

Состојбата на фискалната децентрализација во Северна Македонија



Содржина

ПРОЦЕС НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: КРАТКА ИСТОРИЈА	5
ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	9
ПРАВНА РАМКА ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: СПОРЕДБА СО АЛБАНИЈА И КОСОВО	11
A. АДМИНИСТРАТИВНА СТРУКТУРА	11
1. Република Албанија	11
2. Република Косово	13
3. Република Северна Македонија	14
B. НАДЛЕЖНОСТИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	16
1. Република Албанија	16
2. Република Косово	17
3. Република Северна Македонија	18
C. ФИНАНСИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	20
1. Република Албанија	20
2. Република Косово	21
3. Република Северна Македонија	22
СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: СОРАБОТКА ПОМЕЃУ ОПШТИНИТЕ И ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ ВО ТЕТОВО, ГОСТИВАР, КУМАНОВО И ВРАПЧИШТЕ	26
1. ОПШТИНА ТЕТОВО	27
2. ОПШТИНА ГОСТИВАР	30
3. ОПШТИНА КУМАНОВО	32
4. ОПШТИНА ВРАПЧИШТЕ	34
ЗАКЛУЧОК	35
ПРЕПОРАКИ	37

ВОВЕД

Децентрализацијата, генерално, се однесува на процесот на пренесување на надлежности од централизирана власт на локалните единици, односно општините. Овој процес се смета за начин за промовирање на локалното владеење, зголемување на ефикасноста и подобро решавање на локалните проблеми. Спецификите на процесот на децентрализација во Северна Македонија од нејзината независност се под влијание на неколку политички и социо-економски фактори.

Во периодот по независноста, земјата се соочи со различни предизвици во градењето на државата, особено меѓуетничките тензии и бавните политички реформи. Северна Македонија во оваа фаза се истакна како најцентрализирана земја во Европа, со реформите на локалната самоуправа и одложени и не спроведени во првата деценија од независноста.

Во Охридскиот рамковен договор (13 август 2001 година) со кој заврши вооружениот конфликт во 2001 година, децентрализацијата беше еден од главните столбови на реформите, препознавајќи ја потребата од поголема локална самоуправа и застапеност на заедниците. Ова доведе до проширени овластувања за општините, како и проширени права и застапеност за мнозинските заедници.

Во текот на оваа 30-годишна транзиција, имаше тековни дискусии и правни реформи поврзани со децентрализацијата. Овие напори имаа за цел да ги зајакнат општините како институција најблиска до граѓаните, да ги подобрат јавните услуги на локално ниво и да ги решат изразените регионални нееднаквости.

Законот за локална самоуправа е еден од главните закони што го регулира функционирањето на локалната самоуправа во државата. Овој закон, заедно со неколку други, ги дефинира надлежностите на општините како главни институции одговорни за вршење на локалната власт. Дополнително, голем е бројот на закони за чија имплементација се надлежни општините.

Овој извештај дава преглед на правната рамка на локалната самоуправа во Северна Македонија, како и компаративна перспектива со постојното искуство во двете соседни држави Косово и Албанија. Извештајот, исто така, ја оценува динамиката на комуникацијата меѓу централната и локалната власт, особено во општините со кои управуваат градоначалници кои не припаѓаат на партиите кои владеат во централната власт. Со цел да се измери нивото на комуникација помеѓу локалната и централната власт, како и да се идентификуваат пречките во спроведувањето на политиките, во периодот април - јули 2023 година, Институтот за јавна политика (ИПП) Арбен Џафери изврши сеопфатно истражување во општините Гостивар, Куманово, Тетово и Врапчиште, особено спроведување интервјуа со финансиските сектори од овие општини.

Оваа анализа го оценува степенот на имплементација на политиките на локалната самоуправа во сферата на општинските надлежности, поддршката што им се нуди преку блок дотации и други трансфери од централната власт, како и предизвиците со кои се соочуваат општините во исполнувањето на нивниот законски мандат. Во анализата се дадени препораки за централно, како и за локално ниво, насочени кон справување со пречките во спроведувањето на политиките и поддршка во исполнувањето на обврските на локалната самоуправа.

ПРОЦЕС НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: КРАТКА ИСТОРИЈА

Историјата на децентрализацијата во Северна Македонија се карактеризира со екстремна политизација, значителен напредок во одредени периоди и бројни назаднувања во последната деценија.

Во 1991 година, Северна Македонија прогласи независност од Југославија и влезе во политички турбулентен период, соочен со значителни предизвици поврзани со градењето на државата, етничките тензии, тешките политички реформи и бројните социо-економски проблеми. Прашањето за децентрализација стана важно бидејќи земјата се обидуваше да воспостави стабилна и демократска владејачка структура. Независноста ја најде земјата со еден од најцентрализираните системи во Европа. Како резултат на политичките случувања, во 1995 година беше изгласан првиот закон за локална самоуправа, кој дополнително ја централизираше власта: наместо постоечките 34 општини, беа создадени 124 општини, но со релативно многу помалку овластувања и финансирање.

Во 1997 година, Парламентот ја ратификуваше Европската повелба за локална самоуправа, која ја потврди потребата од децентрализација, односно трансфер на надлежности од централно ниво на локално ниво на власт. Како резултат на тоа, во 1999 година, Владата за прв пат ја одобри Стратегијата за реформи во системот на локалната самоуправа.

Но, и по донесувањето на стратегијата, реформите во системот на локалната самоуправа беа недоволно спроведени. Оваа стратегија го загуби своето значење поради бројните одложувања и лошата имплементација, што го направи забрзувањето на процесот на децентрализација едно од главните барања на Албанскиот политички фактор за време на вооружениот конфликт во 2001 година. Како резултат на тоа, децентрализацијата стана еден од четирите столбови на Охридскиот рамковен договор, во кој точка 3 од Основните принципи за развој на децентрализирана власт предвидува дека:

3.1 Ќе се донесе ревидиран Закон за локална самоуправа со кој се зајакнуваат овластувањата на избраните локални функционери и значително се прошируваат нивните надлежности во согласност со Уставот (изменет во согласност со Анекс А) и Европската повелба за локална самоуправа, како и принципот на супсидијарност кој важи во Европската унија.

Зголемените надлежности ќе се однесуваат главно на областите на јавните услуги, урбаното и руралното планирање, заштитата на животната средина, локалниот економски развој, културата, локалните финансии, образованието, социјалната заштита и здравствената заштита. Ќе се донесе Закон за финансирање на

локалната самоуправа за да се обезбеди соодветен систем на финансирање за да им се овозможи на локалните самоуправи да ги исполнат сите свои одговорности.

3.2 Границите на општините ќе бидат ревидирани во рок од една година по завршувањето на новиот попис, кој ќе се спроведе под меѓународен надзор до крајот на 2001 година. Ревизијата на општинските граници ќе биде спроведена од локалните и националните власти со меѓународно учество.

Охридскиот договор стана релативно силен притисок за процесот на децентрализација. Децентрализацијата беше ставена на врвот на агендата и се создаде политичка волја за забрзување на процесите.

Во 2002 година беа изгласани уставните измени предвидени со Охридскиот договор, со што се отвори пат за забрзана децентрализација. Истата година беше донесен новиот Закон за локална самоуправа, кој покрај значително зголемување на овластувањата на општините, овозможи формирање на Министерството за локална самоуправа и Заедницата на единиците на локалната самоуправа. Беше донесена и Оперативната програма за зајакнување на децентрализацијата 2003-2004 година, која предвидуваше одобрување на три основни закони за процесот на децентрализација: (i) Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа; (ii) Законот за територијална поделба; и (iii) Законот за Град Скопје, кои беа донесени во 2004 година, по многу политички тензии.

Со стапувањето во сила на пакетот закони за финансирање на општините, на 1 јули 2005 година, започна етапно фискалната децентрализација, при што општините постепено се стекнаа со право на наплата на општинските приходи, вклучувајќи:

- Приходи од локални даноци, локални такси, процент од персонален данок и други;
- Трансфери од централниот буџет, како што се процентот на данокот на додадена вредност (ДДВ), наменските дотации, блок дотации, капиталните дотации и дотации за делегирани овластувања.

42 општини влегоа во првата фаза од процесот на финансиска независност. Општините преминаа во втората фаза по евалуацијата од страна на групата за евалуација за критериумите за преминување во втората фаза на децентрализација. Но, што значеше втората фаза на децентрализација?

Ако во првата фаза од децентрализацијата општините добиваа средства од централниот буџет за ограничени надлежности како основно и средно образование, култура, здравство итн. Во втората фаза од децентрализацијата, општините почнаа да добиваат блок дотации од централната власт. Блок дотациите не служат само за покривање на трошоците за гореспоменатите овластувања на општините, туку и за други трошоци како што се платите на државните службеници итн. Така, во втората фаза се зголеми буџетската одговорност на општините, а со тоа исто така, се зголемија пренесените износи и флексибилноста на

исплата на средства од блок дотациите. Идејата зад ова беше постепен трансфер на овластувањата пропорционално на зголемувањето на општинското финансирање. До 2011 година, сите општини во Северна Македонија поминаа во втората фаза на фискална децентрализација.

Во 2012 година беа направени измени во Законот за даноците на имот со кој општините добија можност да наплатуваат даноци на имот. Ова го поттикна и процесот на зајакнување на општините, при што дел од локалните даноци ќе останат кај општините и ќе бидат управувани од нив.

Исто така, во 2012 година, стапката на префрлен ДДВ во општините се зголеми од 3% на 4%. Ваквото зголемување продолжи и во 2013 година, при што вратениот ДДВ во општините достигна 4,5% или максимално дозволено со измените во Законот за локална самоуправа од 2009 година.

Од 2013 година, процесот на децентрализација очигледно падна на агендата на институционалните реформи и оттогаш стагнира, запирајќи го натамошното зајакнување на општините и отежнувајќи го нивното функционирање, особено во периодот што следеше по пандемијата на Ковид-19 и поврзаната економска криза.

Година	Иницијатива
1995	Првиот закон за локална самоуправа создаде 124 единици на локалната самоуправа, но им остави ограничени овластувања во многу области
1997	Ратификацијата на Европската повелба за локална самоуправа
1999	Владата ја одобри Стратегијата за реформа на системот на локалната самоуправа
2001	Охридскиот рамковен договор ја стави децентрализацијата на врвот на политичката агенда
2002	Уставните измени го отворија патот за децентрализација
2002	Новиот Закон за локална самоуправа значително ги зголеми општинските овластувања и ги создаде Министерството за локална самоуправа и Заедница на единиците на локалната самоуправа
2002	Оперативната програма за децентрализација на власта 2003-2004 година ја постави временската рамка за усвојување на потребната легислатива, вклучувајќи три основни закони донесени во 2004 година кои го унапредија развојот на децентрализираниот систем: Законот за финансирање на локалната самоуправа; Законот за територијална организација на локалната самоуправа и; Законот за Град Скопје
2004	Законот за финансирање на локалната самоуправа го зајакна концептот на фискална децентрализација
2004	Законот за територијална организација на локалната самоуправа го намали бројот на општини од 124 на 85, вклучувајќи го и градот Скопје со 10 единици на локалната самоуправа

2004	Со Законот за Град Скопје е утврден посебен статус на главниот град Скопје и општините што го сочинуваат
2004	Беше одобрена оперативната програма за спроведување на процесот на децентрализација (2004-2007).
2005	Почеток на фискалната децентрализација
2005	Усвоен е деталниот план за трансфер на овластувања и финансиски средства во процесот на децентрализација
2007	Владата формираше Комисија за оценување на исполнетоста на условите за влез во втората фаза од фискалната децентрализација
2008	Беше одобрена Оперативната програма за спроведување на процесот на децентрализација (2008-2010)
2012	Беше одобрена втората Оперативна програма за спроведување на процесот на децентрализација (2012-2014)
2012	Измената на Законот за данок на имот им даде право на општините да администрираат даноци, такси и други финансиски приходи
2015	Усвоена е Програмата за одржлив развој и децентрализација 2015-2020 година
2021	Измената на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа ја зголеми стапката на префрлен ДДВ на општините на 5,5 отсто Донесена е втората Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026 година

Табела 1: Историјата на децентрализацијата во РСМ

Генерално, 20-годишната историја на процесот на децентрализација во Северна Македонија по Охридскиот договор се карактеризира со првите 10 години брзи реформи и последната деценија со очигледна стагнација во однос на зајакнувањето на општините.

Северна Македонија мора да ги продолжи реформите таму каде што застанале, да ја подобри способноста на општините да го имплементираат и да го прошират својот мандат. Општините треба да работат со одвртани раце кон исполнување на потребите и очекувањата на граѓаните и да не бидат задушени од централната власт како што беше досега.

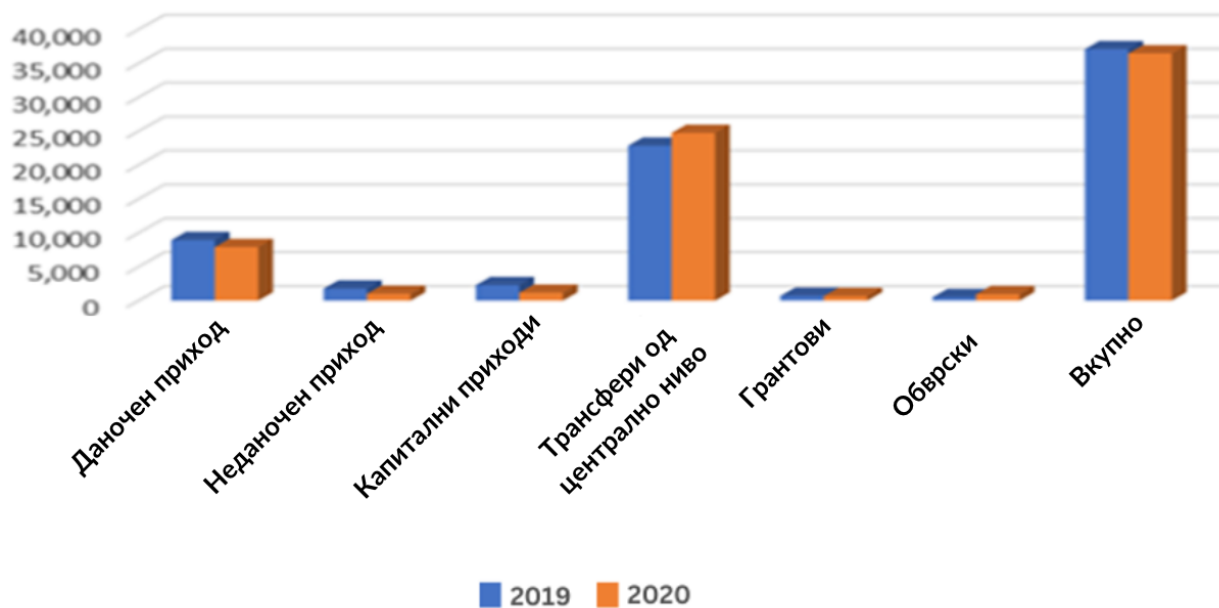
Северна Македонија има можност еднаш да направи транзиција од најцентрализираната држава во Европа, во држава во која моќта е што е можно поблиска до граѓанинот, со решавање на пречките со кои се соочува локалната власт. Ова истражување има тежнее да служи на оваа цел, со враќање на вниманието кон локалната власт како фактор на развој и напредок.

ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Фискалната децентрализација се дефинира како процес преку кој финансиските овластувања се пренесуваат од централната власт на единиците на локалната самоуправа како што се регионите или општините, за да се подобри локалната самоуправа и да се поддржи ефикасното обезбедување на услуги.

Нивото на фискална децентрализација се мери преку 3 индикатори: коефициент на расходи, коефициент на приходи и автономија на приходите.

Кога се анализира структурата на општинскиот приход во Северна Македонија, може да се забележи дека трансферите од централната власт, како што се дотации од ДДВ и персонален данок, наменските дотации и блок дотации, капиталните дотации и други трансфери, вкупно заземаат најголем дел општинските приходи со 55% во 2019 година и 64% во 2020 година соодветно. Ова покажува високо ниво на зависност на локалната власт од централните трансфери (слика 1).



Слика 1: Структура на вкупните приходи на општините, Министерство за финансии

Фискалната децентрализација е еден од приоритетите што произлегуваат од партнерството на Северна Македонија со ЕУ и е тесно поврзана со меѓувладините трансфери. Затоа, се очекува посебно внимание и максимална посветеност од земјата во практичното спроведување на фискалната децентрализација, со цел зголемување на автономијата на општините.

Согласно новата Методологија за распределба на приходите од ДДВ на општините, во 2023 година ќе се обезбедат приходи во износ од 5,5% од ДДВ остварениот во претходната фискална година, распореден во следниот сооднос: (i) основно учество – 4,5% ; (ii) удел во успешност – 0,5%; и (iii) удел на изедначување – 0,5%. Основниот дел од приходот од ДДВ за општините ќе се распределува, како и досега, во фиксен износ од 3.000.000 денари за сите единици на локалната самоуправа. А остатокот или 88% се распределува на сите општини освен општините во Град Скопје и Град Скопје кои добиваат 12%.

Распределбата на средствата по општините се врши по математичка формула, земајќи ги предвид бројот на жители на општината (65%), површината на територијата (27%) и бројот на населени места во општината (8%).¹

Практичната имплементација на фискалната децентрализација е во тек и останува нецелосна, бидејќи трансферот на овластувања најде на значителни пречки поради комплицираната природа на процесот, но и политичката и економската транзиција во која сè уште се наоѓа Северна Македонија.

¹ <https://zels.org.mk/newsd/3118>

ПРАВНА РАМКА ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: СПОРЕДБА СО АЛБАНИЈА И КОСОВО

Овој дел дава компаративна анализа на правната рамка за регулирање и организирање на локалната самоуправа во Северна Македонија, Албанија и Косово.

Поради фактот што трите земји користат малку поинаква терминологија за упатување на структурите на локалната самоуправа, и бидејќи нивните законски рамки, иако слични, во никој случај не се идентични, овој извештај го користи терминот „единица на локалната самоуправа“ (во текстот што следи ЕЛС) освен ако не е поинаку определено.

А. АДМИНИСТРАТИВНА СТРУКТУРА

Со одредени нијанси, Северна Македонија, Албанија и Косово имаат стратификуван систем на моќ, што значи дека за прашањата на национално ниво, одговорноста паѓа на државните институции (централните влади и соодветните парламенти), додека за локалните прашања, одговорностите паѓаат на единиците на локалната самоуправа. (градоначалници/префекти и локални совети/собранија). Децентрализацијата на извршната и законодавната власт во трите земји се придржува до принципот на супсидијарност.²

Како што ќе појасниме подолу, постојат неколку меѓународни конвенции кои трите земји ги почитуваат во нивното организирање и регулирање на ЕЛС.

Додека Косово и Северна Македонија имаат специфични закони за нивните главни градови, Приштина и Скопје, Албанија нема³, што значи дека за градот Тирана, и покрај тоа што е главен град, важат истите закони и прописи како и за сите други области/општини.

1. Република Албанија

Поделбата на извршната и законодавната власт во Албанија вклучува три слоја: централна власт, области и општини, кои можат да се поделат на уште помали единици на самоуправа со ограничени капацитети и овластувања - вторите служат како административни единици само за погодна администрација, но сами по себе тие не се основа на локалната власт, а нивните претставници не се избираат туку се именувани од градоначалникот.

² The principle of subsidiarity is defined in Article 5 of the Treaty of the European Union. This principle aims to ensure that decisions are made as close as possible to citizens and that continuous checks are carried out on whether actions at the community level are reasonable, comparing them with opportunities at the national, regional or local level.

³ <https://ata.gov.al/2023/10/04/percaktohet-fusha-e-pergjegjesise-se-ministrit-te-shtetit-per-pushtetin-vendor/>

Во Советот на министри на Република Албанија, институција одговорна за локалното управување е Државното Министерство за локална самоуправа.

Обврските на државното Министерство за локална самоуправа се:

- Координација на работата за изготвување на политики и подзаконски акти за активностите на ЕЛС;
- Надзор на спроведувањето на Меѓусекторската стратегија за децентрализација и локална самоуправа, како и релевантниот акциски план;
- Координација на работата по законски предлози, усовршување и изготвување на законски и подзаконски акти од областа на децентрализацијата и локалната самоуправа, како и давање мислења за предлог-акти поврзани со прашања од локалната самоуправа;
- Насочување и координирање на работата помеѓу структурите воспоставени во рамките на меѓуинституционалните односи со ЕЛС и здруженијата на локални избраници;
- Претставување на владините политики во областа на локалната самоуправа и координација на работата со меѓународни организации и партнери кои го поддржуваат развојот на ЕЛС;
- Обезбедување на исполнување на обврските, како и следење и координација на мерките кои произлегуваат од процесот на интеграција во Европската Унија и меѓународните договори, што се однесуваат на локалната самоуправа.

Други централни институции кои ја помагаат работата на општините и/или областите се Консултативниот совет⁴, Агенцијата за поддршка на локалната самоуправа⁵ и Заедницата на општините на Албанија.

Односите меѓу централната власт и ЕЛС се регулираат врз основа на принципите на супсидијарност, консултации и соработка. Централната власт се консултира со ЕЛС за политиките, законодавството и нормите кои ги регулираат и имаат директно влијание врз остварувањето на правата и функциите на овие единици. ЕЛС се консултираат преку репрезентативни здруженија на локалната самоуправа и други интересни групи, преку кои им се овозможува да ги изнесат своите мислења, коментари и предлози за политиките и законодавството кои имаат директно влијание врз остварувањето на нивните права и функции.

Регулирањето и организацијата на локалната власт во Албанија се врши преку Законот за локална самоуправа⁶. Според овој закон, мисијата на локалната самоуправа е да обезбеди ефективно функционирање и да биде што е можно поблиску до граѓаните преку:

- препознавање на постоењето на различни идентитети и вредности на заедниците;

⁴ <https://ata.gov.al/2023/10/04/percaktohet-fusha-e-pergegjesise-se-ministrit-te-shtetit-per-pushtetin-vendor/>

⁵ <https://ata.gov.al/2023/10/04/percaktohet-fusha-e-pergegjesise-se-ministrit-te-shtetit-per-pushtetin-vendor/>

⁶ <https://ata.gov.al/2023/10/04/percaktohet-fusha-e-pergegjesise-se-ministrit-te-shtetit-per-pushtetin-vendor/>

- почитување на основните права и слободи на граѓаните, санкционирани со Устав или други закони;
- избор на различни видови услуги и други локални јавни објекти во корист на заедницата;
- ефективно извршување на функциите, овластувањата и остварувањето на задачите од органите на локалната самоуправа;
- обезбедување на услуги во соодветни форми, врз основа на потребите на членовите на заедницата;
- ефективна промоција на инклузивно учество на заедницата во локалната власт;
- реализација на услуги, во согласност со стандардите кои се бараат со закон или други нормативни акти.

Овој закон предвидува два слоја на децентрализирани овластувања во Албанија, имено областите и општините.

Територијата на Албанија административно е поделена на 12 области кои се состојат од општини. Извршната власт во областа ја има префектот, додека законодавната власт е доделена на Окружниот совет. Секој совет има и Претседателство на Окружниот совет, кое има законодавни и надзорни овластувања, односно не извршни.

Округот претставува административно-територијална единица, составена од неколку општини со географски, традиционални, економски, социјални врски и заеднички интереси. Границите на округот се совпаѓаат со границите на општините што го сочинуваат. Центарот на округот е во една од неговите општини. Територијалниот опфат, името и центарот на округот се определуваат со закон.

Општините се основни единици за локалната самоуправа. Во Албанија има 61 општини и административна единица. Општините го имаат градот како центар. Општините може дополнително да се поделат на административни единици кои можат да бидат градови и/или села, но тие имаат ограничени овластувања и се занимаваат само со прашања кои директно го засегаат населението, а не со прашања од регионална/национална природа, како што е креирањето политики. Секоја општина го има Општинскиот совет како законодавна власт и Градоначалникот како извршна власт.

2. Република Косово

Сите општини во Косово се правни лица и имаат два управни тела: градоначалник на општината и општинско собрание (Совет на општина), кои ги сочинуваат локалните извршни и законодавни тела. Општинското собрание го сочинуваат општински советници кои се директно избрани од граѓаните на соодветните општини и имаат мандат од четири години, исто како и градоначалникот. Бројот на советници во општинското собрание зависи од бројот на жители што го имаат општините.

Законот за локална самоуправа⁷ беше одобрен само два месеци по прогласувањето на независноста на Косово во февруари 2008 година. Во преамбулата се наведува дека законот се заснова на принципите на Европската повелба за локална самоуправа, Конвенцијата за заштита на националните малцинствата, Европската повелба за регионални јазици или малцинства и Европската конвенција за прекугранична соработка меѓу заедниците или територијалните власти. Во Косово има вкупно 38 општини.⁸

Законот за локална самоуправа се применува за сите општини во Косово, освен ако поинаку не е наведено во други закони. Главниот град Приштина, како што е наведено во Уставот, е регулиран со посебниот Закон за главниот град на Република Косово⁹, но овој закон не е имплементиран од неговото донесување во 2018 година¹⁰. Затоа, сите членови од Законот за локална самоуправа кои се применуваат за другите општини, важат и за градот Приштина.

Според Законот за локални избори¹¹, локалните избори ги спроведува Централната изборна комисија (ЦИК) и секоја општина претставува единствена изборна единица. Градоначалниците на општините се избираат доколку добијат 50%+1 од важечките гласови. Доколку овој услов не се исполни, ЦИК организира втор круг избори за градоначалник во кој се натпреваруваат само двајцата кандидати со најмногу гласови.

Град Приштина

Главниот град има посебна правна положба како што е дефинирана во Уставот, со нејзините територијални граници усогласени со оние на градот Приштина. Прописите утврдени во Законот за локална самоуправа важат и за Приштина, освен ако поинаку не е изречно наведено во законот за главниот град.

Главниот град е одговорен за обезбедување јавна безбедност преку Полициската управа специјално назначена за главниот град (допрва треба да се формира), обезбедување здравствени услуги преку основање на болницата во главниот град и обезбедување јавни услуги преку јавните претпријатија. Во однос на структурата, главниот град дели слична организациска рамка со другите градови, во која се наоѓаат Канцеларијата на градоначалникот и локалното собрание со 51 член.

3. Република Северна Македонија

Според Уставот, локалната самоуправа се уредува со закон кој припаѓа на системски закони, за кој две третини од гласовите од вкупниот број пратеници (80 од вкупно 120) и мнозинство од гласовите на се бара вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците

⁷ <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/06/Ligji-per-Veteqeverisje-Lokale.pdf>

⁸ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2518>

⁹ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=16506>

¹⁰ <https://gazetametro.net/ligji-per-krveytetin-mbetet-ne-sirtar-rama-e-tahiri-kerkojne-implementim-me-te-shpeite/>

¹¹ <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2549>

кои не се мнозинство во Северна Македонија. Со законот се уредуваат и границите на општините, локалните избори и организацијата на градот Скопје, како и финансирањето на општините.

Република Северна Македонија, согласно Законот за територијална организација¹², според Законот за територијална организација, признава 84 општини, вклучително и оние на градот Скопје. Во моментот има 81 општина, по спојувањето на три општини во рамките на општина Кичево (Другово, Осломеј и Зајас). Децентрализацијата во Северна Македонија се спроведува преку модел многу сличен на оној опишан погоре за Косово, што значи дека освен градот Скопје, кој е регулиран со посебен закон, постојат само две нивоа на власт, државните институции и локални/општински.

Со членовите 31 до 56 од Законот за локалната самоуправа¹³ се дефинира организацијата и функционирањето на општините. Секоја општина има градоначалник и општински совет (Совет на општината) соодветно како извршна и законодавна власт избрани од народот.

Законот остава простор и за други форми на непосредна локална самоуправа. Тие можат да се основаат во урбани заедници во градовите или во други населени места во месни заедници. Жителите во овие единици испитуваат прашања, заземаат ставови и подготвуваат предлози за прашања од директно и секојдневно значење за животот и работата на жителите на таа територија. Тие можат да го изберат советот на урбаната или месната заедница, соодветно на начин и постапка утврдени со статутот на општината.

Град Скопје

Според Законот за Град Скопје¹⁴, главниот град претставува посебна единица на локалната самоуправа. Градот Скопје има општини, кои се помали административни единици во главниот град, и сите имаат свои совети и градоначалници. Во општините Скопје спаѓаат: општина Центар, Аеродром, Кисела Вода, Гази Баба, Бутел, Сарај, Карпош, Шуто Оризаре, Чаир и Ѓорче Петров.

Општините во градот Скопје, придржувајќи се до законската рамка и принципот на супсидијарност, имаат овластување да спроведат/преземаат проекти кои се сметаат од јавен интерес на нивната територија. Оваа надлежност се протега на работи кои не се исклучени од нивната надлежност, а кои не се во надлежност на органите на државната власт или органите на градот Скопје (член 17 од Законот за градот Скопје).

Структурата на управување на градот Скопје и неговите општини е поделена на градски совет (Совет на Град Скопје) и канцеларија на градоначалникот. Советот на Град Скопје го сочинуваат 45 членови.

¹² <https://mls.gov.mk/images/laws/Ligji%20per%20organizim%20territorial.pdf>

¹³ <https://mls.gov.mk/images/laws/Ligji%20i%20veteqeverisjes%20lokale.pdf>

¹⁴ <https://mls.gov.mk/images/laws/Ligji%20per%20qytetin%20e%20Shkupit.pdf>

В. НАДЛЕЖНОСТИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

1. Република Албанија

Според Законот за локална самоуправа¹⁵, локалните самоуправи во Албанија (области и општини) имаат „функции, овластувања и делегирани функции“. Функциите и овластувањата се својствени за сите општини, додека делегираните функции доаѓаат од централната власт, обично централната власт. Функциите, овластувањата и делегираните функции се во суштина обврски што ги имаат областите и општините.

Надлежностите на Окружниот совет вклучуваат:

- избор на комисији на Советот (составени од негови советници) и одобрување на неговиот внатрешен регулатива за работа;
- избор на претседател на Советот, заменик и членови на претседателството од редот на членовите на Советот, со почитување на законот за родова еднаквост и нивно разрешување;
- именување и разрешување на секретарот на Окружниот совет;
- одобрување на структурата, организацијата и категориите/класите на плати за секое работно место во државната служба и основните прописи на окружната управа, единиците и буџетските институции во зависност од областа, како и бројот на нивниот персонал, барањата за квалификација, платите и начинот на вработување и наградувањето на вработените и други лица, избрани или именувани, во согласност со важечката законска регулатива;
- одобрување на акти за основање претпријатија, трговски друштва и други правни лица создадени/основани од Окружниот совет или за кои Советот е соосновач;
- одобрување на буџетот и негови измени;
- организација и надзор на внатрешната контрола.

Од друга страна, за општините, според извештајот за локалната власт од 2023 година на Институтот за општини на Албанија¹⁶, постојат 41 различна класификација на функции, во областа на инфраструктурата, јавните услуги, социјалните услуги, земјоделството, здравството, културата, образование и сл. Според Законот за локална самоуправа, функциите се поделени во следните категории (членови 23 до 29):

- Инфраструктура и јавни услуги;
- Социјални услуги;
- Култура, спорт, рекреативни активности;
- Заштита на животната средина;

¹⁵ <https://qbz.gov.al/eli/ligi/2015/12/17/139>

¹⁶ <https://iam.org.al/wp-content/uploads/2023/05/Raport-per-qeverisjen-vendore-2022-Shqip-OK.pdf>

- Земјоделство, рурален развој, шумарство и јавни пасишта, природа и биодиверзитет;
- Локален економски развој;
- Јавна безбедност.

Некои од главните овластувања на градоначалникот вклучуваат (член 64):

- спроведување на актите на советот;
- преземање мерки за подготовка на материјалите на седницата на Советот на општината, согласно со дневниот ред утврден од советот, како и за прашањата што тој самиот ги поставува;
- известување до Советот за економската и финансиската состојба на општината и нејзините составни административни единици најмалку на секои 6 месеци или онолку често колку што бара советот;
- известување до Советот секогаш кога тоа ќе го побара за други проблеми поврзани со функциите на општината;
- служи како член на окружниот совет;
- именување, во согласност со законот за родова рамноправност, на замениците на градоначалниците на општината и нивно разрешување;
- именување, во согласност со законот за родова еднаквост, на административци на управни единици/населби и нивно разрешување;

2. Република Косово

Некои од главните општински надлежности вклучуваат (член 17):¹⁷

- локален економски развој;
- урбано и рурално планирање;
- користење и развој на земјиштето;
- спроведување на градежни прописи и стандарди за контрола на градбата;
- заштита на локалната средина;
- обезбедување и одржување на јавни услуги и општински услуги, вклучувајќи водоснабдување, управување со канализациски и одводни системи, третман на отпадни води, управување со отпад, локални патишта, локален транспорт и локални шеми за греење;
- одговор на локални итни случаи;
- обезбедување на јавно предучилишно, основно и средно образование, вклучувајќи регистрација и лиценцирање на образовните институции, вработување, исплата на плати и обука на инструктори и администратори за образование.

За општините со српско мнозинство, Законот предвидува листа на „проширени општински надлежности“. Членовите 19 до 23 ги дефинираат проширените надлежности за

¹⁷ <https://mapl.rks-gov.net/wp-content/uploads/2017/06/Ligji-per-Veteqeverisje-Lokale.pdf>

општините со српско мнозинство во областа на здравствената заштита, универзитетското образование и културата. Во изборот на локални полициски командири имаат задржано право да учествуваат и општините со мнозинско српско население.

Некои од главните одговорности на градоначалникот вклучуваат (член 58):

- ја застапува општината и настапува во нејзино име;
- ја води извршната власт на општината и нејзината администрација и врши надзор над финансиската администрација на општината;
- ги врши сите надлежности кои не се изречно дадени на општинското собрание или неговите комисији;
- ги применува актите на собранието на општината;
- ги именува или разрешува своите заменици;
- ги именува и разрешува членовите кои и помагаат во вршењето на нејзините должности;
- ја организира работата и ја насочува политиката на општината.

3. Република Северна Македонија

Според член 22 од Законот за локална самоуправа, дел од надлежностите на општината вклучуваат¹⁸:

- Урбано и рурално планирање;
- Заштита на животната средина;
- Локален економски развој;
- Поддршка на културни активности како и рекреативни активности;
- Социјална и детска заштита;
- Основно и средно образование: основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта;
- Здравствена заштита

Членот 22 од Законот за локална самоуправа содржи сеопфатен список на надлежностите на општините во Северна Македонија. Исто така, законот предвидува делегирани надлежности кои главно доаѓаат од централната власт.

Според член 37 од Законот за локална самоуправа, некои од овластувањата на Советот на општината вклучуваат:

- Спроведување на општинскиот статут и други одредби;
- Спроведување на буџетот и годишната сметка на општината;

¹⁸ <https://mls.gov.mk/images/laws/Ligji%20i%20veteqeverisies%20lokale.pdf>

- Утврдување на висината на личните средства на финансискиот приход на општината, на начин утврден со закон;
- Создавање јавни дејности од надлежностите на општината и надзор над нивната работа;
- Именување на членовите на управните совети на јавните органи основани од општината;
- Донесување на програми за работа и финансиски планови за финансирање на јавните дејности кои ги утврдува општината;
- Одобрување на извештаите за реализација на буџетот и годишната сметка на општината;
- Советот може да донесува статuti, програми, планови, одлуки и други одредби утврдени со закон.

Градоначалникот на општината се избира на непосредни избори од граѓаните на општината. Надлежностите на претседавачот вклучуваат:

- Застапеност на општината;
- Контрола на законитоста на одредбите на советот;
- Објавување на одредби во службен весник;
- Обезбедување на спроведување на одлуките на советот.

Град Скопје

Законот за локална самоуправа ја уредува организацијата на Град Скопје како посебна единица на локалната самоуправа во која се остваруваат потребите и интересите на граѓаните. Законот ги уредува надлежностите и финансирањето на градот Скопје и општините кои се составни делови, употребата на јазиците, соработката на градот Скопје со општините кои го сочинуваат градот Скопје, како и други прашања во интерес на градот. Законот ги набројува и ограничува прашањата од јавен интерес и локално значење кои се во надлежност на градот Скопје, како и во надлежност на општините во градот Скопје.

Во надлежностите на Град Скопје спаѓаат:

- Планирање и уредување на урбан простор;
- Одобрување на урбанистички план за Скопје;
- Заштита на животната средина;
- Локален економски развој;
- Општински акции (одржување на патишта, водовод, услуги за чистење на градот, одржување на градски паркови и сл.);
- Поддршка на културни активности;
- Поддршка за образование;
- Спорт;
- Служби за социјална заштита и детска заштита;
- Здравствена грижа;

- Служби за помош и спасување;
- Заштита од оган;
- Надзор.

Скопските општини, пак, имаат сличен опсег на надлежности, само тие се ограничени на нивните административни граници.

С. ФИНАНСИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Финансирањето на ЕЛС во Албанија, Косово и Северна Македонија се заснова на сличен модел. Во трите анализирани земји, централната власт поставува конкретни буџетски линии за општините. Дополнително, во сите три земји, ЕЛС имаат свои извори на приходи (главно општински даноци) и имаат право да добиваат заеми и донации од трети лица. Главната разлика е во случајот со Косово, каде што општините не смеат да добиваат заеми од меѓународни субјекти, туку само од оние субјекти кои работат на ниво на земја.

1. Република Албанија

Членот 38 од Законот за локална самоуправа¹⁹ го опишува финансирањето на регионалните окрузи во Албанија, во кој е наведено дека областа остварува приходи од сопствени локални извори и приходи од национални извори, кои се состојат од:

- безусловни трансфери од државниот буџет;
- условени трансфери за вршење на релевантни функции и надлежности делегирани од конститутивните општини;
- даноци зголемени на ниво на област;
- такси за јавни услуги што ги врши областа;
- округот се финансира и од членските квоти на општините што ги сочинуваат, утврдени во годишниот буџет на општините.

За општините, пак, член 11 од Законот за локална самоуправа определува дека буџетските средства вклучуваат:

- сопствени ресурси, вклучувајќи локални даноци, компензации и даноци;
- општината на начин утврден со закон ги определува стапките на надоместоците и даноците;
- државни субвенции и други извори на приходи;
- општината има право да има долгови на внатрешниот и на надворешниот пазар на капитал, согласно со закон.

Со други зборови, единиците на локалната самоуправа се финансираат од приходите обезбедени од даноци, такси и други локални приходи, од средства кои се префрлаат од

¹⁹ <https://qbz.gov.al/eli/ligi/2015/12/17/139>

централната власт и средства кои директно им доаѓаат од распределбата на националните даноци, задолжувања, донации, како и други извори предвидени во законот.

Кога станува збор за локалните даноци во Албанија, тие се категоризираат на следниов начин:

- локални даноци на движни и недвижни средства, како и за трансакции извршени со нив;
- локални даноци на економската активност на малиот бизнис;
- локални даноци за активност на хотелски услуги;
- локални даноци на личниот доход, генерирани од подароци, наследства, тестаменти или локални лотарии;
- приходи од донации и подароци;
- привремените локални даноци, кои се наметнуваат во согласност со закон;
- други даноци утврдени со закон.

Други извори на приход може да вклучуваат:

- приходи од средствата за лизинг во сопственост на општината;
- приходи од капитални инвестиции;
- приходи од звања и други права купени од општината;
- приходи од добивка на јавни претпријатија;
- приходи од јавно-приватно партнерство.

2. Република Косово

Главните извори на финансирање на општините на Косово, согласно Законот за локална самоуправа се:

- сопствени ресурси на општините;
- грантови од централната власт;
- донации;
- други ресурси (заеми).

Според Законот за финансии на локалната самоуправа, општините имаат право на сопствени финансиски средства за да обезбедат фискална стабилност. Градоначалникот и директорите имаат право и овластување да управуваат со финансиските средства добиени од сопствените ресурси на општините или од оние што ги дава владата како општ грант. Со овој закон се определуваат изворите на финансирање на општините и тоа:

Сопствени ресурси на општините:

- општински такси, казни (вклучувајќи сообраќајни казни), такси за услуги, плаќања за јавни услуги, регулаторни обврски;

- даноци за дозволи за деловна активност;
- даноци за дозволи за професионални услуги;
- даноци за моторни возила;
- даноци за општинската администрација;
- даноци за градежни дозволи и дозволи за уривање;
- други општински даноци.

Оперативните грантови префрлени од државниот буџет се:

- општи грантови;
- конкретни грантови за образование;
- конкретни грантови за здравствена заштита;
- грантови за зголемени надлежности;
- специјални грантови (на пр. во случаи на природни катастрофи, тероризам или граѓански бунт);
- финансиска помош од Република Србија;
- заеми (општините не можат да акумулираат надворешен долг; заеми се дозволени само од извори кои работат во земјата).

Заедницата на косовските општини обезбедува сеопфатен преглед на сите приходи за општините на Косово.

Град Приштина

Главниот град добива грант од централната власт кој не е помал од 6% од вкупниот грант за општините. Капиталните инвестиции кои имаат национален карактер се поддржани и од централната власт.

3. Република Северна Македонија

Според член 11 од Законот за локална самоуправа, во Северна Македонија општините можат да се финансираат преку:

- сопствени ресурси: локални даноци, надоместоци и такси;
- грантови од државната власт и трансфери;
- кредити од внатрешниот и надворешниот пазар.

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа ја објаснува формата на финансирање на ЕЛС. Овој закон не опишува детално што вклучуваат овие извори.²⁰ Наместо тоа, Законот за Град Скопје, детално подолу, ги наведува сите извори на финансирање на општините.

²⁰ <https://qbz.gov.al/eli/ligi/2015/12/17/139>

Град Скопје

Според Законот за Град Скопје, Скопје и општините во градот Скопје се финансираат од сопствени приходи, даночни приходи, приходи од државниот буџет и од буџетите на фондовите, како и од приходи поинаку определени со закон.

За обезбедување еднакви услови за финансирање на општините во градот Скопје и за задоволување на заедничките потреби на граѓаните во градот Скопје, со член 23 од Законот се формира заеднички фонд на градот Скопје и општините на град Скопје.

Фондот се формира од персонален данок на доход, општински такси за фирми и општински такси за користење патишта со возила, превозни средства и возила со приколки и други средства, во согласност со закон. Градот Скопје и неговите општини приходите од Заедничкиот фонд ги остваруваат согласно методологијата за распределба на средствата од Заедничкиот фонд.

Исто така, член 25 од Законот утврдува дека приходите од локалните даноци се приходи на градот Скопје и неговите општини и се распределуваат подеднакво помеѓу градот Скопје и соодветната општина каде се наплатуваат даноците.

Сопствените извори на приходи во градот Скопје и во општините во градот Скопје вклучуваат:

- локални даноци (данок на имот; данок на промет на недвижен имот; данок на наследство и подарок; други локални даноци дефинирани со закон);
- локални даноци (општински даноци, административни такси и други локални даноци дефинирани со закон);
- локални надоместоци (надоместок за уредување на градежно земјиште; надоместок за општински активности; надоместоци за урбанистички просторни планови; други локални надоместоци утврдени со закон);
- приходи од имот (приходи од издавање имот; приходи од камати; приходи од продажба на имот);
- приходи од самопридонес;
- приходи од глоби утврдени со закон;
- приходи од донации;
- други приходи утврдени со закон.

Општинските такси од кои градот Скопје и општините во градот Скопје остваруваат приходи се:

- такси за ознака, имено назив на деловниот простор;
- даноци за користење на патишта со возила, превозни средства, автобуси, специјални возила и мотоцикли;

- даноци за користење на површини како кампови за поставување шатори и други слични привремени намени;
- даноци за користење музика на јавни простори;
- даноци за користење на просторот пред деловниот простор за вршење на дејноста;
- даноци за објавување огласи и огласи на јавни места;
- даноци за поставување витрини за изложување на стоки надвор од деловни објекти;
- даноци за користење на плоштади и други простори во градовите и другите населени места, заради изложување на артикли, презентирање изложби и други забавни емисии за вршење на дејноста;
- даноци за користење и одржување на јавното осветлување;
- други приходи на општините утврдени со закон.

Од друга страна, средствата од државниот буџет се следните:

- наменски грантови;
- општи грантови;
- капитални дотации;
- грантови за делегирани надлежности.

Во првиот дел објаснивме дека во Северна Македонија, најголемиот дел од структурата на локалниот доход се состои од грантови од централната власт. Од табелата 2 подолу, може да се заклучи дека сопствените приходи на општините во Северна Македонија сочинуваат само 33% од вкупниот број, што е значително под нивото на Албанија (41%) и регионот (38%), но подобро од Косово каде личните приходи сочинуваат само 17% од вкупните општински приходи.

2021	Сопствени приходи	Заеднички даноци	Општи грантови	Секторски блок дотации	Инвестициски грантови
Северна Македонија	33%	7%	4%	52%	4%
Албанија	41%	4%	26%	12%	5%
Косово	17%	0%	32%	46%	8%
Западен Балкан	38%	15%	21%	18%	8%

Табела 2: Структура на локални приходи (Извор: НАЛАС)

Во однос на приходите на локалната самоуправа по глава на жител (табела 3), Северна Македонија и Косово се на исто ниво со 316 евра по глава на жител, значително подобри од Албанија со 206 евра по глава на жител. Сепак, сите три земји се под регионалниот

просек (347 евра по глава на жител) и се уште се далеку од нивото на инвестиции во земјите на ЕУ (3.718 евра по глава на жител).

Гледано како процент од јавните приходи и БДП, ситуацијата е малку поинаква. Северна Македонија е блиску до регионалниот просек, додека Косово е подобро бидејќи локалните приходи сочинуваат над ¼ од вкупните јавни приходи и над 7% од БДП. Албанија заостанува тука, бидејќи приходите сочинуваат само 14,2% од вкупните јавни приходи и 3,8% од БДП.

2021	Во милиони евра	Во евра по глава на жител	Во % од вкупните јавни приходи	Во % од БДП
Северна Македонија	656	316	17.4%	5.5%
Албанија	591	206	14.2%	3.8%
Косово	564	316	25.8%	7.1%
Западен Балкан	6280	347	16.3%	5.6%
ЕУ	1.662.035	3.718	24.4%	11.4%

Табела 3: Приходи на локалната самоуправа (Извор: НАЛАС)²¹

²¹ NALAS, Local government finance indicators in Southeast Europe, statistical summary 2023.

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: СОРАБОТКА ПОМЕЃУ ОПШТИНИТЕ И ЦЕНТРАЛНАТА ВЛАСТ ВО ТЕТОВО, ГОСТИВАР, КУМАНОВО И ВРАПЧИШТЕ

Доколку децентрализацијата може да се дефинира како процес кој како главна цел има граѓанинот и обезбедување повисока јавна услуга, тогаш вистинската соработка и комуникација помеѓу централната и локалната власт се од суштинско значење за спроведување на ефикасни политики за доброто на граѓаните. Во земјите кои не се доволно децентрализирани, проблемите во комуникацијата меѓу локалната и централната власт може да имаат важни импликации за граѓаните. Овие предизвици за соработка често доведуваат до неефикасност, блокади, доцнење во испораката на услугите и недостиг на координација во решавањето на потребите на граѓаните.

И покрај тоа што децентрализацијата се спроведува во Северна Македонија веќе две децении, финансиската зависност на општините од централната власт останува исклучително висока. Гледајќи ги капиталните инвестиции што ги реализира централната власт на локално ниво, јасно е дека се соочуваме со екстреман централизам, при што општините се многу зависни од власта. Дополнително, капиталните инвестиции на централната власт на локално ниво се реализираат преку владини планови и програми како и преку систем за аплицирање на проекти, кој во пракса треба да биде транспарентен и објективен. Сепак, институционалната партизација може да влијае на пристапот до конкурентни грантови. И тоа влијае на повеќе градоначалници кои не припаѓаат на партија која е во централната власт.

Оваа студија на случај се заснова на перцепциите и ставовите на четири општини, собрани преку квалитативни интервјуа врз основа на стандардизирана рамка за истражување. Исто така, централниот буџет на четирите општини е анализиран во текот на годините во однос на капиталните инвестиции од централната власт (табела 4), но нивото на транспарентност е недоволно за да обезбеди релевантни споредби меѓу општините бидејќи информациите се ограничени на ниво на проектот и не наведувајќи детали по општина.

1. ОПШТИНА ТЕТОВО

Општина Тетово е предводена од Билал Касами (претседател на Движењето Беса) од локалните избори во 2021 година. Во двата претходни мандати, општината беше управувана од Демократската унија за интеграција (ДУИ), партија на централната власт. Како и многу други општини во Северна Македонија, Тетово се соочува со големи предизвици да ги исполни своите финансиски обврски. Долговите наследени од претходните периоди и тешката економска состојба резултираа со блокирање на сметката на општината и го ограничија финансискиот капацитет за реализација на проекти и давање услуги на граѓаните.

Во однос на висината на финансирањето, претставниците на општина Тетово потенцираат дека кога е во прашање општина Тетово, централната власт не соработува согласно законот и оневозможува реализација на планираните програми и дека преку ова се забележуваат злонамерни обиди.

Значителен број општински ресурси доаѓаат од централната власт (преку грантови, капитални инвестиции и сл.) преку формулите на сегашниот модел на финансирање, а тоа создава голема зависност на општина Тетово од централната власт. Варијабилноста во финансиската состојба на општината може да произлезе од неколку фактори, вклучувајќи ја големината на општината, нивоата на локален економски развој, населението, инфраструктурните потреби и воспоставените локални политики. Што се однесува до општина Тетово, овие финансиски трансфери се недоволни.

Соработката на општина Тетово со Владата и надлежните министерства во аплицирањето за грантови и проекти за финансиска помош постои, но е многу слабо оценета, бидејќи оваа соработка се соочи со предизвици во комуникацијата за роковите, поддршката и надзорот при реализација на проектите. Општина Тетово наиде на предизвици и тешкотии во апсорпцијата на грантови и проекти од централната власт надвор од трансферите и стандардното финансирање. Во некои случаи, доживеа чувство на игнорирање или недостаток на поддршка од релевантните институции на централно ниво. Имаше и други случаи кога комуникацијата меѓу општината и надлежните институции беше слаба и забележана со тешкотии. Овие тешкотии се резултат на различни причини, како што се недостигот на транспарентност, неможноста за создавање здрава комуникација меѓу двете партии, како и комбинацијата на политички и административни фактори.

Во некои случаи, комуникацијата со релевантните министерства беше недоволна и нејасна за роковите и процедурите за аплицирање за грантови. Општина Тетово наиде на потешкотии при добивање информации и исполнување на потребните услови пред истекот на рокот за аплицирање. Нетранспарентноста и неефикасната комуникација и донесоа пречки на општина Тетово во исполнувањето на условите за аплицирање.

Професионалната поддршка и помош за време на процесот на аплицирање и спроведувањето на проектот се ограничени. Општина Тетово наиде на потешкотии при добивање техничка поддршка и совети за подготовка на документација и презентација на проекти. Во некои случаи, недостатокот на континуиран надзор и помош при спроведувањето на проектите резултираше со значителни тешкотии и предизвици.

Покрај лошите искуства од соработката со централната власт, општина Тетово ги истакна и позитивните искуства, при што ја истакна соработката со Министерството за финансии, која е донекаде задоволителна. Општина Тетово го гледа Министерството за финансии како активен партнер во однос на финансирањето и спроведувањето на општите политики на општините. Оваа ефективна комуникација ѝ овозможува на општината да биде добро информирана за регулативите и условите што мора да се исполнат за да добијат средства и соодветно да го планираат својот буџет.

Општина Тетово на Билал Касами се соочи со суспензија на надлежностите во образованието за средното училиште „Кирил Пејчиновиќ“ како и за вработување во општинскиот градинки. Ова резултираше со пречки во спроведувањето на новите образовни политики, организацијата на училиштето и планирањето на наставната програма.

Општината се соочува со проблеми во остварувањето на приходите, особено во однос на наплатата на локалните даноци како и во обезбедувањето спроведување на решенијата и проверките за плаќање данок на имот. Ова се должи, меѓу другото, на недоволната соработка меѓу институциите, особено во случајот со катастарот, за ажурирање на податоците и вклучување на сите имоти на територијата на општината за оданочување. Зависноста од централната власт за наплата на други даноци како што се данокот на доход и други даноци се истакнува како уште една пречка, поради нетранспарентноста од централните институции.

За решавање на овие проблеми, важно е да се подобри свеста на граѓаните за плаќање данок на имот во општина Тетово, да се подобри соработката со релевантните институции и да се обезбеди транспарентност и редовно информирање за даночните приходи и другите даноци кои припаѓаат на општината.

Најголема потреба од реформи на фискалната децентрализација според општина Тетово е зголемувањето на финансирањето. Измените во Законот за локална самоуправа може да влијаат на начинот на кој општина Тетово ги остварува своите овластувања и финансиската автономија. Според општина Тетово, проблем сам по себе е доцнењето на законот за легализација на објектите, што создаде дополнителни проблеми во генерирањето општински финансиски средства.

Од општината истакна дека е важно да се промени методологијата за распределба на средствата за општините, за да се обезбеди постабилна и доволна финансиска основа за

задоволување на општинските потреби. Во овој контекст, проширувањето на надлежностите во одредени области е важен чекор кон целосна децентрализација. Проширувањето на локалните надлежности во секторите како што се образованието, здравството, транспортот, урбаното планирање и економскиот развој ќе им овозможи на општините да донесуваат одлуки и да спроведуваат политики во согласност со нивните специфични потреби.



2. ОПШТИНА ГОСТИВАР

Општина Гостивар е предводена од Арбен Таравари (претседател на Алијансата за Албанците) од локалните избори во 2017 година, по долго владеење на ДУИ.

На политички план, владеењето на градоначалникот Таравари беше проблематично како во функционирањето на општината поради нестабилниот состав на Советот на општината и блокадите од опозицијата, така и во однос на централната власт при секојдневната комуникација и аплицирање во проекти.

Имаше и периоди кога централната власт ги преземаше овластувањата на градоначалникот, самоволно според општината. Но, овие тешкотии и проблеми ја придружуваа општина Гостивар во текот на 2017-2021 година кога партијата на градоначалникот на општината беше во опозиција на централно ниво. Општина Гостивар целиот овој период беше преплавена од десетици проверки нарачани од централната власт како ревизии, контроли од финансиска полиција и други инспекции, без причина и без предупредување. Според општината, ова е резултат на притисоците кои ги иницирал поранешниот градоначалник (Невзат Бејта) во соработка со централната власт, така што Таравари е спречен и поттикнат да си поднесе оставка. Откако Алијансата за Албанците влезе во владата во февруари 2022 година, општината смета дека централната власт е помека во однос на Гостивар.

Во однос на финансирањето, општината не се соочила со никакви проблеми што се однесува до распределбата на годишниот буџет бидејќи се заснова на соодветниот закон и методологијата за распределба на средствата. Кога станува збор за проекти финансирани од владата, општината често аплицираше за кофинансирање, вклучително и преку Бирото за еднаков регионален развој, но соработката беше тешка.

Општината, пак, има задоволителна соработка со повеќе министерства за реализација на проекти. Меѓу нив беа издвоени Министерството за екологија и Министерството за транспорт. Со Министерството за екологија, општината потенцираше проект вреден 2 милиони евра, познат како проект Блок 21. Меѓу другото, беше истакнат случај каде Министерството за екологија со одлука на Владата додели 6 милиони денари на општина Гостивар. Дополнително, прифатен е проект за асфалтирање на два патни правци со Министерството за транспорт.

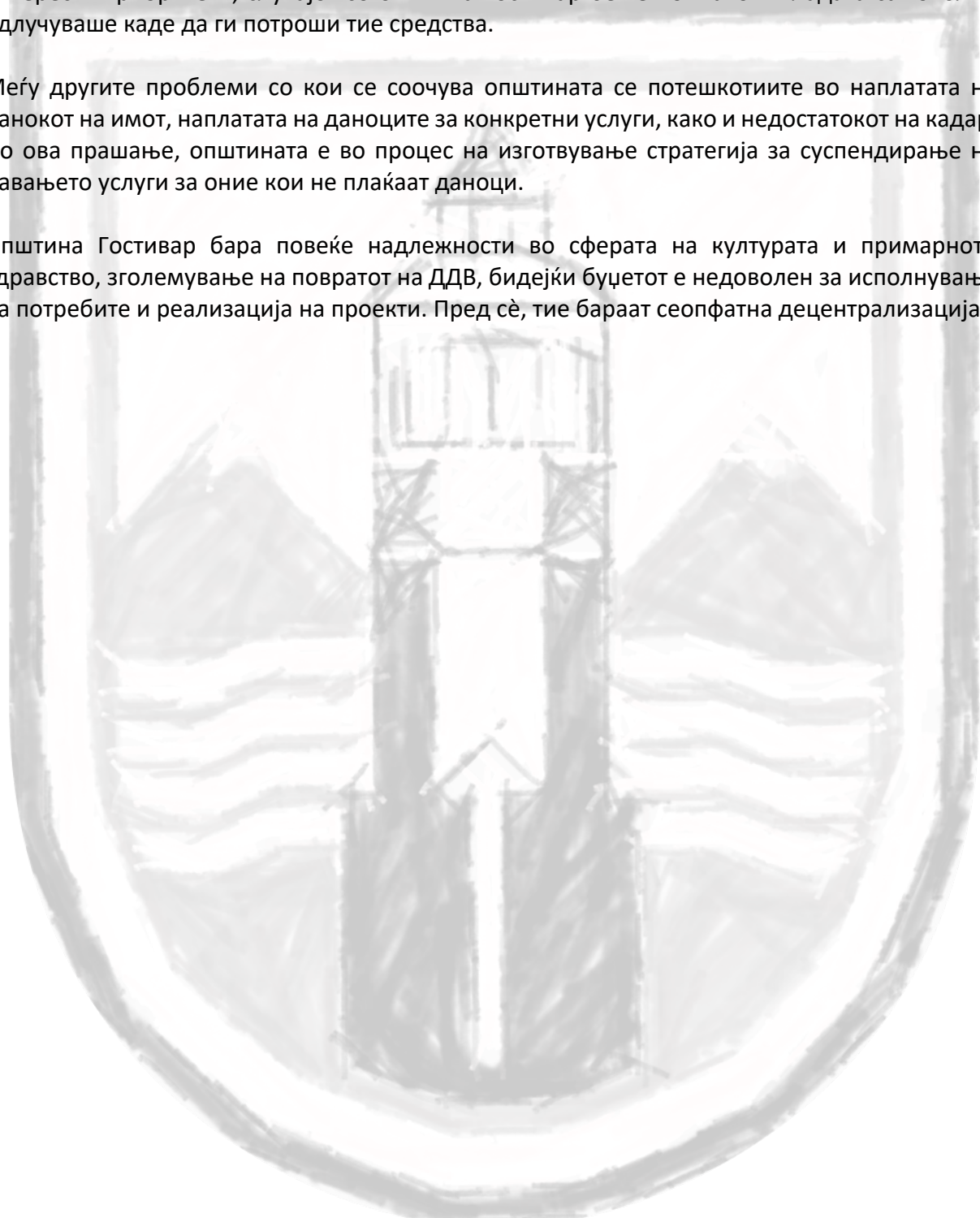
Општина Гостивар важи за една од општините која има одлична соработка со меѓународните организации, како што се ЕУ, УНДП, УСАИД итн. и билатерални програми со западните амбасади. Реализацијата на проекти поддржани од меѓународни организации е голема помош за функционирањето на општината.

Општина Гостивар истакна конкретни случаи кога централната власт и направила неправда на општината. На пример, се крена владина врева дека во Гостивар се прават огромни

инвестиции, а всушност централната власт директно ги инвестираше сите финансиски средства во гостиварската болница, без да дозволи оваа инвестиција да се реализира преку општината. Средствата всушност дојдоа од ТАВ Аеродроми Холдинг. Додека сите општини добиваа средства и одлучуваа за сопствената инвестиција врз основа на општинскиот интерес и приоритети, случајот со општина Гостивар беше поинаков: Владата самоволно одлучуваше каде да ги потроши тие средства.

Меѓу другите проблеми со кои се соочува општината се потешкотиите во наплатата на данокот на имот, наплатата на даноците за конкретни услуги, како и недостатокот на кадар. По ова прашање, општината е во процес на изготвување стратегија за суспендирање на давањето услуги за оние кои не плаќаат даноци.

Општина Гостивар бара повеќе надлежности во сферата на културата и примарното здравство, зголемување на повратот на ДДВ, бидејќи буџетот е недоволен за исполнување на потребите и реализација на проекти. Пред сè, тие бараат сеопфатна децентрализација.



3. ОПШТИНА КУМАНОВО

Општина Куманово од 2017 година е предводена од Максим Димитриевски (Движење ЗНАМ). Во првиот мандат Димитриевски беше член на СДСМ, а вториот мандат како независен кандидат го доби по разделбата од СДСМ.

Општина Куманово оценува дека нашироко успева да ги исполни законските обврски. Во него се истакнува дека врз основа на истражувања и анкети спроведени од независни организации, општина Куманово е меѓу најуспешните.

Во однос на финансирањето, главниот проблем со кој се соочува општината се блок дотациите за кои често се преземаат надлежности од централната власт, особено во образованието, културата или во однос на вработувањето и социјалните прашања. Средствата што ги доделува владата се многу мали и тешко се покриваат основните трошоци во многу сектори.

Од општина Куманово истакнаа дека еден од главните проблеми е блок-донацијата и специјалните дотации за пожарникарите. Со овие средства општината може да плати само 15 пожарникари, додека 33 се исплатени од општински средства.

Во однос на инвестициите од централно ниво, општина Куманово смета дека честопати била исклучена, иако ја имала целата документација во ред. Општина Куманово има добиено многу малку инвестиции од централно ниво, најмногу еден или два проекти годишно. Капиталните инвестиции од централната власт се прават во училиштата, но во 2022 година најголем дел од училиштата беа финансирани од самата општина, иако тоа требаше да го направи Министерството за образование.

Во Куманово имаше само неколку години кога Општината ја водеше градоначалник кој доаѓаше од партијата што е на власт. И претходниот градоначалник беше од СДСМ, додека ВМРО беше во централната власт. Значи, повеќе од 18 години со Општина Куманово управуваат градоначалници кои не доаѓаат од партијата што е на власт. Општина Куманово е навикната на притисоци и не е првпат да не добива трансфери од државата. Општината е блокирана 12 години, работи со блокирана сметка од државата, поточно од Министерството за финансии. Затоа, овој проблем не е нов за Куманово и датира многу порано.

Од општина Куманово ја потврдија зависноста од централната власт, нагласувајќи дека „се зборува за децентрализација и ништо не се прави во оваа насока. За што и да се работи, општините за сè зависат од централната власт“.

Комуникацијата со централните институции е отежната, со некои позитивни случаи, но и многу негативни случаи на комуникација со централната власт. „Кога зборуваме за Министерството за финансии, главно зависи од тоа за кој сектор станува збор. На пример,

пристапен е само секторот буџет и фондови. Останатите сектори се погубни, не се ни јавуваат на телефон, ниту пак со денови одговараат на мејлови. Значи, сите останати сектори во рамките на ова министерство во однос на комуникацијата со општина Куманово се на ниско ниво". Притоа, од општината велат дека „се работи за прашања кои мора да се решаваат во брз рок во текот на денот. Тоа се работни места кои не поднесуваат бесмислено и неразумно чекање, а всушност се случува да се чека 10 или повеќе дена, каде што во разни прилики многу работници можат да останат без плата цели денови само поради немањето соодветна комуникација. Законските рокови се поминати, каматата се активира, ребалансот на буџетот и слично. За нормално функционирање потребна е брза и ефикасна комуникација, што ретко се случува поради партиска припадност“.

Во општина Куманово неколку пати се преземаат ингеренциите на градоначалникот. Последниот случај беше од Министерството за труд и социјална политика, кое ги презема ингеренциите на градоначалникот за дневен центар бидејќи, според раководството на дневен престој, градоначалникот не го започнал навреме изборот на новиот директор. Од општината тоа веднаш го демантираа со претставка, а овластувањата и беа вратени на општината во текот на денот. На општина Куманово често и се преземаат надлежности во образованието, како и во социјалната политика, според општината за да ја покаже целосната контрола на централната власт врз локалната.

Општина Куманово во последните пет години успешно ги наплатува сопствените приходи. Околу 90 отсто од граѓаните се редовни даночни обврзници. Сè уште има проблеми во наплатата, но се прават напори секој граѓанин да плати данок на имот и општински такси.

Општина Куманово се залага за целосна промена на методологијата на распределба на средствата од централната власт. Законски измени за целосна децентрализација се неопходни според општината. Тие оценуваат дека „не е можно министерството X да ги преземе овластувањата за тривијална работа, па да го врати следниот ден и сето тоа да заврши без никаква одговорност. Потребна е целосна децентрализација“.

4. ОПШТИНА ВРАПЧИШТЕ

Општина Врапчиште е предводена од Исен Шабани (Алијанса за Албанците), од 2017 година.

Општина Врапчиште е рурална општина и, според општината, нема доволно финансиски капацитет да ги исполни своите обврски во давањето услуги кон граѓаните. Од општината оценуваат дека промените што се случија во Законот за локална самоуправа негативно се одразиле и значително ја намалиле автономијата на општините.

Општината е задоволна во однос на централните инвестиции преку блок дотации и во форма на проекти. Општината има добра соработка и со меѓународни организации како што е УНДП, каде што општината кофинансира 10-20% од секој проект, а остатокот го покрива меѓународната организација.

Главниот проблем во распределбата на средствата од Министерството за финансии според општина Врапчиште е со посебната формула по глава на жител. Врапчиште на последниот попис има само 19.842 жители жители и 32.000 жители кога ќе се додадат како нерезиденти. Така, над една третина од жителите мигрирале.

Намалувањето на бројот на жители автоматски ги намалува и трансферите кои се направени во општината, што значи средства кои се недоволни за исполнување на обврските. Како конкретен случај се споменуваше Палатата на културата во село Неготино каде од грантот од 3,6 милиони денари за една година, 3,3 милиони денари се трошат само за плати. Останатиот дел е недоволен за реализација на каков било проект. Истото се случува и со образованието.

Згора на тоа, наплатата на локалните даноци е еден од најголемите проблеми во општина Врапчиште, поради нејзината рурална природа и фактот што најголем дел од жителите живеат во странство и многу доцна ги плаќаат кога ќе се вратат на одмор во земјата.

Во однос на комуникацијата со централните институции, од општината велат дека имало опструкции додека партијата на која и припаѓа градоначалникот не била дел од владата, поточно од Министерството за образование и од Министерството за животна средина, двете предводени од ДУИ. Општината оценува дека била двапати дискриминирана поради тоа што е мнозинско албанска општина и ја води градоначалник од опозицијата. Сега кога Алијансата за Албанците е дел од владата, има големо подобрување во соработката и комуникацијата на општина Врапчиште со централните институции.

ЗАКЛУЧОК

Северна Македонија продолжува да биде високо централизирана држава со изразена стагнација во последната деценија на полето на децентрализацијата. Општините се најблиската и најотворената врата за комуникација и услуги за граѓаните, но сепак на централната власт и е тешко да ги остави општините слободно да ги извршуваат своите должности.

Процесот на децентрализација не го намалува нивото на овластувања на централната власт, туку само ја олеснува одговорноста и го отвора патот за нормално и адекватно функционирање на државата. Сепак, ова истражување докажува дека децентрализацијата е сè уште слаба во државите од регионот, а особено во Северна Македонија.

Истражувањето докажува дека локалната власт е задušена од централната власт, а централната е глува на постојаното барање на општините за поголема децентрализација. Наместо соработка, има притисок и диктат од централната власт.

Децентрализацијата како процес во принцип значи независност на општините од централната власт. Општините не можат да се развиваат ако за некој проект треба да се тропне на многу врати и да се направат многу интервенции на политичко ниво, како што беше пракса досега.

Меѓу главните наоди од истражувањето е фактот дека општините се многу финансиски зависни од централната власт. Тоа се случува од две причини: првата е поврзана со прекумерната централизација на власта, а втората е тоа што општините не остваруваат доволно сопствени приходи. Формулата за поврат на ДДВ особено не е идеална за општинскиот буџет и треба итно да се промени. Од интервјуата направени во четирите општини кои биле дел од студијата, ниту една од нив немала приходи од природни ресурси, како што се извори на вода или производство на енергија, иако законот предвидува 25% од добивката за секоја концесија да остане во буџетот на општината, а 75% оди во централниот буџет.

Во меѓувреме, истражувањето посочува дека меѓуопштинската соработка очигледно недостасува. Оваа соработка е предвидена со Законот за меѓуопштинска соработка, усвоен во 2009 година, со кој се регулира соработката помеѓу две или повеќе општини за што поекономично спроведување на општинските овластувања. Овој закон не се спроведува во пракса, бидејќи општините наместо да соработуваат меѓу себе, мора да вложуваат континуирани напори и да го трошат своето време и енергија со централната власт.

Друг важен дел од истражувањето го нагласува недостатокот на соодветна подготовка на општинскиот персонал за аплицирање за различни грантови понудени од ИПА фондовите на ЕУ или дури и од други меѓународни организации. Децентрализацијата овде треба да

игра директна улога за посилна независност на општините, зголемена одговорност и подготовка за соочување и управување со сопствените надлежности.

Истражувањето покажа дека финансирањето на единиците на локалната самоуправа во Северна Македонија, Косово и Албанија се заснова на слични модели, но сепак Северна Македонија е поцентрализирана во фискална смисла. Во овој поглед, се покажа дека поради централизацијата, финансирањето е ограничено и притисокот на централната власт врз локалната власт е лесен. Тоа е докажано во сите општини кои беа дел од студијата, а кои ја изразија истата загриженост за преземање на нивните овластувања од страна на централната власт.

Друго значајно прашање откриено со ова истражување е проблемот со наплатата на локалните даноци. Всушност, овој проблем ги засега сите општини на ниво на државата. Општините користат различни присилни и казнени механизми за наплата на данокот. Од друга страна, граѓаните тешко плаќаат даноци, особено во руралните општини каде недостасуваат основни услови за живот како вода за пиење, патишта и канализација.

Недоволното и ограничено финансирање, преземањето овластувања од партиски побуди и опструкциите во извршувањето на функциите, недостигот на поддршка во апликациите за грантови и други инвестиции за финансирање се некои од главните предизвици кои треба да се решат во процесот кон поголема децентрализација.

ПРЕПОРАКИ

- Зголемувањето на општинските приходи како најголема потреба за реформи за децентрализација. Важно е да се има нова Методологија за распределба на средствата за општините, за да се обезбеди постабилна и доволна финансиска основа за задоволување на општинските потреби. Треба да се зголеми и стапката за поврат на ДДВ.
- Проширувањето на надлежностите како важен чекор кон целосна децентрализација. Додавањето на локални надлежности во секторите како што се образованието, здравството, транспортот, урбаното планирање и економијата ќе им овозможи на општините да донесуваат одлуки и да спроведуваат политики во согласност со нивните специфични потреби.
- Олеснување на критериумите за аплицирање во владини инвестициски проекти. Институциите кои спроведуваат инвестициски програми треба да ги разјаснат критериумите за учество и избор на проекти.
- Имплементација на добри европски практики во управувањето со капиталните трансфери.
- Инвестирање во обуки и зголемување на персоналот на општинските администрации за подобрување на способноста на општините да обезбедуваат поквалитетни услуги за граѓаните.
- Спроведување на кампањи за подигање на свеста на граѓаните за плаќање даноци, појаснување на санкциите и придобивките од инвестициите кои се реализираат преку наплата на општинските даноци.
- Подобрување на ефикасна и професионална комуникација меѓу двете нивоа на моќ без разлика на националните, партиските и другите различности.
- Создавање редовни канали за комуникација, отворен дијалог и техничка поддршка од одговорните институции со цел да се подобри соработката меѓу двете нивоа на моќ.
- Преглед на општинските граници за прилагодување и прилагодување на административната структура на локалната реалност. Оваа промена ќе им овозможи на општините да работат на посоодветна територија и подобро да се координираат со нивните потреби и потенцијали.
- Разбирање и проценка на реалните потреби на општините за активно учество во процесот на донесување одлуки и спроведување на локалните политики.

Веб-страница: www.ipp-arbenxhaferi.org

Институт за јавна политика Арбен Џафери
Тетовска 33/2/7
1000 Скопје
Северна Македонија

Состојба на фискална децентрализација
во Северна Македонија

март 2024 година