

Valbona Hajretin, PhD<sup>1</sup>

UDC: 342.25(497.7)

332.14(497.7)

**DECENTRALIZIMI NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË SË  
VERIUT NGA ASPEKTI JURIDIK DHE REAL**

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА  
МАКЕДОНИЈА ОД ПРАВЕН И ОД РЕАЛЕН АСПЕКТ**

**DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF NORTH  
MACEDONIA FROM A LEGAL AND REALISTIC ASPECT**

**Abstract**

Decentralization has led to an increase in the functions and capacities of the local self-government units, as well as its financial capacities. There was also a reduction of disparities between the municipalities, encouragement of balanced local and regional development through the introduction of planning regions and strengthening of cross-border cooperation, in order to encourage democracy and a democratic society in the Republic of Macedonia. The goals and priorities of decentralization were determined in all previous programs of the Government, as well as in the national documents for integration of the Republic of Macedonia in the European Union.

Decentralization is realized in accordance with the government program for implementation of the decentralization process and development of the local self-government, as well as in accordance with the action plans for its implementation. Of course, the main goals of the

---

<sup>1</sup> Doktore e shkencave juridike, e angazhuar në Agjencinë për Zbatimin e Gjuhës të RMV. rr.Filipi i Dytë i Maqedonisë, nr.11, kat i 3-të Shkup, Republika e Maqedonisë së Veriut 1000 Shkup.

e- mail: valbona.hajretin@apj.gov.mk

decentralization process are the intensified economic development of the local self-government units, on the one hand, and the strengthening of the democratic governance at the local level, on the other hand.

Adherence to European standards of local self-government, democracy and democratic values and the use of positive experiences, i.e. good practices generate additional spark to move the process of Europeanization of local self-government in Macedonia and would help bring the government closer to the citizens. The idea is to increase, but certainly to maximize the effect of the benefits of decentralization and to encourage and extract the best with the development of municipalities, through improved financial performance and capacity, in function of good local governance. At the same time, it is also required to create the necessary conditions / opportunities for providing uniform and better public services for the citizens. With the implementation of the activities from the Action Plan for implementation of the Regional Development Strategy, conditions are created for encouraging the development of the country, through the development of the planning regions.

By introducing a good regional policy and implementation of various development projects in the planning regions, the existing disparities in the country can be overcome. We recognize such an example in the countries of the European Union where the benefits of the regional policy of the European Union in the direction of balanced regional development are placed in the context of domestic policy, and we as a country in EU integration processes can follow these European policies to increase effects by strengthening our capacities and absorbing the funds from the European funds and putting them in function of faster and more balanced regional development, and thus the development of the country.

### **1. Процесот на децентрализација во Република Северна Македонија**

Децентрализацијата е долгорочен, интензивен и тежок процес. Голем број земји настојуваат да спроведат децентрализација како процес компатибилен и неопходен за демократизација и европеизација на државата. Сепак, не постои готов и совршен модел на децентрализација, туку секоја држава креира свој или адаптира некој друг модел во домашен амбиент, затоа што процесот на децентрализација, во голема мерка зависи од нивото на

општествениот развој, културната традиција, поделбата на моќта, политиките и интересите на една земја.

*Conditio sine qua* на локалната самоуправа, се нејзините демократски институции, кои современите држави и политички актери ги истакнуваат во своите програмски цели и се обидуваат да ги остварат преку нивната практика.<sup>2</sup> Без разлика на државата, децентрализацијата е во функција на развиената локална самоуправа, но и демократизација на политичкиот систем, во целина. Оттука, може да заклучиме дека со зајакнување на демократијата на локално ниво се зајакнува демократијата во државата како целина. Исто така, “децентрализацијата на власта е процес што ги менува односите во општеството и има влијание во сите значајни сфери на живеење. Вистинската децентрализацијата во Македонија започна по усвојувањето на уставните амандмани во 2001 година, усвојувањето на Законот за локална самоуправа од 2002 година, како и матичните, односно секторски закони, четириесетина во 2004 година, меѓу кои Законот за територијална организација на единиците на локалната самоуправа<sup>3</sup>, Законот за градот Скопје<sup>4</sup> и секако, многу значајниот Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Тоа беше период на нормативно заокружување на една од најсуштинските реформи на локалната самоуправа, која што, во тој период, од страна на меѓународната заедница и од Европската унија беше оценета како наша успешна приказна.

Во 2005 година земјава доби кандидатски статус во ЕУ, благодарение на брзото и сеопфатно нормативно уредување на оваа сфера. Процесот на децентрализација во РМ „е жив процес, чија имплементација постојано мора да биде следена и сите слабости да се решаваат на време, пред да предизвикаат поголеми проблеми во функционирањето на општините“<sup>5</sup>. Се разјаснува дека, состојбите за кои што сега алармираат општините, но и експертите зборуваат дека системот на финансирање на општините кој што во основа е институционален на место функционален се надминати. Можеби бил добар за да гарантира побезбеден старт на процесот на децентрализација, но долгорочно ги зголемува разликите меѓу

<sup>2</sup> Живковиќ А. М., *Увод у Право*, оп.цит., стр.77.

<sup>3</sup> Закон за територијална организација на локалната самоуправа во РМ, Службен весник, бр.55/2004.

<sup>4</sup> Законот за градот Скопје, Службен весник на РМ. бр.55/2004.

<sup>5</sup> Интервју, Моника Зајкова.

поголемите урбани и малите рурални општини, а тоа значи големи разлики и во квалитетот на услугите и во нивниот опфат. Очигледно е дека покрај финансиската нестабилност има потреба и од зајакнување на човечките ресурси или посоодветно организирање на локалната администрација. Веќе е очигледно дека во многу општини има превработеност и неефикасност, од друга страна има и мали општини кои што немаат сопствени административни ресурси за основните функции, во случај на собирање на локалните даноци на такси и управување со средствата. Има и други слабости, можам да (се)потенцирам (давајќи акцент) на недоволно разграничени одговорности меѓу локалната и централната власт и нивно преклопување, надлежности што природно би требало да бидат локална одговорност, а се уште не се.

Од моја гледна точка, процесот на децентрализација во Р. Македонија интензивно се развива од 2001 година. Меѓутоа, формално гледано, реформите на локалната самоуправа во Р. Македонија започнаа со донесување на Уставот на Р. Македонија во 1991 година. Повеќе од 1/3 од општините беа делумно развиени или неразвиени. Пречките за неразвиените општини беа најразлични, но најзапоставени беа руралните, односно земјоделските општини.

Автономијата на општините во извршувањето на своите надлежности е загарантирана како со Уставот, така и со низа закони, каде централната власт врши само надзор над законитоста на работата на единиците на локалната самоуправа. Меѓутоа, и по донесувањето на ЗЛС од 01.11.1995 год., Р. Македонија остана централизирана држава. Една од причините за преферирањето на централизмот лежеше во стравот на централната власт дека децентрализацијата може да ги поттикне центрифугалните сили и тенденции на локално ниво, особено од страна на албанската етничка заедница.

Распадот на Југославија беше придружен со оживеан национализам. Република Македонија излезе без војна од СФРЈ, но не го избегна национализмот, особено кај Македонците и Албанците. Кај македонската страна преовладуваше страв дека децентрализацијата може да води кон федерализација, кон поттикнување на идејата за сецесија и загрозување на унитарниот карактер на државата, а некои од албанските политичари договараа поделба на државата на региони, базирани исклучиво на етничка и верска основа, а не врз историски и објективни критериуми. Ова придонесе за дефокусирање на јавноста од реалните потреби на

граѓаните, без оглед на верска и етничка припадност и занемарување на придобивките за сите од децентрализацијата. И покрај наведените пречки, децентрализацијата, сепак успеа да влезе во владината програма во ноември 1999 год., како дел од Стратегијата за реформа на системот на локална самоуправа во Република Македонија. Оваа Стратегија не предвидуваше радикална децентрализација. Стратегијата, сепак изгуби на значење со конфликтот во 2001 година, по кој беше потпишан Охридскиот рамковен договор, врз основа на кој беа извршени промени на Уставот, во правец на поширока и потемелна децентрализација, со која им беа вратени надлежностите на единиците на локалната самоуправа кои што им беа одземени во процесот на транзицијата (1990/1991 год.), а која пак беше оценета како една од клучните реформи на политичкиот систем на државата. Исто така, граѓаните во единиците на локалната самоуправа, преку своите непосредно избрани претставници добија можност да и за други области на локално ниво како што се: јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштита на човекова околина, локалниот економски развој, локалното финансирање, комунални дејности, култура, спорт, социјална и детска заштита, образование, здравствена заштита и во други области утврдени со закон. Во овој аспект веќе знаеме дека децентрализацијата како процес опфаќа повеќе сфери во општественото уредување на Република Македонија, во кои, функционираат повеќе институции во културата, образованието, Министерството за внатрешни работи, Министерството за транспорт и врски, Министерството за локална самоуправа и други.

Комплексноста на овој процес, процесот на децентрализација е дека бара одредено и трајно време за нејзиното спроведување, доколку очекуваме резултати и ефекти од истата за да се почувствуваат на долг рок. Се разјаснува дека „во изминатиот период, од страна на актуелните влади на РМ беа имплементирани и посебни програми кои што ќе го олеснат процесот на децентрализација, кој како таков се одвиваше во повеќе фази“<sup>6</sup>. Секако програмските активности се однесуваат на трансферот на надлежности, вработени, средства за работа и имот од централно на локално ниво од една страна. Од друга страна не ја минува и потребата за зајакнување на капацитетите на општините за успешно преземање

<sup>6</sup> Интервју, Олгица Танчева, Здружење на млади правници во РМ. Спроведена на 06.12.2019.

на пренесените надлежности. Во едно во Програмата е утврдена и потребата од натамошна комуникација на процесот, вршење на надзор и мониторинг над остварувањето на пренесените надлежности проследена со Акционен план. Целта на програмите пред се беше нејзина реализација, обезбедувајќи преглед на активностите за остварување на програмските цели. Очекуваните резултати од процесот на децентрализација и реформа на локалната самоуправа беа надежни во област на јакнење на демократските институции на локално ниво; механизми на инспекции и контрола што ќе гарантираат транспарентност и подеднаков третман на граѓаните во користењето на јавните услуги. Меѓутоа, реалноста е поинаква од онаа која што се очекуваше. „Реформата на локалната самоуправа во РМ не се соочува само со вообичаените проблеми што ги следат ваквите сложени реформи, туку и со проблемите кои што се специфични за земјите во транзиција. Реформата не може да се спроведе без да се земе предвид поширокиот контекст на економската состојба во земјата“.<sup>7</sup>

Формално гледано, со потпишувањето на Охридскиот договор во 2001 година и усвојувањето на новиот Закон за локална самоуправа во 2002, се создаде предуслов за постепен трансфер на надлежностите од централно на локално ниво. Новиот Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа од 2004 година беше основ за фискална децентрализација, односно им овозможи на општините да се финансираат од сопствени средства и од други извори на финансирање. Со новиот Закон за локална самоуправа дојде до разграничување на овластувањата и надлежностите меѓу централната и локалната власт. Целта беше да се подобри квалитетот на животот на граѓанинот во локалната заедница, да се намалат локалните разлики по етничка основа т.е. да се растовари централната власт од прашања од локален карактер, со што истата би можела својата енергија да ја насочи кон државните прашања.

Во ова насока децентрализацијата е „динамичен процес со двонасочна тенденција: од една страна, имаме интерес на општините и граѓаните за што е можно подецентрализирана државна власт и што е можно подиректна услуга на граѓаните, а од друга страна, имаме тенденција на централната власт да задржи што е можно повеќе надлежности кај себе, концентрирајќи го

---

<sup>7</sup> Ибид.

фискалниот систем и менаџирањето со природните ресурси и разни услуги за граѓаните“.<sup>8</sup> Во ова насока, ќе споменеме некои примери на спротивставени интереси помеѓу локалната и централната власт, како што се: ДДВ, во моментот е 4,5% за локалната самоуправа од износот собран на централно ниво. Распределбата на средствата се врши според формулата, заснована врз три главни критериуми, предвидени во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Имено, локалната самоуправа преку Заедницата на единиците на локалната самоуправа бара процентуално зголемување на ДДВ од 4,5% на 7% или до 10%. Во моментот персоналниот данок е 3% за локалната самоуправа, додека Заедницата на единиците на локалната самоуправа бара зголемување на персоналниот данок од 3% на 30%. Според Законот за рамномерен регионален развој<sup>9</sup>, предвидено е 1% од БДП (брuto домашниот производ) да се распредели на регионалната рамноправна компонента за развој, при што законот предвидува дистрибуција според формулата заснована врз критериумите утврдени во Националната стратегија за развој - еднаков регионален развој (ЕРР), процент што досега не е реализиран. Според статистиката на националниот буџет, малку повеќе од 0,04% од БДП се распределува на компонентата ЕРР и секогаш централната власт за десет последователни години не ја спроведува законската обврска за издвојување буџетски средства за еднаков регионален развој, средства кои се управуваат преку МЛС. Тоа што се соочуваме во моментот е голем предизвик за процесот на децентрализација, почнувајќи со промените на формулите за блок дотации, поточно управување со земјоделско земјиште. Од друга страна имаме целосна децентрализација во областа на здравството, културата, образованието, социјалната заштита како и статусот на противпожарните единици пристапувајќи кон измена на законот. Кога станува збор за областа на енергетиката, во поглед на управувањето со дистрибуцијата на природен гас, топлинската енергија и геотермалната енергија припаѓа во областа на општините.

<sup>8</sup> Интервиу, Таир Хани поранешен Министер на локалната самоуправа на Република Македонија, спроведено на 24.11.2019.

<sup>9</sup> Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на РМ., бр. 63/2007; 187/2013; 43/2014; 215/2015; 64/2018.

## 2. Територијална организација на локалната самоуправа

Уште од самиот почеток на децентрализацијата, општините го препознаа локалниот економски развој како надлежност што во голема мерка може да влијае врз квалитетот на живот во општините, но и мерка со која лошата економска состојба на населението може да се подобри преку локални и регионални проекти.<sup>10</sup>

Република Македонија, територијално и административно до 2014 година беше организирана во 84 единици на локална самоуправа, од кои, 33 беа урбани, со седиште во град и 51 рурални, со седиште во село и градот Скопје, како посебна единица на локална самоуправа со десет општини на неговата територија.

Согласно последните измени на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во РМ<sup>11</sup>, во Р. Македонија има 80 општини (единици на локална самоуправа), а општините Зајас, Осломеј, Другово и Вранештица се дел од општина Кичево. Значи општините во РМ се основаат врз основа и во рамките на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа.<sup>12</sup> Со овој закон се утврдуваат: подрачјата на општините и на градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа; имињата, седиштата и границите на општините; видот и имињата на населените места; спојувањето, поделбата и промената на границите на општините и на градот Скопје, како и други прашања што се однесуваат на територијалната организација на локалната самоуправа.<sup>13</sup>

Според законот, основањето на нова општина ( спојување, поделба и менување на границите) и менувањето на името и седиштето на општината може да се изврши со измена и дополнување на ЗТО, по претходно консултирање со граѓаните од подрачјето на општината на кое се однесува спојувањето, поделбата или менувањето, начин утврден со закон.<sup>14</sup> Исто така, во законот е утврдено

<sup>10</sup> Локалниот и регионалниот развој во РМ: *Ниту Локален, ниту Регионален*, Фондацијата Отворено општество – Македонија, Скопје, Септември, 2012, стр. 14.

<sup>11</sup> Пречистен текст на Законот за Територијалната организација на локалната самоуправа во РМ., Сл. весник на РМ“бр.55/2004, 12/2005 и 10/2014.

<sup>12</sup> Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во РМ, „Службен весник на РМ, бр. 55 од 16 август 2004 год.

<sup>13</sup> Член 1 од Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија, Службен весник на РМ., бр. 55/2004,12/2005,98/2008 и 106/2008.

<sup>14</sup> Член 2 од ЗТОЛС..



дека „ подрачјето на општината опфаќа едно или повеќе населени места со катастарски општини утврдени во согласност со закон.<sup>15</sup>

Донесувањето на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија од 2004 кој беше изгласан по жолчни расправи во Собранието на Република Македонија предизвика организирање на задолжителен референдум инициран со собрани над 150.000 граѓански потписи (поточно 180.454 потписи на граѓани), а кој се спроведе на 7 ноември 2004 година.

На задолжителниот референдум граѓаните се изјаснуваа дали го прифаќаат или не новиот закон, односно дали да остане старата територијална организација на локалната самоуправа наместо новоизгласената територијална организација со донесениот закон. Резултатот од одржаниот референдум бил неуспешен, поради фактот што не бил задоволен уставниот услов за излезоност на најмалку половина од избирачите запишани во Избирачкиот список.

Во периодот од 2004 па до денес сведоци бевме на спојувања на општини кон други општини како и на одржување повеќе локални референдуми на кои граѓаните се изјаснија против прекројувањето на општинските граници и против новата територијална поделба. Во случајот со општините Вранештица, Другово, Зајас и Осломеј кои се споија во 2013 година кон Кичево, без одржан референдум, станувало збор за политичка одлука донесена на Советот на општина Кичево. Интересен е фактот што иако политичката одлука за спојување на овие општини кон општина Кичево била донесена уште во 2008 година истите општини егзистирале како такви до 2013 година со одложување на примената на член 16 од преодните и завршните одредби на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија. Во другиот пример на случаи имавме општини кои имаа распишано локални референдуми во Центар Жупа, Лабуништа, Дебар, Ростуше, Врапчиште, Цепчиште на кои граѓаните јасно се изјаснија дека се против новите територијални граници на општините утврдени со новата територијална поделба. Иако граѓаните беа против новите граници, власта не ја слушна граѓанската волја. Со таквиот чин на власта беше прекршена и Европската повелба за локална самоуправа каде јасно е наведено дека волјата на граѓаните е клучен фактор за воведување какви било промени во општинските граници.

---

<sup>15</sup> Ибид, член 3, став (1).

Подрачјето за кое се основа општината треба да претставува природна географска и економски поврзана целина, со комуникации помеѓу населените места и гравитација кон заемниот центар.<sup>16</sup> Потребно е исто така, на подрачјето на општината да постојат услови за материјален и општествен развој и за учество на граѓаните во одлучувањето за локалните потреби на интересите: да има изградено инфраструктурни објекти со водоводни, канализациони, електрични и други инсталации, и објекти, како училишта, амбуланти, културни и спортски и слично.

Според ЗТОЛС во РМ, населените места на кои се формираат односно основаат општините можат да бидат градови или села. Град, во смисла на законот е населено место кое има повеќе од 3000 жители, со развиена структура на дејности и над 51% од вработените се вон примарните дејности; изградена урбана физиономија со зони за домување, стопанство, рекреација и јавно зеленило, плоштад, изграден систем на улици и комунални служби и претставува функционално средиште на населените места во опкружувањето.<sup>17</sup>

Врз основа на истиот закон, село е населено место со едно функционално значење во кое преовладува една дејност, а атарот е со аграрна физиономија и функција.<sup>18</sup> Границите на катастарските општини се разликуваат од границите на населените места, така што границите на градот како населено место се утврдуваат со донесување на генералниот урбанистички план, додека границите на селото, како населено место, се утврдуваат со донесување на урбанистички план за населено место. Секое населено место има свое име определено со закон и во една општина не смеат да постојат две или повеќе населени места со исти имиња. Врз основа на македонското законодавство, како што наведов погоре е регулирана територијална организација во Република Македонија.

Во Република Македонија имаме осумдесет<sup>19</sup> општини, од кои, како што веќе нотирав, триесет и шест општини, или скоро 50% се рурални.<sup>20</sup> Според податоците од публикацијата од страна

<sup>16</sup> Член 17 од ЗЛС.

<sup>17</sup> Член 6 од ЗТОЛС.

<sup>18</sup> Ибид, член 6, став (3).

<sup>19</sup> Види слика број 1. Општински граници и центри, во список на користени графיקони, слики и табели.

<sup>20</sup> Според пописот од 2002 г. листа на рурални подрачја (ЈАЕ 2) Вкупно назначени рурални населби се 1758, преземен од <http://ipard.gov.mk/wp-content/uploads/2016/10/ПРИЛОГ -1- ЛИСТА - НА - РУРАЛНИ-ПОДРАЧЈА.pdf>

на МЛС<sup>21</sup> четиринаесет општини имаат помалку од 5000 жители, а триесет општини се со население до 10 000 жители. Општината Вевчани е најмала општина во државата со 2433 жители.

ЗТОЛС содржи општи одредби за територијалната поделба. Но, реалната слика на територијалната поделба е поинаква од нормативната, односно од проектираната со закон. Анализата покажува дека недостасува „златна средина“ на поделба на општините од аспект на финансиска состојба, од каде ги делиме на „драстично“ богати или сиромашни општини. Причината е во начинот на распределување на средствата од Министерството за финансии, но голема улога игра и моделот на еднаквост на надлежностите за сите општини, значи моделот на монотипни општини.

На ова поле се размислува да се воведат политипен вид на ЕЛС со различни надлежности, односно, каде општините ќе имаат задолжителни и факултативни надлежности, размислувајќи на „преиспитување на исправноста на моделот на монотипни општини со еднакви надлежности, без разлика на нивната големина и капацитети“.<sup>22</sup> Воедно, за да не се размислува на нова територијална поделба, општините мораат да ги решаваат своите проблеми брзо без разлика на нивната финансиска состојба.

Покрај измените на многубројни закони<sup>23</sup> и простување на долговите на општините од страна на државата, сепак се соочуваме со бројни препреки и проблеми. Не е случајно, што Владата на РМ издвојува 3.032.383.086 денари во 2018 година, или во проценти 51% од вкупниот пријавен износ на општините и единките корисници, како финансиска поддршка за финансирање на доспеани, но неплатени обврски за општините и единки корисници.

Создавање на соодветен систем во компонента на објективност, правичен и транспарентен во кој финансирањето на општините ќе го следи нивното на финансиско воедначување. Целта на

<sup>21</sup>Министерство за локална самоуправа, Меѓуопштинска соработка во Република Македонија од норма до пракса, Скопје 2015. стр.4.

<sup>22</sup> Граданаучалник Петре Шилегов, користена од [www.магазин.мк](http://www.магазин.мк), Нова територијална поделба на локалната самоуправа за подобро функционирање. 16.11.2019

<sup>23</sup> Закон за финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа и единки корисници основани од единиците на локалната самоуправа за финансирање на доспеани а неплатени обврски, Службен весник на РМ, бр.209/2018 год; Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, „Сл. Весник на РМ., бр.61/04, 96/04,67/07,156/09,47/11 и 192/15.

овој систем како прво е да се обезбедат доволно пари за помалите и посиромашните општини, со мали даночни капацитети, но со големи фискални потреби. Како второ е потребно да се дефинираат расходните потреби, врз основа на расходни норми по клиент како неопходни, бидејќи граѓаните се главниот елемент за да постои една општина. Значи без разлика на нивниот статус граѓаните имаат право во заслугата да имаат квалитет на услугите без да го земеме во обзир на социјалните економски околности, дали живеат во богати, сиромашни, големи, мали, урбани, или рурални општини.

Недостатоците на постојни концепти на локалната самоуправа е не почитување на роковите за доставување на буџетскиот циркулар како и трансферите на пари кон ЕЛС, за полесно проследување на развојот на системот за финансирање на општините. Воедно, централната власт треба претходно да ги консултира општините пред донесување на законите кои што се однесуваат за локалната самоуправа како уставна и законска обврска. Констатирано е дека „без пари нема децентрализација“<sup>24</sup> за ова е потребно да има буџетски преговори помеѓу централната власт и општините застапени од страна на ЗЕЛС како би се договорила правична распределба на парите, но сепак мислам дека и на овој предлог треба да се даде време дали истиот ќе биде рамноправен, бидејќи следејќи ја хронологијата на нашата децентрализација колку и да е перфектно осмислена сепак некаде потфрламе. Воведување на комунална финансиска полиција како репресивна сила би била адекватна алатка како за наплата на заостанатите должувања по основ на данок кон општините од страна на правните и физичките лица така и по основ на контрола на трошењето на буџетските средства на општините од страна на актуелната општинска власт.

### **3. Надлежности на општините во Република Македонија „de iure“**

Општините, покрај надлежностите утврдени со Уставот и ЗЛС, во согласност со начелото на супсидијарност, имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално

---

<sup>24</sup> Граданаучник Петре Шилегов, користена од [www.магазин.мк](http://www.магазин.мк), Нова територијална поделба на локалната самоуправа за подобро функционирање. 16.11.2019.

значење, што не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт.<sup>25</sup>

Надлежностите на единиците на локална самоуправа во РМ се утврдени со примена на комбиниран метод на општо определување и конкретно набројување на работите што ги вршат локалните единици.<sup>26</sup> Со Уставот на РМ од 1991 година е утврдено дека граѓаните, во единиците на локалната самоуправа непосредно и преку претставници учествуваат во одлучување на прашања од локално значење. Тука не завршуваме, бидејќи Уставот<sup>27</sup> дава можност за одлучување за прашања од локално значење во единиците на локалната самоуправа и истовремено ги определува и областите во кои учествуваат и одлучуваат за прашања на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита.

*De iure*, надлежностите на единиците на локалната самоуправа во РМ се добро конципирани. Но, кога излегува на виделина фактичката и практичната работа, можеме да заклучиме дека правната рамка тешко се остварува. Според Аналитичкиот Извештај за процесот на децентрализација<sup>28</sup>, базирајќи се на прашалникот од истиот за општинските надлежности, од 30 јуни 2012 година, се гледа дека комуналните услуги, образованието и урбаното планирање сè уште се сметаат за приоритет на општините, а зад нив се: локалниот економски развој, спортот и рекреацијата, заштитата на животната средина, културата, заштитата и спасувањето, детската заштита, заштитата од пожари, заштитата на старите лица.

Кога се работи за делегираната надлежност, со законот со кој се утврдуваат други надлежности на општината, се определуваат и изворите на финансирање за вршење на истите. Но, реалноста и стварноста даваат други индикатори, имено недостатокот на фондови во повеќе од 80% од општините, како и ниското ниво на соработка со централната власт претставуваат голем проблем со кој што се соочуваат единиците на локалната самоуправа, проблемот е во неадекватното планирање на работењето на единиците на

<sup>25</sup> Член 20, ЗЛС.

<sup>26</sup> Силјановска-Давкова Г., & Митков В., *Локална самоуправа*, оп.цит., стр.164.

<sup>27</sup> Член 115, став 1, УРМ.

<sup>28</sup> *Аналитички извештај за процесот на децентрализација*, (Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission to Skopje), стр.11, септември, 2014.

локалната самоуправа, неадекватниот обучен кадар кој е вработен во локалната самоуправа, како и казнувањето на политичката гарнитура која не е од владеачката централна власт. Недостатокот на фондови може да се согледа преку несоодветните блок донации од централниот буџет за греење на училиштата и транспорт на учениците. Овие тврдења можат да се поткрепат со анкетите направени во 2012 година, кои што покажуваат дека само во рамките на ЗЕЛС како организација, чија што задача е претставување и одбрана на интересите на единиците на локалната самоуправа, има високо ниво на меѓусебна соработка, но со Министерството за локална самоуправа, општините имаат ниско ниво на соработка. Изненадува фактот дека Министерството за култура и Министерството за труд и социјална политика, за разлика од Министерството за локална самоуправа имаат повисоко ниво на соработка со единиците на локалната самоуправа.

#### **4. За (не)соодветноста на правната и институционалната рамка за преносот на надлежностите и ресурси**

Сметаме дека постојната правна рамка во РМ е солидна основа за напредок на преносот на надлежностите и ресурсите во единиците на локалната самоуправа. Но, измените и дополнувањата на правната рамка не водат сметка за капацитетите на единиците на локалната самоуправа, односно за нивните можности и вештини да ги спроведуваат надлежностите. Во тој контекст, сликата никогаш не е црно бела, покажува Извештајот подготвен во рамките на проектот „Мониторинг на спроведувањето на децентрализацијата во Република Македонија 2008-2009“.<sup>29</sup>

Компаративната анализа потврдува дека до крајот на февруари 2007 год., вкупно 521 установи, основни и средни училишта, домови за стари лица, детски градинки и културни установи како и 30 територијални противпожарни единици беа пренесени на единиците на локалната самоуправа. Во истиот извештај е цитирано во однос на трансферот на вработените дека, единиците на локалната самоуправа прифатија вкупно 486 државни службеници и 711 вработени во територијалните противпожарни единици. Ист

---

<sup>29</sup>Ибид.

приоритет бил даден и во 2010 година од страна на Владата на Република Македонија во „заокружувањето на процесот на децентрализација и јакнење на децентрализираниот систем на локалната самоуправа“.<sup>30</sup>

Преносот на надлежностите од централните на локалните органи напредува. Меѓутоа, напредокот варира во поглед на динамиката и ширината на надлежноста и не секогаш води сметка дека осум десетте единици на локалната самоуправа се хетерогени. Фокусот на целиот процес е на функционалната децентрализација. Но, како и секогаш сведоци сме на недостиг на стандардизирани параметри за мерење на резултатите на овој процес во однос на квалитетот на испораката и услугите на локално ниво. Да бидеме реални, таков параметар не постои. Не постои мерило за задоволство или незадоволство во жива материја. Според официјалните извештаи од страна на Државниот Завод за статистика на Република Македонија и Лаикен извештаите, на истата институција 22,2%<sup>31</sup> од населението живее во сиромаштија.<sup>32</sup>

Од досегашните спроведувања на процесот на децентрализација даден е придонес во правната рамка за пренос на надлежностите и ресурсите, фискалната децентрализација, испораката на

<sup>30</sup>Компаративна анализа за перформансите на општините во Република Македонија во областите образование, урбанизам и фискалната децентрализација за периодот 2008 – 2009, финансиран од Фондацијата Институт „Отворено општество“, Македонија (ФИОМ) и реализиран од Центарот за развој на локалната демократија (ЦРЛД) Ноември, 2010, стр. 10. (Според Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2008-2010, една од приоритетните цели за спроведување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија во 2010 година е и „заокружување на процесот на децентрализација и јакнење на децентрализираниот систем на локалната самоуправа.“ Оваа Програма е заснована на стратешките цели на реформата на локалната самоуправа и процесот на децентрализација и се надоградува на целите на Оперативната програма за децентрализација 2003 - 2004 (ОПД 2003 - 2004), Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2004 - 2007 (ПСПД 2004 - 2007) и Деталниот план за трансфер на надлежности и ресурси во процесот на децентрализација (ДПТНР)).

<sup>31</sup> <http://www.stat.gov.mk/pdf/2018/4.1.18.94.pdf>.

<sup>32</sup> Извештаи од Државниот Завод за Статистика на Република Македонија и Лаикен извештајите покажува дека овој просек е многу над просекот во ЕУ27 од 16.4 проценти. Невработеноста за 2015 беше меѓу највисоките во Европа која изнесуваше 26.1 проценти, во 2016 на околу 23.7 проценти, за во 2017 на 22.4 проценти, податоците се извадени од [http://www.stat.gov.mk/Publikacii/MakBrojki2018\\_mk.pdf](http://www.stat.gov.mk/Publikacii/MakBrojki2018_mk.pdf).

услуги и институционалниот капацитет на ЕЛС, локалната демократска пракса и учеството на граѓаните, како и комуникацијата, координацијата, мониторингот и евалуацијата на политиките на хоризонтално и на вертикално ниво. Во одредени области, во креирањето на локалните политики се уште е неопходна примената на пристапот одозгора-надолу (*top-down*), во правец на давање на локалната самоуправа поголема одговорност за обезбедување на одржлив развој.

Што се однесува до одржливиот развој, Република Македонија остварува одредена корист од тоа што е земја со економија во развој, некои нејзини ресурси се уште не се доволно искористени. Како резултат на тоа, многу природни и културни ресурси на РМ во моментов се уште сочувани. Во контекст на одржливиот развој, потребни се мудри активности насочени кон заштита на животната средина, природното и културното наследство.

Што се однесува до наодите и препораките од документот на Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа „Локалната демократија во Македонија“, од 26 февруари 2013 година, како и Извештајот на Европската комисија за Република Македонија, за 2014 година<sup>33</sup> во кој е констатирана потребата во наредниот период да се обезбедат: соодветни ресурси за поддршка на локалниот развој; транспарентна распределба на капиталните грантови на општините и финансиска одржливост за извршување на одговорностите кои им се пренесени на општините. Претходно наведените наоди и препораки биле земени во предвид и истите биле преточени во Програмата планирана за периодот 2015-2020 год.<sup>34</sup> Одржливиот развој и во оваа Програма бил насочен на разрешување на предизвиците и проблемите од локалните политики што се однесуваат на подобрување на квалитетот на животот, заштитата на природното и културното наследство, зајакнувањето

<sup>33</sup> Програма за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија 2015-2020, Министерство за локална самоуправа, стр.5-6.

<sup>34</sup> Ибид; (Оваа Програма беше составена од приоритетни четири оски и тоа: Приоритетна Оска 1: Добро управување и развој на институционална рамка за интегриран локален раст и развој, Приоритетна оска 2: Поттикнување на растот заснован на знаење преку зајакнување на локалната конкурентност и иновативност, Приоритетна оска 3: Поттикнување на инклузивниот раст, преку овозможување на еднаков пристап до локалните услуги за сите граѓани, Приоритетна оска 4: Поттикнување на одржливиот раст преку локален развој заснован на социјалната благосостојба и одговорното користење на природните ресурси.).



на економската ситуација, секако и социјалната и територијалната кохезија. Основната идеја била, спроведување на интегрирани развојни проекти прилагодени на локалните потреби и услови со поизбалансиран, територијално насочен локален развој и подобра вертикална и хоризонтална координација на националните и локалните политики.

Акцентот на оваа Програма пред сè бил ставен на заштитата на животната средина, промовирање на одржливиот локален развој и намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост, поддршка на политиките за развој.

Врз основа на сите спроведени активности при изготвување на Програмата било констатирано дека единиците на локалната самоуправа биле соочени со низа предизвици, кои имале влијание врз нивната ефикасност и ефективност во работењето. Значи овие констатации се големи општествени предизвици, и со истите се соочува Република Македонија, поширокиот регион на Југоисточна Европа и Европската унија, како што се глобалната економска криза, демографските промени и миграцијата, деградацијата на животната средина, климатските промени и користењето на енергијата<sup>35</sup>.

Кога станува збор за добро управување и развој на институционалната рамка за интегриран локален раст и развој може да се каже следното: Само силни, стабилни и кредибилни локални јавни институции можат да придонесат интеграција на Р. Македонија во Европската унија. Истата се постигнува преку трансформација на локалната администрација ориентирана кон граѓаните и приватниот сектор со цел да се зајакне финансиската одржливост, отчетност и транспарентност за нивното работење.

За соодветна институционална рамка за пренос на надлежност и ресурси, е потребно исто така зајакнување на локалната конкурентност и иновативност, со спроведување на комплементарни активности на капиталната инфраструктура, вложување и подобрување на деловната микро клима, зголемување на конкурентноста на локалната економија преку привлекување на инвестиции за секоја единица на локалната самоуправа.

Поттикнување на инклузивниот раст, претставува и овозможува еднаков пристап до локалните услуги за сите граѓани. Истата

---

<sup>35</sup>Ибид.

може да се постигне доколку без оглед на социо-економскиот статус на своите жители, пол, етничка припадност и верска определба, а особено маргинализираните и ранливите групи, ќе имаат ист пристап во локалните услуги. Меѓутоа истата слабо се спроведува. За да се постигне до саканите резултати е потребно да се зајакне улогата на локалните власти во справувањето со сиромаштијата и социјалната обесправеност, односно создавање на локални капацитети во функција на градење на социјална кохезија и висок степен на толеранција и солидарност во локалната заедница.

За да имаме локален развој и издржлива институционална рамка е потребно повисок степен на синергија помеѓу политиките за заштита на животната средина и социо-економскиот развој, паметно искористување на локалните ресурси за економски цели и развој на енергетска и транспортна инфраструктура без да се наруши квалитетот на животната средина и природата.

### **Conclusion**

In short, it can be concluded that strong and credible local development in the decentralization process in the Republic of Macedonia is a key factor for the integration of European Macedonia. It shows the increasing competitiveness of the local economy and attracting investments in each unit of local self-government. Also, we can not avoid the part of strengthening the role of local authorities in dealing with poverty and social disenfranchisement, which shows a shade of optimism in creating local capacities in order to build social cohesion, tolerance and solidarity in the local community. Achieving a higher degree of synergy in local policies is the only appropriate support for strengthening their capacities. It provides better local services to citizens and the private sector, enabling financial sustainability of local self-government units and collecting their own revenues through enhanced coordination between them, in order to more evenly distribute resources.

### **Рецензенти:**

Проф д-р Мерсим Максуги  
Проф д-р Африм Османи

## Библиографија

1. <http://www.stat.gov.mk/pdf/2018/4.1.18.94.pdf>.
2. Програма за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија 2015-2020, Министерство за локална самоуправа, стр.5-6.
3. Граданачалник Петре Шилегов, користена од [www.magazin.mk](http://www.magazin.mk), Нова територијална поделба на локалната самоуправа за подобро функционирање. 16.11.2019.
4. Закон за локална самоуправа на РМ, Службен Весник на РМ, бр. 5/2002.
5. Силјановска-Давкова Г., & Митков В., *Локална самоуправа*, оп.цит., стр.164.
6. Устав на РМ, Службен весник бр. 91/ 2001 год.
7. *Аналитички извештај за процесот на децентрализација*, (Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission to Skopje), стр.11, септември, 2014.
8. Министерство за локална самоуправа, *Меѓуопштинска соработка во Република Македонија од норма до пракса*, Скопје 2015. стр.4.
9. Граданачалник Петре Шилегов, користена од [www.magazin.mk](http://www.magazin.mk),
10. Закон за финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа и единки корисници основани од единиците на локалната самоуправа за финансирање на доспеани а неплатени обврски, Службен весник на РМ, бр.209/2018 год; Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, „Сл. Весник на РМ., бр.61/04, 96/04,67/07,156/09,47/11 и 192/15.
11. Закон за територијална организација на локалната самоуправа, Службен весник на РМ., бр. 55/2004,12/2005,98/2008 и 106/2008.
12. <http://ipard.gov.mk/wp-content/uploads/2016/10/ПРИЛОГ>
13. Пречистен текст на Законот за Територијалната организација на локалната самоуправа во РМ.,„Сл. весник на РМ“бр.55/2004, 12/2005 и 10/2014.
14. Интервју, Таир Хани поранешен Министер на локалната самоуправа на Република Македонија, спроведено на 24.11.2019.
15. Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на РМ., бр. 63/2007; 187/2013; 43/2014; 215/2015; 64/2018.

16. Локалниот и регионалниот развој во РМ: *Ниту Локален, ниту Регионален*, Фондацијата Отворено општество – Македонија, Скопје, Септември, 2012, стр. 14.

17. Живковиќ А. Мирослав., *Увод у право*, Трето издање, Полициска Академија, Београд, 2006стр.77.

18. Законот за градот Скопје, Службен весник на РМ. бр.55/2004.

19. Интервју со Моника Зајкова, Министерство за локална самоуправа на Р. Македонија, спроведено на 19.11.2019.