

ИНСТИТУТ ЗА ОПШТЕСТВЕНИ И ХУМАНИСТИЧКИ НАУКИ - СКОПЈЕ



***ТЕМА: ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА – СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА ОПШТИНИТЕ ОД
ЈУГОИСТОЧНИОТ ПЛАНСКИ РЕГИОН***

Магистерски труд

Студентка: Катерина Колева

Менторка: проф. д-р Катерина Колозова

Октомври 2021, Скопје

АПСТРАКТ

Кога се зборува за децентрализација треба да се има предвид дека тоа не е еднократна политика која треба да се реализира во стварноста, туку длабок и системски процес, кој бара и подолг временски период за трансформација на инфраструктурата и практиките. Тоа е цел еден нов систем во кој научните теории се среќаваат со практичните потреби на терен. Во науката за политика постојат повеќе дефиниции кои се обидуваат да го објаснат поимот на децентрализација и неговото значење. Овде најчесто ќе се среќаваме со неколку од тие дефиниции. Децентрализацијата е дефинирана во согласност со американската програма за помош како трансфер на одговорности за планирање, менаџирање и наоѓање ресурси и нивна алокација од централната власт на локалните власти.

Следствено на ова, основните видови на децентрализација се следниве:

деконцентрација, делегирање односно префрлање на надлежности, деволуција и приватизација со децентрализација која многу често се споменувала во реториката. Децентрализацијата е поделена во три главни фази: политичка, административна и фискална децентрализација. Децентрализацијата - доделување фискални, политички и административни одговорности на пониските нивоа на власт - се случува насекаде во светот поради различни причини, на различни начини и со различни средства.

Овој труд има за цел да ја покаже поврзаноста меѓу граѓаните, граѓанското општество и локалната самоуправа. Нивниот заемен однос, одговорностите и надлежности што ги имаат. Дали граѓаните реално имаат институционална моќ да влијаат врз локалната власт и начинот на кој локалната власт успева да се носи со задачата да им обезбеди на граѓаните ефикасна и ефективна општина. Понатаму, се отвораат повеќе прашања кои се однесуваат на влијанието на децентрализацијата врз намалувањето на сиромаштијата и зголемувањето на ефикасноста, за доброто владеење, за ефективната децентрализација во Македонија и ефикасноста на локалните власти, со посебен осврт на општините од југоисточниот регион. Целта е да се покаже дека во општините во Македонија, конкретно кај оние од југоисточниот регион нема доволно развиена политичка свест кај граѓаните за моќта која тие ја имаат да ја држат локалната власт одговорна и затоа се нудат решенија кои се однесуваат на зголемување на свеста кај граѓаните од една страна и носење одговорност кај властите од друга страна. Емпириското истражување во југоисточниот плански регион покажа дека граѓаните не се прашуваат за нивните реални потреби и мислења, не се вклучени во процесот

на креирање и одлучување, општините не се агилни во однос на промена на политичката култура. И сето тоа придонесува за многу слаби резултати од децентрализацијата, кои всушност не произлегуваат директно од самата децентрализација, туку од недостиг на политичка култура и одговорност и кај граѓаните и кај власта.

Градењето на демократска локална самоуправа во Македонија по падот на социјалистичкиот модел на управување започнало уште со носењето на Уставот во 1991 година. Тогаш, во Уставот локалната самоуправа била наведена како една од темелните вредности на државата, а дополнително биле дадени принципите врз кои таа ќе биде организирана.

Овој труд ја дава теоретската рамка за децентрализацијата и нејзините вредности, принципи и практики, и исто така дава еден краток преглед на состојбата на локалната самоуправа и граѓаните како дел од истата во југоисточниот плански регион. Резултатите добиени од емпиriskите истражувања се квантитативен показател за таа состојба и даваат нејзин приказ.

ABSTRACT

When talking about decentralisation we must take into consideration that it is not a single policy which has to be implemented into the reality, but it is a long and systematic process, which also needs a longer term period for transformation of the infrastructure and the practices. It is a whole new system where the theories meet the practices and the real needs. There are few definitions in the political sciences that try to explain the decentralisation term and its meaning. Often here we are going to meet few of those definitions.

Decentralisation is defined in accordance with the American program for help as transfer of responsibilities for planning, managing and finding resources and their allocation from the central to the local authorities.

Correspondingly the general types of decentralisation are the following:

deconcentration, delegation also known as transfer of authority, devolution and privatisation with decentralisation which has been mentioned very often in the rhetoric.

Decentralisation is divided into three main phases: political, administrative and fiscal decentralisation. Decentralisation - transferring of fiscal, political and administrative responsibilities to the lower levels of government - it is happening all around the world caused from different reasons, done on different ways and with different means.

The aim of this thesis is to show the connection between the citizens, the civil society and the local government. Their mutual relations, the responsibilities that each of them have and the authority they carry. Does the citizens have enough institutional power to influence the local authorities and the way which the local government succeeds to put to power and work out with their task to provide the citizens efficient and effective municipality. Afterwards, there are questions opening regarding the influence of decentralisation for decreasing of poverty and increasing of efficiency, good governance, effective decentralisation in Macedonia and efficiency of local authorities with emphasis on municipalities in south-east Macedonia. The aim is to show that municipalities in Macedonia and their citizens aren't enough politically aware for the powers they have right for to ask for responsibility of the local authorities.

The empirical evidence in south-east Macedonia show that citizens haven't been asked for their real needs and thoughts about what is needed to be done, they are not involved in the process of creating and making decisions, the municipalities are not willing in terms of changing the political culture and awareness of its citizens. And all of this contributes the municipalities to fall short on the results of decentralisation, which results are not the

direct product of the very decentralisation, but are product of the lack of political culture and responsibilities of the government and the people.

The building of democratic local government in Macedonian after the break of the socialistic regime started since the 1991, when the new Constitution was made. In the Constitution was included the local government as one of the foundation elements of the country and much more there were given the democratic principles which will be ground for building the decentralisation process.

This thesis is giving the theoretical framework for the decentralisation and its elements, principles and practices and it is also giving a short preview of the condition of the local government and its citizens in the South-East Region of Macedonia. The results that are being conducted reflect the real condition of the municipalities that are being researched.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	10
I Дел	14
1. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	14
1.1. Децентрализацијата како сложен процес	14
1.2. Поим и значење на децентрализацијата	16
1.3. Видови децентрализација	18
1.4. Централна и локална власт; цивилно општество	18
1.5. Политичка децентрализација	19
1.6. Административна децентрализација	21
1.7. Фискална децентрализација	23
1. 8. Улогата на локалната власт во системот на децентрализирана локална власт	25
1. 9. Улогата на централната власт во системот на децентрализирана локална власт	26
1.10. Улогата на цивилното општество и приватниот сектор во системот на децентрализирана локална власт	27
2. КАКО СЕ ДЕФИНИРА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА	29
3. ЗОШТО Е ПОТРЕБНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА	30
3.1. Што е децентрализацијата	30
3.2. Кои се импликациите од децентрализацијата	31
3.3. Преосмислување на децентрализацијата во земјите во развој	32
3.4. Децентрализацијата и сиромаштијата	33
3.5. Односот меѓу децентрализацијата и корупцијата	35
4. ЛОКАЛНА ВЛАСТ	36
5. ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО	38
5.1. Граѓански активизам во практика	38
6. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И ВЛАДЕЕЊЕ	39
6.1. Капацитетот на локалната власт и организациите на граѓанското општество	42
6.2. Децентрализацијата и електронското владеење	43

6.3. Придобивки од децентрализацијата	47
7. ПОЛИТИЧКА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	50
8. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	51
8.1. Контекстуализација на фискалната децентрализација	53
8.1.1. Принципи на фискалната децентрализација	53
8.2. Фискалната децентрализација и еманципација	57
8.2.1. Одговорности за трошоци	57
8.2.2. Одговорности за приходите и приходите на локалната администрација	58
8.2.3. Меѓувладини фискални трансфери	58
8.2.4. Долгот на локалната власт и нејзиното позајмување	59
8.3. Фискалната автономија на македонската локална власт	59
9. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ВО ПОРАНЕШНИТЕ ЈУГОСЛОВЕНСКИ ЗЕМЈИ	61
9.1. Македонија - ефикасност на локалните власти и етничката поделеност	62
10. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	66
11. МАКЕДОНСКАТА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	73
11.1. Процес кон децентрализација на Македонија	89
11.2. Институционална рамка за локалната демократија	90
11.3. Југоисточен плански регион	91
II Дел	92
1. МЕТОДОЛОШКА РАМКА	92
1.1. Методологија на истражувањето	92
1.2. Инструменти на истражувањето	92
2. ЕМПИРИСКИ ДЕЛ	93
2.1. Основни податоци за анкетниот прашалник	93
2.2. Истражувачки прашања	93
2.3. Анализа и интерпретација на резултатите од квантитативното истражување	94
ЗАКЛУЧОК	101
БИБЛИОГРАФИЈА	104

ВОВЕД

Еден од главните столбови на Рамковниот договор е развојот на локалната самоуправа сè со цел граѓаните да се поттикнат и да земат поголемо учество во политичкиот и демократскиот живот на нивната земја, а особено во местата во кои тие живеат.¹ Од самиот почеток на процесот на децентрализација во Македонија се донесени повеќе закони кои треба да овозможат поголема автономија на општините во нивните надлежности.

Најопшта дефиниција за децентрализацијата е пренесување на надлежностите кои се однесуваат на локалната власт, од централно на локално ниво. Сето тоа се прави во повеќе фази преку кои се врши проценка и се оценува дали една општина има капацитет сама да управува и да носи политики во корист на граѓаните².

Децентрализацијата и пренесувањето на ресурсите од страна на централната власт треба да го доближи процесот на одлучување поблиску до граѓаните затоа што се смета дека владата е премногу далечна за да може да ги разбере потребите на обичниот граѓанин, додека локалните власти можат да дадат значително поголем придонес со тоа што од прва рака можат да имат информации за преференците на граѓаните, и оттаму да донесат поиновативни и повеќе финансиски ефикасни јавни услуги. Во Македонија, развојот на децентрализираната власт е уредено во Законот за локална самоуправа, на кој му претходи посебно поглавје во Рамковниот договор кој децентрализацијата ја споменува како едно од главните начела на мирното и хармонично граѓанско општество.

Според Законот за локална самоуправа се уредуваат надлежностите на општината, непосредното учество на граѓаните во одлучувањето, организацијата и работата на органите на општината, општинската администрација, актите на органите, имот - сопственост на општината, надзорот над работата на органите на општината, распуштањето на советот на општината, механизмите на соработка меѓу општините и Владата на Република Македонија, месната самоуправа, заштитата на локалната

¹ Рамковен договор. (Службен весник на Р. Македонија, 2001), 1.

² Charles R. Hankla, *Decentralization, Governance, and the Structure of Local Political Institutions*, (Atlanta, USA, Department of Political Science Georgia State University 2010), 2.

самоуправа, утврдување на службените јазици во општините и други прашања од значење за локалната самоуправа.³

Иако можноста на граѓаните да учествуваат е номинално обезбедена, во стварноста не постојат механизми и практики кои ќе ја материјализираат таа можност.

Според Законот за локална самоуправа, граѓаните имаат право непосредно да одлучуваат во општините. И тоа преку неколку облици на учество: граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум. Овие се права и облици уредени со закон кои во реалноста многу малку се остваруваат поради недоволното ниво на свесност на граѓаните за нив и политичката култура.

Според член 115 во Рамковниот договор граѓаните во единиците на локалната самоуправа непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областа на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштита на околината, локалниот економски развој, локалните финансии, комунални дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

Според Законот за локална самоуправа, односно член 70 од истиот, надзорот за работата на органите на општината ја врши Министерството за локална самоуправа, додека пак, контролата на материјалното и финансиското работење на општината ја врши Министерството за финансии.

Според Законот за рамномерен регионален развој, поимот рамномерен регионален развој е процес на идентификување, поттикнување, управување и искористување на развојните потенцијали на планските региони и подрачјата со специфични развојни потреби заради намалување на разликите во степенот на развој во и меѓу планските региони.

Плански регион е функционално-територијална единица за потребите на планирање на развојот и за реализација на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој.

³ Закон за локална самоуправа. (Службен весник на Р. Македонија, 2002), 1

Југоисточниот плански регион има висок економско-социјален индекс и заедно со скопскиот регион, е единствен регион кој има ниво на развој поголем од националниот просек. Од последниот попис во 2002 година во општините од југоисточниот регион е забележана највисока вработеност и најнизок процент на невработеност.⁴

Од овие причини, фокусот на предметот на ова истражување се задржува на донесување заклучоци за тоа кој е реалниот степен на децентрализираност на локалната самоуправа на дел од општините од Југоисточна Македонија во кои влегуваат Гевгелија, Богданци, Дојран, Валандово, Струмица и Босилово, односно дали општините во реалноста ги практикуваат надлежностите кои им се доделени или пак, централната власт го има последниот збор. Добиени се сознанија за тоа дали граѓаните се информирани за креирањето на политиките, дали граѓаните се согласуваат со приоритетите кои локалните власти ги одредуваат, дали има платформа за граѓаните да го искажат своето мислење и незадоволство, дали ги знаат своите права и дали локалните власти придонесуваат да се поттикне и да се развие интересот на граѓаните да земат учество во политичките процеси на локално ниво или пак, учеството како една од најзначајните карактеристики на демократската атмосфера во политичката култура е пригушена поради неагилноста на локалните власти, недоволната компетентност на кадарот и корупцијата која децентрализацијата би требало да ја намали.

Учеството на граѓаните треба да ја зголеми транспарентноста и одговорноста на општините на повеќе нивоа, bottom – up, односно транспарентност и отчетност пред самите граѓани во однос на тоа како се носи буџетот, кој одлучува кои ќе бидат приоритетни прашања за креирање на истиот, фискална транспарентност; потоа хоризонтална одговорност во насока кон јавните институции и на крај, вертикална одговорност во однос на владините институции.

Децентрализацијата на локалните власти и зголемената моќ треба да придонесе за економскиот развој на општината и во таа насока во поглед на надлежностите се разгледуваат изворите на приходи кои општините од југоисточниот плански регион ги имаат и во колкава мера тие ги задоволуваат аспирациите за поголема автономија.

⁴ Центар за развој на југоисточен плански регион, (Програма за развој на југоисточниот плански регион Струмица 2014), 17-19.

Целта е да се поттикнат локалните власти да размислуваат за механизми преку кои на граѓаните ќе им се овозможи да учествуваат во креирањето на испорачувањето на политиките кои се од најголема важност за нивната општина.

I Дел

1. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

1.1. Децентрализацијата како сложен процес

Кога се зборува за децентрализација треба да се има предвид дека тоа не е еднократна политика која треба да се реализира во стварноста, туку длабок и системски процес кој бара подолг временски период за трансформација на инфраструктурата и практиките. Тоа е цел еден нов систем во кој нормите на теориите за децентрализација се судираат со практичните потреби на терен. И затоа во реалноста е потребно многу повеќе време некоја политика да се реализира, отколку што е потребно истата таа да се дефинира. На пример, децентрализацијата на локалната власт ѝ дава нови ресурси со кои може да располага и моќ за да креира нови политики, меѓутоа носи и нова доза притисок и нови грижи. Општините, кои досега биле централизираны, сега наеднаш треба да научат како секојдневно да управуваат со администрацијата, да обезбедат квалитетни јавни услуги и да направат план за економски развој. Јавните институции во некои случаи имаат атрофирано со децении во централизиран систем и сега се оживуваат за да почнат да решаваат комплексни проблеми. Дел од нив се реструктурираат, вработените се праќаат на обуки со цел да се дообразуваат за новиот начин на управување и да можат полесно да се вклопат меѓу новодонесените процедури. Управувањето со финансиите станува попрецизно бидејќи граѓаните повторно стануваат свесни дека од службениците можат да побараат одговорност, да ги обвинат или да ги поддржат за начинот на кој ги испорачуваат јавните услуги, (Marilee S. Grindle, 1992). Ова се некои од клучните сфери во кои се јавуваат главните проблеми кога една држава на запад се децентрализира бидејќи нормите на децентрализацијата бараат многу повеќе од само креирање и имплементирање на потребните политики. Потребно е промена во ставовите на сите засегнати страни во тој процес.

Централната власт мора да научи да им го предава авторитетот на локалните власти и да ги поддржува, наместо да ги контролира. Локалните власти пак, мораат да се научат да одржуваат интеракција со нивните избирачи, а локалната администрација пак, мора да се навикне наредбите да ги добива од локалните власти, наместо од повисоките нивоа на власт. Граѓаните пак, треба да станат вешти во својата комуникација со локалните власти и да научат како од нив да бараат одговорност. Овие се значителни промени и земјите кои се помалку

развиени и понестабилни политички и економски, ќе се соочат со предизвици при имплементирањето на ваквите политики и менувањето на цел еден систем. На пример, во Македонија една од првата пречка која се појавува во имплементацијата на децентрализацијата е промената на политичката култура, за воопшто да дојде до промена на ставовите кај сите страни вклучени во процесот. Овде недостасува свест кај политичарите за одговорност, респонзивност и слично, а кај граѓаните пак, недостасува свест за нивното право да побараат отчет. Транспарентноста игра голема улога во успешната примена на потребните норми за да се децентрализира еден политички и фискален систем. Транспарентност на локалните власти, навремена информираност, транспарентност во изборот на кадарот во јавните локални институции. Сето ова придонесува за успешно или неуспешно децентрализирање.

Во Македонија многу често акцент се става на отпочнување на проектите за кои градоначалникот за залагал, без притоа да се истражи дали тоа навистина е сега потребно или не, кој ќе го сработи истиот, дали администрацијата има капацитет или не. Затоа што важно е квалитетно да се започнат и да се завршат сите проекти кои им овозможуваат на граѓаните подобар живот и кои ќе придонесат за подигање на нивото на децентрализација.

Друг проблем што се јавува во нашата земја, а се однесува не нецелосната децентрализација, е зависноста на локалната самоуправа од централната власт, односно прикриената фискална децентрализација. Реалноста е дека самите општини не произведуваат самостојно доволно средства за да ги финансираат јавните институции. Тоа нè спречува да кажеме дека децентрализацијата во Република Македонија е целосно комплетирана.

Дури и да има цврста законска рамка која ќе ги гарантира сите тие промени, штом процесот на имплементација започне, законските норми може да бидат игнорирани. До ова може да дојде доколку централната власт нема доволно капацитет да го изведе тој процес, поради немање доволно ресурси или пак, поради динамиката на економско-политичките процеси во самата држава. При преносот на овластувањата и ресурсите може да дојде до политички предизвици внатре во самите локални тела, но и меѓу нив, и се разбира тоа ќе влијае на перформансот на локалните власти.

Постои и друга загриженост во однос на имплементацијата, а тоа е дека различните аспекти на децентрализацијата може да се менуваат во зависност од различните нивоа до каде што самиот процес на децентрализација е стигнат.

Административната, политичката и фискалната децентрализација може да се одвиваат во различни временски периоди во зависност од стратешките приоритети на владата.

Исто така, мора да се признае дека ситуацијата се менува. Ако опозициската партија победи на изборите, ако се реши некоја криза која била мотивот да се започне со децентрализација, ако се појави некоја нова криза или пак, локалните власти за незадоволителни на локално ниво, ставовите за процесот на децентрализацијата можат да се сменат многу брзо. Ако се случи тоа, ресурсите кои првенствено биле наменети за процесот на децентрализација можат да бидат пренаменети за да се поткопа тој процес и целите кои биле поставени да не се реализираат.

Со други зборови временскиот период и реформите за децентрализација може да бидат комплексни и тешки, но многу е важно да се имаат предвид кога ќе дојде моментот да се анализира перформансот на локалните власти и степенот на децентрализираност.⁵

1.2. Поим и значење на децентрализацијата

Во науката за политика постојат повеќе дефиниции кои се обидуваат да го објаснат поимот на децентрализација и неговото значење. Овде најчесто ќе се среќаваме со неколку од тие дефиниции.

Децентрализацијата е дефинирана во согласност со Американската програмата за помош како трансфер на одговорности за планирање, менаџирање и наоѓање ресурси и нивна алокација од централната власт на локалните власти.

Следствено на ова, основните видови децентрализација се следниве:

деконцентрација, делегирање односно пренесување надлежности, деволуција и приватизација со децентрализација која многу често се споменувала во реториката, но не и во практиката.

Може да се каже дека со децентрализацијата постојат два поголеми проблема: прво, додека се теоретизира за децентрализација, она што на терен се случува е спротивното, односно централизација. Многу држави веруваа дека токму спротивното од децентрализацијата, т.е. централизацијата е таа којашто ќе донесе

⁵ Local Development International LLC, *The Role of Decentralization/Devolution in improving Development Outcomes at the local level: Review of the Literature and Selected Cases* (Brooklyn, NY, USA, Local Development International 2013), 7

политичка интеграција и развој. Второ, дури и кога децентрализацијата фактички се случила, ретко кога таа било нешто повеќе од деконцентрација или делегирање. Децентрализацијата играла важна улога во демократскиот развој на поголемиот број од западните општества. Владите на овие земји претендираат да имаат висок степен на добро владеење. За да се постигне добро владеење потребни се големи промени и напори, а децентрализацијата се смета за еден од нив. Улогата на децентрализацијата во развојот на една земја е доста сложена затоа што таа е и средство, но и цел за постигнување.⁶

Меѓутоа, во последните години меѓу научниците и практичарите се разви идејата дека децентрализацијата не е само обичен трансфер на моќта и ресурсите од централно на локално ниво или пак, зајакнување на капацитетот на локалните власти. Наместо тоа, децентрализацијата сè повеќе се дефинира како зајакнување на граѓаните преку зајакнување на нивните локални власти. И со оваа дефиниција на некој начин се тврди дека децентрализацијата сама по себе не е цел, туку средство. Па така, според оваа дефиниција децентрализацијата ќе се смета за неуспешна ако локалните службеници не го преточат нивниот мандат и ресурси во многу поефикасни, одговорни и респонзивни јавни служби и услуги. За разлика од тоа пак, за успешна децентрализација се смета онаа каде што сите локални механизми се во служба на граѓаните и каде што им овозможуваат да учествуваат во процесот на носење одлуки и да ги држат одговорни нивните власти за испорачување на локалните приоритети.

Концептот на децентрализација како „зајакнување на граѓаните“ претпоставува дека една локална заедница веќе има воспоставено рамнотежа меѓу дискрецијата и одговорноста на локалната власт и дека достигнувањето на таа цел граѓаните да бидат успешно зајакнати и оснежени исто така бара трите димензии на децентрализацијата: политичката, административната и фискалната, да бидат во хармонија една со друга и успешно да функционираат. Затоа што не може да се очекува граѓаните да бараат одговорност од власти кои и самите сè уште не успеале да се координираат и успешно да работат.

Врз основа на оваа дефиниција сега треба да разбереме зошто некоја земја би се стремела кон децентрализација. Меѓународните искуства покажуваат дека постојат пет општоприфатени причини поради кои државите сакаат да се децентрализираат.

⁶ Antwi-Boasiako, K.B. and Csanyi, P., The Theories of Decentralization and Local Government, Implementation, Implications, and Realities, A Global Perspective (Texas, Stephen F. Austin University Press, 2014), 118

Прво, државите се децентрализираат бидејќи постојат силни показатели дека децентрализацијата ги подобрува економската ефикасност и економскиот раст. Второ, ако централната бирократија во државата е далечна, хиерархиска и е неодговорна и неефективна во испорачувањето на јавните услуги, тогаш децентрализацијата може да го подобри испорачувањето на истите и да ја намали сиромаштијата ако се однесува неодговорно. Третата причина за децентрализација е дека присуството на избраните локални власти се перципира како демократско и оттаму вреди да се стреми кон него. Четврто, реформите за децентрализација можат да се промовираат како поволни од политички или институционални причини. И петто и последно, некои држави сакаат да се децентрализираат како одговор на центрифугалните политички сили, се со цел да ја зачуваат државата. Меѓутоа, најчест аргумент кој се употребува во одбрана на децентрализацијата и локалните реформи е желбата да се постигне поодговорно носење и испорачување на јавните услуги за ефективно намалување на сиромаштијата.⁷

1.3. Видови децентрализација

Децентрализацијата е поделена во три главни фази: политичка, административна и фискална децентрализација.⁸ Реформите за децентрализација се успешни само доколку локалните власти се политички, административно и фискално ополномоштени за да бидат одговорни пред нивните избирачи. Кога локалните власти не дејствуваат ефективно во сите три сфери тогаш задоволувањето на потребите на граѓаните може значително да биде отежнато и попречено.

1.4. Централна и локална власт; цивилно општество

Реформите за децентрализација и напорите да се подобри ефикасноста на локалните интервенции не треба да бидат фокусирани единствено на подобрување на капацитетот на локалните службеници и организациите. Во контекст на дефиницијата дека децентрализацијата е зајакнување на граѓаните преку зајакнување на локалниот јавен сектор, двата главни актера во постигнување на тоа се: прво, јавниот сектор - чијашто моќ е исткаена во централниот авторитет на

⁷ Jamie, B and Serdar, Y, *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*, (Washington, D.C.: Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010), 2-6

⁸ Jamie, B and Serdar, Y, *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*, (Washington, D.C.: Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010), 6-7

државата и второ, самите граѓани. Локалниот јавен сектор се наоѓа меѓу централниот јавен сектор и неговите гласачи - граѓаните на кои им служи. Оттука, многу е важно да се посвети внимание на зајакнување на локалната власт од страна на централната преку развој на политики за децентрализација кои ќе одговараат за конкретната власт, да се реформира законската рамка, да се воспостави соодветен меѓувладин фискален систем и да се работи на развивање односи меѓу централната и локалната власт кои ќе бидат транспарентни и одговорни. Од друга страна пак, улогата на локалната власт, на граѓанските организации во една локална заедница и на самата заедница се исто така релевантни за ефективно и одговорно функционирање на локалниот сектор. Овие актери на локално ниво се крајните „потрошувачи“ на јавниот сектор и играат важна улога во информирањето и насочувањето на владините службеници кон приоритетите важни за дадената заедница. Тие се важни стејкхолдери за одржувањето на локалните службеници одговорни за навремено испорачување на јавните услуги на локално ниво. Ефикасен, одговорен и респонзивен локален јавен сектор бара локалните власти, а исто така и стејкхолдерите на сите институционални нивоа да практикуваат соодветно ниво на дискреција (авторитет и автономија) и локалните власти да поседуваат доволно капацитет оваа дискреција да ја користат на одговорен начин.⁹

1.5. Политичка децентрализација

Политичката децентрализација им го пренесува политичкиот авторитет на локалните власти преку воспоставување избори за локална власт. Таа ги дефинира изборните правила и норми за интеракција меѓу избраните локални советници, службеници и администрацијата. Политичката децентрализација им овозможува на граѓаните да ги изразат своите преференции преку избирање кандидати коишто се најблиску до нивните преференции во процесот на донесување на одлуките. Локалните политички процеси им овозможуваат на граѓаните директно да можат да интервенираат во процесот на донесување одлуки преку различни инструменти како што се законодавството, референдумот итн. Како таква политичката децентрализација е примарниот механизам преку кој преференциите на граѓаните се во игра во процесот на донесување одлуки и оттука таа е од суштинска важност

⁹ Jamie, B and Serdar, Y., *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*, (Washington, D.C.: Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010), 8-10

за ефективен систем на децентрализација. Во исто време, политичката децентрализација е примарниот механизам преку кој граѓаните можат да бараат одговорност од локалните власти ако нивните политики не им соодветствуваат на приоритетите на локалната заедница.

Политичката децентрализација и зајакнувањето на граѓаните можат да се поделат на четири компоненти имено, 1) институционални договори за поделба на моќта меѓу извршните, законодавните и судските тела на локално ниво; 2) изборни закони и системи; 3) природата на партиските системи и законите на политичките партии; и 4) локалната партиципација и механизмите за одговорност.

1) Локални политички структури

Постојат четири општи институционални договори кои ја дефинираат поделбата на авторитетот и одговорностите меѓу избраниот локален совет и извршната власт. Тоа се следниве: а) силна локална извршна власт (градоначалникот се избира директно); б) силен локален совет (на пример, градоначалникот се избира од советот); в) систем во кој советот е тој кој управува; и г) систем на локални советници, во кој избраните советници се и законодавци и претседатели на локалните оддели.

2) Структура и квалитет на локалните изборни системи

Моделот на изборен систем ги поттикнува локалните службеници да бидат многу поодговорни пред граѓаните кои ги избрале и кон нивните преференции. Двата главни изборни система на локално ниво се пропорционално претставничкиот модел и мнозинскиот изборен модел. Се разбира постојат и предности и ризици и кај двата изборни система.

3) Природата на партиските политички системи

Третата компонента која влијае врз политичката децентрализација се партиските системи кои лежат во основата на локалните избори. Факторите кои влијаат врз динамиката на изборниот натпревар на локално ниво се натпреварот меѓу политичките партии, улогата на националните партии во номинирањето на локалните кандидати, правилата на партиите за финансирање на кандидатите, учеството на обесправените групи како што се жените и одредените малцинства и можноста за влез во натпреварот за локалната власт на партии кои во својата политичка платформа се борат за правата на етницитет и религија. Општо правило е колку повеќе постои натпревар во локалниот политички партиски систем, толку

поверојатно е дека локалните кандидати ќе го промовираат локалниот интерес, отколку интересот на самата партија од која доаѓаат тие.

4) Локалната партиципација и одговорност

Изборите на советот на локално ниво се примарниот метод преку кој сите локални жители кои се квалификуваат можат да имаат глас и удел во програмата на локалниот јавен сектор. Одговорноста на изборите може да се подобри преку тоа што ќе се воведат бројни механизми кои можат да го унапредуваат локалното учество и одговорност. Такви механизми се на пример, одредени изборни мерки за заштита како што се отповикување на изборите, ограниченост на мандат или пак, барање одредени прашања да се решаваат исклучиво на референдум (како на пример, одлуките да се покачуваат локалните даноци). Клучен неизборен механизам за унапредување на локалната партиципација и одговорност во политичката сфера е да им се овозможи на граѓаните да бараат информации од власта. Таква општествена одговорност може да се постигне преку законодавството кое ќе бара локална политичка транспарентност, преку креирање на конкретни тела и процеси за граѓаните да можат да контролираат преку нив и да ја зајакнуваат локалната заедница преку различни локални иницијативи за развој.¹⁰

1.6. Административна децентрализација

На локалната власт ѝ е потребна моќ во четири сфери на јавната локална администрација со цел локалната власт да игра значајна улога во локалната владина администрација. Овие сфери вклучуваат: 1) да се направат, променат и да се спроведат планови и регулации, вклучувајќи ги и регулациите за користење на физичкиот простор во рамките на општината и локалниот економски развој; 2) да се управува и менаџира со локалните финансии и локалните набавки; 3) да се вклучува во менаџирањето на локалните човечки ресурси и да се носат одлуки во врска со вработувањето на локално ниво; и 4) да се биде флексибилен во управувањето и носењето на јавните услуги на локално ниво.

1) Регулаторната моќ и локалната способност да го планира и да го регулира локалниот физички простор

¹⁰ Jamie, B and Serdar, Y., *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*, (Washington, D.C.: Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010), 13-15

Како дел од административната децентрализација и оспособување, локалните власти мора да поседуваат сет од моќи и капацитет да иницираат локални закони и регулации за прашања кои се од нивна надлежност. Во најголем дел од случаите локалните власти се поефективни управители на локалниот физички простор од централната власт затоа што локалните службеници се подобро информирани за условите кои владеат на тој конкретен простор и можат подобро да ги разберат и да ги совладаат преференците на тамошните граѓани. Вообичаено моќта на властите во оваа сфера се однесува на економскиот развој, користење и план за управување со земјиштето, дозвола за градење во одредени зони и некои аспекти на јавна безбедност, како што се контрола на сообраќајот.

2) Менаџирање и обезбедување финансиски средства на локално ниво

Овде станува збор за авторитетот и способноста да се менаџираат сопствените финансиски средства и авторитетот истите да ги обезбедат. Барањето на локалните власти самите да си ги менаџираат своите финансии понекогаш може да создаде значителни ограничувања во процесот на донесување одлуки.

Кога можноста на локалната судска власт да обезбеди капитална инфраструктура или пак, да склучи договори е ограничена, најчесто централната власт мора да ги обезбеди тие средства во име на локалната власт и често таквиот случај резултира со послаба надлежност и помал увид.

3) Администрација на локалните човечки ресурси

Јавните локални службеници го формираат оној клучен елемент во донесувањето на властите поблиску до граѓаните бидејќи тие буквално се лицето за односи со јавност на локалната власт. Тие ги вклучуваат локалната администрација, како и комуналното претпријатие, но често ги вклучуваат и наставниците, локалните здравствени работници, земјоделските експерти итн.

Доколку политичките и административните власти на локално ниво немаат некаква доза на контрола врз носењето на одлуки за вработување на локално ниво и управувањето со човечките ресурси невозможно е за нив да имаат каква било контрола врз администрацијата и испорачувањето на јавните услуги. Надлежноста на локалните власти врз човечките ресурси на локално ниво идеално би требало да се однесуваат на буџетската транспарентност, контролата врз вработување, политиките за висина на платите, политиките за оддавање почит за поранешни вработени, контролата на управување со кариера и управувањето на перформансот. Во земјите во развој и транзиција, централната власт е таа којашто продолжува да игра силна улога врз сите аспекти на управувањето со јавните

услуги на локално ниво. Во некои земји централните авторитети дури и ги поставуваат директорите на локалните институции.

4) Ефикасна и непристрасна администрација

Способноста на локалните власти да управуваат и да ги регулираат локалните јавни услуги вообичаено се протега до сферите како што се јавното здравство, образованието, социјалната заштита и заштита на околината. Без да имаат локалните службеници флексибилност врз истите тие јавни услуги, граѓаните би биле осудени на неефикасноста поврзана со one-size-fits-all централизацијата. Меѓутоа, треба да се знае дека сепак некои прашања како на пример, образовната програма, како ќе се водат локалните здравствени установи и некои слични секторски политики и процеси остануваат со надлежност на централната власт.

1.7. Фискална децентрализација

Фискалната децентрализација вклучува сет правила што дефинираат кои ќе бидат улогите и одговорностите меѓу различните нивоа на властите за фискалните функции вклучувајќи ги планирањето и подготовката на буџетот, реализацијата на буџетот, собирањето на даноци, меѓувладината распределба на буџетот и позајмувањето. Фискалната децентрализација лежи во основата на системот на секоја децентрализирана локална власт бидејќи нејзините правила го дефинираат собирањето и распределбата на финансиските ресурси кои пак, треба да се искористат за да ги задоволат потребите на граѓаните. Способноста на локалните власти да обезбедат доволно финансиски средства за услугите на граѓаните е предуслов за граѓаните да можат да го оценат перформансот на локалните претставници кои тие самите ги изгласале во сооднос со висината на даноците кои ги плаќаат.

Фискалната децентрализација и фискалното оспособување на локалните власти традиционално се дели на четири столбови, имено, 1) доделување одговорности за расходите; 2) одговорности за даноци и локална администрација; 3) дизајн и обезбедување на меѓувладините фискални трансфери; и 4) позајмување и долг на локалните власти. Сите од овие елементи потенцијално ѝ даваат на власта ново ниво на авторитет и фискална дискреција, но секој столб во себеси треба да инкорпорира механизам за фискална одговорност за да се знае дека локалната власт одговорно управува со локалните финансии.

1) Надлежност за расходи

Можноста на локалната власт да одговори на побарувањата на граѓаните зависи од функциите кои таа ги извршува и од големината на дискрецијата којашто ѝ е достапна на власта за да може да испланира свој сопствен буџет со цел да одговори на тие потреби на граѓаните. Фискалната дискреција на локалната власт - без разлика дали е во форма на дискреција за расходи или дискреција за даноци - ги охрабрува граѓаните да се вклучуваат во процесот на донесување одлуки, ги охрабрува да го мониторираат управувањето со финансиите и да бидат сигурни дека локалните финансии се трошат во согласност со приоритетите на буџетот.

2) Надлежност за собирање даноци и локална администрација

Локалните власти и во развиените, но и во земјите во развој помалку или повеќе се потпираат на степенот на сопствените локални ресурси со кои располагаат, со цел да можат да ги покријат локалните трошоци. Даночите кои локалната власт најчесто ги собира се однесуваат на имотот, данок за услуги (како што се комунални, данок за храна и слично). Целосна автономија во однос на собирањето на даночите би значело дека локалната власт е способна да ја процени и да ја постави основата на данокот, да ја утврди даночната стапка и да управува и да ги собира даночите. Недостатоците на ниската дискреција на локалната власт да собира пари од своите сопствени ресурси доведува до целосна зависност на трансферите од централната власт.

3) Меѓувладини фискални трансфери

Во повеќето држави, локалната власт голем дел од своите финансиски ресурси ги добива од трансферите од централната власт. Трите главни елементи на системот на меѓувладини трансфери има важни импликации врз степенот на дискреција и одговорност на локалната власт: а) начинот на кој се утврдува вкупниот износ на трансферот; б) начинот на кој се дистрибуираат финансиите од „базенот со ресурси“; и в) ефикасност со која финансиите се користат на локално ниво. Ефикасноста со која се користат доделените финансии зависи од тоа дали тие се дадени под некои конкретни услови или пак, не; и дали постојат фискални и нефискални механизми за одговорност.

За жал, меѓувладините трансфери во земјите во развој најчесто се слаби и предизвикуваат непосакувани карактеристики. На пример, доколку дистрибуцијата на меѓувладините трансфери е одредена од централната власт ад хок и на неразбирлив начин, тогаш системот за трансфер може да ги зголеми недостатоците во трансферот. Слично на ова, рестрикциите кои централната власт

може да ги наметне врз финансиите кои таа ги дала, на локалната власт ѝ става пречка во реализацијата на преференциите на граѓаните. Неретко се случува блок дотациите кои централната власт ги дала да бидат исклучиво наменети за некој инфраструктурен проект кој владата го одобрила или пак, за плати за вработени кои таа ги регрутирала. Ваквата контрола од централната власт ја поткопува стабилноста на процесот на донесување одлуки на локално ниво и исто така влијае врз системот така што го прави да биде зависен од политичкиот притисок.

4) Позајмување и долг на локалната власт

Позајмувањето на локалната власт е значаен извор на финансии, особено за оние локални власти каде што е многу тешко да започнат со собирање свои даноци. Меѓутоа, неодговорното позајмување или исклучивото потпирање на позајмиците од централната власт може да создаде негативен поттик за финансиите на локалната власт и потенцијално може макроекономската стабилност да ја стави во голем ризик. Затоа, позајмувањето на локалната власт треба да биде надгледувано од централната власт со цел адекватно да се позајмува. Следствено на ова, во многу земји во развој централната власт го лимитира, го контролира и го забранува позајмувањето на локалните власти ако веќе имаат достигнато голем долг.¹¹

1. 8. Улогата на локалната власт во системот на децентрализирана локална власт

Првото и најочигледно институционално ниво кое аналитичарите треба да го земат предвид во анализата на функционирањето на локалниот јавен сектор е да се анализира внатрешното функционирање на локалните владини организации или на локалната администрација. Анализата треба да го опфати капацитетот и функционирањето на организациите на локалната власт заедно со политичките, административните и фискалните елементи на децентрализацијата.

Кога се евалуира нивото на локалната власт, односно на локалната администрација важно е да се оди подалеку од механичката оценка на неколкуте технички аспекти на перформансот на локално ниво. Една значајна анализа исто така би го поставила прашањето *зошто* јавниот локален сектор функционира така како што функционира. На пример, дали локалната власт успешно управува со нејзините

¹¹ Jamie, B and Serdar, Y., *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*, (Washington, D.C.: Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010), 17-20

човечки ресурси? Ако не, зошто? Ако локалните процеси за набавка потфрлаат, зошто се случува тоа?

Забелешката која централната власт постојано ја упатува е дека локалната власт нема доволно капацитет. Нема сомнеж дека во многу држави ефективната на организацијата на локалните власти и крајниот квалитет на локалните услуги - особено на оние во помалку развиените земји - е пригушен од капацитетот на нивото на локалната власт. Меѓутоа, слабиот капацитет на локалната власт е нешто коешто може да се надмине.

Организацискиот капацитет на локалната власт е многу повеќе од збирот на капацитетот на индивидуите кои работат за локалната власт. Наместо тоа, најчесто под капацитетот на локалната власт се мисли на институционалната способност на власта ефективно да ги извршува своите функции. Според ова, треба да се признае дека локалната власт не е монолитен ентитет, туку напротив, секоја локална власт е комбинација на различен број стејхолдери - советот, извршниот одбор, надлежниот директор за финансии, градоначалникот, многуте институции итн. Ефективноста на локалната власт се дефинира како степенот до кој локалните регулации, процесите и процедурите кореспондираат до поттикот на локалните службеници да работат во функција на општото добро. Ако локалниот политички систем ги мотивира локалните политичари вистински да ги подредат приоритетите и наместо да бидат послушници на своите матични партии, тие можат да придонесат за растеж на одговорноста и довербата кон граѓаните.¹²

1. 9. Улогата на централната власт во системот на децентрализирана локална власт

Во почетокот на 90-тите години од минатиот век на централната власт почна да ѝ се даваат големи признанија поради институционалниот простор што го создаде за да биде ефективна локалната власт. Оттука гледаме дека централната власт игра голема улога за успехот или неуспехот на децентрализираната локална власт. Всушност, централната власт е таа којашто ја дизајнира политичката рамка која пак, ги дефинира политичката, административната и фискалната децентрализација. Центарот е тој кој ја дефинира легислативната рамка во која локалната власт треба

¹² Jamie, B and Serdar, Y., *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*, (Washington, D.C.: Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010), 21-23

да оперира. И центарот е тој кој ги создава политичкиот, административниот и фискалниот систем.

Во современата литература се појави теорија за политичката економија на децентрализацијата која тврди дека „за да се разбере децентрализацијата потребно е да се земе предвид парадоксот кој лежи во нејзината основа: што е тоа што ја мотивира централната власт да се откаже од своите надлежности и ресурси?“ Не е невообичаено за централната власт да предаде дел од своите надлежности и ресурси со цел да постигне одредени политички или пак, институционални цели, но ретко се случува центарот да сака да предаде дел од својата контрола врз политичките, административните и фискалните процеси на локално ниво. Како резултат на ова многу локални влади во светот се *de facto* осудени на неуспех, затоа што моќта која им била дадена од страна на централната власт со една рака им е одземена со другата рака: авторитет за локално планирање без ресурси тие планови да се реализираат; авторитет за локалниот буџет без можност истиот да се обезбеди; или пак, надлежности за испорачување јавни услуги без авторитет да вработува или пак, отпушта.¹³

1.10. Улогата на цивилното општество и приватниот сектор во системот на децентрализирана локална власт

Трет клучен стејкхолдер одговорен за перформансот на локалниот јавен сектор е цивилното општество и приватниот сектор. Цивилното општество и приватниот сектор играат две важни улоги во постигнувањето на ефективен локален јавен сектор: прво, граѓаните и водачите во заедницата мораат да ги искажат своите потреби и преференции за јавни услуги на локалните водачи; и второ, локалната заедница игра важна улога во барањето на одговорност од страна на локалната власт за испорачувањето или неиспорачувањето на локалните јавни услуги. Се со цел да се обезбеди оспособување на граѓаните преку зајакнување на локалниот јавен сектор многу е важно локалната заедница да може да учествува во процесот на донесување одлуки и да може од нејзините водачи да бара одговорност. Во отсуство на оваа партиципација и одговорност децентрализацијата на моќта и дискрецијата на локалната власт едноставно ќе ја менува позицијата во

¹³ Jamie, B and Serdar, Y., *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*, (Washington, D.C.: Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010), 23-24

јавниот сектор од која ја извршува моќта без притоа да се постигне и да се зголеми одговорноста и да се задоволат потребите на граѓаните.

Граѓанското учество во донесувањето на одлуките на локално ниво се одвива во спектарот на политичките, административните и фискалните механизми.

Наједноставното учество на граѓаните на локално ниво се локалните избори, иако ваквото учество на граѓаните не треба да биде ограничено само на учество во изборните процеси, туку напротив треба да бидат охрабрувани отворени консултации и сослушувања преку кој ќе се добива инпут од граѓанското општество и приватниот сектор. А, процесите за донесување и разгледување на локалниот буџет треба да бидат отворени за граѓаните да можат да земат учество во истите. На административно ниво, граѓанската партиципација и инпут треба да се бараат во спектарот на локалните јавни услуги преку механизми како што се подобрување на испорачувањето на услугите преку планирање.

Клучно барање за кој било политичко-социјален механизам за одговорност е да им се овозможи на граѓаните во кое било време да можат да побараат информации од нивната локална власт. Централното законодавство треба да им овозможи на граѓаните пристап до архивата и до записите, да можат да поднесат жалби, да побараат појаснување на некој општински закон, да побараат јавна расправа и консултации за одредени прашања и да можат да поднесат петиции. Друг механизам за општествена одговорност во политичката сфера вклучува создавање конкретни тела и процеси преку кои граѓаните ќе имаат можност да ја надгледуваат работата на локалната власт и на тој начин да ја зајакнат заедницата преку општествени иницијативи. Механизмите за општествена одговорност во административната сфера вклучуваат мониторинг на квалитетот на јавните услуги, процеси за набавки и менаџирање на општествените услуги од страна на граѓаните преку граѓански совети, локални групи или пак, други организации. Во фискалната сфера пак, најдобар механизам за контрола е да се има на увид буџетот и процесот на донесување на буџетот, како се носи, како се троши итн.¹⁴

¹⁴ Jamie, B. and Serdar, Y, *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*, (Washington, D.C.: Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010), 26-27

2. КАКО СЕ ДЕФИНИРА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА

Пред да ја дефинирам децентрализацијата морам претходно да дефинирам неколку други термини. Секоја држава владее врз одредена територија. Најголемото подрачје на надлежност ја вклучува целата територија на една држава и јас тоа го нарекувам прво ниво на судска надлежност врз една територија. Сите подрачја кои се подгрупа на првото ниво на надлежност и на никое друго, се второ ниво на судска надлежност на една територија. Тие пак, кои се подгрупа на второто ниво, се трето ниво на надлежност на една територија итн. Тие пак, кои во себе не вклучуваат ниту една подгрупа, ги нарекувам „основно ниво“ на подрачја со надлежност. Секој граѓанин во исто време може да живее само во едно ниво (на пример, секој граѓанин во исто време е жител само на една општина, еден регион, една држава). Секое подрачје се поврзува најмалку со едно владино тело.

Владините тела се организациите - извршна, законодавна и судска, кои заедно ги носат и имплементираат политиките. Политиките се авторитативни одлуки кои се врзуваат со граѓаните и тие најчесто ги вклучуваат законите, извршните наредби, декретите, судските одлуки итн. Владините тела се состојат од вработени службеници, кои најчесто се подгрупа на граѓаните.

Сега за да ја преориентираме дискусијата замислете еден идеален вид централизиран режим. Постои една влада која во својата основа го содржи државниот капитал со надлежност врз сета државна територија. Оваа влада директно самата одлучува за сите јавни политики за сите делови на државата и истите ги имплементира. Ако одлучи, може да воведува различни политики во различни делови од државата.

Јас правам контраст меѓу административната децентрализација и различните видови политичка децентрализација. Сите овие вклучуваат авторитет даден на пониските нивоа за донесување одлуки. Во една структура со повеќе нивоа на одлучување авторитетот за донесување одлуки за политики може да биде поделен меѓу повеќе нивоа на различни начини. Авторитетот врз некои групи прашања може ексклузивно да ѝ биде даден на една или на друга група. На пример, централната власт може да има надлежност врз националната одбрана, а локалната власт врз образованието во тоа конкретно локално подрачје. И секако, може да постои можност тие заеднички да одлучуваат за некои прашања и политики. Така што, ако една подгрупа или во овој случај локалната власт има

ексклузивен авторитет да донесува одлуки за барем една политика или прашање тогаш постои *децентрализација во процесот на донесување одлуки*.¹⁵

3. ЗОШТО Е ПОТРЕБНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА

Децентрализацијата - доделување фискални, политички и административни одговорности на пониските нивоа на власт - се случува насекаде во светот поради различни причини, на различни начини и со различни средства.

Во повеќето држави децентрализацијата го одразува поширокиот процес на политички и економски реформи. Политичките промени на светско ниво им дадоа глас на локалните потреби и потребата од приближување на економскиот и политичкиот систем до локалните заедници. Во продолжение технолошките промени и глобалната интеграција ја променија големината на власта која е потребна за еден економски систем да се управува.

3.1. Што е децентрализацијата

Една многу употребувана дистинкција е меѓу деконцентрацијата, делегацијата и деволуцијата.

Деконцентрацијата се случува кога централната власт им ги дава своите одговорности за одредени услуги на нејзините регионални ограноци. Ова не вклучува трансфер на авторитет на пониските нивоа на власт. Всушност, „децентрализацијата“ се има случено во многу унитарни држави каде што не постои независна локална власт и локалните канцеларии на централната власт се користат за да се подобри ефикасноста и ефективноста на испорачувањето на услугите.

За разлика од ова делегацијата се однесува на ситуација каде што централната власт ги пренесува своите надлежности за донесување одлуки и администрација на јавните функции на локалната власт или на полуавтономни организации кои не се под целосна контрола на централната власт, но сепак, на некој начин се одговорни пред неа. Оваа форма на децентрализација може да се карактеризира како однос меѓу надреден и подреден, каде што централната власт е надредена, а локалната власт е подредена.

Конечно деволуцијата се однесува на ситуација каде што централната власт го пренесува својот авторитет за донесување одлуки, за финансии и менаџирање на

¹⁵ Daniel, T., *The Architecture of Government, Rethinking Political Decentralization*, (Cambridge University Press, 2007), 21-24

квазиавтономни единици на локалната власт. Деволуцијата најчесто ги пренесува одговорностите за услугите на општините кои избираат свој сопствен градоначалник и совет, собираат свои даноци и имаат авторитет да носат одлуки за инвестиции. Во еден ваков систем локалната власт има јасни и легални географски граници каде што има право да управува со својот авторитет. Оваа смена во одговорностите меѓу нивоата на власт е поткрепена со неколку фискални, политички и административни инструменти.

Фискалната децентрализација - која ги поставува и ги собира даноците и истите самата ги корегира.

Политичката децентрализација од една страна се однесува на степенот до кој политичките институции ги земаат предвид граѓанските интереси и истите ги преточуваат во политики.

Административната децентрализација се однесува на тоа како политичките институции, еднаш утврдени ги претовараат политичките одлуки во реални фискални и регулаторни акции.¹⁶

3.2. Кои се импликациите од децентрализацијата

За креаторите на политиките и нивните советници, повеќедимензионалниот аспект на децентрализацијата - дисперзијата на фискалната, политичката и административната моќ - предлага три импликации кои повеќе влијаат на контекстот во кој децентрализацијата се осмислува. Прво, затоа што децентрализацијата може да ја промени мобилизацијата и алокацијата на јавните ресурси, таа може да влијае на поширок опсег на услуги како што се услужните дејности, намалување на сиромаштијата, па сè до макроекономската стабилност. Второ, менаџментот на децентрализацијата бара темелно познавање на локалните институции и барем мало разбирање на процесот на децентрализација - а тоа е, што е она што ја овозможува децентрализацијата во една држава и кои лица се вклучени. Трето, постојат ограничени емпириски докази за тоа што функционира и што не функционира. Сите овие три фактори заедно претставуваат предизвик за одговорно дизајнирање и управување на децентрализацијата. Меѓутоа, тешко е да се дизајнираат политиките за децентрализација во која било земја затоа што тоа може да влијае на многу други аспекти перформансот на јавниот сектор и од тоа можат да произлезат редица други резултати. Но, особено е тешко за земјите во

¹⁶ Jennie, L., Junaid, K. A., and Richard, M. B. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, (The World Bank, 1998), 4-6

развој бидејќи институциите, информациите и капацитетот се доста слаби. Попречувањето на децентрализацијата, важноста на влијанието на локалните институции и ограничените емпириски докази за тоа што функционира, а што не, ги прават дизајнот и имплементацијата на децентрализацијата вистински предизвик.¹⁷

3.3. Преосмислување на децентрализацијата во земјите во развој

Децентрализацијата ги проширува фискалните, политичките и административните одговорности низ различни нивоа на власта и меѓу јавниот и приватниот сектор. Предизвикот е да се дизајнира децентрализација преку која ќе се поттикне одговорност на секој ентитет за своите одговорности и ќе се постигнат конкретни и јасни односи меѓу секој ентитет. Како може децентрализацијата да обезбеди таков поттик?

Прво, во еден демократски поредок политичката децентрализација и изборите обезбедуваат директна политичка одговорност, иако многу земји имаат слаб претставнички процес на носење одлуки и локалните елити се често длабоко засегнати. Локалните елити најчесто земаат водечки улоги, иако тоа не мора да значи дека е лошо, сепак често резултира со грабење на ресурсите кое може да се спречи само ако транспарентноста и одговорноста се спроведуваат. Еден начин како да се подобри локалната партиципација и одговорност е преку транспарентниот процес на буџетирање и јавните процедури за тоа како истиот се обезбедува. Владите постојано треба да ја стимулираат заедницата да зема учество во процесот на донесување на буџетот, за граѓаните да имаат увид не само во крајниот резултат, туку и во процесот на изготвување. Нагласувањето на важноста од вклучување на граѓаните во процесите на донесување локални одлуки треба да биде составна компонента на дијалогот за децентрализација.

Второ, со тоа што се доделуваат одговорности на повеќе ентитети, децентрализацијата дава една основа за споредување и натпревар. Во земјите во развој развојот на децентрализацијата и приватниот сектор се во меѓузависен однос каде што децентрализацијата го овозможува приватниот сектор, а тој пак, ја зајакнува децентрализацијата.

¹⁷ Jennie, L., Junaid, K. A., and Richard, M. B. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, (The World Bank, 1998), 6-7

Трето, во дистрибуирањето на фискалните инструменти до сите нивоа на власта, со правото да се постави цена, децентрализацијата го создава тој поттик за одговорност.¹⁸

3.4. Децентрализацијата и сиромаштијата

Многу важно за економскиот развој е тоа дека од децентрализираните земји се очекува да ја намалат сиромаштијата преку тоа што ќе обезбедуваат пореспонзивни услуги за своите граѓани. Затоа децентрализацијата отсекогаш се сметала како „лек за сè“ и како законски оправдана политика во која нема место за критики. Меѓутоа, овде важно е прашањето под кои услови мерките за децентрализација можат да бидат успешни и на политички и на економски план. Една држава се смета за успешна ако во исто време е и демократска и ако успева да се развива и да оди напред. Главните карактеристики, кои една демократски развојна држава ги има, се следниве: успешна партиципација на ниво на цела држава; растеж преку прераспределба; политики кои одат во прилог на сиромашните; и одговорност. Со цел да се достигне ова ниво на идеална држава, најчесто се смета дека тоа може да се постигне само преку децентрализацијата. Во развиените земји на Северот, ефективните локални власти се сметаат за суштински во процесот на регенерацијата на местата коишто се соочувале со сериозна демократска и/или економска криза. Во развиените земји од Југот пак, владите повторно се борат за да ја рedefинираат улогата на локалната власт со цел владата како целина да биде демократска и да може да се развива и да напредува. Во земјите во развој, особено по 90-тите години од минатиот век, реформите за децентрализација стануваат многу популарни, под слоганот „добро владеење“. Меѓутоа, концептот за социјална држава повеќе не е популарен ниту на Север ниту пак, на Југ. За тоа постојат повеќе причини. Прво, побарувањата на јавноста стануваат сè повеќе разновидни, па затоа власта не може да ги задоволи истите тие побарувања на сите. И затоа голем дел од светската популација ја загуби довербата во власта дека може да обезбеди добра за сите подеднакво. Второ, демографската и економската состојба не дозволуваат во владата да бидат инвестирани голем број финансиски ресурси со кои би можеле да задоволат поголем број граѓани. И поради тоа постои јаз меѓу јавната побарувачка и она што власта го испорачува. Трето, оваа состојба дополнително се усложнува поради

¹⁸ Jennie, L., Junaid, K. A., and Richard, M. B. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, (The World Bank, 1998), 26-28

глобализацијата и нејзиното влијание врз размената на човечки капитал, добра и услуги. Четврто, се појавија алтернативни даватели на услуги кои во некои случаи се натпреваруваат со власта, а во други пак, соработуваат со истата.

Соочени со ваква криза, меѓу креаторите на политиките се појавила зголемена тенденција за децентрализацијата да се смета како „лек за сè“. Често таа се смета за незаменлив механизам кој ѝ помага на земјата да се демократизира и да се развива. Оттаму, трансферот на авторитет и функции на локалната власт се смета дека е ефективно решение на денешните сложени проблеми.

Децентрализираната држава се смета за идеална држава која може да помогне во намалувањето на сиромаштијата. Во многу земји во развој политиките за децентрализација беа воведени уште од 90-тите години од минатиот век, и сега се распространети ширум светот во најразлични форми. Додека децентрализацијата се смета за средство за намалување на сиромаштијата, врските меѓу децентрализацијата и резултатите во корист на сиромаштијата не се докрај теоретски испитани, ниту пак, емпириски докажани.

Децентрализацијата може да има придобивки во борба против сиромаштијата на повеќе начини. Често, мерките за децентрализација се промовирани за да се подобри испорачувањето на услугите преку подобрување на ефикасноста при прераспределба. Се тврди дека локалната власт е поблиску до луѓето и на тој начин подобро ги познава преференциите на луѓето, отколку централната власт. Овој фактор резултира со многу подобро распределување на државните ресурси (и човечки и финансиски). Иако прераспределбата е многу важна, сепак подобрувањето само на ова поле не носи целосен бенефит. Ваквата експанзија мора да биде поддржана од подобрување и на владеењето.

Често децентрализацијата и (локалното) владеење се претставуваат како концепти кои се заемно поврзани. И една од најважните причини поради кои владеењето е од суштинска важност за борбата со сиромаштијата е поради тоа што денес процесот на владеење вклучува многу повеќе актери отколку порано, вклучувајќи ги и приватните компании, како и невладините организации.¹⁹

¹⁹ Fumihiko, S., *Foundations for Local Governance*, (Physica-Verlag Heidelberg, 2008), 1-8

3.5. Односот меѓу децентрализацијата и корупцијата

Предуслов за успешна реализација и имплементација на политиките за децентрализација потребно е медиумите да уживаат целосна слобода. Постои сеопшт консензус дека еден од најсериозните проблеми во земјите во развој е корупцијата, а и според науката и јавната дебата. Прашањето како да се соочиме со корупцијата во земјите во развој исто така сè уште не е одговорено. Меѓутоа, едно решение што постојано се предлага е да се имплементира бирократски или меѓу-регионален натпревар преку фискалната децентрализација. Натпреварот би можел да ја зајакне одговорноста на бирократите и на тој начин да ја намали можноста на јавните службеници да бараат поткуп. Земајќи ги во обзир овие аргументи програмите на меѓународните институции во себе ја содржат децентрализацијата како суштински инструмент. За да се оцени дали децентрализацијата се препорачува за одредена политичка цел, потребно е да се анализираат ефектите од истата земјаки ја предвид целокупната законска рамка на конкретната држава. Иако повеќето студии тврдат дека корупцијата е пониска во земјите кои се имаат децентрализирано, сепак позитивните ефекти од децентрализацијата не можат долго да опстанат ако не постои опсежен мониторинг од страна на јавноста. Така што, многу е важно да се идентификуваат комплементарните односи меѓу децентрализацијата и ефективниот мониторинг на бирократите и неговото влијание врз корупцијата.

Истражувањата покажуваат дека децентрализацијата ја намалува односно ја наутрализира корупцијата во земјите со висок степен на слобода на медиумите, додека земјите каде што нема висок процент на слобода на медиумите страдаат од децентрализацијата. Резултатите имплицираат дека проектите за децентрализација во земјите во развој треба да бидат придружувани од други институции кои ќе играат улога на надзорно тело, кое ќе ја зајакнува одговорноста на бирократите, односно ќе придонесува за слободата на медиумите.

Земјите со повисок степен на политички натпревар создаваат поцврст отпор на јавноста кон корупцијата - преку закони, демократски избори, па дури и независните медиуми - и на тој начин имаат поголеми шанси да ги користат владините организации кои ја спречуваат, наместо оние што ја максимизираат корупцијата. Сепак, постојат и идеи кои се противат на децентрализацијата, а кои тврдат дека на локално ниво постојат поголеми шанси да се појави корупција, затоа што многу поверојатно е локалните политичари и службеници да бидат под голем притисок од страна на локалните интересни групи. Многу повеќе затоа што

локалните креатори на политики имаат поголема дискрециона моќ за разлика од националните службеници со што го зголемуваат негативниот ефект од децентрализацијата. Тоа значи дека на локално ниво корупцијата може да биде многу почеста, особено во земјите во развој, бидејќи локалните службеници живеат поблиску до граѓаните и ваквата граница води до поголемо влијание на тие локални интересни групи и повисок степен на корупција во децентрализираните земји. Меѓутоа, важно е да се напомене дека овој ефект се неутрализира со тоа што на централните и на локалните службеници им се даваат различни улоги за кои од нив се бара да сносат одговорност. И во еден децентрализиран систем од креаторите на политики се бара одговорност за сите нивни преземни акции.

Во речиси сите теоретски модели кои ја фаворизираат децентрализацијата слободниот проток на информации игра многу важна улога. Ако мониторирањето функционира успешно, тогаш децентрализацијата може навистина да помогне во намалувањето на корупцијата преку политички натпревар. Слободните и независните медиуми имаат способност да ги откријат и да ги обелоденат злоупотребите на јавните позиции за приватен интерес. Спротивно на ова, ако медиумите се под контрола на автократската администрација, злоупотребата на авторитетот практично носи помал ризик за бирократите. Во овој случај, децентрализацијата не била успешна. Во повеќето земји во развој постоечката инфраструктура за проток на информации е контролирана од страна на корумпираните, односно автократските службеници. Хипотезата овде е дека децентрализацијата е погоден инструмент за контролирање на корупцијата во земјите со соодветна информациска инфраструктура, додека земјите на кои истата им недостига се погодени од корупцијата и страдаат од самата децентрализација.²⁰

4. ЛОКАЛНА ВЛАСТ

Децентрализацијата е процес кој се развива со текот на времето; тоа не е линеарен процес, ниту пак, процес кој резултира со слични последици. Децентрализацијата може да означува прогрес кон подобро владеење и демократија како и ерозија на локалните услови за добробит.

Постојат најмалку четири хипотези кои се развиени со цел да се објасни зошто локалната власт различно реагира на нови можности. Овие хипотези се

²⁰ Christian, L., Gunter, M., *One Size Fits All? Decentralization, Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats*, (Amsterdam, The Netherlands, CESifo Working Paper No.2662, 2009), 2-5

фокусираат на политичкиот натпревар, претприемништвото во јавниот сектор, модернизација на администрацијата и граѓанското општество.

Политички натпревар. Според оваа перспектива таму каде што има конкурентни локални избори и каде што опозициските партии имаат реални можности да ги освојат позициите на власт, службениците ќе бидат многу повеќе мотивирани да ја докажат нивната способност за управување со јавните работи и ќе изнајдат нови начини како да ги адресираат важните проблеми. Таму каде што нема политички притисок очекувано е дека политичарите ќе се потпрат врз традиционалните методи за собирање поддршка - клиентелизам, задоволување на интересите на елитата и доделување работни места на своите „партиски војници“ - наместо да бараат начини како да го подобрат работењето на локалната власт.

Државно претприемништво. Друг начин за да се објасни како варираат реакциите на локалната власт на новите мандати и одговорности се фокусира на активности на поединци кои се на јавни функции и имаат авторитет да развиваат идеи, да мобилизираат нови коалиции и да прават стратешки избори за тоа како да се подобрат организациските планови, без разлика на политичката опозиција, широко распространетата апатија или пак, ограничувањата во однос на капацитетот. Според оваа перспектива, државата, во духот на водачите и нивните тимови, ги идентификува поединечните проблеми и промовира политики и организациски решенија. Идеите, вештините за водење и стратешките избори се тие кои го помагаат промовирањето на реформските агенди и кои придонесуваат ресурсите да играат централна улога во таквиот пристап.

Модернизација на администрацијата. Според оваа перспектива, перформансот се очекува да даде резултати во поголема способност и капацитет, организациска смена и реструктурирање на тоа како јавните услуги се испорачуваат, без обзир на изборниот календар и на партиската припадност на службениците. Таму каде што ваквиот придонес недостига, очекувано е перформансот да е многу слаб.

Граѓанско општество. Четврт начин на кој би можело да се објасни различниот перформанс на локалната власт е опсегот до кој локалните граѓани се мобилизирани да учествуваат и да бараат одговорност. Така што, според оваа перспектива социјалните групи во локалното општество му вршат притисок на јавниот сектор за да обезбеди подобри услуги или пак, повеќе можности за вклучување во политичките процеси. Овие групи не само што бараат подобрувања, туку тие можат и да обезбедат модели за тоа како да се направат таквите подобрувања, како да се вклучат во процесот на креирање и имплементација на

одлуките и да земат активна улога во мониторирањето на перформансот на избраните административни службеници - и нивно санкционирање и наградување за време на изборите. Таму каде што нема цивилно општество поголема е веројатноста дека власта нема да си зададе задача за подобро испорачување на услугите и иновативност во активностите, ниту пак, ќе одговара на локалните потреби.²¹

5. ГРАЃАНСКО ОПШТЕСТВО

Со помош на децентрализацијата граѓанското учество во јавниот живот и регулацијата на јавниот живот треба да се зголеми. Граѓаните во децентрализиран систем на власт можат да очекуваат можности преку кои ќе можат да ги искажат своите потреби, да мониторираат како власта одговара на тие потреби, да ги држат одговорни локалните службеници за нивниот перформанс и да ги „казнат“ оние што ќе потфрлат во испорачувањето на истите тие потреби. На овој начин се очекува децентрализацијата да го подобри потенцијалот за „владеење на самите граѓани“.

Организациите на цивилното општество во една демократска поставеност влијаат најмалку на два начина на перформансот на локалните власти, првиот кој се однесува на способноста да се бара одговорност за социјалните и економските потреби - каде што може да се има придобивка од власта - и вториот, кој се однесува на способноста од јавните службеници да се бара одговорност за нивните дела.

5.1. Граѓански активизам во практика

Постојат граѓански организации кои се мобилизирани од горе, па надолу (top-down) и организации кои се мобилизирани од долу, па нагоре (bottom-up). Без разлика на тоа на кој начин се организирани, нивната цел е да изнудат колку што е можно поголема придобивка од власта.

Top-down. Оваа организациска група се мобилизира на тој начин што во неа учествуваат јавни службеници кои се претставници на различни делови од локалната заедница. Нивната цел е да остварат полза за локалната заедница од едно друго ниво на власта.

²¹ Merilee, G. S., *Going Local* (Princeton University Press: 2009), 10-16

Bottom-up. Овде за разлика од top-down, локалните граѓани се тие кои се организираат за да донесат подобрување. Обично тие се организираат околу еден заеднички интерес, како на пример, поправање улица, носење чиста вода за пиење, дренажа на ендеци, инсталација на светло и слично. Најчесто тие влијаат преку потпишување петиции и доставување барање до општината за решавање на проблемот. Од стратешка перспектива многу е добро кога има локален придонес бидејќи на тој начин се добива позитивен одговор на самата власт.²²

6. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И ВЛАДЕЕЊЕ

Меѓународните организации ја промовираат децентрализацијата како суштински дел од „пристапниот процес“ за развој, кој примарно зависи од самопомошта на локалните заедници и локалните власти. Меѓународниот монетарен фонд, Светската банка и други меѓународни организации ја препорачуваат децентрализацијата како дел од структуралните приспособувања кои се потребни за пазарот да се обнови, да се зајакне демократијата и да се промовира добро владеење. Националните влади се децентрализирани сè со цел да го забрзат развојот, да ги елиминираат бирократските тешкотии кои се јавуваат од централизираното планирање и управување и да учествуваат во глобалната економија многу поефективно. Сè до 80-тите години од минатиот век, владите се стремееа кон трите примарни форми на децентрализација: деконцентрација, деволуција и делегација. *Деконцентрацијата* бараше административните одговорности да се префрлат од централните министерства на локалната администрација преку воспоставување локални теренски канцеларии и префрлање дел од нивниот авторитет. *Деволуцијата* се стремеше кон зајакнување на локалната власт преку доделување авторитет, одговорности и ресурси преку кои ќе се овозможи обезбедување услуги и инфраструктура, ќе се заштити јавното здравје и ќе се формулираат и ќе се имплементираат политики. Преку *делегацијата*, националната влада го препушти авторитетот за управување на државните фирми, локалното планирање и развој на агенциите за развој.

Новото јавно управување се фокусира на тоа да ја направи власта да биде придвижувана од мисијата, наместо од правилата, да биде ориентирана кон резултатите, да биде претприемачки настроена, со големи очекувања и да работи во полза на граѓаните. Во срцето на овој пристап лежи фактот дека власта мора да

²² Merilee, G. S., *Going Local*, (Princeton University Press, 2009), 124-144

биде децентрализирана за да се постигнат сите утврдени цели; тоа значи дека тимската работа овозможена преку партиципација на граѓаните ќе биде многу поефективна.

Демократското владеење имплицира мандат на владите во кој ќе создадат или ќе ги зајакнат каналите и механизмите за јавно учество во процесот на донесување одлуки, ќе го запазат владеењето на правото, ќе се зголеми транспарентноста во јавните процедури и службениците ќе понесуваат одговорност. Случајот за демократско владеење се заснова на два аргумента: прво, дека тоа овозможува институционална рамка за учество за сите граѓани во економските и политичките процеси; и второ, ги промовира најважните универзални човекови права и вредности како цел самите за себе. Демократското владеење претпоставува дека државата ќе обезбеди слободни и фер избори; соодветно ќе ја децентрализира моќта и ресурсите на локалните заедници; ќе ја заштити независноста на судството и ќе овозможи пристап до истото; ќе го одржува ефикасното функционирање на граѓанските услуги; ќе се залага за поделба на моќта; ќе обезбеди сигурен пристап до информации и независност на медиумите; ќе ги заштити основните човекови права, слободата на организација и слободата на говор; и ќе се залага за цврсти економски политики.

Децентрализацијата пак, го опфаќа не само трансферот на моќ, авторитет и одговорност внатре во власта, туку и споделувањето на авторитетот и ресурсите за оформување на јавните политики во општеството. Во овој голем концепт на децентрализирано владеење, практиката може да се категоризира во четири форми: административна, политичка, фискална и економска.

Административната децентрализација вклучува деконцентрација на централните владини структури и бирократии, делегација на авторитетот на централната власт и нејзините одговорности на пониски нивоа на власт и децентрализирана соработка на владините агенции.

Политичката децентрализација вклучува организации и процедури за зголемено граѓанско учество во одбирањето на политичките претставници и во креирањето на јавните политики; промени во структурата на власта преку деволуција на моќта и авторитетот; споделување на моќта; и институции и процедури кои дозволуваат слобода на собирање и учество на организациите на граѓанското општество во процесот на креирање и донесување политики итн.

Фискалната децентрализација ги вклучува средствата и механизмите за фискална соработка во споделувањето на јавните приходи меѓу сите нивоа на власт; за

фискална делегација во подигање на јавни приходи и распределување на трошоците; и за фискална автономија на државата, регионалните и локалните власти.

Економската децентрализација ги вклучува либерализацијата на пазарот, приватизацијата на државните претпријатија и јавно-приватните партнерства. Децентрализацијата има капацитет да ги зголеми финансиските ресурси на локалните власти и да обезбеди им флексибилност при ефективното задоволување на локалните потреби и барања. Во еден поширок контекст оние што ја промовираат децентрализацијата имаат увидено дека таа го зголемува капацитетот на локалната власт - но и на приватниот сектор и организациите на цивилното општество - да го прошири опсегот на задоволување на потребите на колку што е можно повеќе граѓани. Таа може да биде начин преку кој ќе им се даде поголема политичка репрезентација на различните политички, етнички, религиозни и културни групи без притоа државата да се дестабилизира. Децентрализацијата може да им овозможи на сите три владини институции - владата, приватниот сектор и организациите на цивилното општество - да станат покреативни и иновативни во испорачувањето на потребите на јавноста. Може да им помогне на властите да го балансираат регионалниот развој, да ги зајакнат локалните заедници и да ги мобилизираат приватните ресурси за инвестирање во инфраструктурата и средствата.

Иако многу држави се имаат придвижени кон демократското владеење, нивните обиди да се децентрализираат не биле секогаш успешни. Децентрализацијата многу често потфрла поради ниското ниво на административен и управувачки капацитет на локалните власти и на граѓанските организации. Влијанието на децентрализацијата врз граѓанските организации исто така се разликува од држава до држава во зависност од типот на децентрализација и политичката состојба во државата. Како и секој друг предлог за суштинска промена, децентрализацијата се соочува со отпор од тие чии интереси се „хранат“ од концентрацијата на моќ и ресурсите кај централната власт.

Искуството во земјите во развој покажува дека успешната децентрализација секогаш има потреба од вистинските состојки, вистинското време и секако помалку експериментирање. Состојките се многу добро познати.

Децентрализацијата не може лесно да се започне, ниту пак, да се одржува без силно и посветено политичко водство и на национално и на локално ниво.

Владините службеници мора да сакаат да ги споделат својата моќ, авторитетот и

финансиските ресурси. Политичките водачи мора да прифатат учество во планирањето и управувањето од групи кои доаѓаат од надовр и не се под директна контрола на централната власт или доминантната политичка партија.

Службениците во министерствата мора да сакаат да направат трансфер на оние функции што тие вообичаено ги извршувале на локалните власти и да им помогнат на локалните службеници во развивањето на способноста и тие да ги извршуваат ефективно. Искуството покажува дека децентрализацијата може успешно да се вгради само тогаш кога политиките се соодветно дизајнирани и кога локалните јавни службеници се искрени и компетентни, а националните политички водачи гледаат на локалното зајакнување како на придобивка, а не закана.²³

6.1. Капацитетот на локалната власт и организациите на граѓанското општество

Кога граѓанските организации од типот на земјоделски здруженија, младински клубови, локални ограноци на политички партии, организации за жени итн., се вклучат во процесот на креирање одлуки, можат да станат моќни инструменти за децентрализација и демократско владеење. Тие можат да ја зголемат локалната поддршка и легитимитет за владина интервенција, да ги заштитат интересите на локалните групи и граѓаните и да го прошират опсегот на пристап да основните услуги. Граѓанските организации можат да ја зголемат свесноста на граѓаните за владините проекти и програми и дури и да овозможат некои услуги директно да стигнат до сиромашните. Тие исто така можат да одиграт важна улога во креирањето на политичка свесност меѓу луѓето на локално ниво и да им овозможат на обесправените групи самите да се организираат и да дејствуваат политички. Меѓународните институции за развој и билатералните донори значително го зголемија фондот за донирање финансии за децентрализација на земјите во развој. Преку програмите што тие ги финансираат, придонесуваат за промена во конфигурацијата на моќта меѓу елитите и сиромашните, превенираат од заробување на добрата од страна на елитите и прават напори за искоренување на корупцијата. Така што успешната децентрализација зависи од тоа дали политичките партии и политичките водачи ја идентификуваат децентрализацијата како сериозна цел и со тоа создаваат услови кои промовираат нејзина успешна имплементација. Искуството покажува дека во земјите во развој зајакнувањето на локалните

²³ Cheema G.S. and Dennis, A.R, *Decentralizing Governance*, (Brooking Institution Press, 2007), 2-10

капацитети, кое ја зголемува способноста на институциите, организациите и групите, или на индивидуите со цел поуспешно да можат да ги изведуваат своите функции и да бидат одржливи, е основата за успешна децентрализација.²⁴

6.2. Децентрализацијата и електронското владеење

Глобалните трендови покажуваат пад на довербата во властите. Анкетите покажуваат постојана ерозија на довербата на јавноста во авторитетите и институциите. За отуѓување на граѓаните од власта и јавните работи придонесува и општата перцепција за корумпираност на јавните службеници, недостиг на јавна експертиза за решавање комплексни прашања и некомпетентната политичка структура. Владеењето е важно, но не е доволна гаранција за да ѝ се даде доверба на власта. Да се прифати предизвикот за повторно да се здобие довербата на граѓаните властите мораат да го охрабрат и да го поттикнат учеството на граѓаните во процесот на носење на одлуките, а во исто време истите тие власти да ја зголемуваат својата транспарентност и одговорност. Експертите и истражувачите ја промовираат децентрализацијата како најдобрата алатка која може властите да ги доближи до граѓаните, да го подобри процесот на носење одлуки и го направи процесот на испорачување на услугите многу поефективен. Со цел промовирање на демократските вредности и доброто владеење светот го зафати бран на реформи кои имаа цел лесно предавање на одговорностите и ресурсите на властите на локално ниво. Со други зборови децентрализацијата се појави како еден тренд кој има цел да ја зајакне автономијата на локално ниво преку помагање на граѓанското учество и подобрување на испорачувањето на услугите преку респонзивност, ефективност и ефикасност. Постојат многу причинители кои се двигатели на децентрализацијата иако нејзината цел е владите да ја охрабрат партиципацијата на локално ниво во процесот на донесување одлуки со цел промовирање на граѓанското учество, вклученоста и прифаќање на локалното како свое. Таквата инволвираност во локалното им влева доверба на граѓаните дека одлуките кои се носат ги одразуваат потребите и приоритетите на локалното население.

Оттука, децентрализацијата означува еден нов модел на државно владеење преку редистрибуција на моќта. Од политичка гледна точка целта на децентрализацијата е да ја зголеми локалната партиципација, со што ќе се постигне добро владеење и

²⁴ Cheema G.S. and Dennis, A.R, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*, (Brooking Institution Press, 2007), 15-17

ќе се унапредат демократските вредности. Ако децентрализацијата промовира поголема вклученост на своите застапници, ефикасноста и транспарентноста ќе се подобрат преку подобро операционо планирање бидејќи локалните власти се обучени да го помагаат локалното испорачување услуги и да одговараат на локалните потреби. Меѓутоа, во многу развиени земји недостигот на граѓанска вклученост заедно со ендемските институционални недостатоци и високиот потенцијал за корупција го отежнуваат успехот на децентрализацијата. Имајќи го во предвид ова сценарио, можат ли информатичките и комуникациските технологии да ја направат децентрализацијата и локалното владеење поефективни и позначајни?

Информациските и комуникациските технологии (ИКТ) можат да помогнат да се надминат пречките кои се споменати погоре и да ја направат децентрализацијата ефективна и респонзивна преку зголемување на ефикасноста, транспарентноста, учеството и граѓанската вклученост, и преку тоа ќе се зајакне довербата на граѓаните во власта. Всушност, ИКТ имаат потенцијал да ги промовираат транспарентноста и одговорноста во процесот на донесување одлуки преку подобрување на испорачувањето на основните услуги, обезбедување нови комуникациски канали и развивање на способноста за унапредување на социјалниот и економскиот растеж. Сепак придобивките од ИКТ - подобрување на партиципацијата и граѓанското учество - често се попречувани поради нецелосниот пристап до дигиталните технологии. Многу иницијативи, проекти и програми се развивани од страна на владите со цел да го премостат дигиталниот јаз, како и да ги зајакнат граѓаните и да ги зголемат нивните можности за партиципација.

Информациите, лесниот пристап и партиципацијата се значајни за локалните власти за време на процесот на транзиција кон децентрализација. За таа цел, локалните власти го обучуваат својот кадар со ИКТ, како би можеле да го помагаат процесот на пристап до информации. Банкарските интернет-сметки, базите со податоци, веб-страниците на градовите, платформите за консултации и места од други сфери им се презентираат на граѓаните овозможувајќи им брз и лесен пристап до информации и услуги.

Е-партиципацијата се дефинира како „вкупниот резултат од програмите на граѓаните за охрабрување нивно учество и желбата на граѓаните да го направат тоа“. Целта е да се зголеми граѓанскиот пристап до информации (е-информации), да се вклучат граѓаните во дискусија (е-консултации) и да се поддржи нивното учество во процесот на донесување одлуки (е-носење одлуки). Оттаму, рамката е-

партиципација ги вклучува е-информации, е-консултации и е-носење одлуки и сите тие заедно се многу важни карактеристики на е-демократијата. Имплементацијата на иницијативите на е-партиципацијата може да помогне во поттикнувањето на едно кружење околу трите димензии (фигура 1), со што ќе се зајакне партиципаторната демократија.

Фигура 1. **Трите димензии на е-партиципацијата**



Зајакнување на локалната власт

Локалните институции треба да ја промовираат употребата на ИКТ со цел да го охрабрат локалното вклучување на граѓаните во процесот на донесување одлуки и на тој начин да ја поддржат децентрализацијата и локалното владеење. ИКТ може да ги надмине пречките кои вообичаено би ја попречувале успешната децентрализација. Такви пречки се на пример:

- недостиг на обучени и мотивирани човечки ресурси
- несоодветен и недоволен административен систем за испорачување услуги
- несоодветни ресурси кои би ги пресретнале одговорностите на локалните власти.

Напорите за ваквите пречки да бидат надминати и за да се зајакнат човечките ресурси може да биде поддржано преку тоа што ќе биде обезбеден пристап до алатките на ИКТ.

Суштински предизвик за јавните служби е постојаното надоградување на управувачките и техничките компетенции на јавните службеници.

Висококвалификувани јавни служби бараат нивните службеници исто така да бидат квалификувани, обучени и професионални. Е-учењето може да им обезбеди временска обука на вработените преку која побрзо ќе можат да стекнат нови вештини и знаење за многу помал трошок за разлика ако тоа го прават со традиционалните методи. Интернетот ги урива бариерите на трошок и време, овозможувајќи енормно знаење за кратко време. Користењето на ИКТ создава компетитивна околина за службениците на локалната власт, чиешто знаење и способности за поддршка на процесот на децентрализација се надградуваат и се зајакнуваат.

Предизвикот за децентрализација

Ендемските проблеми на локално ниво, како што се корупцијата, сиромаштијата и недостигот на соодветна инфраструктура, го усложнуваат пристапот и достапноста на ресурсите со што процесот на децентрализација значително се попречува. Корупцијата е опасна препрека за ефективна и значајна децентрализација. Меѓутоа, ИКТ може да помогне во намалувањето на корупцијата и промовирање на демократските вредности преку помагање на правилно споделување и распространување на информациите. ИКТ може да помогне финансиските и административните архиви да бидат консултирани и на тој начин граѓаните да имаат увид во работата на локалната власт и истата да ја контролираат. Тоа може да доведе до транспарентен и одговорен систем, како и подобрување на управувачките операции, со што ќе се подобри ефикасноста на властите, а со тоа и трошокот значително ќе се намали.

ИКТ може да биде многу моќна алатка за децентрализација ако властите обезбедат ефективност и ефикасност во работењето, одговорност пред граѓаните и гласачите и платформи за учество на локалното население. Подобрените механизми за вклучување на граѓаните можат да придонесат за да се гради и да се зајакне довербата во институциите. На тој начин одлуките, кои ќе се носат на локално ниво, ќе бидат резултат на учеството на сите засегнати страни. Постигнувањето на консензус е клучно за дефинирање и имплементирање на јавните политики. Така, ИКТ може да придонесе за многу поодговорна локална власт и демократско владеење. Меѓутоа, недостигот на инфраструктура, на пазар и обучени човекови ресурси, како и неефикасната законска рамка се закана за развојот на ИКТ. Сума сумарум, ИКТ може да ја направи децентрализацијата поефективна и значајна, но не во сите случаи и не без одреден ризик и загуба. За децентрализацијата да биде

ефективна потребно е власта да обезбеди транспарентно и одговорно управување со ресурсите, соодветна соработка на сите нивоа и постојана евалуација на испорачувањето на услугите, со цел да се обезбеди оптимално искористување на сите ресурси кои стојат на располагање. Уште повеќе пак, развојот на капацитетите за зајакнување на општините.²⁵

6.3. Придобивки од децентрализацијата

Реториката и теоријата за децентрализацијата ветуваат подобро владеење и продлабочување на демократијата, ако службениците се директно одговорни за нивните постапки пред граѓаните. Практиката низ годините покажала дека овие не се единствените придобивки од децентрализираните политики. Постои значителен потенцијал за разновидни резултати во локалниот политички контекст карактеризирани со многу поодговорно располагање со ресурсите.²⁶

Децентрализираното обезбедување на услугите очекувано го унапредува квалитетот и ефикасноста на услугите кои граѓаните ги добиваат преку подобреното владеење и алокација на ресурсите. Теоријата тврди дека близината на локалната власт до граѓаните им овозможува тие да можат многу повеќе да влијаат врз локалните службеници, да промовираат натпревар меѓу локалните власти, да ја намалат корупцијата во споредба со таа на централно ниво и да ја подобрат одговорноста. Постојат многу обиди да се карактеризира суштината на децентрализацијата. Овде ќе се укаже на една поедноставена верзија на рамката на децентрализацијата. Во јавноста многу се дебатира на темата децентрализација и сите експерти имаат различно мислење и користат различни структури и терминологији за истата да ја објаснат. Меѓутоа, целта овде не е да се даде дефинитивна и универзално прифатена рамка, туку систематски да се изнесат некои од перспективите на литературата. Ќе споменеме неколку заемно поврзани системски процеси и резултати, споредни резултати и примарни резултати кои често се дел од реформите за децентрализација.

а. Примарни резултати

²⁵ Cheema G.S. and Dennis, A.R, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices* , (Brooking Institution Press, 2007), 43-53

²⁶ Cheema G.S. and Dennis, A.R, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*, (Brooking Institution Press, 2007), 60-72

Постојат неколку примарни резултати кои секогаш се земаат предвид кога станува збор за цели на децентрализацијата. Овде се вклучени подобрувањето на испорачувањето на услугите (ефикасност, еднаквост итн.), подобро владеење (продлабочено и инклузивно), намалување на сиромаштијата, подобрување на стандардот на живот и зголемена стабилност/намалување на конфликтите. Секој резултат е особено сложен и меѓусебно тие се поврзани. На пример, испорачувањето на услугите ги унапредува владеењето и благосостојбата и го намалува конфликтот. Се разбира влијанието на испорачувањето на услугите врз самиот развој е покомплексно и вообичаено се соочува со препреки и потребно му е повеќе време за да се постигне.

б. Споредни резултати

За да може примарните резултати да се постигнат потребно е да се постигнат одредени посреднички исходи. Овде спаѓаат нова или подобрена законска и фискална рамка, развоен капацитет (технички и менаџерски), подобра и појасна одговорност (од дното кон врвот, од врвот кон дното и хоризонтална) преку изборите и други средства и унапреден граѓански капацитет. Ваквите исходи се во интеракција и зависат едни од други со цел да има успешна децентрализација. На пример, подобрен локален капацитет без унапредени канали за сносене одговорност не значи дека ќе резултираат со подобри услуги кои одат во прилог на локалното население.

в. Развојни системски резултати и процеси

Постигнувањето на споредни резултати зависи од тоа колкав е стремежот кон системски развој. На пример, административните реформи кои го создаваат или го подобруваат системот за локална контрола на човековите ресурси, буџетирањето и финансиското управување, фискалните реформи кои ги зголемуваат локалните трошоци и моќта на приходите и самите процеси, и политички реформи кои ги унапредуваат вклучувањето и социјалните услови. Повторно, резултатите и процесите се во меѓусебна зависност. Многу поверојатно е дека фискалната моќ не може многу да се искористи ако не е ставена под контрола на административните и политичките механизми. Дури и ако локалното население учествува во политичките процеси во моментот кога реформите се спроведуваат тие може да се разочараат и да се исклучат од локалната демократија ако увидат дека не добиваат доволно придобивки. Тоа би било можно сценарио ако локалните службеници немаат доволно силни фискални и административни алатки за да ги испорачаат услугите.

г. Контекстуални фактори

Различните фактори, кои потекнуваат од контекстот, можат значително многу да влијаат врз формата на децентрализацијата и како таа ќе се одвива и какви резултати ќе даде во одредена држава. Големината/природата на економијата, степенот на политичкиот и институционалниот развој, демографските и социјалните карактеристики, големината на социјалниот капитал, степенот на урбанизација, економско-политичките фактори и зависноста од помош и многу други, можат да извршат големо влијание врз децентрализацијата.

д. Придонесот и механизмот за поддршка

И како последно, врз обликот на децентрализацијата влијаат придонесот и механизмите за поддршка обезбедени од владата, невладините организации и меѓународните актери. Овде спаѓаат ресурсите, техничката поддршка, градењето на капацитетот и партнерствата. Природата и степенот на тоа кое се инвестира може да ѝ помогне или да ѝ наштети на реализацијата на примарните и споредни резултати. Човечките ресурси на пример, можат да се развијат до степен до којшто ќе можат да придонесат или пак, да ѝ нанесат штета на децентрализацијата. Слично на ова, меѓународната помош може да го промовира ефективното испорачување на услугите или пак, да го поткопа развојот на институциите и потребниот капацитет за стабилен и одржлив перформанс. Во идеален случај придонесот од страна треба да ги рефлектира факторите кои се споменуваат погоре и тие треба да се приспособуваат со менувањето на условите.²⁷

Клучни развојни резултати

а. Испорачување услуги

Ефективност: обучените и екипирани локални власти ќе бидат способни да обезбедат повеќе и поквалитетни услуги поради подобрената респонзивност и ефективност на локално ниво.

Ефикасност: различните студии покажуваат различни резултат за ефикасноста на властите, односно во реализацијата на потребите на локалното население.

Еднаквост: истражувањата посочуваат дека децентрализацијата влијае врз тоа какви резултати ќе донесе еднаквоста на услугите.

²⁷ Local Development International LLC. *The Role of Decentralization/Devolution in improving Development Outcomes at the local level: Review of the Literature and Selected Cases* (Brooklyn, NY, USA, Local Development International, 2013), 2-5

б. Човекови услови и средства за живот

Постојат некои студии кои ја покажуваат поврзаноста меѓу условите во кои луѓето живеат и средствата кои ги имаат со самата децентрализација. Тие се фокусираат на просечните подобрувања на условите во кои населението живее, како на пример, високиот степен на образование, ниската стапка на смртност на децата, високата стапка на имунизација, ниската стапка на невработеност или на редуцираната деградација на околината за живеење.

в. Владеење

Некои други студии ја покажуваат улогата на децентрализацијата и нејзиното влијание врз владеењето, вклучувајќи ги и јавната инклузија и партиципација, транспарентноста и одговорноста, демократизацијата и демократската стабилност и алокацијата на ресурсите.²⁸

Децентрализацијата е динамичен процес кој се соочува со уназадувања како и со напредок, кој носи многу нови можности и подобрувања во перформансот и кој го адресира диверзитетот во новите одговорности и ресурси.

7. ПОЛИТИЧКА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Терминот децентрализација во себе обединува неколку концепти вклучувајќи ги и деволуцијата, деконцентрацијата, делегацијата и делокализацијата. Во многу случаи некоја политика од областа на децентрализацијата, која ветува многу успех во себе, ќе вклучува многу примери од сите овие погоре споменати концепти. Овде ќе споменеме како политичката децентрализација, односно деволуцијата е дизајнирана и имплементирана и колку успешна се покажала во постигнувањето на поставените цели.

Политичката децентрализација може да се разбере како една од следниве дефиниции: префрлање на моќта на одреден политички естаблишмент и претставници на централната власт на локалната власт; и префрлање на моќта и авторитетот за носење економско-социо-политички одлуки од централната власт на локалната власт и заедница. Политичката децентрализација најдобро се разбира преку овие две рамки така што моќта и авторитетот на одлучување не е ограничен

²⁸ Local Development International LLC. *The Role of Decentralization/Devolution in improving Development Outcomes at the local level: Review of the Literature and Selected Cases* (Brooklyn, NY, USA, Local Development International, 2013), 12-15

на избраните водачи или претставници на власта, туку го вклучуваат целосниот трансфер на носење одлуки од централната власт на локалните власти, авторитети, односно заедници. Овде е потребно структурно уредување кое оди подалеку од само носење власт на локалните власти. Потребен е процес кој ги комбинира вертикалната и хоризонталната децентрализација.

Вертикалната децентрализација ги префрла авторитетот и моќта од централната на локалната власт; хоризонталната децентрализација пак, ги зајакнува локалните заедници и им овозможува авторитетот кој ним им е даден да го искористат колку што е можно подобро, особено околу анализата на проблемите, поставување приоритети, планирање и одговорност од страна на водството и актерите од власта на сите нивоа. За хоризонталната децентрализација многу е важен развојот на граѓанското општество како и структурираната локална власт на начин на кој таа законски ќе биде приморана да бара и да ја промовира партиципацијата на локалното население во поставувањето на приоритети и планирањето на процесот на носење одлуки кои локалната власт ќе ги имплементира во еден цел ранг составен од економско-социо-политички активности.²⁹

8. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Концептот на фискална децентрализација не може да биде изолоран од останатите реформи. Локалната власт со слабата и ниска политичка одговорност и институционален капацитет не може да ги искористи ресурсите доволно добро. Со цел фискалната децентрализација да биде ефективна многу е важно да се разбере каков е контекстот на истата.

Потребни се неколку клучни елементи за ефективен меѓувладин фискален систем.

Улогата на локалните власти: децентрализација на функции и приходи

Од децентрализацијата се очекува да ја подобри ефикасноста во користењето на ресурсите бидејќи граѓаните можат да изберат микс јавни услуги и приходи кои најдобро ги пресретнуваат и ги задоволуваат нивните потреби. Принципите за децентрализација на приходите се исто така дефинирани; на пример, основните приходи на локалната власт треба да се движат во рамките на фискалниот систем на истата, не треба да се во натпревар со централните приходи и треба да воспостават врска меѓу плаќањата и пиродбивките.

²⁹ Cheema G.S. and Dennis, A.R, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*, (Brooking Institution Press, 2007), 76-78

Издначување на фискалната неурамнотеженост: меѓувладиниот трансфер систем

Повеќето држави ги користат меѓувладините трансфери кои им помагаат да го покријат фискалниот расчекор или недостатокот на приходи на локално ниво. Тие исто така служат за прераспределбите, помагајќи да се намалат разликите во фискалниот капацитет и можат да ги охрабрат расходите да се движат во правец на задоволување на националните приоритети.

Локални развојни влади: пристап до инвестициски капитал

Локалните влади во многу држави во развој поголемиот дел од својот капитал го добиваат од трансферите од централниот буџет, иако во некои случаи можат да направат позајмици.

Алтернативен механизам: дополнување на приходите и градење на капацитетот

Постојат алтернативни механизми кои се користат за поддршка на реформите. Развојот на општините преку финансии од фондови спонзорирани преку донатори се користат веќе подолги години. Тие генерално се насочени кон вложување на нивните инвестиции во општини каде што се забележува поголемо учество од страна на граѓаните.

Дискусијата погоре помага да се објасни зошто фискалната децентрализација се развива многу нерамномерно во државите во развој. Брзо дизајнираните или имплементирани технократски реформи потфрлаат во препознавање на клучниот предизвик за децентрализацијата, а тоа е менувањето на ставот за тоа како јавниот сектор треба да функционира. Централните службеници можеби се навикнати на вршење контрола во носење одлуки на локалните власти; тие можеби немаат ништо против таа контрола и можеби не се чувствуваат одговорни пред граѓаните, кои пак може да имаат ниски очекувања од локалната власт и мал поттик за истите да ги финансираат. Ваквите ставови и искуства не се менуваат брзо и без многу трпелива консултација, градење на капацитетот, подобрен перформанс на локалната власт и поддршка од страна на донаторите. Историските и контекстуалните фактори - основите на моќта, динамиката на политиката и институционалните идентитети и капацитети - фундаментално определуваат како децентрализацијата ќе се развива во одредена држава.³⁰

³⁰ Cheema G.S. and Dennis, A.R, *Decentralizing Governance Emerging Concepts and Practices*, (Brooking Institution Press, 2007), 131-137

8.1. Контекстуализација на фискалната децентрализација

Фискалната децентрализација ја опфаќа димензијата на јавни финансии за децентрализација генерално, дефинирајќи како и на кој начин расходите и приходите се организирани меѓу себе и меѓу различните нивоа на власт во националната политика. Реформите на децентрализацијата овозможуваат функционирање на локалната власт како што е случајот во многу држави и тоа имплицира дека тие имаат автономија во својот авторитет од централната власт, но се одговорни пред локалните граѓани за управувањето со јавните добра и услуги кои тие ги испорачуваат. За локалната власт да може целосно да ги испорача потенцијалните придобивки на децентрализацијата, таа мора да има фискална моќ. На тој начин фискалната децентрализација може да се дефинира како оспособување на заедниците и граѓаните преку фискално оспособување на нивните локални власти. Пренесувањето на улогите и одговорностите за фискална децентрализација на локалните власти го поставува клучното прашање за тоа како ќе се финансираат тие расходи. И затоа пренесувањето на одговорностите за расходи за смета за првиот „столб“ на децентрализационата фискална реформа. Фискалната децентрализација не го поставува само прашањето за пренесување на ресурсите на различни нивоа на локалната власт. Туку исто така се грижи за степенот до кој локалните власти можат да ја користат моќта која им е дадена, односно колку авторитет и контрола практикуваат врз користењето и управувањето со деволвираните финансии. Додека локалната моќ врз потрошувачката е важна, успешната фискална децентрализација оди рака под рака со политичката и административната децентрализација. Прво, ако локалната власт нема политичка моќ добиена преку демократски избрани претставници и совет, тогаш локалните заедници и граѓаните нема да можат да бараат од истите одговорност. Второ, ако локалната власт нема административна контрола врз услугите кои треба да ги испорачаат, тогаш локалните власти немаат реална моќ да им служат на граѓаните во нивната општина. За крај, успешната фискална децентрализација бара да се има значаен дијалог меѓу локалната и централната власт, соодветен сет правни и институционални алатки за локално управување и создавање поттик во самиот систем.

8.1.1. Принципи на фискалната децентрализација

Иако фискалната децентрализација опфаќа широк спектар на политички одлуки, сепак таа може да се разгледува низ четири основни столбови:

1. Пренесувањето на одговорностите за управување со расходите на различни владини нивоа: кои се функциите и одговорностите за трошење на секое ниво од власта?
2. Распределбата на даноците и изворите на расходи на различни владини нивоа: на локалните власти им се доделуваат одговорности за управување со даноците, кои оданочени или неоданочени извори ќе им бидат достапни на истите за да можат да ги извршуваат своите одговорности?
3. Меѓувладини фискални трансфери: централната власт им обезбедува на локалните власти дополнителни ресурси преку системот на меѓувладини фискален трансфер или грантови.
4. Позајмување: локалната власт може да позајмува (на различни начини) за да ги финансира своите финансиски дефицити.

- *Одговорности за расходи*

Клучниот принцип за одредување ниво на власта кое ќе се извршува во фискалниот децентрализиран систем на власта е познат како „принцип на субсидијарност“. Според него, функциите на владата треба да бидат припишани на најниското ниво на владата кое е ефективно и кое може да ја извршува истата функција - ако малата локална власт може да обезбеди предучилишни услуги, тогаш треба да го направи тоа - според принципот на субсидијарност.

Принципот на субсидијарност упатува на тоа дека централната власт најдобро ги извршува следните три функции:

- 1) Обезбедување јавни добра и услуги од кои придобивки има целата држава (на пример, одбрана);
- 2) Прераспределба на приходот или на социјалниот надоместок: затоа што прво, локалната власт по својата природа нема можност да ги адресира разликите во приходот меѓу различните општини и региони, и второ, ако локалната власт зема учество во прераспределбата на приходите, тогаш богатите семејства и фирми нема да бидат поттикнати да го прават истото;
- 3) Владини активности кои вклучуваат прелевање или „екстерналии“, односно пазарен неуспех меѓу локалните влади: локалните власти не можат да обезбедат доволно од некои одредени јавни услуги, ако нивните активности вклучуваат повеќе трошоци и економски шокови.

- *Распределба на приходи*

Треба да се нагласи дека во повеќето држави едноставно на локалните власти не е возможно да им се доделат извори на приходи кои ќе соодветствуваат на нивните расходи. Дополнително, важно е да се напомене кои извори на приходи им одговараат на локалните власти за да бидат нивни извори на приходи бидејќи некои даноци подобро е да се остават во надлежност на локалната власт, а некои е подобро да останат во надлежност на централната власт. Примери на соодветни локални извори на приход се следниве:

- даноци од имот;
- даноци од продажба на мало;
- бизнис-даноци;
- данок на личен доход;
- данок за возила и
- данок за користење услуги.

Некои извори пак, е подобро да останат во надлежност на централната власт, како на пример ДДВ, данокот за приходи на големите фирми и даноците од трговија (увоз/извоз).

Децентрализацијата на приходите често предизвикува зголемена локална фискална нееднаквост - со тоа што побогатите општини имаат можност да соберат поголеми приходи за разлика од посиромашните.

- *Меѓувладини фискални трансфери*

Трансферите се грантови кои се даваат од едно ниво на власта на друго ниво со цел да се финансираат јавни услуги. Трансферите може да се користат за различни цели:

- „Вертикален“ фискален баланс (обезбедување дополнителни ресурси на локално ниво за да може да има баланс меѓу фискалните потреби и потребните ресурси кои им се достапни на различните нивоа на власта);
- „Хоризонтален“ фискален баланс (обезбедување фискален баланс во прераспределбата на ресурсите меѓу единиците на власта на истото ниво на власт);
- Финансирање конкретни национални приоритети; или
- За да може да им се спротивстават на ефектите односно на екстерналиите од локалното прелевање.

За жал, и покрај тоа што постојат многу добри фискални политики за меѓувладини трансфери, во практиката ваквите трансфери се употребуваат од страна на централната власт за да ја одржува контролата врз локалната власт преку условување за доделување грант. Меѓутоа, постојат универзално прифатени принципи за тоа што треба еден трансфер на финансиски ресурси да вклучува:

- Обезбедување приходна компетентност: формулата за трансфер треба да обезбеди соодветен извор на ресурси за локалната власт.
- Трансфер системот треба да ја зачува автономијата на локалното ниво во рамките на националните приоритети. Со таквата рамка локалните власти можат да ја задржат моќта врз креирање на сопствен буџет.
- Унапредување на еднаквоста и фер играта: механизмот за трансфери треба да поддржува фер распределба на ресурсите.
- Стабилност: трансферите треба да бидат обезбедени во разумен рок.
- Едноставност и транспарентност: формулата за трансфер треба да биде едноставна и транспарентна и треба да има не повеќе од еден приоритет одеднаш.
- Компатибилна стимулација: системот за трансфер не смее да предизвикува негативни стимулации за мобилизација на локални приходи и не треба да предизвикува неефикасен избор на трошоци.
- Фокусот да биде на испорачувањето на услугите: трансфер системот треба да биде повеќе фокусиран на побарувачката, отколку на снабдувањето на локалните власти.

- *Позајмување на локалната власт*

Фискалниот баланс на локалната власт се дефинира како разликата меѓу трошоците и сопствените извори на приходи и трансфери. Локалното позајмување може да биде типично за одредени видови локално трошење, како што е на пример, одговорното позајмување за долгорочни капитални развојни проекти, но генерално не се позајмува за тековно трошење. Локалното позајмување исто така е често ограничено од недостатокот на кредитна способност на самата локална власт во многу земји во развој, особено во оние рурални локални власти.

Присуството на добро дефинирана локална рамка за позајмување и издавање

обврзници е од суштинска важност за обезбедување на ограничувањата на буџетот на локалната власт.³¹

8.2. Фискалната децентрализација и еманципација

Како што знаеме фискалната децентрализација е сет правила кои ги дефинираат улогата и одговорностите меѓу различните нивоа на власт за фискалните функции, вклучувајќи ги и планирањето и подготовката на буџетот, реализацијата на буџетот, собирањето приходи, меѓувладината прераспределба на буџетски ресурси и позајмување на јавниот сектор. Фискалната децентрализација лежи во основата на секој децентрализиран локален систем бидејќи неговите правила дефинираат како ќе се собираат и ќе се распределуваат финансиските средства кои се користат за да одговорат на барањата на граѓаните. Способноста на локалните власти да носат фискални одлуки преку кои ги обезбедуваат услугите на локалниот сервис е предуслов за гласачите да можат да го оценат перформансот на нивните локални избраници со цела почит кон количината и квалитетот на услугите кои ги добиле за возврат на даноците што ги плаќаат.

Фискалната децентрализација и фискалната еманципација на локалните власти се традиционално поделени на четири елементи или „столбови“, имено (1) доделување одговорности за трошоците; (2) одговорности за приходите и приходите на локалната администрација; (3) дизајнот и обезбедувањето на меѓувладините фискални трансфери, и (4) долгот и позајмувањето на локалните власти. Секој од овие елементи потенцијално ја обезбедува локалната власт со авторитет и фискална дискреција, но секој столб мора да вметне механизам за фискална одговорност за да се осигури дека локалните службеници ги менаџираат локалните финансии на одговорен начин.

8.2.1. Одговорности за трошоци

Способноста на локалната власт да одговори на барањата на граѓаните зависи од доделените функции на локално ниво и од големината на достапната дискреција на локалната власт самата да носи буџетски одлуки со цел обезбедување на локалните јавни услуги. Фискалната дискреција на локалната власт - без обзир на тоа дали таа се однесува само на расходите или само на приходите - исто така, ги охрабрува граѓаните да земат учество во процесот на носење одлуки, да ги

³¹ UNDP Primer. *Fiscal Decentralization and Poverty Reduction*, (New York, USA, UNDP, 2005) 2-6

надгледуваат локалните финансии и да се осигурат дека локалните финансии се користат соодветно на приоритетите поставени во буџетот. Повеќето држави ги даваат одговорностите за функции и одговорностите за расходите во согласност со принципот на субсидијарност, според кој ако една функција може ефикасно да биде завршена од најниското ниво на власт тогаш истата се дава на тоа конкретно ниво на власт. Иако не секој модел одговора на секоја држава, сепак од принципот на субсидијарност произлегуваат два типа на локални функции, *ексклузивни* локални функции (од свои сопствени ресурси) и *истовремени* функции (тоа се јавни услуги кои се обезбедуваат локално, но кои се спонзорирани од централната власт преку меѓувладини трансфери).

8.2.2. Одговорности за приходите и приходите на локалната администрација

Локалната власт во развиените како и во земјите во развој во голема мера се потпира на своите локални извори на приходи, со цел да може да ги финансира реалните трошоци на општината. Приходите кои спаѓаат овде ги вклучуваат даноците (на пример, данокот на имот), корисничка такса (на пример, комунална такса, такса за издавање лиценци и дозволи) и продажбата или изнајмувањето на државно земјиште или имот. Целосната автономија на локалните приходи сугерира дека локалната власт е способна сама да ги поставува основите за даноци и такси и да располага и да ги собира приходите.

8.2.3. Меѓувладини фискални трансфери

Во повеќето држави локалната власт најголемиот дел од своите финансии ги добива од меѓувладините фискални трансфери. Трите главни елементи на меѓувладиниот трансфер систем имат сериозни импликации врз степенот на дискрецијата на локалната власт и нејзината одговорност: 1) начинот на кој се одредува целосната сума која треба да се префрли; 2) начинот на кој се распределуваат самите финансии; и 3) ефикасноста со која префрлените ресурси се користат на локално ниво. Влијание врз ефикасноста најчесто има степенот на условеност или неусловеност кој им се поставува на локалните власти кога им се даваат финансиските ресурси.

За жал, во многу земји во развој меѓувладиниот систем за трансфер е многу слаб и често има непосакувани карактеристики. На пример, ако дистрибуцијата на меѓувладините трансфери се одредува од централната власт на ад хок и нејасен начин, трансфер системот во тој случај може да го поттикне зголемувањето на

недоволниот и сиромашен буџет поради несигурноста на локално ниво во однос на примањето на приходите. Таквите нејаснотии може да доведат до слаби буџетски практики и да го ослаби односот меѓу локалната власт и граѓаните пред кои таа е одговорна. Слично на ова, прекумерните рестрикции наметнати од страна на централната власт за користењето на финансиите многу често ја намалуваат можноста на локалната власт во целост да ги пресретне преференциите и барањата на граѓаните. Неретко тие трансфери се специфично наменети за инфраструктурни проекти или конкретни локални трошоци одобрени од централната власт, како на пример, платите за локалните службеници. Таквата контрола од страна на централната власт и несигурноста која произлегува од неа ја поткопуваат стабилноста и предвидливоста на локалното креирање политики и исто така го прави системот склон кон политички притисоци.

8.2.4. Долгот на локалната власт и нејзиното позајмување

Позајмувањето на локалната власт е многу значаен извор на финансии со цел финансирање на локалните инфраструктурни проекти за развој, особено во државите каде што сопствените извори на приходи не успеваат да ги задоволат потребите и барањата за инвестиции. Меѓутоа, неодговорното позајмување или прекумерната зависност на централната власт може да создаде негативен ефект за финансирањето на локалната власт и потенцијално може да ја стави макроекономската стабилност во ризик. Затоа, позајмувањето на локалната власт, ако е можно, треба да биде соодветно надгледувано од страна на централната власт преку поставување соодветни правила и процедури при постапката на позајмување. Како резултат на тоа, во земјите во развој, многу централни влади го забрануваат позајмувањето на локалната власт.³²

8.3. Фискалната автономија на македонската локална власт

Локалниот финансиски систем беше една од најголемите слабости на општините во Македонија во минатото. На општините им недостигаше стабилна и соодветна финансиска основа. Од 2002 година, Македонија ја извршуваше една од најактивните децентрализациски реформи на Западен Балкан. Усвојувањето на

³² Jamie, B. and Serdar, Y. *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*, (Washington, D.C. Urban institute on International Development and Governance, 2010), 17-20

законот за финансирање на локалната власт во септември 2004 беше „точката пресвртница“ во преземените локални реформи во Македонија.

Предвидени се две фази во процесот на фискална децентрализација:

- 1) Од почетокот на јануари 2005 година Владата ќе префрла финансии на новите општини задржувајќи ја големината на поранешните субвенции, но овојпат дистрибуирајќи ги само на неколку единици. Тие финансии се користеле за поддршка на образованието, здравството и социјалната заштита на локално ниво.
- 2) Во подоцнежната фаза, кога македонските општини ќе бидат подготвени, ќе им биде дозволено самите да ги оданочуваат граѓаните во нивната општина и на тој начин да собираат приходи. Се очекува оваа фискална автономија значително да ги зголеми приходите на локалните власти.

Според законот за финансирање на локалната самоуправа донесен во септември 2004 година општините треба да се финансираат од сопствени ресурси и од трансфери од централниот буџет. Сопствени ресурси на македонските општини се: данок за имот, данок за наследство, данок за примање подарок, приходи од поседување друг имот, казни, локални такси, донации, подигнување финансии од страна на општината, процентот од данокот на доход и данокот на додадена вредност. Трансферите од централниот буџет најчесто се користат за извршување на специфични задачи.

Централната власт задржува дел од својата контрола врз редистрибуцијата на даноците на општините. Предвидени се четири фази во процесот на редистрибуција на даноците:

- 1) Парламентот ги одредува просечните трошоци по глава на жител за целата држава;
- 2) Овој просек се множи со бројот на жители на секоја општина;
- 3) Потенцијалот за приходи за секоја општина се пресметува како збир од сопствениците на ресурсите, и
- 4) На општините чиј проектиран трошок го надминува приходот им се доделува грант кој треба да им помогне да ја надминат разликата.

Што се однесува на трансферите добиени од државата се формира т.н. Државна комисија за да ја надгледува способноста на општините да се справат со трансферите од буџетот. Откако ќе се воспостави соодветна способност

трансферот да се прими, тогаш истиот се испраќа. Законот не им дозволува на локаланите власти да ја формираат стапката на нивните сопствени даноци, но сепак, остава простор истото да се направи.

Поради децентрализацијата на финансискиот систем се очекуваат некои позначајни проблеми. Градоначалниците се жалеле на недостаток на фондови за нови административни кадри. Централната власт иницијално обезбедила дел од тие средства со цел да се избегнат злоупотреби. Исто така, на општините им беше забрането две години самостојно да подигаат средства.

Друг проблем е големиот долг на општините. Некои општини имаат долг кој е десетпати поголем од буџетот на нивните општини. Плаќањето на овие долгови мора да се изврши преку буџетите на општините бидејќи централната власт не сака да обезбеди средства за таа ставка, а меѓународните претставници исто така не сакаат да помогнат во тој дел.

Процесот на децентрализација во Македонија првенствено се искористи за да се постигнат политички цели. Постои опасност дека недостигот на координација и ефикасност на централно ниво ќе се повтори и на локално ниво и вработувањето во локалната администрација ќе се врши по пат на политичка припадност, етничка заднина, бизнис-интереси итн.³³

9. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ВО ПОРАНЕШНИТЕ ЈУГОСЛОВЕНСКИ ЗЕМЈИ

Иако поранешните југословенски земји споделуваат заедничка економска, историска, политичка и општествена средина, секоја од нив посебно си ги скроила своите политики за финансирањето на своите локални единици соодветно на специфичниот контекст во кој тие се наоѓаат.

Во поранешна Југославија децентрализацијата доведе во зголемување на нееднаквостите кои многу малку беа коригирани од властите. Фискалните одговорности беа децентрализирани и до крајот на 80-тите години од минатиот век елитите во секоја држава имаа преземено најголем дел од инвестициските проекти, секако со интерес во нивна корист. Со распадот на Југославија поголемиот дел од овие проблеми исчезнаа затоа што немаше единствен политички ентитет кој ќе биде одговорен за регионалната редистрибуција. Наместо проблемите за справување со приходи и расходи, пресретнување на различни преференци на населението, дизајнирање ефективни политики за фискална редистрибуција меѓу

³³ Elena, G. *The State of Local Democracy*, (Brussels, Belgium, EU Committee of Regions, 2006), 109-111

општините, наметнување стриктен буџет и превенирање на локалниот долг, фокусот се помести на самите републики кои сега веќе станаа самостојни држави со надлежност самите да ги решаваат овие проблеми. Во југословенските земји транзицијата од социјализам во пазарно ориентирана економија доведе до длабока трансформација и на економиите, но и на политичките институции. Како што транзицијата напредуваше, политичката децентрализација го намали доминирањето на централните државни институции над самиот пазар и ја помогна демократизацијата и ја зајакна позицијата на граѓаните.

Постои и друга група земји (Босна и Херцеговина, Косово и Македонија) кои ја присвоија територијално - административната реорганизација како метод на деактивирање на етничките тензии во едно постконфликтно општество.

Теоремата на Оат позната и како прва генерација на теорија за децентрализација, тврди дека децентрализацијата има својство да ги доближува одлуките до населението што гласа за нив, и затоа различните управи можат да изберат микс услуги што најмногу ги одразуваат преференциите на локалното население. Како одговор на ова, редистрибутивните политики мора да бидат извршени од страна на централната власт преку фискални трансфери и ова бара од централната власт да има контрола врз поголем опсег на приходи. Овој аспект од проблемот е познат како припишување на одговорности за приходите и може да ја зголеми вертикалната нерамнотежа меѓу централната и локалната власт ако ресурсите доделени од страна на централната власт се недоволни за локалната власт да може да ги покрие сите трошоци потребни за обезбедување на локалните јавни услуги. Фокусот на теоријата на втората генерација е помалку на оптималното ниво и опсегот на приходите и трошоците, а повеќе на политичките интереси кои стојат зад фактичкото ниво на самите одговорности.

Децентрализацијата одигра интегрална улога во политичката транзиција кон демократија на поранешните југословенски земји.³⁴

9.1. Македонија - ефикасност на локалните власти и етничката поделеност

Во процесот на македонската децентрализација можат да се забележат три процеси. Првиот од овие периоди е од 1991 до 1995 година во кој општините беа оставени без компетенции и со недоволно финансии. Тоа е периодот на централизација.

³⁴ William, B. Sanja, K. and Katarina, Dj. *Fiscal Decentralization, Local Government and Policy Reversals in Southeastern Europe*, (Switzerland, Palgrave Macmillan, 2018), 2-13

Вториот период траеше од 1995 до 2005 година, во кој беше постигната макроекономска стабилност, но општиот економски перформанс беше значително слаб. Беа донесени нови закони за локална самоуправа и територијална организација, според кои имаше 123 општини. Македонија ја потпиша Европската повелба за локална самоуправа во 1996 година и наредната година ја ратификуваше. Многу наскоро, во 2002 се донесе нов закон за локална самоуправа.

Третиот период од децентрализацијата во Македонија започна во 2005 година и сè уште трае. Правото на локална самоуправа е една од основните вредности во Уставот од 1991 година.

Територијална организација

Развојот на децентрализацијата во период по стекнувањето на независноста во себе донесе микс од многу политички недостатоци и етнички препирки. Всушност, по независноста и почетокот на транзицијата, моќта беше сконцентрирана и централизирана. Единствените надлежности кои општините ги поседуваа беа во сферата на комуналните услуги. Во тој период, па сè до 1996 година Македонија наследи територијална организација со 34 општини. Беше донесен нов закон за територијална организација во 1996 година во кој вкупниот број на општините изнесуваше 123 општини. Со новиот закон за територијална организација од 2004 година, локалната власт во Македонија беше реструктурирана и бројот на општините се намали на 84 општини со Град Скопје како посебна единица на локалната власт. Според некои анализи и истражувања, најефикасните општини во Македонија се оние чие население брои околу 10.000 граѓани.

Децентрализација на функциите

Во 2005 година Владата усвои детален план за трансфер на надлежностите и ресурсите. Во овој план деконцентрираните оддели на некои министерства беа предадени во надлежност на локалната власт. Во 2002 година законот за локална самоуправа ги регулираше надлежностите на локалната власт, како на пример, просторното планирање и уредување на просторот; заштита на околината; локалниот економски развој; комуналните услуги; културниот развој во согласност со националната програма за култура; спорт и рекреација; социјална заштита и грижа за децата; фондации за образование, финансии и менаџмент на основното и средното образование во соработка со централната власт; организација на

транспортот и храната за студентите и студентските домови; здравствената заштита, менаџирањето на системот за здравство и примарна здравствена нега; заштита од пожари и слично.

Во согласност со законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа процесот на децентрализација вклучуваше две фази. Првата фаза започна на 1 јули 2005 година, додека втората фаза започна на 1 јули 2007 година, но само за општините кои ги исполнуваа критериумите.

Првата фаза се однесуваше на градењето, одржувањето и операционите премиси за образование, социјални услуги и култура. Оваа фаза се совпаѓаше со доделувањето на грантови од страна на централната власт, со намера да ги покријат оперативните и материјалните трошоци, како греење, комуникација и транспорт, материјални трошоци, поправки, одржување итн.

Втората фаза беше иницирана во 2007 година со деволуцијата на платите на наставниците и некои други професии и воведувањето на блок дотациите. За време на втората фаза, блок дотациите сè уште се исплаќаа за материјални трошоци и трошоци за одржување, но дополнително се исплаќаа и за плати и добивки за самите вработени.

Меѓутоа, за време на третиот период на децентрализацијата која започна во 2005 година, деволуцијата на приходите ја претходеше трансферот на надлежностите. Фискалните потреби или фискалниот капацитет на општините не беше проценет. Планирањето на буџетот се засноваше на историска анализа, и понекогаш некои трошоци се земаа предвид. Транзициските трошоци поврзани со демографијата, економијата и институционалните промени, кои земаа замав за време на транзицијата, дополнително создадоа потреба за нови графи трошоци, но дизајнот на меѓувладините трансфери не ги зеде предвид овие промени кога го нагласуваше финансискиот јаз на локалните власти. Вкупните трошоци на локалната власт изразени процентуално во БДП постојано се зголемуваа во периодот од 2000 до 2006 година, особено по почетокот на третиот период на децентрализацијата во 2005 година. Така, расходите во 2006 година како процент од БДП изнесуваа 37% во 2006 споредено со 2005 година. По 2006 година, за време на третиот период на децентрализацијата, трошоците во втората фаза, кога почнаа да се исплаќаат блок дотациите од централната власт, се зголемија. Во расходите на локалната власт најголем процент земаат платите за вработените, и многу малку финансии остануваат за инвестиции и развој.

Голема промена во распоредот на финансиите на локалните власти донесе новиот закон за локална самоуправа со којшто се уредуваа даноците од имот. Од тој момент тие почнаа да се слеваат на контото на општините, но и моќта општините самите да ја одредат стапката на некои конкретни даноци. На тој начин, општините почнаа да ја искусуваат деволуцијата во фискалната сфера преку администрација на своите сопствени ресурси. Структурата на приходите на локалната власт во Македонија претставува микс од даноци од сопствени извори, споделувани даноци и трансфери од централната власт.

Приходите од сопствените извори се добиваат од данокот од имот, дел од персоналниот данок на доход, комуналните даноци и административните такси, данокот кој се добива при продажба на средства и дел од ДДВ. Донациите се категорија која доаѓа од странство, особено во образовниот сектор. Само-финансирањето е извор на приход кој се добива од корисниците на буџетот на локалната власт (училиштата и градинките) преку финансиско учество од страна на родителите и организацијата на екскурзии. Трансферите од централната власт најчесто се приходи од блок дотации за плати за наставниците и вработените во образованието, градинките и библиотеките. Меѓутоа, сопствениот извор на приходи во 2010 година порасна за 27%. Фискалната зависност на локалната власт од страна на централната власт се намали во периодот од 2008 до 2015 година, достигнувајќи помалку од 50% во 2015 година.

Позајмувањето на локалната власт

Во согласност со Законот за финансирање на локалната самоуправа локалните власти може да позајмуваат, секако тоа мора да биде одобрено од страна на централната власт, односно од страна на Министерството за финансии. Постојат краткорочни и долгорочни позајмици кои се одликуваат со екстремни правила за позајмување и враќање на парите. Генерално, локалната власт може кратокрочно да позајмува, но парите морат да бидат вратени во рок од 12 месеци од денот на потпишување на договорот за позајмување.

Тие исто така можат да позајмуваат пари и на долг рок за капитални проекти и инвестиции, но и за да отплатат долгови, да дадат гаранции и во случаи на природни непогоди и катастрофи. Советот на локалната власт го одобрува позајмувањето откако ќе донесе позитивна одлука за истото. Финансиската нестабилност се случува ако сметката на локалната власт е блокирана повеќе од шест месеци или ако условните обврски го надминат пропишаниот праг.

10. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Поим и значење на локалната самоуправа

Науката за локална самоуправа и теоријата развиле голем број дефиниции кои го даваат значењето на локалната самоуправа. Такви дефиниции се следниве:

Според **Редфиелд (Redfield)**, локалната самоуправа се дефинира како остварување на граѓаните во рамките на фокусот, односно преку нивните избрани претставници, на функциите и овластувањата кои им ги доделил законодавецот или кои им припаѓаат врз основа на општото право (Common Law).

Според **В. Робсон (W. Robson)** локалната влада претпоставува постоење територијална, несuverена заедница која има права утврдени со закон, за да може да ги уредува сопствените работи. Тоа значи, дека мора да постои локална власт со нормативни овластувања, независна од надворешната контрола, како и учество на локалната заедница во управувањето со сопствените работи.

Според **В. Андерсон (W. Anderson)** локалната власт, односно единицата на локалната власт ги има следните карактеристики: 1) територија; 2) население; 3) организација; 4) посебен правен идентитет; 5) автономија; 6) овластување и функции на управување; 7) фискална независност.

Според **Ханс Петерс (H. Peters)** во „Прирачникот за комунална наука и практика“ ги дава следните елементи кои се од голема важност за локалната самоуправа: 1) заеднички јавни задачи; 2) сопствена одговорност; 3) управа во свое име; 4) правна личност на заедницата; 5) сопствени избрани тела; 6) инкорпорирање во државата; 7) надзор на државата.

Според **Бродкин (Brodkin)**, локалната самоуправа е децентрализирано владеење што се врши во рамките на еден систем кое има законски гаранции и каде што

постојат блиски врски и односи на локалните органи и тела со локалната територија и население.³⁵

Општествениот и државниот карактер на локалната самоуправа се отсликува преку механизмите кои нужно посочуваат на заемни односи меѓу граѓанското општество и државата. Токму тие ја определуваат основната и водечка улога на локалната самоуправа во рамките на една држава. Оттука, природно е локалната самоуправа да се поистоветува со децентрализацијата и со деконцентрацијата.

Децентрализацијата се сфаќа како пренос на надлежностите преку т.н. центри на споделена моќ, класичен пренос на надлежностите и одговорностите на локалната власт, додека пак, деконцентрацијата се сфаќа како овластување за конкретно пренесување на моќта од центарот на локалните органи.

Оттука, во државите каде што има висок степен на демократски развој, локалната самоуправа се разгледува како концепт за поделба на моќта на вертикално ниво преку обезбедување логична дистрибуција на ресурсите, кадарот и надлежностите на сите нивоа на власта, многу повеќе отколку како концепт за иницијатива на локалното население.

Во поедноставена дефиниција, под поимот локална самоуправа најчесто се подразбира облик на управување во основните и пошироките локални заедници (места, општини, градови итн). Во оваа смисла може да се каже дека локалната самоуправа претставува облик на управување во локалните заедници во кои граѓаните непосредно или преку претставнички тела и други локални органи, што самите ги избираат, одлучуваат за интересите и работите од локално значење во определени области на општествениот живот во локалната заедница.

Правото на локална самоуправа, гарантирано во уставниот поредок, подразбира право на граѓаните да можат да одлучуваат за локалните работи во нивен интерес.³⁶

Односот меѓу локалната самоуправа и државата

³⁵ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*, (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 22-23

³⁶ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*, (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 24-29

Локалната самоуправа не би можела успешно да се реализира во практика ако локалните единици немаат обезбедени сигурни финансиски средства за остварување на работата од својот делокруг. Но не само што локалната самоуправа мора да има на располагање финансиски средства, туку и органите на локалните единици треба самостојно да располагаат со тие средства. Без тоа, локалната самоуправа станува обична декларација без реално значење во политичкиот систем. Финансиските средства на локалната самоуправа ги опфаќаат средствата кои всушност се извори на тие локални единици и средствата кои ги обезбедува државата, односно кои државата им ги дава. Притоа, државата има право да врши контрола врз трошењето на средствата кои таа ги обезбедува. Се разбира дека зголемениот надзор од страна на државата ѝ ја намалува самостојноста на локалната власт и тоа влијае негативно врз концептот на локалната самоуправа општо.

Според Европската повелба за локална самоуправа најмалку еден дел од средствата на локалните власти потекнуваат од локални такси и други давачки, чии стапки, во граници пропишани со законот, ги определува самата локална власт. Што се однесува до развојот на локалната самоуправа несомнено придонес имаат и меѓусебните односи на локалните заедници. Локалните заедници можат да се поврзуваат со други локални единици блиски според визија во разни облици на асоцијации, без разлика дали станува збор за локални единици во државата или пак, надвор од неа.

По претходно разгледување на прашања поврзани со поимот, значењето и важните карактеристики на локалната самоуправа, се поставува прашањето: каква е фактичката состојба на локалната самоуправа во современиот свет. Во теоријата се оценува дека денес во повеќето земји во светот, дури и во оние каде што има длабоки корени, локалната самоуправа е потисната, ставена во втор план во однос на државата и централната власт, која го презема на себе регулирањето на најважните прашања за егзистенција на граѓаните. За тоа има повеќе причини, но најважни се следниве:

- јакнење на улогата на државата и централизмот;
- преместување во државата на благосостојбата на многуте работи кои порано се извршувале од страна на локалната власт;
- стеснување на финансиската самостојност на локалната самоуправа, која станува сè позависна од дотациите и финансиите од централната власт;

- стеснување на нормативната самостојност на локалната самоуправа под притисок на сè поразгранетата државна регулатива и
- стеснување на просторот на локалната самоуправа со настанување на потребите за единствени јавни служби (здравство, образование, сообраќај) и слично.

Основни карактеристики на локалната самоуправа се сметаат следниве:

- локалната заедница е категорија на политичкиот систем;
- локалната заедница е израз на правото на населението на одредена локална заедница да управува самостојно со работите од нејзин интерес;
- локалната заедница е демократска установа;
- локалната заедница во процесот на централизација, етатизација и урбанизација примила обележја на децентрализација и станала на некој начин облик на децентрализација;
- локалната заедница се однесува на социолошки одредена заедница;
- локалната заедница ја карактеризираат одредени организациони обележја без кои нема локална самоуправа;

Сеопфатната држава се обидува сè повеќе централно да ги решава локалните проблеми, а локалната заедница и локалната самоуправа да бидат само понизок облик на административно-територијална поделба на државата. Но, современа Европа се брани од централизмот со поттикнување на локалната самоуправа и децентрализација.

Што се однесува до терминологијата којашто се употребува, постојат разлики во сфаќањето на локалната самоуправа. Во англискиот јазик се употребува терминот *Local selfgovernment* (локална самоуправа). Всушност, Англосаксонците во теоријата и практиката не го развивале терминот *Local selfgovernment*, туку *Local Government* (локална влада, владеење, управување). Терминот *Local governance* се состои од збир на институции, механизми и процеси преку кои граѓаните и нивните групи ги артикулираат интересите и потребите, ги надминуваат разликите и ги извршуваат своите права и обврски на локално ниво. Како столбови на локалното владеење се сметаат граѓанската партиципација, партнерството меѓу клучните субјекти на локално ниво, размена на информации, градење одговорни институции и слично. И во македонскиот устав се употребува терминот локална самоуправа.³⁷

³⁷ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 35-45

Едно од најважните прашања што се поставува кога се проучува поимот и основните карактеристики на локалната самоуправа е секако прашањето за определување на односот меѓу локалната самоуправа и демократијата. Локалната самоуправа целосно се остварува само во рамките на еден демократски политички систем. Всушност, демократскиот политички систем како систем на активизација на граѓаните во вршењето на власта, е основен политички услов кој овозможува постоење развиен систем на локална самоуправа. Затоа со право се вели дека без демократија не може да има локална самоуправа. Локалната самоуправа начелно е антибирокарска и антицентралистичка институција. Самото нејзино постоење тргнува од идејата да се спречи јакнењето на бирократијата во централната власт и раководство. И како таква, таа речиси секогаш била средство за поттик и израз на елементите на демократијата.

Денес, во европските земји на локалната самоуправа се гледа како на темелно демократско достигнување и како елемент на демократскиот политички систем. Ова стојалиште особено дошло до израз во Европската повелба за локална самоуправа. Идејна основа на таа Повелба претставува идеалот за демократијата воопшто, а особено ставот дека демократијата најдоследно и најцелосно се остварува во локалните заедници. Во Преамбулата на Повелбата се истакнува дека земјите членки на Советот на Европа, кои се потписнички на оваа Повелба, се договориле за она што е утврдено во Повелбата имајќи предвид дека локалната власт е една од главните основи на секое демократско уредување, потоа сметајќи дека правото на граѓанинот да учествува во водењето на јавните работи претставува демократски принцип што важи во сите земји членки на Советот на Европа, убедени дека најнепосредното остварување на ова право е можно токму на локално ниво, како и свесни за тоа дека зачувувањето и јакнењето на локалната самоуправа во различните европски земји претставува значаен придонес во изградбата на Европа заснована врз начелата на демократијата и децентрализација на власта.³⁸

³⁸ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 46-50

За да се сфати вистинското значење и суштината на локалната самоуправа, од особено значење е да се утврди односот меѓу локалната самоуправа и децентрализацијата. Многу често се смета дека локалната самоуправа претставува облик на децентрализација. При разграничување на односите меѓу потесните територијални единици и централната власт, што секогаш се уредени со Уставот и законот, логично се наметнува потребата да се осврнеме на трите можни типа на односи:

- децентрализација
- деконцентрација и
- локална самоуправа.

Децентрализацијата е широк поим кој се користи за означување различни форми на владеење. Основата на децентрализацијата е во преносот на моќта и на власта од централно на локално ниво. Овој пренос вклучува пренос на одговорност при планирањето и управувањето со централните функции на локално ниво, вклучително и подигнување и прераспределба на потребните ресурси. Начелно, може да се зборува за три основни вида децентрализација:

1. *Административна децентрализација* која значи пренос на надлежности, ресурси и одговорности од централната на локалната власт, органи и служби. Ова пониско ниво на власт останува целосно одговорно пред телото кое го избрало. Деконцентрацијата претставува главна форма на административна децентрализација. Со неа се објаснува преносот на моќта од централната на пониските нивоа на власт преку можноста да ја контролира нивната работа и да се воспостави хиерархиска одговорност меѓу нив. Делегирањето е друга форма на административна децентрализација поврзана со пренос на власта, на одредени надлежности и одговорност од централната влада на локалните органи, како на пример, управување со болници и здравствени установи кои и натаму остануваат одговорни пред централното министерство.
2. *Политичка децентрализација* претставува пренос на власта на пониските ниво на владеење чишто претставници се избрани од локалните граѓани и кои имаат одреден степен на локална автономија. Овие локални власти се многу повеќе одговорни пред граѓаните отколку пред централните власти. Понекогаш оваа форма на децентрализација се нарекува демократска децентрализација.

Политичката децентрализација бара соодветно уставна, законска и регулаторна рамка за да се обезбеди одговорност и транспарентност. Деволюција е форма на политичка децентрализација и значи пренос на суштинска одговорност, самостојно креирање политики, располагање со ресурси и слично од страна на локалните власти кои имаат значителен степен на локална автономија.

3. *Фискалната децентрализација* не е реално одделна форма на децентрализација. Се однесува на пренос на фондови, на имот, на други материјални средства од централната на пониските нивоа на власт. Ефективната фискална децентрализација е неопходна за да можат локалните власти да ги извршуваат своите обврски. Токму затоа се смета дека ефективната фискална децентрализација е витално важна за успех на која било форма на децентрализација.

Со оглед на честопати нејасно дефинираниот пристап на поимот децентрализација кој ниту во политичката и правната теорија ниту во секојдневната практика не се употребува секогаш во истоветно значење и често се меша со поимот деконцентрација, разликуваме негово потесно и пошироко значење.

Во своето потесно значење, поимот децентрализација се употребува за да означи одредена состојба или насока на движење на односите меѓу централните и локалните власти. Децентрализацијата го карактеризира политичкиот систем во кој нецентралните органи имаат одредена самостојност кон централните органи на државната власт. Значи, почетниот степен на децентрализација претставува самиот факт што покрај централните државни органи на управување постојат и нецентрални органи што располагаат со определен делокруг на овластувања. Оттука, со право може да се каже дека децентрализацијата постои кога локалните органи во вршењето на работите од својот опсег имаат определен степен на правна самостојност и каде што централните органи не можат без какви било правни ограничувања да се мешаат во нивните работи.

Во теоријата, а уште повеќе во практиката, најтешко е локалната самоуправа да се разграничи од децентрализацијата. Основната причина лежи во фактот што под децентрализација во најширока смисла на зборот се подразбира секој антицентрализам, односно постоење повеќе самостојни организми на одлучување што имаат потесни или пошироки права на управување во определна територија. И покрај овие доприноси точки меѓу локалната самоуправа и децентрализацијата,

сепак, неосновано е тврдењето дека локалната самоуправа е де факто облик на децентрализација.

Треба да се нагласи дека не секогаш децентрализацијата ја извршува својата улога. На пример, таа може да поттикне и одредени недостатоци. На пример, територијална нееднаквост меѓу богатите и сиромашните единици. Зголемената локална моќ на локалните органи може да доведе до доминација на одредени локални политички елити над граѓаните.³⁹ Затоа е многу важна меѓусебната контрола, компетентните кадри кои се дел од локалните служби и вклучување на граѓаните.

11. МАКЕДОНСКАТА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Градењето на демократска локална самоуправа во Македонија по падот на социјалистичкиот режим започнало уште со носењето на Уставот во 1991 година. Тогаш во Уставот локалната самоуправа била наведена како една од темелните вредности на државата, а дополнително биле дадени принципите врз кои таа ќе биде организирана. Самиот Устав ги утврдил следниве карактеристики на македонската локална самоуправа: на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа; создавање едностепена локална самоуправа; можност единиците на локалната самоуправа да основаат облици на месни заедници; во единиците на локална самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење; на локалните единици им се гарантира самостојност во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон; и на локалните единици им се гарантира финансирање од сопствени извори на приходи определни со закон и со средства од Републиката. Уставното гарантирање на правото на граѓаните на локална самоуправа го потврдува демократскиот карактер на македонската локална самоуправа. Единици на локалната самоуправа се општините.

Дополнително како белези на македонската локална самоуправа во текот на 90-тите години на XX век се сметале и следниве: територијалната поделба била извршена врз основа на политички компромис, а не врз концепт што ќе го почитува правото на граѓаните на локална самоуправа; општинската администрација била регрутирана во согласност со критериумот на партиска послушност, а не врз

³⁹ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 50-57

знаење и професионалност; слабо користење на механизмите на непосредната локална самоуправа од граѓаните и локалните власти; нефункционални комисии за меѓуетнички односи во единиците на локалната самоуправа; и слабата улога на ЗЕЛС во координирањето на заедничките интереси и потреби на здружените единици на локалната самоуправа.⁴⁰

Надлежности на единиците на локалната самоуправа

Македонската локална самоуправа во текот на 90-тите години на XX век не била обележана со тесен круг на надлежности за единиците на локалната самоуправа. Голем број надлежности што вообичаено се врзувале за локалните власти во многу европски земји ѝ припаѓале на централната власт. Таквата реалност придонесувала кон раст на незадоволството и кон барањата за реформи кои требало да доведат кон споредување на процесот на децентрализација. Со Законот за локална самоуправа од 2002 година прецизно се набројани надлежностите на општината како збир на работи од јавен интерес од локално значење кои општината во согласност со закон има право да ги врши на своето подрачје и е одговорна за нивното извршување. Веднаш по прецизното дефинирање, Законот за локална самоуправа од 2002 година детално ги разработил надлежностите на единиците на локалната самоуправа и истиот определува дека единиците на локалната самоуправа имаат свои изворни надлежности, кои не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаи утврдени со Закон. Листата е содржана во член 22 и предвидува дека единиците на локалната самоуправа се надлежни за вршење на следниве работи:

- урбанистичко планирање;
- заштита на животната средина и природа;
- локален економски развој;
- комунални дејности;
- култура;
- спорт и рекреација;
- социјална заштита и заштита на децата;
- образование;

⁴⁰ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 261-266

- здравствена заштита;
- подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи од последиците предизвикани од нив;
- противпожарна заштита;
- надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност;
- други работи определени со закон.

Во продолжение накратко ќе се осврнеме на сите надлежности на локалната самоуправа.

Прво, треба да се земе предвид дека планирањето на просторниот изглед на единиците на локалната самоуправа е една од основните надлежности на единиците на локалната самоуправа. Токму преку носењето на урбанистичките планови единиците на локалната самоуправа ја имаат главната улога во определувањето на изгледот на единиците на локалната самоуправа. Локалните власти исто така го утврдуваат изгледот на единиците на локалната самоуправа и уредувањето на просторот и градежното земјиште. Тие исто така се задолжени за издавање дозволи за градење објекти на територијата на единиците на локалната самоуправа.

Второ, единиците на локалната самоуправа имаат надлежност во заштитата на природата и животната средина. Во таа насока, единиците на локалната самоуправа преку преземање различни мерки треба да придонесат кон заштита и спречување на загадувањето на водата, воздухот, земјиштето, како и кон заштита на природата, заштита од бучава и нејонизирачко зрачење.

Трето, процесот на децентрализација придонесе единиците на локалната самоуправа да имаат надлежност во областа на локалниот економски развој. Тука, тие преку утврдување развојни и структурни приоритети, водење локална економска политика, поддршка на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и развој на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање партнерство треба да придонесат до развој на пријателска и позитивна економска средина во рамии на нивното подрачје.

Четврто, кога се зборува за надлежностите на единиците на локалната самоуправа токму комуналните дејности најчесто се првата асоцијација за нив. Тоа е така бидејќи во оваа група надлежности влегуваат голем број локални работи и потреби. Многу често токму задоволувањето на комуналните дејности го обезбедува

основниот квалитет на животот во единиците на локалната самоуправа. При спроведување на комуналните дејности, единиците на локалната самоуправа треба да обезбедат: вода за пиење, испорака на технолошка вода, одведување и пречистување на отпадните води, одведување и третман на атмосферските води, изградба и одржување на јавното осветлување, одржувањето на јавната хигиена, собирање, транспортирање и постапување со комунален цврст и технолошки отпад, уредување и организирање на јавниот локален превоз на патници, снабдување со природен гас и топлинска енергија, одржување гробишта, крематориуми и давање погребални услуги, изградба, одржување, реконструкција и заштита на локалните патишта, улици, и други инфраструктурни објекти, регулирање на режимот на сообраќајот, изградба и одржување на уличната сообраќајна сигнализација, изградба и одржување на јавниот простор за паркирање, отстранување непрописно паркирани возила, отстранување хаварисани возила од јавните површини, изградба и одржување на пазарите, чистење на оџаците, одржување и користење на речните корита во урбанизираните делови, определување имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти.

Петто, Законот за локална самоуправа од 2002 година пропишува надлежност на единиците на локалната самоуправа и во областа на културата. Така, единиците на локалната самоуправа во рамките на оваа надлежност имаат можност да даваат институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти и да придонесуваат кон негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности. Дополнително, единиците на локалната самоуправа, исто така, може да организираат културни манифестации, како и да поттикнуваат разновидни специфични форми на творештво. Во сите овие активности, единиците на локалната самоуправа дејствуваат во областите кои се од локален карактер.

Шесто, покрај надлежностите во областа на културата, Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува дека единиците на локалната самоуправа имаат надлежност и во областа на спортот и рекреацијата. Во таа насока, единиците на локалната самоуправа имаат надлежност да придонесуваат кон развој на масовниот спорт и рекреативните активности во рамките на нивното подрачје. Таквиот развој единиците на локалната самоуправа треба да го овозможат преку организирање спортски приредби и манифестации, како и одржување и изградба на објекти за спорт и поддршка на спортски сојузи.

Седмо, процесот на децентрализација придонесе социјалната заштита и заштитата на децата да биде предвидена како надлежност на локалната власт. Единиците на локалната самоуправа се надлежни за: финансирање, инвестиции и одржување детски градинки и домови за стари лица; остварување социјална грижа за лицата со посебни потреби, децата без родители и родителска грижа, деца со воспитно-социјални проблеми, деца со посебни потреби, деца од еднородителски семејства, деца на улица, лицата изложени на социјален ризик, лица засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; домување на лица со социјален ризик; остварување право и воспитување деца од предучилишна возраст.

Осмо, надлежности во образовниот процес. Законот за локалната самоуправа од 2002 година овозможи единиците на локалната самоуправа во соработка со централната власт, а во согласност со закон, да имаат надлежност во основањето, финансирањето и администрирањето на основните и средните училишта.

Дополнително, единиците на локалната самоуправа имаат надлежност и во организирањето превоз и исхрана на ученици, како и сместувањето во ученички домови.

Деветто, единиците на локалната самоуправа во нашата држава имаат своја надлежност и во обезбедувањето на здравствената заштита. Во таа насока, единиците на локалната самоуправа се надлежни да управуваат со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита. Овие организации и објекти треба да вклучат застапеност на локалната самоуправа во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост и здравствено воспитување. Исто така, единиците на локалната самоуправа имаат надлежност и во унапредување на здравјето, превентивни активности, заштита на здравјето на работниците и заштита при работа, здравствен надзор над животната средина, надзор над заразните болести, помош при пациенти со специјални потреби.⁴¹

Финансирање на единиците на локалната самоуправа

Процесот на децентрализација започнат по 2002 година предвидувал и реформа на финансирањето на единиците на локалната самоуправа со цел остварување и на фискалната децентрализација што им овозможила единиците на локалната самоуправа самостојно да располагаат со финансиските средства соодветни за

⁴¹ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 281-285

спроведување на зголемениот обем на надлежности. Законот за локалната самоуправа од 2002 година е целосно на линија дека за развиена локална самоуправа не е доволно само политичка децентрализација, туку и фискална децентрализација со разновидни еластични финансиски извори. Токму поради тоа, во 2004 година бил донесен и посебен Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Така, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа предвидува дека единиците на локалната самоуправа се финансираат од сопствени извори на приходи, дотации на средства од Буџетот на Републиката и од буџетите на фондовите, задолжување. Во согласност со овој Закон, сопствени извори на приходи на единиците на локалната самоуправа во нашата држава се приходите што се обезбедуваат од:

- Локалните даноци утврдени со законот:

- данок на имот;
- данок на наследство и подарок утврден со закон;
- данок на промет на недвижности;
- други локални даноци утврдени со закон.

- Локалните такси утврдени со законот:

- комунални такси;
- административни такси;
- други локални такси утврдени со закон.

- Локални надоместоци утврдени со закон:

- надомест за уредување градежно земјиште;
- надоместоци од комунална дејност;
- надоместоци за просторни и урбанистички планови;
- други локални надоместоци утврдени со закон.

- Приходите од сопственост:

- приходи од закупнина;
- приходи од камати;
- приходи од продажба на имот со чија продажба не се нарушуваат јавните функции и надлежности на општините.

- Приходите од донации;

- Приходите од парични казни утврдени со закон;
- Приходите од самопридонес;
- Други приходи утврдени со закон.

Идејата за сопствени извори на приходи се должи на податокот дека единиците на локалната самоуправа се должни самостојно да вршат наплата и слободно да располагаат со собраните приходи. Дополнително, кога зборуваме за сопствени извори на приходи треба да имаме предвид дека самите единици на локалната самоуправа имаат право во согласност со закон да ги утврдат стапките кои треба да бидат наплатени.

Покрај сопствени извори на приходи, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа предвидува и финансирање на единиците на локалната самоуправа преку средства од Буџетот на Републиката и од буџетите на фондовите. Овде спаѓаат приходите од персоналниот данок и данокот на додадена вредност (ДДВ).

Последниот извор на приход на општините е правото на задолжување. Таквото задолжување единиците на локалната самоуправа имаат право да го прават во земјата и во странство единствено по претходно донесена одлука на советот на единицата на локалната самоуправа. Кога станува збор за задолжување во странство, тогаш на единицата на локалната самоуправа ѝ е потребна и согласност од Владата на Републиката.

Единиците на локалната самоуправа денес имаат големи приходи, но и трошоци. Таквите приходи и расходи на единиците на локалната самоуправа се утврдуваат со буџетот на единиците на локалната самоуправа. Буџетот претставувава едногодишен акт на единицата на локалната самоуправа. Него го донесува советот на единицата на локалната самоуправа. Буџетот се донесува за една календарска година и важи за годината за која е донесен.⁴²

Облици на остварување на правото на граѓаните на локална самоуправа

Во единиците на локалната самоуправа се воспоставуваат и се институционализираат првенствено како односи меѓу самите граѓани, но и како

⁴² Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 287-296

односи меѓу граѓаните и нивните претставници во процесот на одлучувањето и управувањето во локалните единици. Во сообразност со тоа, граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа преку два основни облика: *непосредно* (директно) и *посредно* (преку претставници во органите на единиците на локалната самоуправа).

Непосредното учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење во единиците на локалната самоуправа се остварува преку граѓанска иницијатива, собир на граѓани и референдум, но и преку претставки, предлози, јавни трибини и анкети. Од другата страна, посредното учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење во единиците на локалната самоуправа се остварува преку демократски избрани претставници во органите на единиците на локалната самоуправа.

Локалната самоуправа е најблиската политичка структура до граѓаните. Законот за локална самоуправа од 2002 година предвидува три облици на непосредна демократија:

- граѓанска иницијатива;
- собир на граѓани;
- референдум.

Законот за локална самоуправа од 2002 предвидува и право на граѓаните да поднесуваат претставки и предлози за работата на органите на општинската администрација, како и можноста органите на локалната самоуправа (совет на општината и градоначалникот) при изготвување на прописите да организираат јавни трибини и анкети.

Граѓанска иницијатива

Преку граѓанската иницијатива граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење. Граѓанската иницијатива како облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење во единиците на локалната самоуправа се огледува во тоа што граѓаните имаат право да му предложат на советот на единицата на локалната самоуправа да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност.

Собир на граѓани

Собирите на граѓаните како облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење во единиците на локалната

самоуправа се општи собири на граѓаните. Прашањето за собирот на граѓаните е првенствено регулиран во член 27 од Законот за локална самоуправа од 2002 година. Во согласност со овој Закон, собир на граѓани може да се свика за целата единица на локалната самоуправа или пак, за дел од единицата на локалната самоуправа. Градоначалникот на единицата на локалната самоуправа го свикува собирот на граѓаните по:

- сопствена иницијатива;
- на барање на советот;
- или на барање од најмалку 10% од избирачите на општината.

Целта на ваквите собири на граѓани се состои во можноста самите граѓани да разгледуваат прашања, да заземаат ставови и да изготвуваат предлози за прашања од непосредно и секојдневно значење за животот и работата на граѓаните од подрачјето на целата единица на локалната самоуправа или за дел од единицата на локалната самоуправа.

Како и во случајот со граѓанската иницијатива, така и во случајот на собир на граѓани, органите на единицата на локалната самоуправа треба да ги информираат граѓаните за донесените одлуки поврзани со донесените заклучоци од собирите на граѓани.

Референдум

Референдумот како облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење има мошне големо значење и широка примена во единиците на локалната самоуправа. На референдумот граѓаните учествуваат во одлучувањето за определени прашања со тајно гласање. По својата суштина и начинот на спроведувањето, референдумот има предности во однос на собирите на граѓаните. Референдумот е повеќе од собирот на граѓани бидејќи претставува инструмент на послободно и поцелосно изразување на вистинското мислење на граѓаните. Како таков, референдумот е неопходно средство за доведување во согласност на формалните со материјалните принципи на плуралистичката локална демократија. Референдум на локално ниво распишува советот на единицата на локалната самоуправа. Според тоа, советот на единицата на локалната самоуправа е должен да распише референдум на барање на најмалку 20% од избирачите на единицата на локалната самоуправа (задолжителен референдум).

Законот за локална самоуправа од 2002 година го предвидува и факултативниот референдум на локално ниво. Советот на единицата на локалната самоуправа по

сопствена иницијатива може да распише референдум за прашања од својата надлежност. Референдум на локално ниво не може да се распише за прашања што се однесуваат на буџетот и завршната сметка на буџетот на единицата на локална самоуправа, како и за организацијата на администрацијата на единицата на локалната самоуправа, но и за прашања за кои советот на единицата на локалната самоуправа одлучува со мнозинство гласови од присутните членови на советот, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови на советот кои им припаѓаат на заедниците што не се мнозинско населени во единицата на локалната самоуправа. Право на глас на референдумот имаат граѓаните кои се жители на единицата на локалната самоуправа и воедно имаат избирачко право. Гласањето на референдумот се врши со гласачки ливчиња. Одлуката на референдумот е усвоена ако за неа гласале мнозинството од избирачите кои гласале, ако гласале повеќе од половината од вкупниот број избирачи. Одлуката донесена на референдумот е задолжителна за советот на единицата на локалната самоуправа.

Претставки, предлози, јавни трибини и анкети

Законот за локалната самоуправа од 2002 година, исто така го овозможува правото на секој граѓанин, поединечно или заедно со други, да доставува претставки и предлози за работата на органите на единицата на локалната самоуправа, како и претставки и предлози за работата на администрацијата на единицата на локалната самоуправа.⁴³

Посредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење

Кога станува збор за локалната власт, македонските граѓани имаат можност на директни избори да ги изберат нивните претставници во два локални органа: совет и градоначалник. Советот на единицата на локалната самоуправа е претставнички орган на граѓаните, додека пак, градоначалникот е извршен орган на единицата на локалната самоуправа. Во таа насока, интересен е податокот дека македонската локална самоуправа при организирање на претставничката локална самоуправа го следи моделот претседател-совет, кој како модел е препознатлив за локалната самоуправа во САД.

⁴³ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 297-302

Совет на единицата на локалната самоуправа

Советот на единицата на локалната самоуправа како претставнички орган на граѓаните одлучува за прашања во рамките на надлежностите на единицата на локалната самоуправа. Советот го сочинуваат претставници на граѓаните избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. За избор на советниците во единицата на локалната самоуправа се применува пропорционалниот изборен модел со користење на Д'онтовиот систем за утврдување на резултатите. Времетраењето на мандатот на советниците на единиците на локалната самоуправа изнесува четири години. Советниците ги претставуваат граѓаните, одлучуваат по сопствено уверување и не може да бидат отповикани од страна на граѓаните, односно имаат слободен мандат. Бројот на советниците се определува во зависност од бројот на жителите во единицата на локалната самоуправа. Сосема логично помалите општини по број на жители имаат и помал број на советници, додека пак, поголемите општини по број на жители имаат поголем број на советници. Така, советот на општините може да брои најмалку 9 члена, а најмногу 33 члена. Советот на единицата на локалната самоуправа е надлежен да:

- донесува статут на општината и други прописи;
- донесува буџет на општината и годишна сметка на општината;
- ја утврдува висината на сопствените извори на приход за финансирање на општината, во рамките утврдени со закон;
- основа јавни служби во рамките на надлежноста на општината и да врши надзор над нивната работа;
- именува членови во управните одбори на јавните служби кои ги основа;
- усвојува програми за работа и финансиски планови за финансирање на јавните служби што ги основа општината;
- ги усвојува извештаите за извршување на буџетот и годишната сметка на општината;
- решава за давање дозвола за вршење дејност од јавен интерес, а од локално значење, во согласност со законот;
- ги усвојува извештаите за работа и годишните сметки на јавните служби, кои ги основа општината;
- решава за начинот на располагање со сопственоста на општината;

- решава за начинот на вршење финансиска контрола на буџетот на општината, во согласност со законот;
- го избира лицето што ја раководи подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината, во согласност со законот;
- го разгледува и да го усвојува извештајот за јавна безбедност на подрачјето на општината, кој го доставува до министерот за внатрешни работи и до народниот првобранител;
- дава препораки на раководното лице на подрачната единица на Министерството за внатрешни работи од областа на јавната безбедност и безбедноста во сообраќајот;
- врши други работи утврдени со закон.⁴⁴

Градоначалник на единицата на локалната самоуправа

Извршен орган во рамките на единицата на локалната самоуправа е градоначалникот. Тој е индивидуален орган на единицата на локалната самоуправа со нагласена улога во функционирањето на локалната самоуправа. Тој се избира на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање во согласност со закон. На тој начин, градоначалникот го добива мандатот директно од граѓаните, односно избирачите, како што е тоа случај и со членовите на советот на единицата на локалната самоуправа. Градоначалникот се избира за мандатен период од четири години без ограничување на реизборот на оваа функција. За разлика од членовите на советот во единицата на локалната самоуправа, функцијата градоначалник се извршува професионално. Тоа значи дека за време на вршењето на функцијата градоначалник не може да се врши и друга професионална дејност.

Градоначалникот има бројни функции:

- ја претставува и ја застапува единицата на локалната самоуправа;
- ја контролира законитоста на прописите на советот;
- ги објавува прописите во службеното гласило на единицата на локалната самоуправа;
- го обезбедува извршувањето на одлуките на советот;
- го обезбедува извршувањето на работите што со закон се пренесени на единицата на локалната самоуправа;

⁴⁴ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 302-304

- дава иницијативи и предлози до советот за донесување прописи;
- го предлага буџетот и годишната сметка на буџетот на единицата на локалната самоуправа;
- го извршува буџетот на единицата на локалната самоуправа;
- избира директори на јавни служби што ги основала единицата на локалната самоуправа;
- редовно го известува советот за извршување на своите надлежности во согласност со статутот на единицата на локалната самоуправа;
- решава управни работи за права, обврски и интереси на правни и на физички лица во согласност со закон. За извршување на оваа надлежност градоначалникот може да овласти раководен службеник да ја води постапката и да решава во управни работи, како и да потпишува.⁴⁵

Администрација на единиците на локалната самоуправа

Општинската администрација претставува столб во функционирањето на единиците на локалната самоуправа бидејќи е задолжена за:

- подготвување на актите за советот и градоначалникот;
- подготвување на седниците на советот, како и седниците на неговите постојани и повремени комисии;
- вршење стручни работи за советот и за градоначалникот;
- водење на сметководството на единицата на локалната самоуправа;
- следење на проблематиката во областите од надлежност на единицата на локалната самоуправа, вршење анализа на состојбата и дава иницијативи и предлози за нивно решавање;
- доставување информации и податоци во врска со активностите на единиците на локалната самоуправа на барање на надлежните органи или врз основа на закон;
- ракување со документите на единицата на локалната самоуправа, како и чување сè до нивното уништување, односно до предавање во Државниот архив.
- вршење на други работи што ќе ѝ ги определи советот и градоначалникот.⁴⁶

⁴⁵ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 307-308

⁴⁶ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 320-321

Надзор над работата на единиците на локалната самоуправа

Европската повелба за локална самоуправа пропишува дека вршењето на надзор врз работата на локалната самоуправа треба да се врши преку прецизни законски одредби. Дополнително, таквиот надзор треба да зависи и од видот на надлежностите. Кога станува збор за изворни надлежности на единиците на локалната самоуправа надзорот над работата на нивните органи се однесува на:

- законитоста;
- контрола и ревизија врз материјалното и финансиското работење на единицата на локалната самоуправа.

Надзорот над законитоста на прописите на единицата на локалната самоуправа го врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа. Имено, градоначалникот на единицата на локалната самоуправа е должен во рок од 10 дена од денот на нивното објавување да ги достави прописите на единицата на локалната самоуправа до министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа.

Покрај контролата на законитоста на прописите на органите на единиците на локалната самоуправа, исто така, треба да имаме предвид дека надзор над законитоста на работата на органите на единиците на локалната самоуправа вршат и органите на државната управа. Во поглед на материјалното и финансиското работење на единиците на локалната самоуправа контролата ја врши Министерството за финансии, додека пак, Државниот завод за ревизија е задолжен за ревизија над материјалното и финансиското работење на единиците на локалната самоуправа. Во таа насока, градоначалникот е долежен во рок од 30 дена од денот на донесувањето, да ги достави извештаите за извршување на буџетот и завршната сметка на единицата на локалната самоуправа до Државниот завод за ревизија. На крајот, конечниот извештај за извршената ревизија се доставува до органите на единиците на локалната самоуправа, министерот надлежен за работите на локалната самоуправа и до министерот за финансии.⁴⁷

Механизми за соработка на единиците на локалната самоуправа со владата и органите на управата

⁴⁷ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 328-330

Државните органи се должни благовремено и соодветно да ги консултираат органите на единицата на локалната самоуправа кога одлучуваат за прашања што се однесуваат на нив. Владата треба да соработува со единиците на локалната самоуправа за прашања што се од нивен интерес:

- законите што се однесуваат на единиците на локалната самоуправа;
- износот на општата дотација што треба да им се додели на единиците на локалната самоуправа во тековната календарска година;
- изворите на финансирање надлежности.

Дополнително соработката меѓу единиците на локалната самоуправа и државата се одвива и преку склучување договори меѓу државата и единиците на локалната самоуправа.⁴⁸

Месна самоуправа

Можноста македонските граѓани да основаат облици на месна самоуправа е загарантирано и со Уставот. Месната самоуправа има долга и плодна историја на македонските простори. Месната самоуправа во Законот за локалната самоуправа од 2002 година е регулирана во главата XII⁴⁹ каде што се предвидени можности за нејзино формирање во:

- градовите - урбани заедници;
- другите населени места - месни заедници.

Кога станува збор за надлежностите на месната самоуправа треба да имаме предвид дека Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува општи одредби за надлежностите на урбаните, односно месните заедници. Урбаните, односно месните заедници имаат надлежност да разгледуваат прашања, да заземаат ставови и да изготвуваат предлози за прашања од непосредно и секојдневно значење за животот и работата на жителите од тоа подрачје. Во поглед на институционалната рамка, предвидена е можност за избор на совет на урбаната, односно месната заедница и претседател на советот. Советот на урбаната, односно месната заедница се избира на собири на граѓани на урбаната, односно месната заедница, на начин и во постапка што се утврдени со статутот на општината. Градоначалникот може да делегира вршење определени работи од

⁴⁸ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 333-334

⁴⁹ Член 82-86 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр.5/2002).

непосреден интерес и секојдневно значење за животот и работата на жителите, на претседателот на советот на урбаната, односно месната заедница, на начин утврден со статутот. Кога зборуваме за месна самоуправа, треба да имаме предвид дека главната идеја зад можноста за основање облици на месна самоуправа се наоѓа во податокот дека месната самоуправа отвора можности за вклучување на граѓаните и нивните иницијативи во решавањето на прашањата врзани за местото на живеење.⁵⁰

Заштита на локалната самоуправа

Остварувањето на локалната самоуправа може да биде обезбедено дури тогаш кога на граѓаните и на единиците на локалната самоуправа ќе им се обезбедат правни и други средства и инструменти за заштита на локалната самоуправа во случај да биде нарушено или ограничено ова право на граѓаните. Ако не е обезбедена заштита на локалната самоуправа, тогаш оваа институција може да остане обична декларација. Од друга страна, самата заштита на локалната самоуправа е дотолку позначајна и поуспешна ако обезбедува што е можно поефикасно остварување на локалната самоуправа во реалниот политички систем.

Во овој контекст, Законот за локална самоуправа од 2002 година утврдува три главни принципи врз основа на кои се остварува заштитата на локалната самоуправа.

Според првиот принцип, советот на единицата на локалната самоуправа, како и градоначалникот, може пред Уставниот суд на Републиката да поднесат барање за оцена на уставноста на законите и уставноста и законитоста на општите акти на министерствата и другите органи на државната управа со кои се нарушуваат уставната положба и правата на единицата на локалната самоуправа утврдени со Уставот и законот.

Според вториот принцип, на единиците на локалната самоуправа им се гарантира судска заштита пред надлежните судови во однос на актите и активностите на органите на државната управа и на Владата на Републиката со кои им се попречува вршењето на надлежности на единиците на локалната самоуправа кои им се дадени со Устав и закон.

⁵⁰ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 334-336

И на крај, според третиот принцип, единиците на локалната самоуправа треба благовремено и соодветно да бидат консултирани во постапката на планирање и одлучување за прашања што се однесуваат на нив.⁵¹

11.1. Процес кон децентрализација на Македонија

Во периодот меѓу 1974 и 1991 година македонските локални власти уживале висок степен на легална и фискална автономија. По одвојувањето од Југославија, македонските власти го започнаа процесот на децентрализација на функциите на владино ниво со цел да се зајакне и да се консолидира државата.

Оперативната децентрализација во Македонија започнала во доцните 90-ти години од минатиот век со ратификација на Европската повелба за локална власт како дел од транзицијата на државата кон демократска и пазарна економија водена од желбата за интеграција во европските структури. Целиот овој процес имаше свој моментум во 2001 година кога децентрализацијата стана камен-темелник на Охридскиот рамковен договор меѓу Македонците и етничките Албанци.

Главните референтни точки во процесот на децентрализација во Македонија се следните:

- Ноември, 1991 - конституирањето на Република Македонија обезбедува основа за локална самоуправа со тоа што на граѓаните им се дава право за тоа и преку назначувањето на општините како основни единици на локалната самоуправа. Исто така, го воспоставува и начинот на кој граѓаните ќе учествуваат во процесот на донесување одлуки на локално ниво;
- Јануари, 1996 - во сила стапуваат законите за локална самоуправа и територијална поделба на Македонија, со што се создаваат 123 општини и Град Скопје како посебна единица на локалната самоуправа со свои 7 општини. Мора да се нагласи дека овој закон води кон де факто централизација бидејќи го намалува бројот на правата и одговорностите на поранешните општини;
- 1996 - се преговара за Законот за избори;
- 1997 - Македонската влада ја ратификува Европската повелба за локална власт;
- Ноември, 1999 - се усвојува стратегија за реформирање на локалната власт;
- Август, 2001 - се потпишува рамката за Охридскиот рамковен договор, со кој се завршуваат судирите меѓу македонските и албанските воени сили. Договорот

⁵¹ Гордана, С. Д. Владимир, М. Тања, Ј. К. Александар, С. и Марко, К. *Локална самоуправа*. (Скопје, Македонија, Фондација „Конрад Аденауер“ во Република Северна Македонија и Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020), 337

придонесува за неколку уставни промени и става рок за усвојување на ревизираните закони за локална самоуправа, локални финансии и регулации во однос на полицијата во општините;

- Јануари, 2002 - нов закон за локална самоуправа во Македонија;
- Декември, 2003 - акциски план за програмата за имплементација на децентрализацијата 2004-2007, Собранието започнува со усвојување 42 нови и ревидирани закони и уставни амандмани кои се однесуваат на процесот на децентрализација;
- Јуни, 2004 - се усвојува законот за избори на локалната власт;
- Август, 2004 - се усвојува закон за територијална организација на Република Македонија, правејќи реорганизација на поранешните 123 општини со нови 84 и зголемувајќи ги општините во Град Скопје од 7 на 10 општини;
- Септември, 2004 - се усвојува закон за финансирање на единиците на локалната власт;
- 1 Јули, 2005 - официјален почеток на трансферот на 489 институции, 27.000 вработени и 4.000m² на згради од централно на локално ниво.⁵²

11.2. Институционална рамка за локалната демократија

Пред 1996 година во Република Македонија имало 34 општини. Со Законот за територијална организација од 1996 година создадени се 123 општини и Градот Скопје како посебна единица на локалната власт, причинувајќи голем степен на фрагментација на единиците на локалната самоуправа во државата (46 од 123 општини имале помалку од 5.000 граѓани).

Реформата за системот на локалната власт во земјата, со кој ќе се зголеми легалната и фискалната автономија бил предмет на дебата уште во доцните 90-ти години од минатиот век. Со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор во август 2001 година двете најголеми етнички групи во Македонија им се посветиле на децентрализација и на зголемувањето на автономијата на локалната власт. Договорот обезбедува нова територијално-административна поделба на државата, значителен трансфер на одговорностите од централно на локално ниво и зголемена фискална одржливост на локалните авторитети. Со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор биле донесени нови 36 закони кои се однесувале на процесот на децентрализација.

⁵² Elena, G. *The State of Local Democracy*. (Brussels, Belgium, EU - Committee of Regions, 2006), 104-106

Децентрализацијата во Македонија има значително прогресирано низ последните две децении. Голем број одговорности биле дадени во надлежност на општините и тие имале автономија во процесот на креирање и донесување одлуки, особено во полето на образование.⁵³

11.3. Југоисточен плански регион

Југоисточниот плански регион постигнува значајни резултати во економијата на Република Македонија. По скопскиот регион овој регион има најдинамичен раст. Во структурата на економијата застапени се сите стопански сектори од кои најзначајни се: земјоделството, градежништвото, трговија, рударство, текстилна индустрија, тутунска индустрија и угостителство. Иако доминира индустријата, исклучително динамичен раст имаат и услугите. Југоисточниот плански регион е претежно земјоделско подрачје.

Бруто домашниот производ (БДП) е најчесто употребуван показател за утврдувањето на нивото на економскиот развој на регионите и државите.

Жителите од југоисточниот плански регион кои претставуваат 8,4% од вкупниот број жители во државата, создале 9,21% од неговиот БДП. Во периодот од 2009 до 2011 година стапката на раст на БДП на регионот е многу повисока во однос на растот на националниот БДП.⁵⁴

Направена е проценка на состојбата на општините од југоисточниот плански регион и донесени се следните заклучоци: регионот има силни и слаби страни, пропратени со многу можности, но и закани.

Дел од тие силни страни се: добрата географска положба, природните ресурси, голем број активни деловни субјекти, препознатливи брендови, геостратешка поставеност, воспоставена меѓуопштинска соработка итн.

Како слаби страни се наведени: лоша патна инфраструктура, неорганизиран пласман на земјоделски производи, слаба конкурентност на постоечките претпријатија, мали инвестиции во основни средства, ниско ниво на иновации, слаба туристичка сигнализација итн.

⁵³ Elena, G. *The State of Local Democracy*. (Brussels, Belgium, EU - Committee of Regions, 2006), 106

⁵⁴ Програма за развој на југоисточниот плански регион. Струмица, (Центар за развој на југоисточен регион, 2014) 23-24

Можностите пак, се големи: нови извозни пазари, гасификација на регионот, зголемена побарувачка на храна во глобални размери, промоција и привлекување инвестиции во индустриските зони, формирање технолошки парк, користење на ЕУ и други меѓународни фондови итн.

Закани за југоисточниот регион би биле: миграција, неефикасно судство, глобална политичка состојба во Европа, глобална економска криза, ГМО, конкуренција, одложување на пристапувањето во ЕУ, намалувањето на куповната моќ на населението итн.⁵⁵

II Дел

1. МЕТОДОЛОШКА РАМКА

1.1. Методологија на истражувањето

Водечката парадигма на ова истражување се заснова врз третата дека ефикасната децентрализација зависи од степенот на граѓанското учество во донесувањето на одлуките и од степенот на активните механизми преку кои самата локална власт тоа го овозможува.

Истражувањето за оваа магистерска теза се заснова на користењето на квантитативниот методолошки пристап, преку кој се испитува мислењето на граѓаните од повеќето општини од југоисточниот плански регион Гевгелија, Богданци, Дојран, Валандово, Струмица, Босилово⁵⁶, конкретно преку нивно анкетирање. Прашањата им се поставувани лично и преку онлајн-анкети.

Анкетирањето се спороведе на репрезентативен примерок од 814 граѓани, кои имаат над 18 години и кои припаѓаат на различни слоеви.

Со ова истражување се доби генерален приказ за состојбата на децентрализација на локалната самоуправа и напорите кои таа ги прави за да придонесе за развојот и благосостојбата на своите граѓани, конкретно во овој југоисточен плански регион.

1.2. Инструменти на истражувањето

- *Анкетен прашалник*

Анкетата претставува испитување преку пишан прашалник. Анкетирањето служи за прибирање примарни податоци и се користи за генерализирање на резултатите.

⁵⁵ Програма за развој на југоисточниот плански регион. Струмица, (Центар за развој на југоисточен регион, 2014), 73-81

⁵⁶ Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија. Службен весник на Р. Македонија бр.55, 2004, 2008

Примерокот врз кој се извршува анкетата се одредува според потребните карактеристики на таргет групата. Анкетниот прашалник може да биде направен лично, телефонски, онлајн.

Индикаторите се во форма на некоја мерлива величина преку која може да се измери концептот, нешто што ни укажува на некаква карактеристика, особина, појава. Преку индикаторите емпириски се претставува концептот кој сакаме да го измериме.

2. ЕМПИРИСКИ ДЕЛ

2.1. Основни податоци за анкетниот прашалник

Во почетниот дел до прашалникот има параграф каде што истражувачот се претставува и ја објаснува целта и намената на прашалникот и ја гарантира анонимноста на податоците со кои подоцна истиот ќе располага. Дел од прашалниците се пополнувани онлајн, а дел од нив се пополнувани одејќи од врата на врата од страна на истражувачот.

Прашањата се од затворен тип, односно на испитаниците им се понудени одговори од кои тие треба да го изберат оној кој е најблиску до нивните убедувања. Во прашалникот, прашањата се поставени на тој начин што прво се почнува со основни прашања од типот добивање општа претстава за испитаникот, пол, возраст, националност, место на живеење и професија. Потоа се продолжува со прашања кои одговараат на политичката апатија или мотивација на испитаникот. И на крај, остануваат прашањата кои се поврзани со темата на истражување.

2.2. Истражувачки прашања

Истражувачките прашања се основата на интервјутото или на она што сакаме да го испитуваме. За подготовката на анкетниот прашалник беа искористени следниве истражувачки прашања:

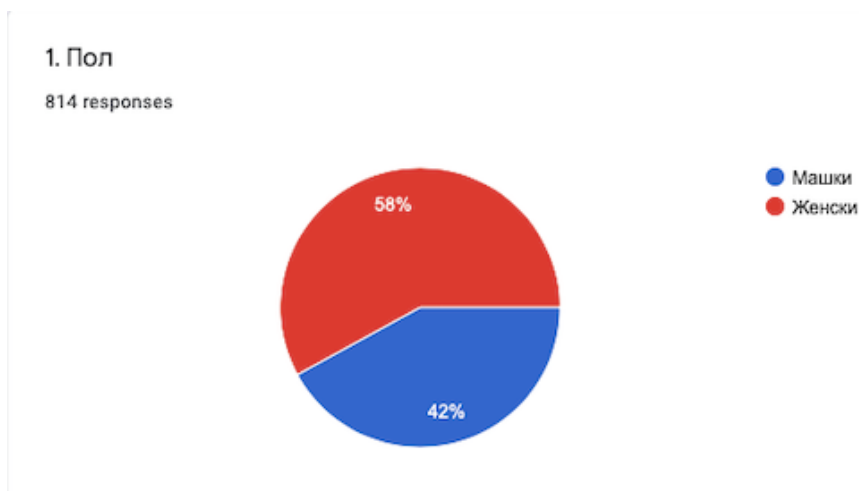
- Законско право за учество во процесот на креирање политики;
- Каков е статусот на обичниот граѓанин во рамки на локалната самоуправа;
- Информираност на граѓаните за јавните политики пред локалната власт да ги спроведе;
- Транспарентност и достапност на локалната власт;
- Задоволство на граѓаните од општинските услуги;
- Политизираност во општинската администрација.

2.3. Анализа и интерпретација на резултатите од квантитативното истражување

Пред да преминеме на самата анализа на податоците од спроведеното истражување накратко ќе бидат споменети општите податоци за испитаниците.

Графикон бр.1

Пол



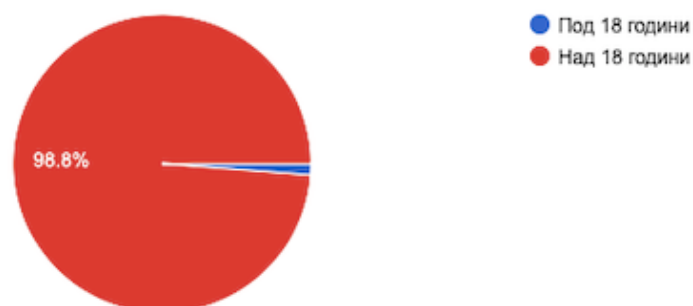
Од графиконот може да видиме дека уделот на мажи и на жени учесници во анкетата е следниот: 58% жени, односно вкупно 473 испитанички и 42% мажи испитаници, односно 342.

Графикон бр.2

Возраст

2. Колку години имате?

814 responses



Од графиконот

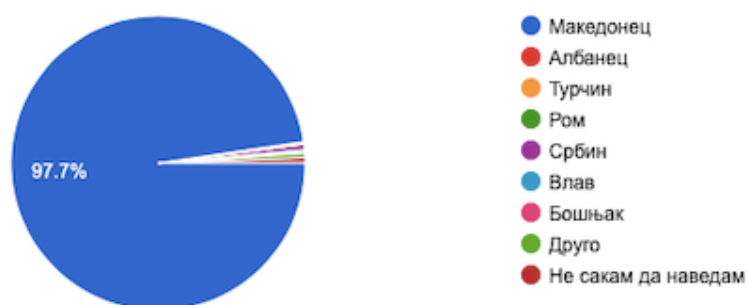
можеме да видиме дека 98,8%, односно 805 луѓе од испитаниците се 18 или над 18 години, додека само 1,2%, односно 10 луѓе се под границата, односно имаат под 18 години.

Графикон бр.3

Националност

3. На која националност припаѓате?

814 responses



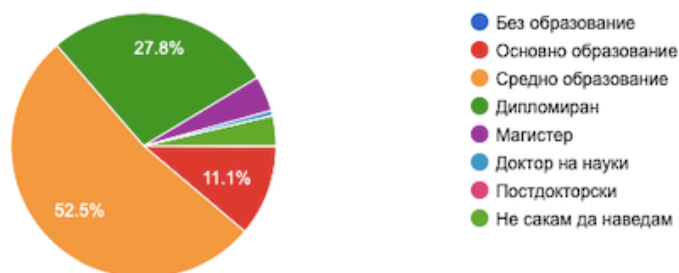
Со оглед на етничката поставеност во југоисточниот плански регион, односно во сооднос со процентот на етничката застапеност, 97,7 % или 796 од анкетираните луѓе се изјасниле како Македонци, 0,6 % или 5 Срби, 0,2% односно 2 Власи, 0,1% односно 1 Бошњак, 0,5% или 4 се изјасниле како друго, и 0,6% односно 5 луѓе не сакале да ја наведат својата националност.

Графикон бр.4

Степен на образование

4. Кој е вашиот степен на образование?

814 responses



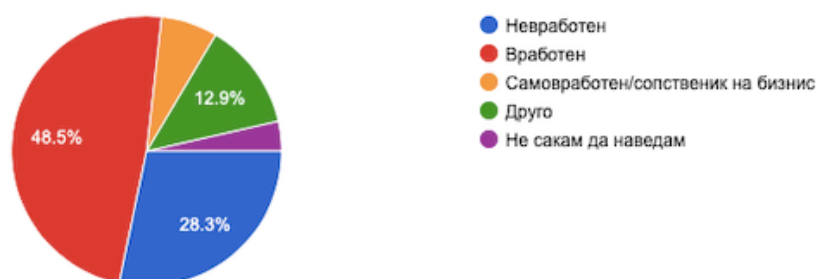
Од четвртиот графикон кој се однесува на степенот на образование на испитаниците најзастапени се оние со завршено средно образование 428, односно 52.5%. Потоа следуваат 27,7% или 226 испитаници со високо образование, 11% или 90 испитаници со основно образование, 4,3% или 35 магистри, 0,6% или 5 доктори на науки и за крај има вкупно 30 испитаници, односно 3.7% кои не сакале да се изјаснат по тоа прашање.

Графикон бр.5

Работен статус

5. Каков е вашиот работен статус?

814 responses



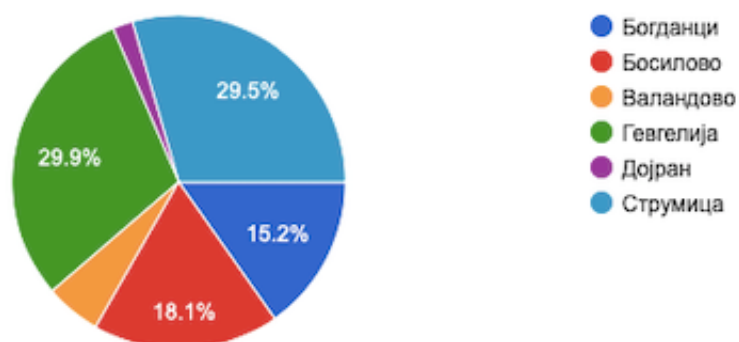
48,5% или 244 вработени, 28,2% или 230 невработени, 13% или 106 се изјасниле како друго, 6,7% или 55 сопственици на бизнис и 3,6% или 29 не сакале да се изјаснат.

Графикон бр.6

Место на живеење

6. Место на живеење (општина):

814 responses



29,9%

односно 244 живеат во Гевгелија, во Струмица живеат 29,4% односно 240, во Босилово живеат 18% односно 147 испитаници, 15,2% односно 124 живеат во Богданци, 5.4% односно 44 живеат во Валанцово и 2% од испитаниците, односно 16 живеат во Дојран.

Анализа и интерпретација

Ќе започнеме со интерпретација на одговорите на поставените прашања во анкетниот прашалник.

На прашањето: *Некои луѓе следат сè што се случува со политиката (и на национално и на локално ниво). Други пак, не се многу заинтересирани. Дали Вие сметате дека следите сè што се случува во Вашата општина и општински политики често, повремено или речиси никогаш?*

Во прашалникот се понудени пет одговори: речиси секогаш, често, одвреме-навреме, речиси никогаш, никогаш.

Од понудените одговори одвреме-навреме имаат одговорено 444 испитаници или 17,1%. Речиси секогаш имаат одговорено 75 испитаници или 9,2%. Често имаат одговорено 17,1% или 139, испитаници кои речиси никогаш не следат што се случува со политиката се 108 односно 13,3% и испитаници кои никогаш не следат политика се 49 односно 6%.

На прашањето: *Дали гласате на локални избори?*

74% или 608 испитаници одговориле со да, дека гласаат на локалните избори во нивната општина, 18,8% или 153 испитаници одговориле дека не гласаат на локални избори, додека пак, 6,6% или 54 одговориле дека не сакаат да одговорат на даденото прашање.

На прашањето: *Според Вашето лично убедување, Вие сте?*

Понудени беа следниве одговори: член на политичка партија, многу блиску до политичка партија, блиску до политичка партија, симпатизер на политичка партија, не сум член на политичка партија и не сакам да наведам.

10,1% или 82 од испитаниците одговориле дека членуваат во некоја политичка партија, 2,3% односно 19 испитаници кажале дека се наоѓаат многу блиску до некоја политичка партија, 1,1% или 9 испитаници одговориле дека се блиски до некоја политичка партија, 16,8% или 137 испитаници одговориле дека се симпатизери на некоја политичка партија, 60% или 489 испитаници кажале дека не се членови на никоја политичка партија и 9,7% односно 79 испитаници не сакале да одговорат на прашањето.

Во третиот дел од прашалникот поставени се следниве прашања:

Дали некогаш сте присуствувале на седница на советот на Вашата општина?

90,8% или 740 испитаници одговориле дека никогаш не присуствувале на седница на советот на нивната општина, 6,9% или 56 одговориле потврдно, додека пак, 2,3% или 19 испитаници не сакале да одговорат.

На прашањето: *Дали знаете дека имате законски гарантирано право да присуствувате на седниците на советот на Вашата општина?*

67,7% или 552 одговориле со не, 29% или 236 одговориле со да и 3,3% односно 27 кажале дека не сакат да одговорат.

На прашањето: *Дали Вашата општина организира јавни расправи за прашања важни за Вашата општина пред да се донесе каква било одлука за истите?*

Од сите испитаници 36,6% односно 298 одговориле дека општината одвреме-навреме организира јавни расправи, 29,1% или 237 одговориле дека општината тоа речиси никогаш не го прави, 18,4% или 150 одговориле дека општината никогаш не организира јавни расправи за важни прашања, 10,7% или 87 одговориле дека

општината често организира расправи од таков вид и 5,3% или 43 одговориле дека општината речиси секогаш кога има потреба организира јавни расправи за најважните прашања за граѓаните на конкретната општина.

На прашањето: *Дали некогаш имате учествувано на некоја јавна расправа?*

617 од испитаните или 75,7% одговориле дека никогаш не биле дел од јавна расправа, 99 или 12,1% одговориле дека речиси никогаш не биле дел од таква јавна расправа, 74 или 9,1% одговориле дека одвреме-навреме земаат учество од јавните расправи кои ги организира нивната општина, 16 или 2% одговориле дека често се дел од такви расправи и 9 или 1,1% одговориле дека речиси секогаш кога општината организира јавни расправи тие учествуваат на истите.

На прашањето: *Колку сметате дека сте информирани за креирањето на политиките и одлуките кои произлегуваат од истите, а се однесуваат на Вашата општина?*

320 испитаници или 39,3% одговориле дека малку се информирани за тоа како се создаваат и се носат политиките во нивната општина. 256 или 34.1% одговориле дека воопшто не се информирани, 160 или 19,6% одговориле со не знам, 51 или 6,3% одговориле дека многу се информирани за носењето на секоја политика и 28 испитаници односно 3,4% одговориле со не сакам да наведам.

На прашањето: *Дали сметате дека локалната власт треба да ги вклучува граѓаните во креирањето на јавните политики од важност за општината и нејзините граѓани?*

688 испитаници односно 84,4% одговориле дека да, општината треба да ги вклучува граѓаните во креирањето на јавните политики. 80 испитаници односно 9,8% одговориле со не знам, 26 односно 3,2% одговориле дека не треба општината да ги вклучува граѓаните во креирањето на јавните политики и 21 односно 2,6% одговориле со не сакам да наведам.

На прашањето: *Според Вас, дали јавните службеници од Вашата општина се политизирани, и ако да, во колкав степен е тоа?*

534 испитаници односно 65,5% одговориле дека јавните службеници во нивната општина се многу политизирани, односно партиски поврзани. 154 односно 18,9% одговориле со не знам, 72 односно 7,6% одговориле дека јавните службеници се малку политизирани, 43 испитаници односно 5,3% одговориле со не сакам да наведам, 15 односно 1,8% одговориле со не и 7 испитаници односно 0,9%

одговориле дека јавните службеници во нивната општина воопшто не се политизирани, односно тие и нивните работни позиции воопшто не се партиски поврзани.

На прашањето: *Според Вас, колку се транспарентни и отчетни Вашите локални власти?*

324 испитаници, односно 39,8% одговориле дека се малку отчетни, 232 или 28,5% воопшто не се отчетни пред граѓаните, 193 или 23,7% одговориле дека не знаат и 66 испитаници, односно 8,1% одговориле дека локалните власти во нивната конкретна општина се многу отчетни.

На прашањето: *Дали и колку сте задоволни од степенот на испорачување на услугите во Вашата општина од страна на јавните службеници и администрацијата?*

342 испитаници или 42% одговориле дека се малку задоволни, 228 односно 28% одговориле дека се многу малку задоволни од испорачувањето на општинските услуги од страна на вработените во јавната администрација. 174 испитаници, односно 21,3% воопшто не се задоволни и 71 испитаник, односно 8,7% се многу задоволни од начинот на кој се испорачуваат јавните услуги во нивната општина.

ЗАКЛУЧОК

Овој магистерски труд има две главни цели. Првата беше да ја разработи теоријата за децентрализацијата и за локалната самоуправа и да даде перспектива на процесите на децентрализација кои се случуваат во една држава ако истата се залага за децентрализирање, наместо за централизација. Втората цел е да дојде до сознанија за тоа колку граѓаните во југоисточниот плански регион ги разбираат поимот и процесот на децентрализација, дали се задоволни од генералното работење на локалната самоуправа на нивната општина, дали си ги знаат правата за земање учество во креирањето на политиките кои се значајни за нивната општина и дали им е важно тие да бидат во тек со состојбите во нивната општина и дали сакаат да бидат вклучени во процесите кои ќе одговорат соодветно на потребите кои тие како граѓани ги имаат.

Еден од заклучоците е дека децентрализацијата е многу важна, ако не и најважна, за демократскиот напредок на една држава. Тоа е така бидејќи таа помага сите граѓани да се мапираат и да дадат свој придонес во градењето на локалната самоуправа, односно во унапредувањето на нивната општина и место на живеење. Бидејќи демократијата е од народот и за народот тоа подразбира дека секој граѓанин ќе има можност да ги сподели своите гледишта за напредок, да ги сподели потребите и проблемите во своето место на живеење и на тој начин да придонесе за градење на демократскиот капацитет на селото, градот, односно на државата во која живее.

За децентрализацијата да биде целосна и ефикасна потребно е да се подигне свеста и кај локалните службеници и нивната улога. Тие се во служба на народот кој ја избрал локалната власт и тие одговараат пред локалните власти, а не пред централната власт како што претходно било случај. Административната децентрализација значи дека истите тие службеници сега имаат поширок опсег на надлежности кои претходно ги немале, што значи дека капацитетот на работа се зголемува, но и нивната компетентност треба да биде соодветна на работното место и потребите на службата во која тие работат.

Борбата за транспарентна локална самоуправа почнува токму од овој фронт, вработувањето на јавните службеници. Ако сакаме да имаме демократска локална самоуправа, ваквите процеси мора да бидат сработени транспарентно и одговорно.

Фискалното осамостојување е дел од процесот на децентрализација и тоа придонесува за слободно креирање и реализирање на политиките кои локалната власт ги констатирала како важни и потребни за својата општина. Потребни биле долги години за некои општини целосно да станат независни, а некои сè уште се борат со тој проблем поради долгови од минатото, но и поради неефикасното менаџирање на ресурсите кои се во нивна надлежност.

Општините во Македонија имаат можност самите да собираат финансии, како на пример, од даноци и такси, но има дел од трошоците кои ги покрива централната власт, како на пример, платите за образовниот и здравствениот сектор во секоја општина.

Значи локалната самоуправа се финансира од сопствени приходи, блок дотации од централната власт, и третиот начин е преку донации од наменски фондови.

Политичката децентрализација го вклучува тој пренос на надлежности од централно на локално ниво. Се децентрализира носењето на одлуки за тоа што е важно, а што не, е од голема важност за дадената општина. Тоа веќе не е надлежност на централната, туку на локалната власт. На тој начин власта се приближува до граѓаните и полесно може да го слушне нивниот глас, а со тоа да има поголем увид во нивните потреби.

Од направените емпириски истражувања во југоисточниот плански регион во Македонија можат да се извлечат неколку заклучоци.

Прво, граѓаните многу малку знаат дека има законска основа преку која тие имаат право да земат целосно учество во предлагање, креирање и реализирање процеси и политики кои се значајни за нивното место на живеење. Недостасува политичко образување за граѓаните да можат да ги споделуваат своите предлози.

Второ, граѓаните се незадоволни од досегашниот начин на работа на нивните општини. Тие сметаат дека локалните власти не се доволно транспарентни и отчетни и не ја сносат одговорноста за нивните неуспеси на локално ниво.

Трето, постои непотизам и корупција во јавните служби, односно при процесите на вработување и поставување на приоритети за општината.

Решението за ваквите проблеми треба да се бара во самата локална власт, но и во граѓаните и граѓанските организации. Имајќи ги предвид ваквите состојби потребна е поголема ажурност и работа за изнаоѓање механизми преку кои граѓаните ќе

имаат можност да земат учество во работата на советите на општините, да даваат предлози и претставки, на некој начин да им се слуша гласот бидејќи целокупната општина постои за граѓаните и ако тие не се вклучени, не постои начин, а да не дојде до корупција, непотизам и неагилност. Потребно е граѓаните да научат да прават check and balances, а тоа ќе се случи ако општината најде механизам како понатаму да ги образува и ако граѓанските организации се потрудат да придонесуваат во таа сфера.

Исто така, младите се значајна компонента во овој процес. Општината мора да најде начин во својата работа да ги вклучи и младите од својата општина. Тие можат да дадат многу нови идеи и со тоа да придонесат за подобра општина.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Акциски план за спроведување на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020, за периодот 2015-2017 година. Скопје: Министерство за локална самоуправа, 2015
2. Antwi-Boasiako, K.B and Csanyi, P. *The Theories of Decentralization and Local Government*. Texas: Austin University Press, 2014
3. Boex, J. and Yilmaz, S. *An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector*. Washintogon, D.C.: Urban Institute Center on International Development and Governance, 2010
4. Boko, S.H. *Decentralization: Definitions, Theories and Debate*. In: *Decentralization and Reform in Africa*. MA, Boston: Springer, 2002
5. Bartlett, W. Kmezic, S. and Djilic, K. *Fiscal Decentralization, Local Government and Policy Reversals in Southeastern Europe*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018
6. Cheema, G.S. and Rondinelli, D.A. *Decentralizing Governance, Emerging Concepts and Practices*. Cmabridge, MA, USA: ASH Institute for Democratic Governance and Innovation, Harvard University, 2007
7. Фајнанс Тинк. „Мои пари, моја одговорност“ Прирачник за учество во буџетскиот процес во општините во Македонија. Скопје: Finance Think – Институт за економски истражувања и политики, 2018
8. Frank, J. And Vazquez, M.J, *Decentralisation and Infrastructure in the Global Economy: From Gaps to Solutions*. London and New York: Routlege, 2016
9. Frischmann, E. *Decentralization and Corruption*. Mainz, Germany: Johannes Gutenberg University Mainz, 2010
10. Faguet, J.P. and Poschl, C. *Is Decentralization Good for development? Perspectives from Academics & Policy Makers*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2015
11. Fumihiko, S. *Foundations for Local Governance*. New York: Springer Science & Business Media, 2008

12. Grindle, M.S. *Going Local, Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton and Oxford: Princeton University Press and Oxford University Press, 2009
13. Gadjanova, E. *The State of Local Democracy*. Brussels, Belgium: EU – Committee of Regions, 2006
14. Gomez, G., Knorringa, P., Gomez, G.M., *Local Governance, Economic Development and Institutions*. UK: Palgrave Macmillan, 2016
15. Lessmann, C. and Markwardt, G. *One Size Fits All? Decentralization, Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats*. CESifo Working Paper No.2662. Amsterdam, The Netherlands: Elsevier, 2009
16. Lazin, F.A. *Local Government Reforms in Countries in Transition: A Global Perspective*. Lanham, USA: Lexington Books, 2007
17. Litvack, J. Ahmad, J. And Bird, R., *Rethinking Decentralisation in Developing Countries*. Washington, D.C, USA: The World Bank, 1998
18. Local Development International LLC. *The Role of Decentralization/Devolution in improving Development Outcomes at the local level: Review of the Literature and Selected Cases*. Brooklyn, NY, USA: Local Development International LLC, 2013
19. Manor, J. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999
20. Macedo, P. *Municipalities in Transition – collaboration between citizen-led initiatives and local governments*. ECCA, EU, 2019
21. ОБСЕ. Аналитички извештај за процесот на децентрализација. Скопје: Мисија на ОБСЕ во Скопје, 2014
22. Програма за развој на југоисточниот плански регион. Струмица: Центар за развој на југоистеочен регион, 2014
23. Програма за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија. Скопје: Министерство за локална самоуправа, 2015-2019
24. Рамковен договор. Службен весник на Р. Македонија, 2001

25. Savy, R., Pauliat, H. and Senimon, M. *The process of decentralization in Europe*. London: Palgrave Macmillan, 2016
26. Schaeffer, M. and Yilmaz, S. *Strengthening Local Government Budgeting and Accountability*. Washington, D.C.: The World Bank, 2008
27. Sikander, T. *A Theoretical Framework of Local Government*. USA: International Journal of Humanities and Social Science, 2015
28. Treisman, D. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007
29. UNDP Primer. Fiscal Decentralization and Poverty Reduction. New York, USA: UNDP, 2005
30. Yusuf, S., Wu, W. and Evenett, S. *Local Dynamics in an Era of Globalization*. Washington, D.C. and Oxford, UK: The World Bank, Oxford University Press, 2000
31. Закон за рамномерен регионален развој. Службен весник на Р. Македонија бр. 63, 2007
32. Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија. Службен весник на Р. Македонија бр. 55, 2004, 2008
33. Закон за локалната самоуправа. Службен весник на Р. Македонија бр. 5, 2002
34. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Службен весник на Р. Македонија бр. 61, 2004
35. Zhou, Y. *Decentralization, Democracy and Development*. Washington, D.C.: The World Bank, 2009

ДОДАТОК

ПРАШАЛНИК

Почитувани,

Моето име е Катерина Колева, политолог и магистрант на постдипломски студии на студии на политики на Институтот за општествени и хуманистички науки - Скопје, ИОХН.

За потребите на обезбедување емпириска база за мојот магистерски труд, со наслов: „Локалната власт и децентрализацијата во Република Северна Македонија – со посебен осврт на општините од југоисточниот плански регион“, Ве молам искрено и целосно да одговорите на поставените прашања во овој прашалник.

Вашите одговори ќе ми бидат од голема важност за понатамошно одговарање на истражувачките прашања кои се дел од овој труд.

За сите Ваши одговори ви гарантирам целосна анонимност.

ВЕ МОЛАМ ДА ОДГОВОРИТЕ НА ПРАШАЊАТА. ПОДАТОЦИТЕ ЌЕ БИДАТ ИСКОРИСТЕНИ ИСКЛУЧИВО ЗА СТАТИСТИСТИЧКИ ПОТРЕБИ.

I ДЕЛ

1. Пол:

- а) машки
- б) женски

2. Колку години имате?

(под 18 неселективно)

3. На која националност сметате дека припаѓате?

- а) Македонец
- б) Албанец
- в) Турчин
- г) Ром
- д) Србин
- ѓ) Влак
- е) Бошњак
- ж) Друго:
- з) Не сакам да наведам

4. Кој е Вашиот степен на образование?

- а) Без образование
- б) Основно образование
- в) Средно образование
- г) Дипломиран
- д) Магистер
- ѓ) Доктор на науки
- е) Постдокторски
- ж) Не сакам да наведам

5. Каков е Вашиот работен статус?

- а) Невработен
- б) Вработен
- в) Самовработен/сопственик на бизнис
- г) Друго
- д) Не сакам да наведам

6. Место на живеење (општина):

- а) Богданци
- б) Босилово
- в) Валандово
- г) Гевгелија
- д) Дојран
- ѓ) Струмица

7. Некои луѓе обично следат сè што се случува со политиката (и на национално и на локално ниво). Други пак, не се многу заинтересирани. Дали Вие сметате дека следите сè што се случува во вашата општина и општински политики често, повремено или речиси никогаш?

- а) Речиси секогаш
- б) Често
- в) Одвреме-навреме
- г) Речиси никогаш
- д) Никогаш

II ДЕЛ

8. Дали гласате на локални избори за градоначалник?

- а) Да
- б) Не
- в) Не сакам да наведам

9. Според Ваше лично убедување, Вие сте:

- а) Член на политичка партија
- б) Многу блиску до некоја политичка партија
- в) Блиску до политичка партија
- г) Симпатизер на политичка партија
- д) Не сум член на ниедна политичка партија
- ѓ) Не сакам да наведам

III ДЕЛ

10. Дали некогаш сте присуствувале на седница на советот на Вашата општина?

- а) Да
- б) Не
- в) Не сакам да наведам

11. Дали знаете дека имате законско право да присуствувате на седниците на советот на вашата општина?

- а) Да
- б) Не
- в) Не сакам да наведам

12. Дали Вашата општина организира јавни расправи за прашања важни за Вашата општина пред да се донесе каква било одлука за истите?

- а) Речиси секогаш
- б) Често
- в) Одвреме-навреме
- г) Речиси никогаш
- д) Никогаш

13. Дали имате учествувано на некоја таква јавна расправа?

- а) Речиси секогаш
- б) Често
- в) Одвреме-навреме
- г) Речиси никогаш
- д) Никогаш

14. Колку сметате дека сте информирани за креирањето на политиките и одлуките кои произлегуваат од истите, а се однесуваат на Вашата општина?

- а) Многу
- б) Малку
- в) Воопшто не
- г) Не знам
- д) Не сакам да наведам

15. Дали сметате дека локалната власт треба да ги вклучува граѓаните во креирањето на јавните политики од важност за општината и нејзините граѓани?

- а) Да
- б) Не
- в) Не знам
- г) Не сакам да наведам

16. Според Вас, дали јавните службеници од Вашата општина се политизирани и ако да, во колкав степен е тоа?

- а) Многу
- б) Малку
- в) Воопшто не
- г) Не
- д) Не знам
- ѓ) Не сакам да наведам

17. Според Вас, колку се транспарентни и отчетни вашите локални власти?

- а) Многу
- б) Малку
- в) Воопшто не се
- г) Не знам

18. Дали и колку сте задоволни од степенот на испорачување на услугите во Вашата општина од страна на јавните службеници и администрацијата?

- а) Многу
- б) Малку
- в) Многу малку
- д) Воопшто не