10/15, 98/15, 145/15)
- Законот за средното образование („Сл. весник на Р. Македонија“ бр.44/95,24/96

- Закон за социјална заштита Службен весник на РМ“ бр. 79/2009
- Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр.55/04, 12/05, 98/08, 106/08, 149/14
- ГЛАСОТ НА ГРАЃАНИТЕ, Истражување за задоволството на граѓаните од општинските услуги во Република Македонија Извештај 2011, Овој извештај е подготвен во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализација“, што го спроведува Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ) во соработка со Центарот за развој на локалната демократија (ЦРЛД) Скопје, ноември 2011
- ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА во СТАГНАЦИЈА Следење на процесот на децентрализација во Република Македонија Извештај 2011, Скопје, јуни 2012, Овој извештај е подготвен во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализација“, што го спроведува Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ) во соработка со Центарот за развој на локалната демократија (ЦРЛД)
- Извештај за напредокот на Република Македонија, Европска Комисија, [http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20Report%202014/Izvestaj%20MK\\_PROV\\_10\\_10\\_2013.pd](http://www.sep.gov.mk/data/file/Progres%20Report%202014/Izvestaj%20MK_PROV_10_10_2013.pd)
- Стратегијата за рамномерен регионален развој на Република Македонија 2009-2019(Сл. Весник на РМ бр.119/09)
- ЕУ-ПРОГРАМИ за малите и средните претпријатија во Македонија, Велимир Ј. Стојковски Универзитет “Св. Кирил и Методиј”, Скопје, 2010
- Програма за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија 2015 – 2020
- Преглед на децентрализацијата за 2008 година, оддел за реформи во јавната администрација Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје, Ноември 2008 година
- Гласот на граѓаните истражување за задоволството на граѓаните од општинските услуги во Република Македонија : извештај 2011. - Скопје : Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2012
- Извештај со анализа и препораки во врска со аспектите на локалното управување и испораката на локални услуги одреализацијата на програмата за децентрализација и развој на локалната самоуправа за периодот 2011 – 2014 година и нејзиниот акциски план за периодот 2012 – 2014 година
- Одлука за пренесување на оснивачки права и обврски над постојаните јавни установи за деца- детски градинки, на општините и на општините во градот Скопје и пренесување на правата на сопственост на објектите, Сл.весник на Република Македонија бр.51/2005.
- ПРИРАЧНИК за социјални услуги за ранливите групи во локалните заедници / [автори Софија Спасовска ... и др.]. - Скопје : Министерство за труд и социјална политика, 2013. - 106 стр. : илустр. ; 30 см [http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/priracnik\\_socijalni\\_usligi.pdf](http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/priracnik_socijalni_usligi.pdf)
- Децентрализација на социјалната заштита во Република Македонија : фактичка состојба, предизвици и можности на локално ниво. - Скопје : Институт за човекови права „Лудвиг Болцман“, 2012

Доц.д-р Мемет Мемети  
Доц.д-р Вели Креци

## ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА, МАКЕДОНИЈА, РЕАЛНОСТ ИЛИ УТОПИЈА 10 ГОДИНИ ПОТОА

### Апстракт

Овој труд се осврнува на примената на концептот за добро владеење во локалното владеење во Република Македонија. Во трудот се опфатени најважните концепти поврзани со поимот добро управување, улогата на носителите на одлуки, локалната администрација но и инволирањето на не-институционалните актери во процесот на одлучување како (*condicio sine qua non*) доброто владеење. Трудот преку емпириска анализа ги идентификува потенцијалните проблеми кои се повеќеслојни и поврзани со капацитетот на локалната администрацијата, лидерството, системските решенија како и социјалниот капитал како непремостливи бариери за спроведување на принципите на добро владеење.

Посебен акцент во труд е ставен на капацитетот на ЕЛС како пречка за квалитетна испорака на услугите согласно со принципите на добро владеење. Паралелно, овој труд се фокусира на почитувањето на доброто владеење во најважната димензија на процесот на децентрализација која е поврзана со меѓу-владините трансфери и истовремено се осврнува проблемите со доброто управување на локално ниво. Трудот се стреми да одговори на следните прашања: како до ЕЛС кои ќе испорачаат услуги врз основа на принципите на добро владеење, како да се обезбеди ефективно и ефикасно имплементирање на надлежностите од страна на ЕЛС, тесните грла како бариера за решавање на диспаритетот помеѓу ЕЛС, како да се подобри учеството на граѓаните на локално ниво како *condicio sine qua non* за доброто управување на локално ниво?

**Клучни зборови:** *локална самоуправа, добро владеење, децентрализација јавни услуги, меѓувладни - трансфери.*

### 1. Вовед

Децентрализацијата е процес кој првенствено е насочен кон граѓанинот и неговите аспирации за поквалитетен живот. Таа ја подобрува демократизацијата на општеството преку активното учество на граѓаните во донесувањето на одлуките кои се важни за подобрување на нивниот живот и за обезбедување нивна благосостојба. Целта на овој труд е да се елаборира постигнатото како и да се дебатира за идните чекори неопходни за изградба на систем на локална самоуправа заснован врз принципите на добро владеење. Процесот на децентрализација кој е инициран од 2002 година а спроведен од 2005 година е респектабилна временска рамка за пресек на квалитетот на доброто владеење. Искуството покажува дека ставање акцент врз владеењето е од суштинско значење за еден систем да ги оствари есенцијалните јавни функции. Владеењето во локалната самоуправа ги опфаќа институциите и врските помеѓу граѓаните, државните службеници, и испорачателите на услуги. Во идеални услови, доброто владеење треба да има карактер на чувствителност и одговорност, транспарентност, да го опфаќа ангажирањето на граѓаните, и капацитетот на државните актери (носителите на одлуки на централно и на локално ниво) во дизајнирање и имплементација на политиките во овие сектори. Република Македонија, како мултиетничко, повеќејазично и мултирелигиозно општество, е мошне разновидна, а тоа наведува на одговорност на носителите на одлуки и на политичките елити на локално ниво да направат зголемени напори за обезбедување политики кои се инклузивни за сите сегменти на општеството, без разлика на етничката, религиозната, јазичната, половата, географската (урбана, рурална) припадност.

Анализата покажува дека има потреба од поголем фокус врз меѓувладините трансфери

со цел намалување на диспаритетот помеѓу ЕЛС а основен услов за оваа е доследно почитување на принципите на добро владеење како што се транспарентност, глас и партиципација, владеење на правото како и ефикасност и ефективност

Постоечките механизми на учество на граѓаните и колективитетите недоволно се искористуваат за решавање на проблемите на локалната заедница. Потребни се мерки и интервенции за елиминирање на тесните грла за учество на граѓаните во процесот на донесување на одлуки на локално ниво.

Што претставува владеење?

Претставува процес во кој се донесуваат одлуките и спроведуваат јавните политики. Владеењето е резултат на интеракции, односи и вмрежување помеѓу разните сектори (влада, локална власт, цивилното општество, приватниот сектор) и подразбира одлуки, преговори и односи помеѓу актери кои имаат асиметрија на моќ да утврдат што е приоритетна политика и како ќе се спроведе истата. Во таа насока, владеењето не е истоветен туку е поширок термин од владата бидејќи го утврдува начинот како услугата е планирана, менаџирана и регулирана во одреден политички, социјален и економски контекст. Концептот на добро владеење на локално ниво подразбира квалитет, ефективност, ефикасноста на администрацијата на локалната самоуправа, квалитетна испорака на локалните услуги, квалитет на јавните политики и процесот на донесување на одлуки, инклузивност, отчетноста и како власта се спроведува на локално ниво. Владеењето во локално ниво инкорпорира сет на институционални и неинституционални актери, механизми и процеси преку кои јавниот интерес односно јавните услуги се испорачуваат до граѓаните и преку кои граѓаните го артикулираат својот интерес и потреби и ги остваруваат своите права и должности. Во контекст на ова претпоставка и овој труд го анализира доброто владеење и почитувањето на следните димензии на доброто владеење: владеење на правото, транспарентност, социјална вклученост, право на глас и партиципација, ефикасност и ефективност, и мониторинг и евалуација.<sup>40</sup>

Во нашата анализа ги дијагностицираме потенцијалните недостатоци во владеењето на локално ниво во однос на политики и нивната имплементација како основа за интервенции и за подобрувања на системот.

Предложените препораки во овој труд треба се основа за развивање на поширока дебата помеѓу засегнатите страни како што се политичките партии, цивилното општество, академската заедница, институциите одговорни за спроведување на процесот на децентрализација, единиците на локалната самоуправа за потребата и пристапот на промени во јавните политики во процесот на децентрализација во функција на подобрување на доброто владеење.

## 2. Правна рамка

Владата на РМ, во ноември 1999 година усвои Стратегија за реформа на локалната самоуправа, но до 2001 година не беше направен суштински исчекор во правец на нејзино имплементирање. Охридскиот Рамковен договор, потпишан во август 2001 год. и амандманите на Уставот, донесени во ноември истата година и дадоа нов импулс на реформата на локалната самоуправа.

Рамковниот договор содржи посебни мерки и дејствија за развој на локалната самоуправа, вклучувајќи ги ревидирање на системот на локална самоуправа, со цел да се зајакнат овластувањата на општините и суштински да се прошират нивните надлежности, поаѓајќи од принципот на супсидијарност, во согласност со Европската повелба за локална самоуправа.

Во јануари 2002 година, Собранието на РМ го донесе Законот за локална самоуправа („Сл. весник на РМ, бр.5/2002) кој претставува солидна правна рамка за востановување на новиот систем на локална самоуправа во РМ.

Во согласност со одредбите на Охридскиот рамковен договор, ревизијата на границите на единиците на локалната самоуправа беше направена со Законот за територијална организација на локалната самоуправа („Сл. весник на РМ, бр.55/2004) и со Законот за град Скопје („Сл. весник на Р Македонија“ бр.55/04)

<sup>40</sup> М.Мемети (2011) Методологија за оценка на прашањата поврзани со владеењето и нивното влијание врз социјалната вклученост во здравствениот и образовниот сектор во Република Македонија, УНДП

кои беа усвоени од страна на Собранието на Република Македонија во август 2004 г. Врз основа на Законот за територијална организација на локалната самоуправа бројот на единиците на локалната самоуправа се намали од 124 на 84 општини и градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. Намалувањето на бројот на општините се сметаше за неопходно за новите општини да имаат капацитет да постапуваат според пренесените надлежности. Согласно последните измени на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Сл. весник на РМ“ бр.55/2004, 12/2005 и 10/2014), во Република Македонија има 80 општини (единици на локална самоуправа), а општините Зајас, Осломеј, Другово и Вранештица се дел од општина Кичево. Со цел да се осигура адекватен систем на финансирање кој ќе им овозможи на локалните власти да ги исполнат своите одговорности, во септември 2004 година е донесен Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“ број 61/2004,96/2004,67/2007,156/2009,47/2011).

Во функција на заокружување на системот на локалната самоуправа се донесоа и следниве закони: Закон за меѓу-општинска соработка („Службен весник на РМ“ број 79/2009), Закон за рамномерен регионален развој („Сл.весник на РМ„ бр.63/2007.187/2013,43/2014) Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа („Сл.весникнаРМ„бр58/2010,187/2013,43/2014).

Децентрализацијата е особено комплексен процес, во овој временски период се направени промени во околу 100-ина секторски закони и под-законски акти во кои се рефлектираат новите надлежности на ЕЛС согласно со член 22 од Законот за локална самоуправа.

Процесот на децентрализација беше заснован на долу наведените плански документи кои претставуваат и патоказ на реформите во овие 10 години :

- Оперативната програма за децентрализација 2003–2004 (ОПД 2003–2004);
- Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2004 - 2007 (ПСПД 2004 - 2007);
- Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2008–2010 (ПСПД

2008 - 2010), која се засноваше на стратешките цели на реформата на локалната самоуправа и на процесот на децентрализација;

- Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа 2011-2014 која како главна цел го постави сеопфатниот и одржлив локален развој;
- И новата Програма за периодот 2015-2020 година одржливиот развој на локалната самоуправа која се осврнува на разрешување на предизвиците од локалните влијанија на политиките кои се однесуваат на подобрувањето на квалитетот на животот, заштитата и искористувањето на природното и културното наследство, и зајакнувањето на економската, социјалната и територијалната кохезија;

Пренесувањето на надлежностите, вработените, недвижните и движни добра и документацијата, официјално започна на 1 јули 2005 година.

### 3. ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ: НИВО НА АНАЛИЗА

Во нашата анализа се осврнуваме во две области кои се особено важни за горенаведените димензии на доброто владеење: Фискалната децентрализација со посебен осврт на меѓу-владините трансфери и објективноста и правичноста на овие трансфери како основен постулат за функционирањето на ЕЛС и испораката на децентрализираните услуги според начелата на доброто владеење и втората област, доброто владеење во локално ниво со посебен осврт на владеењето на правото, транспарентност, партиципацијата и глас, ефикасноста и ефективноста во функционирање на локалната самоуправа.

#### А. ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ - ТРАНСФЕРИ ОД ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ

Имајќи во предвид дека правичната дистрибуција на финансиските средства, т.е. дали државата интервенира преку редистрибуција засновано врз принципите на еднаков пристап за сите во општеството е едно од најважните постулати на социјалната кохезија ќе се осврнеме на процесот фискалната децентрализација. Фискалната децентрали-



зација е важен сегмент од реформите и алатка за реализација на надлежностите предвидени со законската рамка. Целта на фискалната децентрализација е изградба на објективен, правичен, транспарентен, стабилен и одржлив систем на локални јавни финансии со цел обезбедување на доволни финансиски средства за ЕЛС за успешно извршување на законските надлежности пренесени во процесот на децентрализација за обезбедување на ефикасни и ефективни услуги за граѓаните и подобрување на квалитетот на животот во ЕЛС. Може да се констатира дека меѓу-владините трансфери иако обезбедуваат општа Дотација (ДДВ) со елементи на воедначување и блок-дотации за финансирање на основните услуги, не ги запазуваат целос-

но принципите на добро владеење одржливост и правичност, транспарентност, глас и партиципација, ефикасност и ефективност. Треба да се напомене дека трансферите од централната власт се важни бидејќи постојниот систем на структурата на локални даноци и такси е таков што руралните општини имаат ниски даночни капацитети, со што се создава трајна зависност од дотациите за обезбедување услуги на централната власт.<sup>41</sup>

Постои евидентна разлика помеѓу ЕЛС во смисла на приходи кои се реализираат. Во 2012 г, 15% од вкупните приходи се реализираат од страна на Градот Скопје, 23% во општините во Град Скопје, 48,3 % во урбаните општини и само 13,1 % во руралните општини.

Приходи и расходи по жител во 2012 година

| Општини                              | Приходи по жител 2012 / денари<br>(во денари) | Расходи по жител 2012 / денари<br>(во денари) |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Урбани општини                       | 12,649                                        | 12,552                                        |
| Рурални општини                      | 9,418                                         | 17,143                                        |
| Град Скопје и општини на град Скопје | 21,006                                        | 21,158                                        |
| Р.Македонија                         | 12,624                                        | 14,141                                        |

Големата разлика помеѓу урбаните и руралните општини во приходната и расходната страна на

среден и долг рок ќе има далекусежни последици која може да резултира со нефункционални ЕЛС имајќи ги во предвид демографските и миграционите трендови во одредени региони и ЕЛС.

Меѓувладините трансфери се особено важни имајќи ги во предвид фактот дека во просек во последните две години во Република Македонија, приходите од дотациите (49%) и донации (1%) до ЕЛС се скоро еднакви на приходите од сопствени средства на општините (општи безусловни дотации односно удели во ДДВ и ПДД кои се околу 10%, локални даноци и такси кои се околу 24%, неданочни и капитални приходи од околу 14% и кредити од околу 2%). Фактот дека безмалку 3/4 од буџетот на ЕЛС се: блок и наменски дотации, неданочни капитални дотации, и безусловни дотации од ДДВ и ПДД укажува на потребата

за постојана анализа на овие дотации и нивниот ефект во намалување на диспаритетот помеѓу ЕЛС. Ова констатација се поткрепува и од извештаите на ЕК за напредокот на РМ во кои се вели дека потребни се понатамошни напори за обезбедување на финансиска одржливост на општините за тие да можат да ги извршуваат надлежностите кои им се пренесени.<sup>42</sup> Во овој дел ќе се осврнеме на две вида дотации: капитални дотации и блок дотации од аспект на почитување на принципите на добро владеење.

#### а. Капитални дотации

Капиталните дотации се исклучително важен механизам за намалување на диспаритетот кој е евидентен помеѓу ЕЛС во секторската инфраструктура. Имено, моделот на моно-типни општини каде сите ЕЛС имаат исти

<sup>41</sup> Види Проценка на фискалната децентрализација од јули 2007 година (An Assessment of Fiscal Decentralization, July 2007) и Финансирање на правична испорака на услуги за сите граѓани, декември 2008 година (Financing Equitable Service Delivery For All Citizens, December 2008).

<sup>42</sup> Извештај на Европската комисија за напредокот на РМ за 2013, страна 3



надлежности а се различни во поглед на нивната големина, површина и бројот на жители и најважно наследената инфраструктура ги прави капиталните дотации можеби најзначајниот механизам за намалување на диспаритетите помеѓу ЕЛС. Само како илустрација, општина Вевчани е најмала општина според бројот на жители со само 2433 жители и ги има сите надлежности како и општина Куманово која е најголема општина според бројот на жители со 105.484 жители. Исто така, евидентни се разликите во степенот на изграденост на комуналната инфраструктура и во рамките на самите ЕЛС со седиште во град, помеѓу градовите од една страна и руралните средини од друга страна. Затоа, капитал-

ните дотации се важни во областа на : образованието, културата, детската и социјалната заштита, спортот, патната инфраструктура, водоснабдувањето, прифаќањето и третманот на отпадни води, третманот на комуналниот отпад и други области.

Бројките покажуваат тенденција на намалување на процентот на капитални дотации како процент од вкупните капитални расходи од буџетот во периодот 2006 -2015. Со ребалансот на буџетот за 2015 само 3,1% од капиталните расходи на буџетот за капитални расходи се капитални расходи до ЕЛС. Следната табела ги илустрира релациите помеѓу буџетот на РМ, капиталните расходи на буџетот на РМ и капиталните дотации до ЕЛС.

|                                                                                         | 2006            | 2007            | 2008            | 2013            | 2014            | 2015            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Вкупни приходи од Буџетот на РМ</b>                                                  | 104.044.000.000 | 119.608.000.000 | 144.706.000.000 | 149.291.000.000 | 155.554.000.000 | 166.842.000.000 |
| <b>Вкупни расходи на буџетот на РМ</b>                                                  | 105.744.000.000 | 117.455.000.000 | 150.371.000.000 | 168.541.000.000 | 175.157.000.000 | 186.981.000.000 |
| <b>Капитални расходи на Буџетот на РМ</b>                                               | 8.816.273.582   | 12.909.274.772  | 25.582.000.000  | 20.154.000.000  | 21.084.000.000  | 22.234.000.000  |
| <b>Капитални дотации до ЕЛС</b>                                                         | 941.029.852     | 1.037.713.791   | 1.170.3000.000  | 870.444.000     | 783.438.000     | 684.643.000     |
| <b>Учеството на капиталните дотации до ЕЛС во вкупните капитални расходи од Буџетот</b> | <b>10,7%</b>    | <b>8%</b>       | <b>4,5%</b>     | <b>4,3 %</b>    | <b>3,7%</b>     | <b>3,1%</b>     |

Извор: Министерство за финансии Буџети 2006,2007,2008, 2013,2014,2015

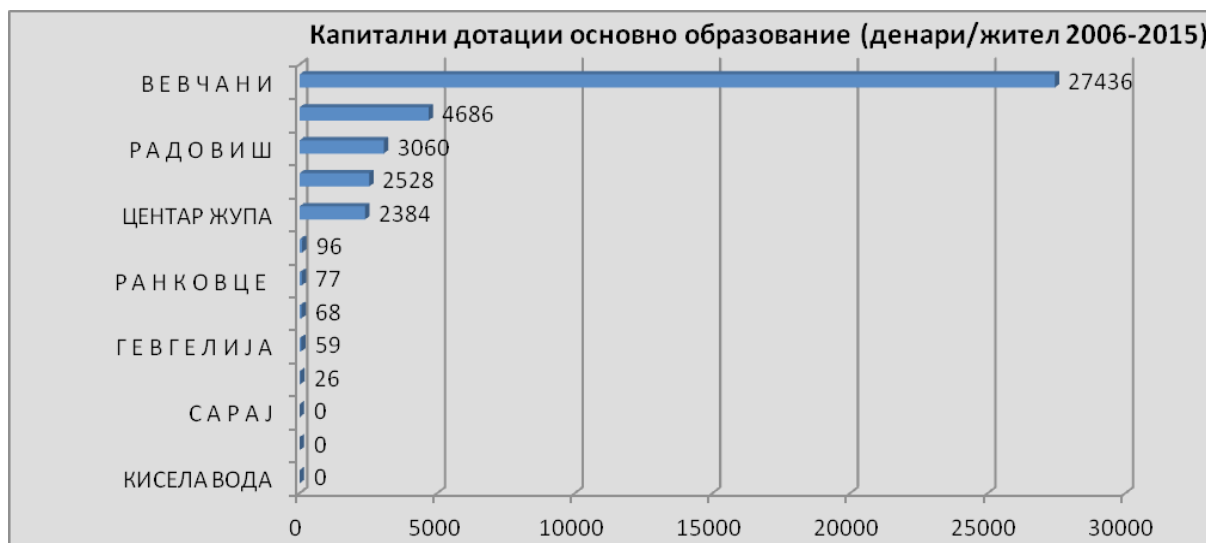
- **Капитални дотации по области**  
- **Образование**

Образованието е клучна компонента на социо-економскиот развој па затоа и капацитетите на ЕЛС како ниво во која се реализираа основното и средното образование се основа за создавање на квалификувана работна сила способна да се соочи со се покомплексните предизвици на пазарот на трудот. Евидентно е дека постојат разлики во инфраструктурната опременост на училишните згради, дека има диспаритети во смисла на кадровската екипираниот на училиштата и соодносот ученик наставник што влијае и во квалитетот на образовниот процес. Во некои ЕЛС се соочу-

ваме со намалување на бројот на ученици и неискористеност на наставниот кадар и инфраструктура додека во други организирање на наставниот процес во повеќе смени поради немањето на инфраструктурни објекти да одговараат на реалните потреби на образовниот процес. Во трудот се анализирани податоците на МОН за капиталните дотации за периодот 2006-2015. Податоците укажуваат дека постојат општини кој во последните 10 години не добиле денар за изградба, доградба, реконструкција и санација на основните училишта. Такви примери се Сарај, Кисела Вода и Старо Нагоричане, Брвеница со 26

денари по жител додека од оваа програма најмногу средства по жител добиле Вевчани 27436 денари по жител, Шуто Оризари 4686

денари по жител и Радовиш 3060 денари по жител (види Графикон Капитални дотации основно образование).



Извор: Пресметано врз основа на Министерство за образование и наука

И во однос на капиталните дотации во средното образование постојат евидентни разлики меѓу ЕЛС. Податоците од МОН укажуваат дека во овие десет години од процесот на децентрализација најмногу добиле Шуто Оризари

со 3961 денар по жител, Бутел со 3936 денари а најмалку општините Валандово и Крива Паланка 24 денари/жител и Чаир и Крива Паланка со 29 денари по жител (види Графикон Капитални дотации во Средно образование).



Извор: Пресметано врз основа на податоците од Министерство за образование и наука

- Капитални дотации преку Министерство за транспорт и врски**

Во периодот 2005-2014 преку Министерството за транспорт и врски се реализирани капитални проекти во износ од 1,906,009,077 денари. Постои евидентна разлика по осно-

ва на оваа дотација помеѓу општините. Така, општини како Кривогаштани, Желино во периодот 2004-2015 добиваат по 201 односно 276 денари додека најмногу финансиски

средства се слевале во општина Градско со 6533 денари по жител и Новаци 6164 денари (види Графикон Капитални дотации МТС

2004-2015). Не постојат правила те. критериуми врз основа на кои се приотеризираат капиталните дотации во оваа област.



Извор: Пресметано врз основа на податоци од Министерство за транспорт и врски

- Социјална заштита- установи за згрижување и воспитание**

Евидентен е фактот дека опфатот во установите за згрижување и воспитание е многу важен во изградбата на социјалниот капитал на локалната заедница преку подобрување на перспективите на вработувањето на женската популација од немнозинските заедници и руралните средини како ранлива категорија во нашето општество. Стратегијата за регионален рамномерен развој (2009-2019) нотира дека во 18 општини посебен проблем ниската економска активност на жените и како една од најважните бариери економскиот развој и како една од мерките за да зголеми опфатот на жените се нагласува потребата од изградба на установи за детска заштита- детски градинки во руралните средини. Истовремено, пристапот во овие установи е основа за подобри резултати во образовниот систем на следните генерации. Имено, праксата покажува дека децата кои

се вклучени во овие институции покажуваат подобри резултати и успеси во споредба со децата кои не биле вклучени во овие установи. Оваа состојба беше нотирана и во Извештајот на европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2014 во која се нагласува дека во раниот детски развој и предучилишното образование сè уште постојат разлики помеѓу различни етнички групи и помеѓу урбаните и руралните области.<sup>43</sup> Општини, како што се Арачиново (11597 жители), Боговиње (28.997 жители), Брвеница (15.855 жители) Врапчиште (25.399 жители), Теарце (22.454 жители) немаат установи за згрижување и воспитание детски градинки на нивните територии.<sup>44</sup> Од друга страна, во општините како Росоман, Пехчево, Чешиново и Облешево со значително помал број на потенцијални корисници (пример Теарце) постојат вакви установи во нивна територија.

<sup>43</sup> Извештај на Европската комисија (ЕК) за напредокот на РМ за 2014, страна 50

<sup>44</sup> Установи за згрижување и воспитание на деца- Детски градинки, 2014, Државен завод за статистика <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.15.03.pdf>, страна 20,21

### Регионален рамномерен развој

Еден од најважните механизми преку кој РМ се стреми да ги намали диспаратите во развојот на планските региони е алоцирањето на средства за поголема поддршка на помалку развиените региони. Средствата за регионален рамномерен развој се распредуваат: 70% за финансирање на проекти за развој на планските региони, 20% за финансирање на проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и 10% за финансирање на проекти за развој на селата. Средствата за плански регион се распределуваат по планските региони според индексот на економска развиеност и демографскиот индекс кој донесува Владата на РМ.<sup>45</sup> Средствата за финансирање на проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби се доделуваат на единици на локалната самоуправа во кои се определени подрачја со специфични развојни потреби. Додека средствата за финансирање на проекти за развој на селата се распределуваат по региони, при што секој плански регион добива подеднаков дел.<sup>46</sup> Овие средства се распределуваат преку Бирото за регионален развој. Издвојување на 1% од БДП за поддршка на рамномерниот регионален развој е обврска утврдена со закон. Неколку години наназад од Буџетот има тенденција на зголемување на средствата кои се реализираат преку МЛС и Бирото за РР но сепак под обврската 1% од БДП.

### 6. Условени дотации (блок дотации)

За целите на овој труд анализирани се блок и наменските дотации по општини со цел да се нотираат евентуалните разлики на средства кои се добиваат по општина за 2015. Блок трансферите се направени со цел финансирање на веќе постоечките физички капацитети (установи) во одредена ЕЛС. Постојат големи разлики помеѓу општините по однос на блок и наменските дотации по жител. Врз основа на анализата на буџетот на РМ за 2015 евидентни се разлики на трансферираните средства кои се слеваат во ЕЛС по основ на блок и наменски дотации. Следствено, општини како Босилово (4014 денари/жител), Брвеница (4430 денари денари/жител),

Теарце (4408 денари денари/жител) се надолната граница на дотациите, додека некои ЕЛС добиваат средства кои се и за повеќе од два пати по основ на овие дотации. Ваквата разлика укажува на диспаратот во услугите, во голем број претежно рурални и мали единици на локалната самоуправа не постои инфраструктура во областа на култура, детска заштита, домовите за стари лица и противпожарна единица и следствено овие единици не добиваат средства по горенаведените основи. Имено овој модел на финансирање базирано врз постоечката инфраструктура а не надлежноста/услугата ги става во нерамноправна положба општините кои ја немаат наследено инфраструктурата. Во следната табела се прикажани разликите помеѓу општини по глава на жител за вкупно сите дотации заедно.

| Општини  | Денари пер capita |
|----------|-------------------|
| Минимум  | 4014              |
| Просек   | 6680              |
| Максимум | 9926              |

Извор: Пресметано врз основа на податоци од Ребалансот на Буџет на РМ за 2015

Иако оваа пресметка не е најрелевантна бидејќи блок дотациите во повеќето области се по корисник а не по жител, сепак овие податоци ја рефлектираат нерамноправната положба на одреден број на ЕЛС кои поради недостаток на инфраструктура во одредена област не добиваат средства за области за кои според член 22 од Законот за локална самоуправа се надлежни.

#### • Образование

Образованието како надлежност се финансира преку блок дотации кои се распределуваат на општините на кои се пренесени основните права на основните и средните училишта и кои ги исполниле условите за финансирање со блок дотации. Критериумите за распределба на блок-дотации за основно образование по општини вклучуваат: основна сума по општина, бројот на ученици во општината, број на ученици во предметна

<sup>45</sup> Одлука за класификација на планските региони според степенот на развиеноста за периодот од 2013 до 2017 година (Сл. Весник на РМ бр. 88/2013)

<sup>46</sup> Закон за рамномерен регионален развој („Сл.весник на РМ,, бр.63/2007.187/2013,43/2014), член 31,32,33

настава, број на ученици со посебни потреби, густина на населеност на општината. Според податоците од МОН, за 2014 година постојат евидентни разлики помеѓу средствата по општини по број на ученик. Така, за реализација на надлежноста основно образование

некои општини по ученик добиваат дури три пати повеќе средства од другите општини додека во средното сразмерот е сразмерот 1:2,5 (види графикон Основно образование и Средно образование по ученик).



Извор: Пресметка врз основа на податоците од МОН

Ако на горенаведените податоци се надоврзува и фактот дека постојано се акумулираат нови долгови во оваа област, а не се исплаќаат ниту старите на кои се таложат и каматите, поради што голем број на училишта се со блокирани сметки (50-ина училишта во моментот на пишување на трудот) повеќе од евидентна е потребата за дополнителна анализа на адекватноста на методологијата и утврдување на дополнителни критериуми кои ги земаат предвид посебностите на специфичните општини. Недоволноста на средствата се нотира и во систематизираниите ставови на ЗЕЛС за 2014, во 2014 долгот на општините во кои се опфатени само средствата за превоз на учениците и за греење на училиштата, изнесуваше над една милијарда денари.<sup>47</sup>

### Детска заштита

Постои голема разлика помеѓу дотациите во оваа област по корисник, поради економијата на обем најмалите се трошоците во ЕЛС кои сервисираат поголем број на деца. Во таа насока, највисоки трошоци се нотираат во Чешиново и Облешево од дури 1118462 денари по корисник и најмалите во Аеродром 31940 денари (Графикон трошоци детска заштита по општини).

Евидентна е нерамномерната географска дистрибуција на установите од овој тип. Според Државниот завод за статистика, во 2014 во установите за згрижување и воспитание - детски градинки се запишани вкупно 30107 деца од кои 26.664 деца од македонска етничка припадност, и 1976 деца од албанска етничка припадност<sup>48</sup>. Според истиот извор, во 1230 групи активноста во овие установи се реализира на македонски јазик, додека на

<sup>47</sup> Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2014, страна 4

<sup>48</sup> Установи за згрижување и воспитание на деца- Детски градинки, 2014, Државен завод за статистика <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.15.03.pdf>, страна 12

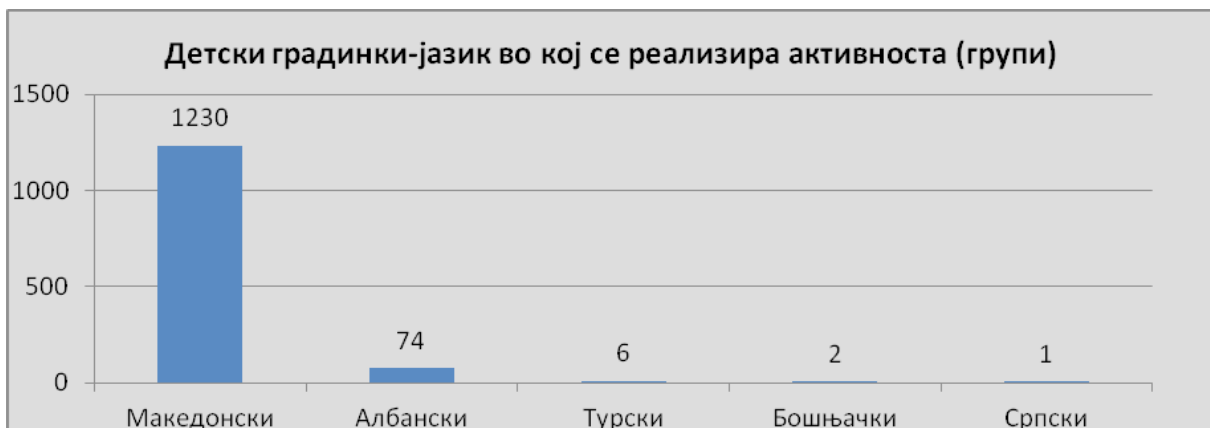




Извор: Пресметано врз основа на податоци од Буџетот на РМ за 2015 и Државниот Завод за Статистика

албански јазик активноста се реализира во 74 групи, во 6 групи дејноста се реализира на турски јазик, 2 во бошњачки и 1 на српски ја-

зик (види графикон Детски градинки-јазик во кој се реализира активноста-групи).<sup>49</sup>



Извор: Државен завод за статистика

## Б. ДОБРО ВЛАДЕЕЊЕ- УЧЕСТВО НА ГРАЃАНИТЕ

Законот за локалната самоуправа го дефинира «непосредното учество на граѓаните» како поединечно или колективно вклучување на жителите на општината во одлучувања за работи од локално значење во различни нивоа на одлучување. Поглавието IV од законот е посветено на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето во општините.

Членот 25 наведува дека граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење учествуваат преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин

и постапка утврдени со закон. Трошоците за спроведување на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето паѓаат на товар на општинскиот буџет.

Граѓанска иницијатива-член 26 го елаборира правото на граѓанска иницијатива како право на граѓаните да му предложат на советот да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност. Граѓанска иницијатива не може да се поднесе за кадровски и финансиски прашања.

<sup>49</sup> Ибид. страна 22

Собир на граѓани-членот 27 ја утврдува постапката за организирање на собири на граѓани и наведува дека собир на граѓани може да се свика за подрачјето на целата општина или за подрачјето на месната самоуправа. Собирот на граѓани го свикува градоначалникот на општината по сопствена иницијатива, на барање на советот или на барање од најмалку 10% од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање.

Референдум-член 28 наведува дека граѓаните преку референдум можат да одлучуваат за прашањата од надлежност на општината, како и за други прашања од локално значење. Советот е должен да распише референдум на барање од најмалку 20% од избирачите на општината. Советот може да распише референдум за прашања од негова надлежност, по сопствена иницијатива. Одлуката донесена на референдумот е задолжителна за советот.

Член 29 утврдува дека секој граѓанин има право, поединечно или заедно со другите да доставува претставки и предлози за работата на органите на општината и општинската администрација.

Исто така, член 30 утврдува дека при изготвувањето на прописите на општината, советот, односно градоначалникот може претходно да организира јавни трибини, да спроведе анкети или да побара предлози од граѓаните.

Законот за локална самоуправа утврдува потреба од формирање на две партиципативни тела и тоа согласно на член 55: Комисија за односи меѓу заедниците (задолжителна за општините во кои најмалку 20% од вкупниот број жители на општината утврден на последниот извршен попис на населението се припадници на одредена заедница). Комисијата ги разгледува прашањата кои се однесуваат на односите меѓу заедниците застапени во општината и дава мислења и предлози за начините за нивно решавање. И согласно на член 56: Совет за заштита на потрошувачите како партиципативно и советодавно тело за разгледување на прашања и утврдување предлози коишто се однесуваат на квалитетот на услугите на јавните служби на општината.

Со донесувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (јануари, 2006 г.) се обезбеди правна рамка преку која се уредуваат правата на граѓаните за пристап до информации, како и правото да остварат влијание за сите прашања од локално значење. Со овој закон се уредуваат условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагаат органите на државната власт и други установи и институции утврдени со закон, органите на општините, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, јавните установи и служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања и дејност од јавен интерес, утврдени со закон. Со овој закон се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации, и им се овозможува на физичките и правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

Од истражувањето спроведено во 28 општини во 8 плански региони со општинската администрација произлегува дека проблемите со учеството на граѓаните се мултидимензионални и бараат сеопфатен пристап на паралелна интервенција во повеќе нивоа (Види Табела Барииери за учество на граѓаните во процесот на одлучување).<sup>50</sup> Може да се констатира дека доносителите на одлуки не се доволно заинтересирани за учеството на граѓаните. Но евидентен е и недостатокот на знаење и вештини во администрација на единиците на локалната самоуправа за учество на граѓаните што доведува ситуација во која нема формални механизми за анализа на жалбите и мислењата на заинтересираните страни во однос на консултации и објавување на истите, како и анализа и документирање на начинот на канализирање и артикулирање на инпутите на граѓаните во стратешки цели ограничен пристап до информации од јавен карактер.

<sup>50</sup> Memeti (2011) Procesi i vendimarrjes në pushtetin lokal me decentralizimin në Republikën e Maqedonisë (Teza e doktoratës)

**Бариири за учество на граѓаните во процесот на одлучување**

| Бариири                                   | 5<br>Потполно се<br>согласувам<br>% | 4<br>Се<br>согласувам<br>% | 3<br>Неутрален<br>% | 2<br>Не се<br>согласувам<br>% | 1<br>Воопшто<br>не се<br>согласувам<br>% |
|-------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|---------------------|-------------------------------|------------------------------------------|
| Недостаток на поддршка од советниците     | 12,5                                | 16,6                       | 41,6                | 16,6                          | 12,5                                     |
| Недостаток на поддршка од градоначалникот | 4,16                                | 4,16                       | 12,5                | 33,3                          | 45,83                                    |
| Недостаток на интерес од граѓаните        | 25                                  | 41,6                       | 0                   | 16,6                          | 16,6                                     |
| Недостаток на човечки ресурси             | 12,5                                | 16,6                       | 20,83               | 50                            | 0                                        |
| Недостаток на време                       | 20,83                               | 16,6                       | 45,83               | 0                             | 16,6                                     |
| Недостаток на правна рамка                | 16,6                                | 8,3                        | 58,33               | 4,16                          | 12,5                                     |

Гореспоменатите недостатоци изнесуваат на виделина дека централната и локалната власт и меѓународни организации кои го поддржуваат процесот на децентрализација во Македонија ќе мора да ги зајакнат капацитетите на локалната администрација во процесот на информирање, консултирање и активно учество на граѓаните.

**4. Заклучоци и препораки****Општи согледувања**

Успешното одвивање на процесот на децентрализација, претставува еден од најважните политички критериуми за напредување на Република Македонија во процесот на евроинтеграции. Евидентен е фактот дека повеќето трендови поврзани со процесот на децентрализација во Република Македонија се позитивни. Сепак, десет години по трансферот на надлежностите и ресурсите од централно на локално ниво, развојот на капацитетите на единиците на локалната самоуправа за вршење на работи од децентрализираните надлежности согласно член 22 од Законот за локална самоуправа сеуште претставува еден од клучните предизвици на реформата на системот на локалната самоуправа и процесот на децентрализација во Република Македонија и е следствено бариера за доброто владеење.

Недоволните капацитети на ЕЛС се резултат на воспоставената системска рамка за спроведување на процесот на децентрализација во Република Македонија која ја карактеризира симетрична децентрализација на надлежностите во сите единици на локалната самоуправа и асиметрична децентрализација на ресурсите во само еден дел од единиците на локалната самоуправа. Овој модел на децентрализација предизвикува проблеми во одреден број на ЕЛС во апсорпција на надлежностите утврдени во членот 22 од Законот за локална самоуправа. Системските механизми на фискално порамнување не адекватно или несоодветно го решаваат проблемот на асиметрија на ресурси во одредени ЕЛС. Може да се констатира дека поради горенаведените причини не реално да се очекува добро владеење со вакви системски решенија.

Потребно е утврдување на минимум стандарди на услуги- Утврдување на минимум стандарди на услуги, со кој би се утврдило врз основа на објективни критериуми како ЕЛС ги испорачуваат локалните услуги како основа да се утврдат разликите помеѓу ЕЛС во испорака на децентрализираните услуги.

Потребно да се размисли за реформирање на моделот од монотипни општини во политипни општини со различни надлежности

согласно со социо-економските капацитети на општините (демографски движења, даночна база, економска активност, испорака на услуги и др.). Основа за идентификување на разликите би бил пристапот на минимум стандард на услуги преку кој би се идентификувале ЕЛС кои немаат капацитет да ја испорачаат услугата на оваа ниво.

Во ЕЛС кои немаат капацитет за испорака, надлежностите да се пренесат на ниво на планските региони што би значело зајакнување на положбата на овие тела како административни региони кои би ги реализирале надлежностите кои овие ЕЛС не се во состојба да ги испорачаат (животна средина, комунални дејности, локален економски развој, финансиска ревизија, инспекциски надзор и др.).

## А. Меѓувладини трансфери

**1. Капитални дотации** - Не е сосема јасно според кои стратешки цели, приоритети и критериуми се врши изборот на проектите кои се финансираат преку капиталните дотации. Исто така, почитување на принципот на глас и партиципација во процесот на одлучување не е на адекватно ниво (ЕЛС и ЗЕЛС не се вклучени во постапките за избор и распределба на средствата во дотичните министерства и агенции). Како поткрепа на овие констатации е и Извештајот на ЕК за напредокот на РМ во кој се вели дека капиталните инвестиции на проектите кои ги спроведуваат министерствата треба да бидат потранспарентни.<sup>51</sup>

Програмата за одржлив развој и децентрализација 2015-2020 се осврнува на ова прашање бидејќи како приоритет е зголемувањето на координацијата и финансирањето на локалните инфраструктурни грантови. Недостатокот на критериуми и правила во процесот на одлучување за капиталните дотации веќе неколку години се нотира и во Конечните извештаи на овластените државни ревизори

во ревизорските извештаи за органите на државната управа.<sup>52 53</sup>

Недостатокот на јасни, прецизни процедури создава слика и перцепција дека распределбата на средствата не се врши според прецизни и објективни критериуми и дека дискреционата моќ на институциите на централно може да доведе до трансфер на средства базиран врз политичко или друг вид влијание а не врз реалните потреби и приоритети на ЕЛС.

Принципот на активен пристап на ЕЛС преку апликација со проекти ги доведува до незавидна положба жителите на ЕЛС кои немаат капацитети или во кои локалните политички елити немаат волја и интерес за таквите проекти. Неопходно е капиталните дотации и инвестициски програми да се трансформираат во капитални дотации со објективна формула за дистрибуција, каде како критериум треба да се земе и просекот по однос на капацитетот на општините за собирање на локални приходи (просечна даночна основа) и општините кои имаат под-просечен капацитет (послаба даночна основа – помалку население и економска активност) а прават фискален напор да добијат повеќе средства или инвестиции да имаат приоритет во споредба со оние општини кои имаат надпросечен капацитет за собирање на сопствени приходи (посилна даночна основа).

Нормативната основа за ваков пристап постои со политиките на рамномерен развој и во оваа фаза неопходно да се утврди механизам на координација помеѓу институциите со цел во процесот на финансирање на капитални грантови да се земе предвид коефициентот на развиеност на планските документи. И ЗЕЛС како претставник на ЕЛС во своите ставови бара капиталните инвестиции да се префрлат на општините и тие самостојно да одлучуваат какви проекти ќе реализираат со тие фондови.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Извештај на Европската комисија за напредокот на РМ за 2014, страна 38

<sup>52</sup> Проект за реконструкција и доградба на ЈЗУ- Финансирано преку Банка за развој при Советот на Европа (23000 Евра) и 2.50000 Евра од буџетот на Министерството за здравство. Заклучок на ревизорскиот извештај: „не е изготвена пишана процедура за реализација на проектот со која би се дефинирале и координирале активностите помеѓу Проектната единица и министерството (Конечен извештај од овластениот државен ревизор број 27-204/12)

Владата на РМ преку Министерството за здравство од 2008 година во континуитет го реализира проектот за набавка на најсовремена медицинска опрема за потребите на јавните здравствени установи со цел обезбедување на современа здравствена заштита и подобрување на квалитетот на здравствените услуги. Заклучок: „Министерството за здравство да изготви процедура за регулирање на процесот за набавка и распределба на медицинска опрема за потребите на јавните здравствени установи (Конечен извештај ОДР број 27-204/9).

<sup>53</sup> Конечен извештај Овластен државен ревизор 29-205/10: Заклучок: Министерството за локална самоуправа нема надлежност да финансира капитални објекти во ЕЛС освен за средствата наменети за стопански недоволни развиени подрачја.

<sup>54</sup> Систематизирани ставови на ЗЕЛС, 2014, страна 3

**2. Регионален развој** - Целосно да се почитува Законот за рамномерен регионален развој. Иако Владата одлучи со заклучок во подготовка и реализирање на капиталните грантови (патишта) и инвестициските програми (за се останато) да се земе во предвид Индексот за развиеност на регионите за периодот 2013 – 2017 г, нема податоци врз основа на кои би можеле да определиме колку од овие средства се распределени во неразвиените региони/општини. Оваа состојба е нотирана и во извештајот на ЕК за напредокот на РМ во кој се вели дека е потребно канализирање на одредбите на централниот буџет како што е утврдено во Законот за регионален развој не се целосно спроведени.<sup>55</sup> Потребно е подлабока анализа дали и како се спроведува овој заклучок во тек на 2014 и 2015 г. за да се утврди попрецизно вкупниот износ на средства кој се троши за поддршка на РРР.

**3. Блок Дотации** - Со пристапот на финансирање на инфраструктурата а не надлежноста во многу сектори (социјална заштита, култура) се исклучуваат од услугите најранливите категории од општеството кои во поголем дел се населени во руралните општини. Овие податоци се поткрепуваат од Интегралниот извештај за фискалната децентрализација подготвен од Министерството за финансии во кој се нотира дека некои општини добиваат високи дотации по глава на жител без оглед на популацијата која е корисник на таквите услуги.<sup>56</sup> Следствено, некои општини се во незавидна ситуација, додека други добиваат средства за услуги кои се за два пати повисоки од просекот за истата услуга состојба која укажува дека неефикасно се менаџираат јавните пари.

Неопходна е подлабока анализа на методологиите за блок и наменски дотации во функција на подобрување на објективноста, ефикасноста и ефективноста на постоечките критериуми како и земањето предвид на посебности на ЕЛС со цел адекватно да се одговори на потребите на корисниците на услугите.

Да се напушти пристапот на финансирање на инфраструктурата, и да се премине на финан-

сирање на надлежноста и „потенцијалниот клиент,, во оние ЕЛС каде нема инфраструктура на областа (социјална заштита, култура и др.) со тоа што средствата би биле условени да се користат исклучиво за надлежноста. Постојат студии и анализи во кои се симулирани модели и кои се солидна основа за реформирање на постоечкиот систем на дотации и финансирање на локалните услуги.<sup>57</sup>

## Б. Учество на граѓаните

1. Постои недостатокот на координација и соработка помеѓу административните носители на единиците на локалната самоуправа во однос на прашањето на учеството на граѓаните.

Неопходно е да се обезбеди платформа за соработка меѓу претставниците на општината во врска со учеството на граѓаните.

Како конкретни мерки и дејствија за спроведување на препораките предлагаме следните мерки:

- Создавање на работна група во рамките на ЗЕЛС, која ќе се занимава со прашањето на учество на граѓаните во континуитет, сфаќајќи заемно оценување на локалната самоуправа и оценка на ефикасноста во оваа област.
- Користење на веб-страниците на локалните власти за да се промовира партиципативните механизми имено, локалните власти се должни да ги објават сите инструменти за граѓанско учество на веб-страницата на ЕЛС.
- Создавање на веб-портал кој ќе прикаже и евидентира сите алатки за учество на граѓаните кои што се искористени досега во локалната самоуправа

2. Општинската администрација во општините не располага со знаења и вештини потребни за целосно спроведување на учеството на граѓаните.

Да се обезбеди поддршка за административни раководители преку програми за обука, како и да се разгледа можноста за вклученост во еден дел од инструментите на учество на

<sup>55</sup> Извештај на Европската комисија за напредокот на РМ за 2014, страна 38

<sup>56</sup> Фискална децентрализација во функција на локален развој интегрална студија, Интегрален Извештај Министерство за Финансии, 2012, страна 20

<sup>57</sup> Физибилити студија, Финансирање на испораката на, подеднакви услуги за сите граѓани, Мушараф Р. Сиан, Д-р Хорхе Мартинез Васкез и Д-р Андреј Тимофеев, 2009 и Фискална децентрализација во функција на локален развој интегрална студија, Интегрален Извештај Министерство за Финансии, 2012



граѓанскиот сектор и образовните институции преку кои ќе се обезбеди подлабоко партнерство со заедницата во оваа област.

3.Значителен број на единиците на локалната самоуправа во краток рок, нема да бидат способни за спроведување на инструментите на учеството на граѓаните поради недостаток на човечки и финансиски ресурси.

За да се надмине оваа ситуација, очигледно е дека политичките елити, ако не денес, во иднина ќе мора да се вратат на прашањето за територијална реорганизација која ќе резултира со поголем структурни диспаритети. Но бидејќи не постои волја во блиска иднина да се врати на ова прашање, нашите препораки ќе се базира на однос на правната рамка, која навистина може да се реформира. Значи, за да се надмине оваа ситуација треба да се ревидираат не само можности за партнерство со други единици на локалната самоуправа но и можностите за соработка со граѓанските организации.

Како конкретни мерки и дејствија за спроведување на препораките предлагаме следните мерки:

- Да се поттикне користење на инструментот за меѓуопштинска соработка на повеќе општини за заеднички напори за спроведување на инструментите за граѓанско учество. Во таа насока ќе бидат добредојдени доколку се обезбеди грантови за ваква соработка на оние локални власти каде заеднички ќе се спроведе инструменти на учество на граѓаните, се разбира во согласност објективни услови со кои се соочува општината.
- Да се вклучат организациите на граѓанското општество или академски институции, за оние инструменти кои бараат вештини и знаење на локалните власти за кои имаат дефицит. Тука може да влезе во игра инструменти поврзани со информатичката технологија (веб сајтови, веб портали, форуми, on-line дебати) или инструменти кои бараат експертиза за собирање и анализа на податоци (прашалник, фокус групи, извештаи за евалуација, итн)

4.Покрај тоа што учеството на граѓаните е основен принцип на анекс протоколот на Кон-

венцијата на Советот на Европа за локалната власт, очигледно е дека правната рамка не ги дефинира правото на активното учество на граѓаните и целосно не ги дефинира обврските и одговорностите на општинската администрација во оваа сфера.

Процедури за пристап до информации, консултации и активно учество треба да се дефинираат во форма на интерни акти или упатства за општинската администрација. Исто така, треба да се утврдат независни актери кои ќе следат остварувањата во однос на учество на граѓаните во општината.

Како конкретни мерки и дејствија за спроведување на препораките предлагаме следните мерки:

- Зголемување на бројот на единиците на локалната самоуправа кои имаат донесено Упатство за јавна расправа
- Дефинирање на стратегии и акциони планови за минимум стандарди за пристап на граѓаните во однос на информации, консултации и активно. Значи, регулативата ќе го воспостави инструменти што граѓаните ги имаат на располагање и минималните стандарди за спроведување на секој ид соодветниот инструмент.
- Формирање на надворешно тело во секоја општина што ќе го следи спроведувањето на овие минимални стандарди за информирање, консултирање и активно учество.
- Униформност во законите со кои се утврдени надлежностите на новите општини. Значи, законодавецот јасно да дефинира форми на учество на граѓаните. Во овој контекст, образованието има повеќе форми на учество на граѓаните во сферата на комуналната дејност или спорт и рекреација.

5. Учество на граѓаните нема да се оствари ако се фокусираме само на едната страна од равенката, општинската администрација. Слабиот одзив на граѓаните, исто така, е резултат на недостатокот на капацитетите на граѓанското општество да инсистира на повеќе сериозност при примена на инструментите за граѓанско учество.

Општината, централната власт и донаторски организации да се фокусираат повеќе на градење на капацитетите и одржливоста на



организации на граѓанското општество, како клучни алки меѓу граѓаните и локалната самоуправа. На ова ниво, важно е да се признае улогата на граѓанското општество, преку создавање посилни механизми за соработка со граѓанскиот сектор.

Конкретни активности за реализација на препораките се:

- Секоја општина да креира портал за комуникација помеѓу единиците на локалната самоуправа преку веб-порталот на општината.
- Амандманот на член 31 од Законот за локална самоуправа каде ќе се утврди обврска на општината да има надворешни членови на општинските комитети. Постапување на учество пракса (про-боно) на надворешни членови на комисијата кои се експерти во соодветната област или претставници на граѓанското општество, кои имаат искуство во областа на релевантната комисија. Овие членови ќе имаат право на дискусија, но не и во донесувањето одлуки, каде што нивните ставови секогаш ќе биде посебен дел во записниците на комисиите
- Во секоја општина за да се утврди ставка во годишниот буџет за поддршка на граѓанското општество. И покрај фактот дека локалните власти се соочуваат со финансиски проблеми и симболично буџетска ставка ќе се покаже посветеноста на општината за развој на граѓанското општество.
- Дизајнирање на унифициран систем за примена и утврдување на критериуми за распределба на средства за поддршка на граѓанското општество.
- Секоја општина за да развие стратегија за соработка со граѓаните и граѓанскиот сектор кои ќе дефинира визија за начинот на информирање, консултирање и активно учество на граѓаните и граѓанските организации во креирањето на политиките.

6. Постои диспропорција во начинот на обезбедување на можности за директно вклучување во процесот на донесување одлуки во централната и локалната власт.

Промена на правната рамка со цел да се дефинира модел кој ќе ги охрабри граѓаните и

граѓанските организации да иницираат инструменти за директно учество како граѓанска иницијатива и референдум.

Конкретни активности за реализација на препораките:

- Намалување на % за облици на директно учество-иницијативата на граѓаните и референдум
- Користење на ИТ (Информатичка технологија) во собирањето на потписи за иницијативата на граѓаните и референдум

7. Месни заедници Недоволно користење на месните заедници како форми на непосредно граѓанско учество заради нивниот статус според законот.

Измени на Законот за локална самоуправа за враќање на статусот на правни лица за месните заедници и промовирање на соработката на општинските тела со месните/урбаните заедници

8. Комисии за односи помеѓу заедниците-Комисиите за односи меѓу заедниците се важен инструмент за промоција на дијалогот помеѓу заедниците е како и за учество на граѓаните во процесот на јавни локални политики. Засилувањето на улогата на КОМЗ ќе им овозможи на граѓаните припадници на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија целосно да ги реализираат своите права на локално ниво. Иако Законот за локална самоуправа ги предвидува КОМЗ како постојани советодавни одбори на општинскиот Совет за прашањата што ги засегаат меѓуетничките односи, повеќето Комисии се нефункционални и се соочуваат со недостаток на капацитети и поддршка за успешна реализација на нивниот мандат.

Промена на правната рамка за формална вертикална координација со Комисијата на централно ниво како и другите институции. ССРД да има мандат за анализа на правната рамка со која се уредуваат положбата, надлежностите, организирањето и финансирањето на КОМЗ, мониторингот на почитување на законската рамка во областа и застапување на комисиите на локално ниво (во РМ таков модел се спроведува со комисиите за еднакви можности помеѓу жените и мажите каде таа улога ја има Министерството за труд и социјала политика).

Промена на правната рамка за избор на членови на комисији, нивниот мандат, и обврска на советите да барат мислење од комисијата за односи меѓу заедниците, решавање на прашањето за финансирање на работата на комисиите (% од локалните буџети и централниот буџет).

9.Евидентен е фактот дека партиципативните тела предвидени во законската рамка немаат капацитет и поддршка да ги реализираат своите законски предвидени обврски. Тие се посебно важни тела за инволвирање на разни сегменти на заедницата во процесот на планирање и со тоа се исклучително важни за процесот на социјална кохезија. Во таа насока неопходно е поттикнување и поддршка на работата на консултативните тела на советот (советот на потрошувачи комисији за еднакви можности) но и партиципативните тела во реализација на одделните надлежности (образование, урбанизам, заштита на животна средина и др.). Ова констатација се поткрепува и со Програмата за одржлив развој и децентрализација 2015-2020 и акциониот план во кој се дефинирани посебни мерки и активности во функција на подобрување на ефектот на овие партиципативни тела во локалната заедница со посебен осврт на учеството на етничките групи во процесот на донесување на одлуки.

## БИБЛИОГРАФИЈА

Извештаи, публикации, плански документи

- Извештај за задоволството на граѓаните 2014, МЛС
- Извештај на ЕК за напредокот на РМ, 2010,2011,2012,2013,2014
- Податоци од Државниот Завод за Статистика
- Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2014
- Програма за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија 2015 – 2020
- Акциски план за спроведување на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020, за периодот 2015-2017 година

- Постоечките практики и тековните политики на меѓуопштинската соработка во Република Македонија со препораки за натамошно унапредување МЛС, 2014
- Фискална децентрализација во функција на локален развој интегрална студија, Интегрален Извештај Министерство за Финансии, 2011
- Физибилити студија, Финансирање на испораката на,подеднакви услуги за сите граѓани,Мушараф Р. Сиан,Д-р Хорхе Мартинез Васкез и Д-р Андреј Тимофеев, 2009
- Stiglitz, J., A. Sen and J-P Fitoussi (2009) Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. [http://www.stiglitz-senfitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-senfitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)
- Memeti,M (2011 )Methodology on Governance assessment of social inclusion in the sector of Health and Education. SEEU, Tetovo, 1 / 2011
- Memeti (2011) Procesi i vendimmarrjes në pushtetin lokal me decentralizimin në Republikën e Maqedonisë (Teza e doktoratës)
- Установи за згрижување и воспитание на деца- Детски градинки,2014, Државен завод за статистика <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.15.03.pdf>
- Македонија во бројки, 2015, Државен завод за статистика
- Конечен извештај ОДР број 27-204/9)
- Конечен извештај Овластен државен ревизор 29-205/10
- Оперативната програма за децентрализација 2003–2004 (ОПД 2003–2004)
- Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2004 - 2007 (ПСПД 2004 - 2007)
- Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2008–2010 (ПСПД 2008 - 2010)
- Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа 2011-2014
- Стратегија за рамномерен регионален развој 2009-2019

## Податоци и извештаи

- Блок дотации по општини доставени од МОН
- Блок дотации по општини доставено од МТСП
- Информација за бројот на ученици по општини доставени од МОН
- Капитални дотации по општини доставено од МОН
- Капитални дотации по општини доставено од МТС
- Податоци за рамномерен регионален развој од МЛС
- Буџет на РМ, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 Министерство за финансии <http://www.finance.gov.mk/mk/node/575>

по општини и Градот Скопје за 2013 година, Службен весник на РМ бр. 116/2012)

- Одлука за класификација на планските региони според степенот на развиеноста за периодот од 2013 до 2017 година (Сл. Весник на РМ бр. 88/2013)

## Правна рамка

- Устав на РМ
- Охридски Рамковен Договор
- Закон за локална самоуправа („Сл.весник на РМ,, бр.5/2002)
- Закон за територијална организација на локалната самоуправа („Сл.весник на РМ,, бр.55/2004)
- Закон за град Скопје (“Сл. весник на Р Македонија” бр.55/04)
- Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Сл. весник на РМ“ бр.55/2004, 12/2005 и 10/2014)
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“ број 61/2004, 96/2004, 67/2007, 156/2009, 47/2011).
- Закон за меѓуопштинска соработка („Службен весник на РМ“ број 79/2009)
- Закон за рамномерен регионален развој („Сл. весник на РМ,, бр.63/2007, 187/2013, 43/2014)
- Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа („Сл.весник на РМ,, бр 58/2010, 187/2013, 43/2014)
- Уредба за Методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за основното образование по општини за 2013 година и Уредба за Методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за средното образование

**CV/Profile: MeMet Memeti, Phd**

*Ass. Prorector for Academic issues at SEEU/ LECTURER AT Public administration and Political Science Department at South East European University*

**Memet Memeti** is policy making and governance expert with MPA from Indiana University and PhD (SEEU) in the area of decision making process in the local government in the Republic of Macedonia. His interest is public management, public policies, public administration reform, decentralization, leadership and institutional and human development of the PA, governance, citizen participation, gender mainstreaming and social inclusion. He has been teaching in Public Administration Department as Docent teaching courses such as Introduction to Public Administration, Comparative Public Administration, Leadership, Program Evaluation. In parallel, he was engaged in variety of management position at SEEU such as Assistant academic planning, Pro-dean, Coordinator for Tempus Program,, Leadership and Community Youth Work,, from 2001-till present. He has worked in variety of projects in Macedonia in the area of decentralization process. In the last 6 years has been actively cooperating with UNDP in the projects encompassing topics such as: Review of the human and institutional capacities of the LSG units, designing a Methodology on governance assessment on the area of social inclusion and poverty reduction, Strengthening evidence-based policy processes through developing a methodology and assessing LSG units, Socio-anthropological study to identify the potential role and influence of non-state actors in building inter-community dialogue at the local level. In parallel he has worked with other organization such as UNIFEM in gender analysis of the LSGU units in Macedonia, EC - Human Dynamics, working on strengthening the Capacity of the General Secretariat-Sector for Policy Analysis and Coordination Unit for Public Administration Reform. He is teaching courses in the area of Public Administration, Comparative Public Administration, Leadership and organizational development and he is an Executive Director of the NGO „ Center for Democratic Development,, -Tetovo.

**Вели Креци** е доцент по политички науки на Универзитетот Југоисточна Европа (ЈИЕ), и поранешен Продекан за постдипломски студии на Факултетот за јавна администрација и политички науки до 2014 година. Во периодот од 2002-2006 година извршува функцијата Помошник директор како и “Adjunct Professor” на предметот анализа на јавни политики при Центарот постдипломски студии за Јавни Политики и Менаџмент-Универзитетот на Питсбург во Скопје. Добитник на престижната Фулбрајт пост-докторска стипендија (Fulbright Scholar Program) на Монтереј Институт за Меѓународни студии, Калифорнија САД (сеп. 2013 мај. 2014).

Дипломирал во 1997 година на Истанбулскиот универзитет, на одделот за политички науки и меѓународни односи, магистирал на универзитетот во Питсбург, САД во областа на јавни и меѓународни односи, а докторирал на универзитетот Југоисточна Европа (ЈИЕ) каде и е доцент по приментата политика, креирање на политики и методологија за истражување. Учесник е на повеќе Европски студиски истражувачки проекти како и гостин истражувач и предавач “Visiting Assistant Professor” на универзитетот во Питсбург (апр. 2009- јул. 2009 г.) Автор е неколку меѓународни трудови во областа на политички науки, јавни политики и високо образование. Активен учесник во меѓународни конференции и европски истражувачки проекти. Стипендист на ЦЕП (Civic Education Project) и АФП (Academic Fellowship Project) и добитник на наградата “4 Under 40” доделена од страна на универзитетот во Питсбург.





[www.fes.org.mk](http://www.fes.org.mk)  
[www.pf.ukim.edu.mk](http://www.pf.ukim.edu.mk)  
[www.seeu.edu.mk](http://www.seeu.edu.mk)