Valbona Hajretin, MA[1]

UDC:
35.071.6(497.7)"2007/2017"

REALITETI PËR DECENTRALIZIM TË REPUBLIKËS SË MAQEDONISË NGA 2007 DERI NË VITIN 2017

РЕАЛНОСТА ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ОД 2007 ДО 2017 ГОДИНА

THE REALITY OD DECENTRALISATION OF REPUBLIC OF MACEDONIA SINCE 2007 UNTIL 2017

Abstract

Decentralization, as a process of power transfer and competencies from central to local level, is closely related to democratic principles and values, where citizens can be involved directly or through their representatives in making decisions of relevance to the local community and to encourage accountability, publicity and transparency in the work of the local government.

The start of this process began with the difficult challenges faced by municipal councilors, mayors and municipal administrations. On the whole it was not easy to start new competencies, insufficiently trained administration, poor financial support for the realization of the responsibilities received, as well as the huge inherited debts.

Децентрализацијата, како процес на пренесување на власта и на надлежностите од централно на локално ниво е тесно поврзана со демократските принципи и вредности, каде граѓаните можат да се вклучуваат непосредно или преку свои претставници во донесу-вањето на одлуките што се од важност за локалната заедница и да

[1] Faculty of law - First Private University FON-Skopje

ја поттикнуваат отчетноста, јавноста и транспарентноста во работењето на локалната власт.

Процесот на децентрализација уште на почетокот го покажа тешкиот пат што треба да се изоди за да се досегне до титулата - „општина по мерка на граѓаните“ или „европска општина“.[2]

Неминовно овој процес на површина „исфрли“ многу проблеми, голема неизвесност и неподготвеност за спроведувањето на овој процес.

Стартот на овој процес започна со тешките предизвиците кои се соочија општинските советници, градоначалниците и општинската администрација. Во целина не беше лесно да се почнува нови надлежности, недоволно обучената администрација, сиромашната финансиска поткрепа за реализацијата на добиените одговорности, како и огромните наследени долгови.

По започнувањето на имплементацијата на децентрализацијата на власта во нашата земја од 2005 год, денес по 13 години се постигнати големи резултати, кои се евидентни речиси во сите општини.

Сепак, има уште многу работа и надлежности кои треба да се поделат или префрлат целосно на локално ниво.[3]

Извештајот за 2008 година за процесот на децентрализација дава кус преглед на напредокот на процесот во неколку клучни области, како што се комуналните услуги, културата, образованието, урбанистичкото планирање и локалниот економски развој.[4] Врз основа на добиените информации спроведени од страна на единиците на локалната самоуправа и граѓанските анкети беа извлечени неколку клучни заклучоци и беа дадени неколку препораки.

За тој приод се заклучил дека системот на обезбедување комунални услуги е се уште прилично слаб, со потреба на зголемување на ефикасноста и ефективноста, поттикнување на натамошни намалувања на трошоците за вршење на комунални активности на јавни претпријатија.

---

[2] Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија - ЗЕЛС, ПРИРАЧНИК ЗА ГРАДОНАЧАЛНИЦИТЕ И СОВЕТНИЦИТЕ, ЗА НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА, Скопје 2017, стр. 10.
[3] Ибид, 11.
[4] ПРЕГЛЕД НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ЗА 2008 ГОДИНА, Оддел за реформи во јавната администрација Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје Ноември 2008 година, стр. 80.

Исто така дивоградбите со кој се соочуваат општините во областа на урбанистичкото планирање било потребно да се обезбедат финансиска поддршка и техничка експертиза како од домашните така и од меѓународните учесници.

Во областа на образованието локалните власти треба да зајакнат капацитетите на учесниците на училишното ниво, со минимално политичкото влијание во управувањето на образованието и подобра соработка меѓу локалната и централната власт.

Како голем предизвик во 2008 година бил ажурирањето на податоците за локалните деловни субјекти со која ќе се соочат локалните власти во иднина.

Меѓутоа во овој период се забележени достигнувања во поглед на финансиските услови и реформи на локалното ниво, како на пример: се зголеми бројот на општини коишто влегуваат во втората фаза на фискалната децентрализација; властите известија за разумно намалување на општинските долгови; на локалните управи им се одобрија дополнителни извори на доход како што е дел од продажбата на јавното земјиште; и беа воведени средства за поефикасно планирање на ресурсите со тригодишните планови за програмите за развој.

За 2008 година од страна на Европската комисија е забележено дека реформите треба да се насочат кон натамошно зајакнување на општинските управни капацитети, посебно на образованието и општественото вклучување, решавањето на сопственоста/управувањето со државните имоти, постојано водство на процесот на децентрализација од страна на централната управа и особено од страна на Министерството за локална самоуправа.[5]

Како од почетокот така и по една деценија, најголем предизвик на локалните власти и натаму останува континуираното соочување со недостаток на финансиски средства.

Токму затоа, една од точките која најчесто ќе се наоѓа на дневниот ред на состаноците на телата на ЗЕЛС, неминовно ќе биде изнаоѓање на начини и притисоци за обезбедување на поголема финансиската стабилност на општините.[6]

---

[5] Ибид, 82.

[6] Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија - ЗЕЛС, ПРИРАЧНИК ЗА ГРАДОНАЧАЛНИЦИТЕ И СОВЕТНИЦИТЕ, ЗА НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА, Скопје, 2017, стр. 11.

И преку низа законски измени и дополнувања беа постигнати одредени резултати, каде на општините им се овозможија бескаматни заеми, со рок на враќање од 10 години. Меѓутоа ова измена на некои општини им помогна, на некои не, заради што, ЗЕЛС издејствува општината да може да добие согласност, сама да се задолжува во комерцијалните банки. Но за жал и после толку напори за дејствување и вклучување во самиот процес сè уште има општини со блокирани сметки.

Како важен успех за 2011 година се смета донесувањето на Законот за градежно земјиште истата година. По седумгодишен напор и притисок, усвојувањето на овој закон во Законодавниот дом на РМ, им овозможи на локалните власти по исполнување на одредени законски услови да можат да се стекнат со надлежноста да управуваат со градежното неизградено земјиште во сопственост на Република Македонија.

Општините кои се стекнаа со оваа надлежност обезбедија дополнителни услови за поголема ангажираност на локалната власт во развојот на локалната економија, но пред сè обезбедија 80% од средствата од продажбата на земјиштето да се слеваат во општинскиот буџет.[7] До 2017 година само 45 општини ја спроведуваат оваа надлежност.

На почетокот на имплементацијата на децентрализацијата во 2013 година се достигна од 3% од ДДВ, а денес , изнесува 4,5% од ДДВ.

Како други дополнителни финансиски средства за општините што се обезбедија со помошта на ЗЕЛС, се од концесиите на минерални суровини, од кои 78% влегуваат во буџетот на општината поточно рурални средини. Овие средства значително овозможија заживување на општинските буџети. Од концесиите општините си добиваат до 50 % од плаќање на надоместокот за вадење на песок, чакал и камен од речните корита, исто така и 50% од концесиите за производство на електрична енергија поточно за користење на водените ресурси за истата.

Од 2014 до 2015 од страна на ЗЕЛС беа полни со барања - предлози и иницијативи, додека во 2016 имаше низа на активности за градење на општинските капацитети.

---

[7] Ибид, 12.

Исто така, и од страна на Министерството за локална самоуправа во 2015 беше донесен Акциски План за спроведување на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020, за периодот 2015-2017 година.

Приоритетна оска на програмата беше доброто управување и развој на институционална рамка за интегриран локален раст и развој.

Специфичната цел на ова Програма е демократијата и доброто владеење, преку поттикнување на интегрираното планирање на одржливиот развој на локално ниво. Исто така, Програмата беше насочена кон:

- Поттикнување на поефикасна партиципација на граѓаните, деловните субјекти и другите клучни чинители во развојот, спроведувањето и следењето на политиките за одржливиот локален развој.

- Подобрувањето на институционалниот капацитет и обезбедување на ефикасноста на јавната администрација на локално ниво на ова програма е тематска цел на Стратегијата Европа 2020.

- Инвестиции во институционалниот капацитет и во ефикасноста на јавната администрација и јавните услуги, подобрувањето на регулативата и доброто владеење.

- Градење на капацитетите на засегнатите страни кои обезбедуваат вработување, образование, здравство и социјална политика, како и за секторски и територијални договори за мобилизирање на реформите на национално, регионално и локално ниво.

Во 2015 година меѓу бројните активности е и усвојување на Законот за ратификација на Дополнителниот протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт, со кој се поттикнува остварување на правото на секој поединец на учество во работата на локалната власт за работи од локална надлежност.[8]

Измените на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во 2015 дадоа насока кон реализирање на порастот на приходите од ДДВ каде што во 2016 година ДДВ во висина од 4,75% за општините кои ќе реализираат сопствени приходи над 80%; во 2017 година ДДВ во висина од 5,25% за општините кои ќе

[8] Министерство за Локална Самоуправа на РМ, Акциски План за спроведување на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020, за периодот 2015-2017 година.

реализираат сопствени приходи над 85%, во 2018 година ДДВ во висина од 6% за општините кои ќе реализираат сопствени приходи над 90%.[9]

Како втор приоритет од 2015 до 2017 на ова Програма е поттикнување на растот заснован на знаење преку зајакнување на локалната конкурентност и иновативност како што сеиновативна и поефикасна испорака на услугите од општ интерес.

Како специфична цел на Програмата беше зголемување на локалните капацитети за иновативна и поефикасна испорака на услуги од општ интерес, базирани врз основа на принципите на соработка, транспарентност и учество на граѓаните со специфична цел на подобрување на квалитетот на живот преку модернизација на јавната администрација и подобрување на пристапот до услугите од страна на граѓаните и деловните субјекти.

Од друга страна, во Стратегијата Европа 2020 како цел е:

- Зајакнување на истражувањето, технолошкиот развој и иновациите и подобрување на пристапот, користењето и квалитетот на информатичките и комуникациските технологии.

- Инвестициски цели на стратегијата се: промовирање на R & I бизнис инвестиции, развој на производи и услуги, трансфер на технологии, социјални иновации и апликации за јавни услуги, поттикнување на побарувачката, вмрежување, кластери и отворени иновации преку паметна специјализација;

- Развој на ИКТ производи и услуги, е-трговија и зголемување на побарувачката за ИКТ и зајакнување на ИКТ апликации за е-влада, е-учење, е-култура, е-инклузија, е-здравство;

- Поттикнување на инклузивниот раст, преку овозможување на еднаков пристап до локалните услуги за сите граѓани со специфична цел за постигнување на висок степен на социјална и територијална кохезија, намалување на диспаритетите меѓу и во рамките на општините и подигање на квалитетот на животот е трета приоритетна оска на Програмата;

- Подобрување на правната, финансиската, институционалната и административната средина за обезбедување на одржливи социјални услуги за граѓаните е цел на Програмата. Под Стратегијата Европа 2020 во делот на проритетите на инклузивниот раст е промовирање на вработувањето и поддршка на мобилноста на

[9] Ибид.

работната сила, унапредување на социјалната инклузија и борба против сиромаштијата како и инвестирање во образованието, вештините и доживотно учење преку развој на инфраструктурата за образование и обука.

- Иницијативи за локален развој и помош за структури за обезбедување услуги за соседствата заради создавање на нови работни места.

- Инвестирање во здравството и социјалната инфраструктура кои ќе придонесат кон национален, регионален и локален развој, намалување на нееднаквостите во однос на здравствената состојба, и преминот од институционални во услуги базирани во заедницата се категоризирани како инвестициски цели. Под ова цел спаѓа и поддршка за физичка и економска обнова на сиромашните урбани и рурални средини како и поддршка за социјалните претпријатија.

Приоритети и цели предвидени за период од 2015 до2017 според Програмата се: поттикнување на одржлив раст преку локален развој заснован на социјалната благосостојба и одговорно користење на природните ресурси.

Целта е поттикнување на локалната и регионалната конкурентност преку промовирање на зелениот раст како нов пристап кон економскиот раст но и подобрување на правната, финансиската, институционалната и административната средина за обезбедување на одржливи услуги за граѓаните и деловните субјекти во областа на локалниот економски раст и развој.

Исто така низа цели под се предвидени од страна на Стратегијата Европа 2020, и тоа како: поддршка на преминот кон економија со ниско ниво на јаглерод во сите сектори, унапредување на енергетската ефикасност и користењето на обновлива енергија во малите и средните претпријатија.;

- Поддршка на енергетската ефикасност и користењето на обновливи извори на енергија во јавната инфраструктура и во секторот за домување,

- Развивање на smart системи за дистрибуција на ниски нивоа на напон и

- Промовирање на стратегии за намалување на јаглеродот во урбаните средини.

Приоритет, освен одржлив (зелен) локален економски развој е и противпожарната заштита и заштита на спасувањето на локално ниво со специфична цел на адаптација на локалните

заедници кон климатските промени и подобрување на правната, финансиската, институционалната и административната средина за обезбедување на квалитетни услуги за граѓаните и деловните субјекти во областа на противпожарната заштита и заштитата и спасувањето од страна на локалните власти.

Обезбедувањето одржлив развој на основните комунални јавни услуги треба да обезбеди заштита на животната средина и промовирање на ефикасно искористување на природните ресурси на локално ниво како и адаптација на локалните заедници кон климатските промени. Исто така, да го споменеме одржливото планирање и развој на основните јавни услуги на локално ниво, на начин кој овозможува зачувување на животната средина и одговорното користење на природните ресурси.

Одржливиот (зелен) транспорт на локално ниво како последна цел предвидува зголемување на безбедноста во сообраќајот на патиштата на подрачјето на општините но секако и подобрување на правната, финансиската, институционалната и административната средина заради обезбедување на подобри локални транспортни мрежи и поефикасни услуги за граѓаните и деловните субјекти во областа на транспортот.

Ваквиот приод произлезе од потребата за прилагодување на националните политики кон локалните потреби и примената на моделот на повеќеслојно владеење (multilevel governance), како еден од механизмите за создавање на услови за европска интеграција на Република Македонија.[10]

Може да се каже дека од 2015 година до сега интензивно се работи во развојот на локалната самоуправа преку поттикнување на одржливиот локален развој во државата. Како главни цели на владините програми се доброто локално владеење и создавање на услови за поактивна, поефективна и поиновативна улога на локалните власти во остварувањето на националните цели за раст и развој.

Посветеноста е на правната и институционалната рамка во која функционира системот на локалната самоуправа како и трансферот на надлежностите и ресурсите од државно на локално ниво.

[10] Министерство за Локална Самоуправа на РМ, Програма 2015-2020 за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија.

Во период од 2011-2014 година, започна фаза во рамките на реформите на локалната самоуправа, главен акцент беше ставен на хармонизацијата во економскиот и социјалниот развој во локално ниво, преку координирано спроведување на политиките од национално ниво.

Последните десет години до некое ниво покажа успех во реформите на локално ниво, меѓутоа не можеме да заборавиме дека и покрај владините програми и дополнителните финансиски ресурси општините се соочуваат со тешкотии - блокирани сметки.

За жал, иако Акцискиот план е донесен во 2015 година нема јавно достапни информации за досега спроведено од посочените активности за 2016 и 2017 година.

Сепак може да се каже дека е направен забележителен прогрес кон подобра локална демократија и децентрализација како и дека соработка помеѓу општините и централната власт функционира добро, а легислативата забележува подобрување .

Разликата во богатството и развојот помеѓу урбаните и руралните општини се уште е на загрижувачко ниво.

Освен институционалните тешкотии општините се сочуваат со загрозеност на животна средина.

Успешната имплементација на политиките за регионален развој зависи од концептуалното разбирање на истите, преку економските, демографските, социјалните, културните и просторните развоји.

Resume

The last ten years to some level showed success in the reforms at the local level, but we can not forget that despite the government programs and additional financial resources, municipalities are facing difficult-blocked accounts.

However, it can be said that significant progress has been made towards better local democracy and decentralization, and that cooperation between the municipalities and the central government is working well, and the legislation notes improvement.

The difference in wealth and development between urban and rural municipalities is still at a worrying level.

Apart from the institutional difficulties, the municipalities are protected with environmental threats.

The successful implementation of regional development policies depends on the conceptual understanding of these, through economic, demographic, social, and cultural development.

Recensentë:
Prof. Dr. Nazmi Maliqi
Prof. Dr. Mersel Bilalli

Литература

1. Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија – ЗЕЛС, ПРИРАЧНИК ЗА ГРАДОНАЧАЛНИЦИТЕ И СОВЕТНИЦИТЕ, ЗА НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА, Скопје 2017, стр. 10.

2. ПРЕГЛЕД НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ЗА 2008 ГОДИНА, Оддел за реформи во јавната администрација Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје Ноември 2008 година, стр.80

3. Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија – ЗЕЛС, ПРИРАЧНИК ЗА ГРАДОНАЧАЛНИЦИТЕ И СОВЕТНИЦИТЕ, ЗА НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА, Скопје 2017, стр. 11

4. Министерство за Локална Самоуправа на РМ, Акциски План за спроведување на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020, за периодот 2015-2017 година.

5. Министерство за Локална Самоуправа на РМ, Програма 2015-2020 за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија.