

ПРИРАЧНИК

за промовирање
на принципите на
демократско управување
во советите на единиците
на локалната самоуправа



Организација за безбедност и
соработка во Европа
Мисија во Скопје

ПРИРАЧНИК

ЗА ПРОМОВИРАЊЕ НА ПРИНЦИПИТЕ
НА ДЕМОКРАТСКО УПРАВУВАЊЕ
ВО СОВЕТИТЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА
ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА



Организација за безбедност и
соработка во Европа
Мисија во Скопје

Публикација:	ПРИРАЧНИК ЗА ПРОМОВИРАЊЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ДЕМОКРАТСКО УПРАВУВАЊЕ ВО СОВЕТИТЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА
Автори и авторки:	Маја Лазарова, национален програмски офицер, Отсек за демократско управување и социјална кохезија, Мисија на ОБСЕ во Скопје Нина Шуловиќ-Цветковска, национален програмски офицер, Отсек за демократско управување и социјална кохезија, Мисија на ОБСЕ во Скопје Кристина Јованова, национален програмски офицер, Отсек за демократско управување и социјална кохезија, Мисија на ОБСЕ во Скопје Илија Стоилев, консултант
Лектура:	Елена Георгиевска
Дизајн и уредување:	Polyesterday
Тираж:	400 примероци

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

352.075.26(497.7)(035)

ПРИРАЧНИК за промовирање на принципите на демократско управување во советите на единиците на локалната самоуправа / [автори и авторки Маја Лазарова ... и др.]. - Скопје : ОБСЕ, 2018. - 74, 71 стр. ; 25 см

Насл. стр. на припечатениот текст: Doracak për promovimin e parimeve të qeverisjes demokratike në këshillat e njësisë të vetëqeverisjes lokale / autorë dhe autore Maja Lazarova ... [и др.]. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и алб. јазик. - Фусноти кон текстот. - Други автори: Нина Шуловиќ-Цветковска, Кристина Јованова, Илија Стоилев. - Библиографија: стр. 74

ISBN 978-608-4788-42-3

1. Лазарова, Маја [автор] 2. Шуловиќ-Цветковска, Нина [автор] 3.

Јованова, Кристина [автор] 4. Стоилев, Илија [автор]

а) Локална самоуправа - Општински советници - Права и надлежности - Македонија - Прирачници
 COBISS.MK-ID 109253386

Поддржано од:



Организација за безбедност и соработка во Европа
Мисија во Скопје

Содржината на ова издание не секогаш ги одразува погледите или ставовите на Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Мисијата се придржува до Одлуката PC.DEC/81 на Постојаниот совет на ОБСЕ.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	5
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА	7
I.1. Децентрализацијата како процес	7
I.2. Надлежности на општинските тела	10
I.3. Основни права и обврски на Советот	11
I.4. Територијална организација на единиците на локалната самоуправа	17
I.5. Извори на финансирање на локалната самоуправа	19
II. НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА ОПШТИНИТЕ	22
II.1. Видови на надзор	23
II.2. Надзор над законитоста на прописите на општините	25
II.3. Уставно-правни аспекти на надзорот	26
III. УЧЕСТВОТО НА ГРАЃАНИТЕ И ГРАЃАНКИТЕ ВО ОДЛУЧУВАЊЕТО НА ЛОКАЛНО НИВО	28
III.1. Правна основа за граѓанско учество во земјата	29
III.2. Начини за непосредно граѓанско учество	30
III.3. Елементи кои се потребни за делотворно граѓанско учество	33
III.4. Пречки за граѓанско учество	34
IV. ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО РАБОТЕЊЕТО НА ЛОКАЛНО НИВО	36
IV.1. Примена на принципите на транспарентност и отчетност во работата на општинските совети	38
IV.2. Промовирање на транспарентност и отчетност во работата на општинските совети	39

V. МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА	44
V.1. Законска рамка за меѓуопштинска соработка	44
V.2. Различни модели на меѓуопштинска соработка	45
V.3. Придобивки од основањето и функционирањето на меѓуопштинската соработка	47
V.4. Досегашни искуства од меѓуопштинската соработка во земјата	48
VI. КОМИСИИ ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ	51
VI.1. Етнички состав на населението во единиците на локалната самоуправа	51
VI.2. Начин на формирање на комисиите за односи меѓу заедниците	53
VI.3. Функционирање на комисиите за односи меѓу заедниците	54
VII. ОБЛИЦИ НА МЕСНАТА САМОУПРАВА	56
VII.1. Правен статус и облици на месна самоуправа	57
VII.2. Основање и предуслови за функционирање на месната самоуправа	58
VIII. РОДОВА ЕДНАКВОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО	60
VIII.1. Правна рамка за родова еднаквост	61
VIII.2. Вклучување на родовата перспектива (gender mainstreaming) во работата на единиците на локалната самоуправа	62
VIII.3. Алатки и мерки за унапредување на родовата еднаквост на локално ниво	64
IX. ЕТИКА И ИНТЕГРИТЕТ НА ЛОКАЛНО НИВО	67
IX.1. Правна рамка за моделот на интегритет на избраните претставници и претставнички	67
IX.2. Начини за зајакнување на интегритетот на локалните функционери	70

ВОВЕД

Овој Прирачник е наменет за членовите и членките на општинските совети во единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) во земјата и има за цел на избраните претставници и претставнички од локалната власт да им обезбеди неопходни информации за работењето во согласност со принципите на демократско управување, реформата за децентрализација, надлежностите на општинските тела, и надзорот над работата на единиците на локалната самоуправа. Примарна цел е членовите и членките на општинските совети да добијат основа за подобро функционирање на Советот како тело, во насока на зајакнување на демократијата на локално ниво, преку целосно почитување на законските прописи и јакнење на етиката и интегритетот поради зајакнување на довербата на граѓаните и граѓанките во работата на општинските тела.

Од почетокот на процесот на децентрализација во 2005 година, повеќе организации спроведуваа програми за градење на капацитетите на општинските органи. Со последните локални избори во земјата во 2017 година беа етаблирани новите состави на општинските совети и функцијата член/членка на совет ја презедоа вкупно 1347 избрани претставници и претставнички во сите 81 единица на локалната самоуправа(ЕЛС). Голем дел од нив за првпат стапија на советничката функција. Мисијата на ОБСЕ во Скопје во целиот овој период спроведува програми за поддршка на избраните претставници и претставнички во општинските совети.

За правилно функционирање на Советот како „законодавно“ тело на локално ниво, кое ја води политиката и ги усвојува актите во општината, од суштинско значење е неговите членови и членки да поседуваат критични знаења во врска со законските права и надлежности кои тие ги имаат како избрани претставници/претставнички. Оттука, сметаме дека овој Прирачник во голема мера ќе го олесни добивањето на потребни знаења на членовите и членките на општинските совети, ќе разреши некои од дилемите со кои членовите и членките на советите се

соочуваат во врска со законското работење. На крајот се надеваме дека употребата на Прирачникот ќе придонесе кон поголема ефикасност, ефективност, транспарентност и спроведување на надзор во вршењето на советничката функција на локално ниво. Прирачникот дава можност за размислување, односно го отвора хоризонтот за натамошно дејствување и креирање на поголема политичка волја од локалните избрани претставници и претставнички во насока на развивање на локалната демократија.

Содржината на Прирачникот целосно е усогласена со законските решенија и нивните последни промени во насока на развивањето и следењето на процесот на децентрализација, ставајќи посебен акцент на работата на општинските совети.

На крајот, но не и помалку важно, сакаме да укажеме дека преку Прирачникот сакавме да придонесеме и кон унапредување на родовата еднаквост на локално ниво и да ја поттикнеме употребата на родово чувствителниот јазик. Поради тоа, вообичаената практика во домашната литература и регулатива, општите именки кои означуваат професии, титули и слично да се употребуваат во машки род, притоа, подразбирајќи ги двата рода, во овој Прирачник вообичаената практика ја заменивме со користење на двата граматички рода, машкиот и женскиот истовремено и рамноправно. Исклучок е направен на места каде формулацијата е преземена од законите или тие директно се цитираат.

Законите на кои се реферира во Прирачникот се од октомври 2018 година.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

I.1. Децентрализацијата како процес

Во последните две децении децентрализацијата на власта е во центарот на политичкиот и административниот живот во нашата земја. Во 1999 година Владата ја донесе Стратегијата за реформа на локалната самоуправа. Успешното спроведување на реформата на локалната самоуправа вклучувајќи ја децентрализацијата претставува обврска која произлегува од Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европската Унија (ЕУ) од 2001 година и Одлуката на Европската комисија за отпочнување на процесот на преговори за членство во Европската Унија. Во 1997 година нашата земја ја потпиша Повелбата за локална самоуправа на Советот на Европа, а во 2013 и Протоколот кон Повелбата, кој беше ратификуван во 2015 и стапи на сила во 2016 година. Со Повелбата земјата се обврзува на општините да им овозможи финансиска независност, гарантирани сопствени извори на приходи и учество во приходите кои ги собира централната власт.

Охридскиот рамковен договор, потпишан во 2001 година и амандманите на Уставот од ноември 2001 година ја поттикнаа реформата на локалната самоуправа. Како резултат на тоа, во јануари 2002 година беше донесен нов Закон за локална самоуправа. Во 2003 година Владата донесе Оперативна програма за децентрализација која содржеше листа на закони поврзани со децентрализацијата. На оваа листа, покрај клучните системски закони (Закон за територијална организација, Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Закон за Градот Скопје) беа наведени и поголем број на дополнителни закони (над 80) кои го уредуваат фактичкиот трансфер на надлежности и ресурси во согласност со Законот за локална самоуправа.

Според законот и Уставот, сите единици на локалната самоуправа се независни во извршувањето на нивните надлежности, додека надзорот над законитоста на нивната работа е во надлежност на централната власт. На 1 јули 2005 година единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) започнаа да ги спроведуваат новите надлежности во услови на нова

територијална организација на локалната самоуправа, новоизбрани претставници/претставнички на локалната власт и нов метод на финансирање на единиците на локалната самоуправа, таканаречената фискална децентрализација. Истата се одвиваше во две фази, поради постепено градење на фискалните и административните капацитети на ЕЛС во земјата.

Кои се главните цели на процесот на децентрализација?

Децентрализацијата на власта претставува пренесување на дел од надлежностите на централната власт на локално ниво - на општините и Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, со 10 општини во својот состав. Со децентрализацијата на власта, голем дел од прашањата што се од есенцијална важност за граѓаните и граѓанките, добија локално значење. Реформата на локалната самоуправа има за цел да обезбеди локална демократија, стабилност, поквалитетни јавни услуги и локален економски развој. Оттука, децентрализацијата како процес треба да придонесе за следново:

- Приближување на моќта за одлучување поблиску до граѓаните и граѓанките;
- Јакнење на демократските институции на локално ниво;
- Владеење на правото – повисок степен на почитување на законите;
- Обезбедување на поквалитетни јавни услуги на локално ниво;
- Механизми на контрола што ќе гарантираат транспарентност и еднаков третман на граѓаните и граѓанките во користењето на јавните услуги.

Децентрализацијата на власта претставува пренесување на дел од надлежностите на централната власт на локално ниво

И покрај заокружената законска рамка, спроведувањето на процесот на децентрализација сè уште е во тек и голем дел од општините се соочуваат со предизвици како резултат на комплексноста на овој процес и монотипниот модел на децентрализација (исти надлежности за сите ЕЛС). Реформата на локалната самоуправа треба да овозможи зајакнување на фискалниот капацитет на единиците

на локалната самоуправа (ЕЛС), зголемување на можностите за вработување, создавање на компетентна, транспарентна и одговорна администрација, обезбедување инструменти преку кои граѓаните и граѓанките ќе можат да вршат влијание во донесувањето на одлуките за прашања од локално значење, да станат партнери на централната власт и да се подготват за интеграцијата во Европската Унија на локално ниво. Членовите и членките на советите при носењето на одлуки треба да ги имаат предвид сите овие аспекти.

Советот на општината во рамките на своите надлежности донесува општи акти и тоа:

- Статут
- Деловник
- Програми и планови
- Одлуки
- Други прописи утврдени со закон.

Со **Статутот** на општината, како највисок акт, се уредуваат: организацијата и работењето на органите на општината; организацијата и работењето на комисиите на Советот; вршењето на работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нејзина надлежност, ниту се во надлежност на органите на државната власт; начинот на информирање на граѓаните и граѓанките; случаите на исклучување на јавноста од седниците на Советот; начинот и постапката на доставување претставки и предлози за работа на органите на општината и постапувањето по нив; начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните и граѓанките; начинот на извршување на обврските од областа на одбраната во воена состојба, и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Со **програмите и плановите** се уредуваат и се разработуваат одредени прашања за извршување на законите и другите прописи со кои е пренесена надлежноста на општината, а за што е потребно да се предвидат рокови и динамика на извршување (на пример: програма за комунална хигиена, програма за водоснабдување итн.).

Препораки

Секој член/членка на Советот на почетокот на својот мандат треба да добие копија од актуелниот Статут на општината и да се запознае со неговата содржина.

Исто така, се препорачува општинските совети меѓу себе да си разменуваат службени гласници поради споделување на искуствата меѓу општините во земјата, со што би се поттикнало поголема усогласеност на одлуките со законските прописи.

1.2. Надлежности на општинските тела

Законот за локалната самоуправа ги регулира надлежностите на телата на општината – совет и градоначалник/градоначалничка. Истите се прикажани во следната табела.

СОВЕТ	ГРАДОНАЧАЛНИК/ ГРАДОНАЧАЛНИЧКА
<ol style="list-style-type: none"> 1. Го донесува Статутот на општината и други прописи; 2. Донесува буџет на општината и годишна сметка на општината; 3. Ја утврдува висината на сопствените извори на приходи за финансирање на општината, во утврдени рамки со закон; 4. Основа јавни служби во рамките на надлежноста на општината и врши надзор над нивната работа; 5. Именува членови/членки во управните одбори на јавните служби, кои ги основа; 6. Усвојува програми за работа и финансиски планови за финансирање на јавните служби, кои ги основала општината; 7. Ги усвојува извештаите за извршување на буџетот и годишната сметка на општината; 8. Одлучува за давање дозвола за вршење дејност од јавен интерес од локално значење, во согласност со закон; 9. Ги усвојува извештаите за работата и годишните сметки на јавните служби, кои ги основала општината; 10. Одлучува за начинот на располагање со сопственоста на општината; 11. Одлучува за начинот на вршење на финансиска контрола на буџетот на општината, во согласност со закон; 12. Го избира лицето кое раководи со подрачната единица на Министерството за внатрешни работи во општината; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ја претставува и застапува општината; 2. Ја контролира законитоста на прописите на Советот; 3. Ги објавува прописите на Советот во службеното гласило на општината; 4. Го обезбедува извршувањето на одлуките на Советот; 5. Го обезбедува извршувањето на работите коишто со закон се делегирани на општината; 6. Иницира и предлага донесување на прописи од надлежност на Советот; 7. Го предлага годишниот буџет и годишната сметка на буџетот на општината; 8. Го извршува буџетот на општината; 9. Избира директори/директорки на јавните служби кои ги основала општината, врз основа на јавен конкурс; 10. Редовно го известува Советот за извршувањето на своите надлежности во согласност со Статутот; 11. Решава во управни работи за права, обврски и интереси на правни и физички лица, во согласност со закон; 12. Донесува Правилник за систематизација на работните места на општинската администрација; 13. Раководи со општинската администрација; 14. Го доставува планот за годишни вработувања до Советот и по добиена согласност го испраќа до Министерството за информатичко општество и администрација;

13. Го разгледува и усвојува годишниот извештај за јавната безбедност на одрачјето на општината, кој го доставува до министерот/министерката за внатрешни работи и народниот правобранител/правобранителка;

14. Може да дава препораки на раководното лице на подрачната единица на Министерството за внатрешни работи од областа на јавната безбедност и безбедноста во сообраќајот.

15. Одлучува за вработувањето, правата, должностите и одговорностите на вработените во општинската администрација, доколку поинаку не е определено со закон;

16. Обезбедува правилно и законито користење, одржување и заштита на сопственоста на општината, во согласност со Законот и Статутот.

Извор: Закон за локална самоуправа, 2002

I.3. Основни права и обврски на Советот

Урбанистичко (урбано и рурално) планирање

Членовите и членките на Советот во сферата на урбанистичкото планирање треба најпрвин да се запознаени со видовите на урбанистички планови:

- генерален урбанистички план;
- детален урбанистички план;
- урбанистички план за село;
- урбанистички план надвор од населено место.

Советот на општината преку своите работни тела континуирано учествува во донесувањето на урбанистичките планови. Членовите и членките на Советот ги усвојуваат урбанистичките планови со донесување одлука, која е составен дел на планот. Изработувањето на урбанистичките планови се одвива во две фази, како нацрт на план и предлог на план. За изработување на урбанистичките планови на општината и на градот Скопје, Советот на општината и на Градот Скопје донесуваат годишна програма. Советот на општината и на Градот Скопје ги донесуваат урбанистичките планови. Карактеристично за градот Скопје е што Советот на Градот Скопје го донесува само генералниот урбанистички план. Општините ги донесуваат деталниот урбанистички план, урбанистичкиот план за село и урбанистичкиот план надвор од населеното место.

Комунални дејности

Комуналните дејности се вршат врз основа на развојни планови и програми кои се донесуваат за период од три години од страна на Советот на општината, општините на Градот Скопје и Градот Скопје. Должност на секоја општина е да обезбеди услови за организирано и трајно вршење на комуналните дејности и нивен развој, а особено е должна да обезбеди:

- материјални, технички и други услови за изградба, одржување и функционирање на објектите на комуналната инфраструктура и обезбедување на техничко-технолошко единство на системите за трајно и континуирано вршење на комуналните дејности;
- потребен квалитет и обем на комуналните услуги во зависност од материјалните можности на општината;
- контрола над правните и физичките лица кои вршат соодветни комунални дејности.

Доколку општината нема основано јавно претпријатие, вршењето на комуналните дејности може да го довери на правни и физички лица кои поседуваат дозвола за вршење на соодветната дејност, во согласност со условите утврдени со закон со кој се уредува одделна комунална дејност. Со закон, се утврдува и правото како давател на комуналната услуга да биде јавно претпријатие основано од општината, општините во градот Скопје и Градот Скопје, Владата, или правно и физичко лице кое поседува дозвола за вршење на комунална дејност.

Советот на општината донесува годишна програма за изградба, реконструкција и рехабилитација на општински патишта. Исто така, Советот на општината и Градот Скопје, на предлог на градоначалникот/ градоначалничката ги пропишуваат условите, начинот и шемите за собирање и за транспортирање на комуналниот отпад. Советот на општината донесува одлука со која се регулира одржувањето на јавната чистота на јавните површини, начинот на користење на јавните површини и собирањето на сметот, чистењето на снег и мраз, отстранувањето на предмети кои ја загрозуваат јавната чистота, како и мерките за спроведување на одлуката. Работите на одржувањето на јавната чистота општината со одлука на Советот може да ги отстапи на извршување на правно лице регистрирано за вршење на овие работи, во согласност со закон. Одржувањето на парковите и зеленилото е дејност од јавен интерес во комуналната сфера на територијата на општината

и тоа се реализира преку спроведување на Програма што ја усвојува Советот на општината на крајот од годината за следната година.

Изградбата, одржувањето и чистењето на речните корита се спроведува врз основа на Програма која ја донесува Советот на општината и во која се предвидуваат потребните средства и соодветната градежна механизација на располагање или ангажирање на трето лице.

Образование

Основањето, финансирањето и администрирањето на основните и средните училишта во соработка со централната власт е надлежност на единиците на локална самоуправа во согласност со законите, како и организирање на превоз и исхрана на ученици и ученички и нивно сместување во ученички домови.

Советот на општината донесува одлука за основање на основно или на средно училиште, по претходно добиено мислење од Владата. Секоја општина за своето подрачје води регистар на основни и на средни училишта. Советот на општината поднесува предлог–план за запишување ученици и ученички во општинските средни училишта, по што Министерството објавува конкурс за сите средни училишта најдоцна до 31 март тековната година за наредната учебна година.

Образованието се финансира од државни трансфери таканаречени блок дотации. Добиените средства од блок дотации или наменската дотација, општината ги распределува на училиштата на своето подрачје, во согласност со мерилата и критериумите што ги утврдува Советот на општината. Од сопствените извори, општините имаат право да планираат дополнителни средства наменети за образование. Податоците од годишниот финансиски план и од завршната сметка на основните и на средните училишта, општината ги објавува во службено гласило на општината. Советот на општината именува по двајца претставници/претставнички во Училишниот одбор и во основните и во средните училишта, кои имаат мандат од три години.

Труд и социјална политика

Социјалната заштита и заштитата на децата е исклучително малку пренесена на локално ниво. Во поголем дел, оваа надлежност е управувана од централните институции, односно Министерството за труд и социјална политика, освен управувањето и одржувањето на детските градинки, детските одморалишта и во неколку општини во домовите за стари лица.

Советот на општината на чие подрачје е седиштето на Центарот за социјална работа, предлага еден член/членка од редот на стручните служби во Центарот за социјална работа. Општините, градот Скопје и општините во градот Скопје немаат децентрализирано надлежност за социјална заштита во овој дел.

Јавна детска установа се основа од страна на Советот на општината, Советот на општината во Градот Скопје и Владата со Одлука за основање на јавна детска градинка, по претходно добиено мислење од Министерството за труд и социјална политика. Градоначалникот/ градоначалничката го избира и го разрешува директорот/директорката на јавната детска градинка.

Советот на општината и на Градот Скопје дава согласност за Статутот на јавната установа за деца, основана од општината, Градот Скопје и од Општината во градот Скопје .

Култура

Општините управуваат со институциите од областа на културата, односно со домовите на културата, библиотеките, дел од музеите, дел од театрите и други институции. Советот на општината, Советот на Градот Скопје и Советот на општините во градот Скопје ги избира членовите/ членките на Управниот одбор на институцијата која има 5 члена, од кои 3 се претставници/претставнички од редот на истакнати поединци од областа на културата и двајца претставници/претставнички од редот на вработените во институцијата.

Советот на општината, односно Градот Скопје и општините во градот Скопје донесуваат петгодишна програма за одбележување на значајни настани и истакнати личности од локално значење. Во единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) каде имаме повеќе заедници оваа Програма се донесува во Советот на општината со таканаречен „Бадентеров“ модел на одлучување. До Советот на општината иницијатива за подигање и одбележување на спомен-обележјата можат да дадат: граѓаните и

граѓанките, правните лица, здруженијата на граѓани, фондациите и други, а истите можат да учествуваат и во финансирањето на спомен-обележјата.

Противпожарна заштита

Со Законот за пожарникарство, постојните противпожарни единици (објекти, опрема и др.) се пренесоа во надлежност на единиците на локалната самоуправа. Во поголемите општини се формирани територијални единици, но истите го опслужуваат и поширокиот регион, односно ги вклучуваат и општините каде што нема територијални противпожарни единици. Овие општини, кои ги користат услугите на територијалните противпожарни единици, финансиски учествуваат во работењето на истите.

Заштита на животната средина и природа

Под „заштита на животната средина“ се подразбира преземање мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот и почвата, како и заштита на природата, заштита од бучава и нејонизирачко зрачење. Општините во земјава се надлежни да донесат и да спроведат Локален еколошки акциски план во согласност со Националниот еколошки акциски план за период од шест години. Советите на општините, на Градот Скопје и на општините во градот Скопје треба да формираат тело, раководено од градоначалникот/градоначалничката, кое ќе го следи имплементирањето на Локалниот акциски план за животна средина и за тоа еднаш годишно да го известуваат органот на државната управа, надлежен за работите од областа на животната средина.

Советот на општината на предлог на градоначалникот/градоначалничката донесува и Програма за управување со отпадот. Градоначалникот/градоначалничката е должен/на секоја година да доставува извештај за спроведување на своите програми за управување со отпад до Министерството за локална самоуправа. Извештајот се доставува до 28 февруари во тековната година за програмата од претходната година. Посебните правила за постапување со комуналниот и со другите видови неопасен отпад на својата територија ги пропишува Советот, на предлог на градоначалникот/градоначалничката.

Дејноста собирање и/или транспортирање на комунален и на друг вид неопасен отпад можат да ја вршат јавни претпријатија основани од една или од повеќе општини (меѓуопштинска соработка) и правни и физички

лица кои склучиле договор со општината, во согласност со постапката за јавен тендер или според одредбите на Законот за концесии.

Советот на општината или на Градот Скопје, донесува Програма за намалување на загадувањето и подобрување на квалитетот на амбиенталниот воздух. Советот на општините и на Градот Скопје ги донесуваат и акциските планови за заштита на амбиенталниот воздух.

Локален економски развој

Поттикнувањето на локалниот економски развој треба да биде партиципативен процес во кој сите фактори се грижат за создавање поволни услови за економски просперитет на подрачјето на општината. Локалниот економски развој (ЛЕР) е процес во кој факторите од јавниот, приватниот (бизнис сектор) и од невладиниот сектор работат заедно и создаваат поволни услови за отворање нови бизниси, креирање нови работни места во единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), со цел да се подобри квалитетот на животот на луѓето. Во нашата земја како најприменувани алатки за локален економски развој (ЛЕР) се:

- Анкета за деловната клима;
- Профил на заедницата (општината);
- Истражување на јавното мислење;
- Студија за економска оправданост.

Советот и градоначалникот/градоначалничката треба заеднички да дејствуваат за максимално искористување на материјалните и човечките потенцијали кои постојат на подрачјето на една општина. Дополнително, треба да се земат предвид и потенцијалите на соседните општини и преку заедничко дејствување да се постигнат подобри резултати на полето на промовирање на локалниот економски развој.

Заштита и спасување

Најзначајните активности од оваа област – за што Советот на општината треба да има обврска се: изработка на годишна акциска програма за заштита и спасување, утврдување на обврските на јавните претпријатија, установи и служби при потреба од заштита и спасување, да утврди висина на општински буџетски средства за активности од областа на заштита и спасување, да одлучува за распределба на хуманитарна помош за настраданото население и друго.

Социјална заштита

Со процесот на децентрализација детските градинки, детските одморалишта и центрите за социјална работа се во надлежност на единиците на локалната самоуправа, кои учествуваат во нивната работа преку свои претставници во управните одбори. Управните одбори на јавните детски установи се составени од пет члена, од кои еден од нив е избран по предлог на Советот на единиците на локалната самоуправа. Советот е надлежен да даде согласност на Статутот за работа на јавните детски институции, кои се основани од единиците на локалната самоуправа.

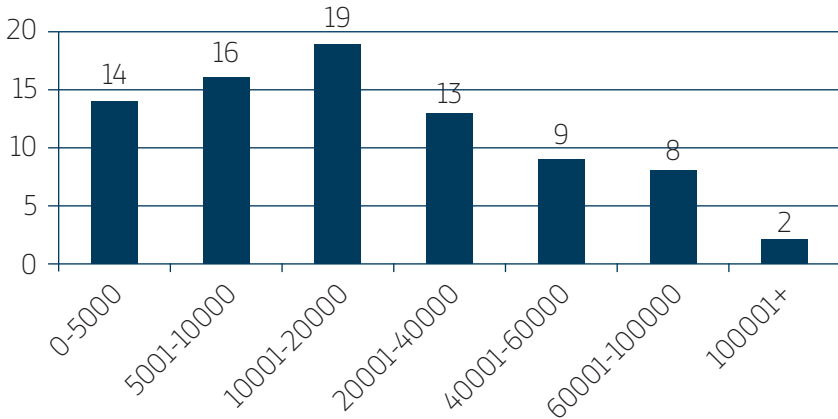
Јавна детска установа се основа од страна на Советот, по претходно добиено мислење од Министерството за труд и социјална политика. Финансирањето на оваа надлежност на единиците на локалната самоуправа е преку блок дотации од централниот буџет на државата.

I.4. Територијална организација на единиците на локалната самоуправа

Во согласност со Законот за територијална организација на локалната самоуправа во нашата земја има вкупно 81 единица на локална самоуправа, од кои 30 општини со седиште во град, 40 општини со седиште во село, 10 општини во градот Скопје и Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. Најголема општина во земјата, според бројот на население е Општина Куманово со 105.484 жители, а најмала е Вевчани со 2.433 жители. Според територијата, најголема општина е Прилеп со 1.198 км², а најмала е Вевчани со 23 км². Овие показатели упатуваат на фактот дека постои голема хетерогеност и разлики помеѓу одделни единиците на локалната самоуправа, што е еден од факторите за раст, развој и капацитет.

Според постојната територијална организација на единиците на локалната самоуправа во земјата од аспект на структурата на населението, во земјата најголем број општини се со големина од 10.000 до 20.000 жители, а дури 76 % од општините се со население до 40.000 жители. Структурата на општините според бројот на население е прикажана на следната табела.

Општини според бројот на жители



Извор: Попис на населението, 2002 година

Постојат значителни разлики во бројот и густината на населението и од аспект на планските региони, кои се утврдени во согласност со Законот за рамномерен регионален развој. Според бројот на население, најмал број на население има во Североисточниот плански Регион а најнаселен е Полошкиот плански Регион. Демографските разлики се значаен фактор за потенцијалите за развој на одделните плански региони, во корелација со другите фактори на раст и развој. Показателите во врска со планските региони се прикажани во табелата на следната страница.

Основни податоци за општините по плански региони

	Број на ЕЛС	Број на населени места	Население Попис 2002	Површина во м ²	Густина на населеност / жители на м ²
Во целата држава	81	1.767	2,022,547	25.713	78,6
Пелагониски	9	343	238.136	4.717	49,4
Вардарски	9	171	133.248	4.042	38,0
Североисточен	6	192	172.787	2.310	74,9
Југозападен	9	286	221.651	3.340	67,0
Скопски	17	142	571.040	1.812	318,0
Југоисточен	10	188	175.442	2.739	62,5
Полошки	9	184	304.125	2.416	123,4
Источен	11	261	181.858	3.537	48,5

Извор: Закон за рамномерен регионален развој, 2007

Од бројот на жители/жителки во една општина зависи и бројот на членови/ членки во општинскиот Совет. Односот помеѓу бројот на жители и бројот на советници и советнички во општините е прикажан во следната табела.

Големина на општинските совети		
Број на жители	Број на жители	Број на членови и членки на совет
	До 5.000	9
Од 5.001	До 10.000	11
Од 10.001	До 20.000	15
Од 20.001	До 40.000	19
Од 40.001	До 60.000	23
Од 60.001	До 80.000	27
Од 80.001	До 100.000	31
	Над 100.000	33

Извор: Закон за локална самоуправа, 2002

Со актуелната територијална организација на единиците на локалната самоуправа се воспоставија нови географски граници на голем дел од општините, што придонесе за создавање нова демографска, етничка, политичка и економска структура во рамките на самите единици на локалната самоуправа. Оттука, во текот на сите години од почетокот на децентрализацијата беше потребно единиците на локалната самоуправа да го приспособат своето функционирање и да изнајдат начини за поефикасно и поефективно задоволување на потребите на граѓаните од локалните јавни услуги.

1.5. Извори на финансирање на локалната самоуправа

Фискалната децентрализација е посебен процес во рамките на реформата за децентрализација. Фискалната децентрализација се однесува на процесот во кој централната власт треба да обезбеди соодветни и доволни финансиски средства и да отстапи одредени буџетски овластувања врз локалната власт, за единиците на локалната самоуправа да носат сопствени одлуки во врска со прибирање и трошење на финансиските средства за кои се овластени. Оттука, без соодветен систем на финансиски овластувања за општините, процесот на децентрализација нема да ги донесе посакуваните резултати. Општините мора да имаат доволно финансиски средства за испорачување на соодветен квалитет на јавни услуги. Основната рамка за финансирање на единиците на локалната самоуправа е поставена со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа. Според одредбите на овој Закон, општините се финансираат од следните три големи извори на финансирање:

А. Сопствени извори на финансирање

- Локалните даноци,
- Локалните надоместоци и
- Локалните такси утврдени со закон.
- Други сопствени приходи (локални казни, самопридонес, приходи од имот, итн.)

Советот на општината во рамките определени со закон, ја утврдува висината на стапките на даноци и висината на надоместоците и таксите.

Б. Трансфери и дотации од централната власт

- Приходи од данок на додадена вредност
- Наменски дотации
- Блок дотации
- Капитални дотации
- Дотации за делегирана надлежност.

В. Задолжување

- Заеми и позајмици
- Издавање на општински обврзници

Советот на општината мора да го одобри долгорочното задолжување, врз база на претходно спроведена јавна расправа.

Препорака

Членовите/членките на Советот преку одлуките што ги донесуваат во врска со финансирањето вршат улога на финансиери на локалната самоуправа. Советниците/советничките имаат право и обврска да ја следат финансиската состојба во општината, да го следат извршувањето на буџетот, да бараат информации за состојбата со наплата на сопствените извори на приходи, да учествуваат при поставувањето на локалните приоритети за финансирање во развојните планови на општината и да ги разгледуваат и усвојуваат периодичните и годишните извештаи на општината и локалните буџетски корисници (јавните претпријатија и другите институции во надлежност на локалната власт).

II. НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА ОПШТИНИТЕ

Надзорот на законитоста во работењето на единиците на локалната самоуправа и контролата врз материјално-финансиското работење се однесуваат на примена на принципот на владеење на правото и почитување на законите во нашата земја од областа на локалната самоуправа. Процесот на децентрализација не подразбира само поголеми права, туку и поголема одговорност на локалната власт пред граѓаните и граѓанките. Градоначалникот/градоначалничката и Советот на општината – имаат право и обврска да ги користат локалните ресурси во најдобар интерес на најголем дел од граѓаните и граѓанките, а соодветно на приоритетите, кои се поставени со нивно директно учество и консултативен процес.

Зошто е потребен надзор над работењето на локалните власти?

1. Трансферот на поголем обем надлежности на локално ниво, подразбира поголема одговорност на локалната власт пред граѓаните и граѓанките;
2. Извршувањето на надлежностите од страна на локалната власт треба да е комплементарна, односно во согласност со националните приоритети, во насока на поквалитетно задоволување на јавните потреби и почитување на правата на граѓаните и граѓанките;
3. Во работењето на локалната власт треба да се обезбеди почитување на законите, почитување на пропишаните процедури и законитост и уставност при донесување на прописите и актите.

Според Законот за локалната самоуправа општината може да организира општински инспекторат поради вршење на инспекциски надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност, а организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација ги утврдува Советот, врз основа на предлог на градоначалникот/градоначалничката. Притоа, Законот не ги

уредува прецизно областите во кои општините може да организираат општински инспекторати. Воедно, не постои ниту попрецизна законска регулатива која би ја уедначила практиката во врска со прашањето за правните последици доколку општината, и покрај законската можност, нема да назначи овластен инспектор/инспекторка. Во некои од материјалните закони е предвидено дека во случај општината да не назначи овластен инспектор/инспекторка, надлежноста ќе се извршува од страна на државен инспектор/инспекторка во име и за сметка на општината.

Надзорот на законитоста во работењето на единиците на локалната самоуправа и контролата врз материјално-финансиското работење се однесуваат на примена на владеење на правото

Онаму каде што постојат, општинските инспекциски служби најчесто се формираат како организациска единица, односно сектор или одделение - инспекторат или, пак, се предвидува дека инспекцискиот надзор ќе се спроведе од овластен инспектор/инспекторка кој се назначува од страна на функционерот/функционерката (градоначалникот/градоначалничката). Во согласност со досегашната практика на општините на овластените инспектори/инспекторки не им се издава лиценца од страна на Инспекцискиот совет, односно не полагаат испит за инспектори/инспекторки. Предвидено е органот кој ги назначил инспекторите/инспекторките да им ја издава легитимацијата која треба да ја поседуваат.

II.1. Видови на надзор

Надзорот и контролата во вршењето на надлежностите на локалната самоуправа се врши со спроведување на неколку видови на надзор.

Вид на надзор	Надлежен за спроведување на надзорот
Надзор над законитоста на прописите на општината	Министерството за локална самоуправа преку Државниот инспекторат за локална самоуправа
Инспекциски надзор над постапката за донесување на прописите на општините	Државниот инспекторат за локална самоуправа

Надзор над законитоста и ефикасноста на работата на органите на општината	Органите на државната управа надлежни за следење на законите од нивна надлежност
Надзор над законитоста на работата на органите на општината над вршењето на делегираните надлежности	Органите на државната управа чии надлежности се делегирани на општината
Надзор над материјалното и финансиско работење на општините	Министерството за финансии и неговите органи
Инспекциски надзор над спроведувањето и примената на законите	Инспекциските органи

Според Законот за инспекциски надзор, што ја регулира постапката на вршење на инспекциски надзор, инспекцискиот надзор го врши инспекторот преку:

- Редовен инспекциски надзор;
- Вонреден инспекциски надзор, и
- Контролен инспекциски надзор.

Редовниот инспекциски надзор е најавен надзор кој се врши врз основа на програмата за работа на инспекциската служба и опфаќа надзор над спроведувањето на законите и прописите донесени врз основа на законите. Државниот инспекторат за локална самоуправа го врши редовниот инспекциски надзор преку увид и контрола на одлуките на општинските совети, кои се објавуваат во општинските гласила.

Вонредниот инспекциски надзор е ненајавен надзор и се врши врз основа на иницијатива поднесена од државни органи, физички или правни лица, како и во случај на сомневање на инспекторот - по службена должност.

Контролен инспекциски надзор се врши по истекот на рокот определен во инспекцискиот акт донесен од страна на инспекторот/инспекторката, при што инспекторот/инспекторката при утврдување на фактичката состојба може да констатира дека субјектот на надзорот целосно постапил по инспекцискиот акт, делумно постапил или не постапил по инспекцискиот акт. Непостапувањето, односно делумното постапување по инспекцискиот акт претставува основа за примена на инспекциските мерки во согласност со Законот.

II.2. Надзор над законитоста на прописите на општините

Според Законот за локална самоуправа членовите и членките на Советот имаат право и должност да учествуваат во работата на Советот и да даваат иницијативи, предлози да поставуваат прашања на градоначалникот/градоначалничката. Членот/членката на Советот не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажано мислење и гласање во Советот. Надзорот над законитоста на прописите, кои ги донесува Советот на општината, го опфаќа и надзорот над постапката за донесување на прописите на општината. Овој надзор го врши Државниот инспекторат за локална самоуправа.

Вршејќи надзор над работата на Советот, градоначалникот/градоначалничката има право одреден пропис донесен од страна на Советот да го врати на повторно разгледување и преиспитување на неговата уставност и законитост. При негово повторно донесување во иста форма и без отстранување на спорните аспекти, градоначалникот/градоначалничката има обврска да го информира Министерството за локална самоуправа и Државниот инспекторат за локална самоуправа и истовремено да поведе постапка пред Уставниот суд за оценување на уставноста и законитоста на прописот.

Надзор на материјално-финансиското работење на општината врши Министерството за финансии, преку Одделението за локални буџети и преку Централната единица за хармонизација. Ревизија над материјалното и финансиско работење на општината врши Државниот завод за ревизија. Сите извештаи за извршени ревизии се објавуваат на интернет-страницата на Државниот завод за ревизија: www.dzr.mk.

Задолжително се основа единица за внатрешна ревизија во сите субјекти од јавниот сектор (вклучително и во единиците на локалната самоуправа) чиј просечен годишен буџет/финансиски план во последните три години го надминува износот од 50 милиони денари.

Централната единица за координација во Министерството за финансии го следи и координира процесот на назначување на внатрешни ревизори од почетокот на децентрализацијата. Податоците за внатрешната ревизија (ВР) на локално ниво до 2014 година се прикажани во следната табела.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	01/ 2018	06/ 2018
Формирани единици за ВР	0	17	32	40	49	59	64	65	71	71	71	70	70	71
Број на внатрешни ревизори	15	27	33	35	44	52	60	64	67	68	69	71	71	71
Број на извештаи од ВР	88	107	134	132	172	176	147	183	163	143	138			
Препораки	455	626	707	815	1033	1355	905	1382	981	966	772			
% на имплементирани препораки од ВР	60	68	69	58	72	49	61	65	54	54	50			

Извор: Министерство за финансии 2018

II.3. Уставно-правни аспекти на надзорот

Доколку Државниот инспекторат за локална самоуправа смета дека одреден пропис на општината не е во согласност со Уставот и/или Законот, во рок од 45 дена од денот на доставувањето на прописот донесува решение за запирање на примена на прописот. Решението за запирање се објавува на веб-страницата на Министерството за локална самоуправа во рок од 3 (три) дена од неговото донесување и во Службен весник. Против решението за запирање дозволена е жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен во рок од 8 (осум) дена од приемот на решението. Жалбата не го одлага извршувањето на решението. Државниот инспекторат за локална самоуправа до Уставниот суд поднесува иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на прописот кој претходно е запрен со решение.

Одлуката (решението) на Уставниот суд произведува правно дејство од денот на објавувањето во Службен весник: поништување или укинување на оспорениот пропис. Извршувањето на правосилните акти донесени врз основа на пропис што е **укинат** не може да се дозволи, ниту да се спроведе, а ако извршувањето е започнато ќе се запре.

По однос на иницијативата за утврдување на уставноста и законитоста на одреден акт, Уставниот суд може да се произнесе на следниот начин:

- Да донесе Решение за ОТФРЛАЊЕ на иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста;
- Да донесе Решение за НЕПОВЕДУВАЊЕ постапка по поднесената иницијатива;
- Да донесе Решение за ПОВЕДУВАЊЕ постапка за оценување на уставноста и законитоста на одреден пропис, и
- Да донесе Одлука за ПОНИШТУВАЊЕ на одреден пропис.

Во случај на поништување на прописот, секој чие право е повредено со конечен или правосилен акт донесен врз основа на поништениот пропис, има право да бара од општината да го поништи тој акт во рок од 6 месеци од денот на објавувањето на одлуката на Уставниот суд во Службен весник.

Одлуките на Уставниот суд ги извршува истоимениот суд.

III. УЧЕСТВОТО НА ГРАЃАНИТЕ И ГРАЃАНКИТЕ ВО ОДЛУЧУВАЊЕТО НА ЛОКАЛНО НИВО

Креирањето и усвојувањето на локалните политики е од особен интерес на граѓаните и граѓанките затоа што тие влијаат врз нивната благосостојба и секојдневниот живот. Интеракцијата меѓу општината и јавноста, генерално, може да се одвива на неколку нивоа:

1. Информирање на јавноста (печатени и електронски медиуми и слично);
2. Консултирање на граѓаните и граѓанките (фокус групи, анкети, јавни средби и слично.);
3. Вклучување на граѓаните и граѓанките во процесите на јавните политики, со цел да се осигури дека ќе се разберат и дека ќе се земат предвид мислењата на разните засегнати страни;
4. Соработка со граѓаните и граѓанките – склучување партнерства со разни интересни групи во секоја фаза од развојот на јавните политики, од идентификувањето на проблемот па сè до евалуацијата, (на пример: советувања, разни комисији, партиципативно одлучување);
5. Зајакнување на улогата на разните интересни групи од страна на властите за спроведување на јавните политики, со што одлуката и одговорноста за да се постигнат утврдените цели се пренесуваат на овие групи, а донесувањето на крајните одлуки е со учество на јавноста.

Органите на општината се должни, без надоместок, да ги информираат граѓаните и граѓанките за својата работа

Оттаму, органите на општината, комисиите на Советот и јавните служби основани од општината се должни, без надоместок, да ги информираат граѓаните и граѓанките за својата работа, за плановите и програмите кои се од значење за развојот на општината.

Важноста и правото на информираност на јавноста е гарантирано со Законот за локална самоуправа кој пропишува дека работата на Советот, односно седниците на Советот, се јавни. Исклучување на јавноста од седница на Советот може да се случи само во исклучителни околности, кога двотретинското мнозинство од вкупниот број членови на Советот ќе одлучи така, по претходно утврдени оправдани причини предвидени со Статут.

За прашања од исклучителна важност, како што се расправите за буџетот на општината, годишната сметка и урбанистичките планови, јавноста не може да се исклучи од седниците на Советот.

Покрај континуираното информирање на јавноста од страна на општинските органи, нејзиното директно вклучување во процесот на донесување на одлуки е од суштинско значење за локалната демократија. Тоа доведува до зголемена транспарентност и, воедно, локалните функционери ги прави поодговорни во донесувањето на одлуките. Се работи за постојан процес, кој го покрива периодот помеѓу два циклуса на локални избори и при кој се врши двонасочно споделување на информации за локалните политики и локалната власт.

III.1. Правна основа за граѓанско учество во земјата

Локалните избори се првиот чекор во вклучувањето на граѓаните и граѓанките во процесот на донесување на одлуки, а нивната постојана вклученост во работењето на општините продолжува меѓу два изборни циклуса и таа е утврдена со законите и општинските акти.

Непосредното учество на граѓаните и граѓанките во процесот на одлучување во општините се уредува со Законот за локална самоуправа, кој ги наведува следниве законски начини на непосредно граѓанско учество:

- Граѓанска иницијатива;
- Собири на граѓани,¹ и
- Референдум.

¹ Формулацијата за „собири на граѓани“ е преземена од Законот за локална самоуправа и поради конзистентноста со Законот не е додаден терминот граѓанки.

Понатаму, како дополнителни облици на вклучување на јавноста во процесот на одлучување на локално ниво се уредуваат:

- Претставките и предлозите, и
- Јавните трибини, анкети и предлози.

Трошоците за спроведување на непосредното учество на граѓаните во одлучувањето паѓаат на товар на општинскиот буџет.

III.2. Начини за непосредно граѓанско учество

Главните карактеристики на одделните форми на граѓанско учество се прикажани во натамошниот текст.

Граѓанска иницијатива

Под граѓанска иницијатива се подразбира правото на граѓаните да му предложат на Советот да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност. Под акт се подразбира статут, програма, план, одлука или друг вид на регулативи кои се усвојуваат на локално ниво.

Граѓанската иницијатива не може да се поднесе за кадровски и финансиски прашања. За сите други видови прашања, Советот е должен да расправа ако го поддржат најмалку 10 % од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање.

Советот е должен да ја одржи расправата најдоцна во рок од 90 дена по доставената иницијатива и да ги информира граѓаните и граѓанките за својата одлука.

Собир на граѓани

Во согласност со Законот за локална самоуправа, собир на граѓани може да се свика за подрачјето на целата општина или за подрачјето на месната самоуправа.

Собир на граѓани може да се свика:

- По иницијатива на градоначалникот/градоначалничката на општината;
- На барање на Советот на општината, и

- На барање од најмалку 10 % од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање.

Без оглед на основата по која се свикува собирот на граѓани, општинската администрација целосно е одговорна за остварувањето и логистичката организација на процесот, вклучително и протокот на информации помеѓу граѓаните и граѓанките и органите на општината (градоначалникот/градоначалничката и членовите на Советот на општината). Органите на општината се должни во рок од 90 дена да ги разгледаат заклучоците донесени на собирот на граѓани и да ги земат предвид при одлучувањето и донесувањето мерки по прашањата на кои се однесуваат, како и да ги информираат граѓаните и граѓанките за своите одлуки.

Референдум

Референдумот претставува најлегитимен начин на непосредно учество на граѓаните и граѓанките во процесот на одлучување на локално ниво. Со него се опфаќаат прашања кои се дел од надлежностите на локалната самоуправа, и тоа од областа на:

1. Буџетот,
2. Финансиите, и
3. Организацијата на општинската администрација.

Законот за локална самоуправа кој го уредува прашањето за спроведување на референдум на локално ниво пропишува дека:

- Советот е должен да распише референдум на барање од најмалку 20 % од избирачите во општината;
- Советот може да распише референдум за прашања од негова надлежност, по сопствена иницијатива, и
- Одлуката донесена на референдумот е задолжителна за Советот.

Претставки и предлози

Секој граѓанин/граѓанка на општината има право, поединечно или заедно со другите, да доставува претставки и предлози за работата на органите на општината и општинската администрација.

Градоначалникот/градоначалничката е должен/на:

- Да создаде услови за доставување претставки и предлози, и

- Да му достави детално образложен одговор на подносителот најдоцна во рок од 30 дена од приемот на претставката, односно предлогот; оние претставки и предлози коишто не се однесуваат на работи од надлежноста на органите на општината да ги достави до соодветниот надлежен орган и за тоа да го извести подносителот.

Претставките и предлозите најчесто се однесуваат на квалитетот на услугите кои општината им ги нуди на жителите, организираноста, постапките, формуларите, достапноста на општинските државни службеници/службенички, пристапот до информации, познавањето и однесувањето на државните службеници/службенички итн.

Јавни трибини, анкети и предлози

При подготвувањето на прописите на општината и донесувањето на одлуки од локално значење, Советот и градоначалникот/ градоначалничката претходно можат да организираат јавни трибини, да спроведат анкети или да побараат предлози од граѓаните и граѓанките. Целта е да се усвојат добри прописи, за што ќе бидат заслужни и жителите на општината, а тоа, пак, позитивно ќе влијае на спроведувањето.

Постојат и многу други техники на граѓанско учество кои се користат во земјата и во странство на иницијатива на општинските раководства. Ќе наброиме само некои: советодавни групи на граѓани и граѓанки, стратешко планирање во општините, партиципативно буџетирање, општествен мониторинг, јавни-приватни партнерства, итн.

Форуми во заедницата

Иако како форма на граѓанско учество не е предвиден во Законот за локална самоуправа, Форумот во заедницата претставува корисна алатка за активно вклучување на граѓаните и граѓанките во процесот на донесување одлуки на општинско ниво. Голем број општини во земјата, кои до сега се вклучиле во иницијативите за спроведување на форуми, имале позитивно искуство од неговата примена. Имено, во 2010 година на предлог на Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС), единиците на локалната самоуправа започнаа со измени и дополнувања на своите статuti и тоа во делот кој го регулира непосредното учество на граѓаните и граѓанките додавајќи ги и форумите во заедницата, како уште една форма на вклучување на граѓаните во донесувањето на одлуки од локално значење.² Кај буџетските форуми тема за дискусија е

² ЗЕЛС: Форум во заедницата во 11 чекори, Прирачник, 2017

буџетот на општината и дискусијата е насочена кон тоа како општината планира и го троши буџетот и кои се приоритетните програми и проекти во рамките на програмите.

III.3. Елементи кои се потребни за делотворно граѓанско учество

За да се осигури јавното учество во демократските процеси во општеството, потребно е да постојат законска регулатива, култура на учество во која секој поединец активно учествува во заедницата и колективните активности, политичка волја на власта и добро раководење со процесите на јавното учество и консултациите. Со други зборови, тоа подразбира дека постојат следниве предуслови:

- Мотивирани, образовани и свесни граѓани и граѓанки;
- Движечката сила на процесот треба да бидат самите заинтересирани граѓани и граѓанки;
- Општинската администрација треба да создаде поволна средина за граѓанско учество, соодветни канали за ширење на информации, да обезбеди логистичка поддршка, да обезбеди водство низ процесот, па дури и финансиски ресурси;
- Сите засегнати страни треба да се запознаени со методите за граѓанско учество;
- Граѓаните и граѓанките треба соодветно да се едуцираат за своите права и одговорности во поглед на локалната самоуправа и процесот на одлучување;
- Придобивките од процесот на одлучување мора да бидат во корист и на граѓаните и граѓанките, на општинската администрација и локалната заедница;
- Двете страни треба да бидат транспарентни во своите постапки, особено локалната самоуправа;
- Двете страни треба да бидат флексибилни и треба да бидат отворени за преговарање и соработка;
- Доколку е потребно, треба да се побара помош од надворешни експерти, вклучително и експерти за јавна едукација, локален економски развој, буџетирање, организирање на јавни трибини итн.

Заедничкото одлучување овозможува да се сподели одговорноста за одлуките, при што локалните власти не се единствени носители на „товарот“, а граѓаните и граѓанките не ги доживуваат донесените одлуки како „туѓи“, туку развиваат чувство на сопственост врз одлуките, па ќе бидат заинтересирани да го следат нивното извршување, односно ќе бараат отчет. Сепак, механизмите за вклучување на граѓаните и граѓанките во одлучувањето не се спроведуваат секогаш. Со процесот на децентрализација уште повеќе се нагласува потребата од редовна консултација и комуникација со граѓаните и граѓанките на теми и прашања од различна област. Користењето на механизмите за граѓанско учество е од особено значење во мултиетничките средини во кои нерешавањето практични проблеми од секојдневниот живот, може да добие етнички предзнак и да доведе до непотребна тензија, дестабилизација и намалена безбедност.

Заедничкото одлучување овозможува да се сподели одговорноста за одлуките

III.4. Пречки за граѓанско учество

Како најчести пречки за ефективно граѓанско учество може да се наведат следните:

- Недостаток на меѓусебна доверба меѓу граѓаните/граѓанките и локалната самоуправа;
- Ограничен пристап до информации за граѓаните и граѓанките;
- Недостаток на мотивација и заложби за соработка (на обете страни);
- Ограничено знаење и свесност помеѓу граѓаните и граѓанките за своите права и одговорности;
- Недостаток на вештини, култура на учество и искуство;
- Нереални очекувања;
- Забуна помеѓу учествување во одлучувањето и конкретното одлучувачко тело;
- Недостаток на капацитети (човечки, финансиски, просторни итн.) во општините, особено во руралните општини, и

- Ограничени вештини и капацитети на локалната самоуправа да посредува во учеството.

Во врска со погоренаведеното, може да се препорачаат следните начини за надминување на пречките:

- Јавна едукација и обука спроведена од локалните власти;
- Поголемо ангажирање на членовите и членките на Советот во остварување контакти и комуникација по одредени прашања со граѓаните и граѓанките;
- Кампањи за подигање на нивото на свеста на јавноста;
- Спроведување на стратегии за комуникација;
- Развивање на партнерства со клучни фактори во заедницата;
- Собирање на финансиски средства;
- Соодветно споделување на информации;
- Споделување на искуства и практики во локалната самоуправа, и
- Иницирање на конкретно спроведување на инструментите за учество.

Во јули 2016 година, Мисијата на ОБСЕ во Скопје поддржа истражување на јавното мислење за учеството на граѓаните и граѓанките во политичкиот живот во земјата. Наодите укажаа на фактот дека иако 58 % од испитаниците сметаат дека подобрувањето на состојбите во заедницата зависи од нивното лично, индивидуално учество, сепак, 55 % од нив одговориле дека не се мотивирани да учествуваат во активности од општествен или јавен интерес. Како главна причина за тоа го навеле немањето доволно време, како и неверувањето дека нивното учество би направило некаква промена. Од значење е да се напомни дека 26 % од испитаниците во јавната анкета изјавиле дека би се мотивирале да земат учество во активностите од јавен интерес, доколку видат позитивна промена во реализација на некои од граѓанските барања од страна на властите, или доколку поголем дел од жителите би поддржале одредена иницијатива.

Сите овие сознанија треба да им послужат на локалните власти – Советот и градоначалникот/градоначалничката, за воспоставување поефикасен механизам за вклучување на граѓаните и граѓанките во процесот на одлучување.

IV. ТРАНСПАРЕНТНОСТ ВО РАБОТЕЊЕТО НА ЛОКАЛНО НИВО

Демократијата се однесува на владеење/управување во кое сите возрасни граѓани моќта и граѓанската одговорност ги остваруваат директно или индиректно преку нивните слободно избрани претставници и претставнички.

- Демократијата се темели на принципот на владеење на мнозинството, што значи дека одлуките кои се донесуваат од мнозинството треба да бидат прифатени од сите, но мора да се почитуваат и ставовите на малцинството;
- Во демократските општества централната власт се определува за децентрализација на власта на локално ниво, разбирајќи дека локалните проблеми поуспешно се решаваат локално;
- Демократите спроведуваат редовни, слободни и фер избори отворени за сите граѓани и граѓанки со право на глас;
- Во демократските општества граѓаните и граѓанките имаат права и одговорност да учествуваат во политичкиот живот;
- Во демократските општества се почитуваат вредностите на толеранција, соработка и компромис.

Основните принципи на демократско управување се прикажани во следната табела:

1. Граѓанско учество: граѓаните и граѓанките се дел од процесот на донесување одлуки за прашања што ги засегаат; комуникацијата е двонасочен, консултативен процес – одоздола нагоре и од горе надолу, пред да се донесе одлука;

2. Еднаквост: ова значи еднаквост пред законот, еднаквост на можностите во остварувањето на индивидуалните капацитети без оглед на расата, полот, родот, етничката припадност, религијата и слично;

3. Политичка толеранција: владејачкото мнозинство треба да е свесно и да ги почитува интересите на малцинството;

4. Отчетност: избраните лидери/лидерки или јавни службеници/службенички треба да одговараат пред обичните граѓани и граѓанки за своите постапки, одлуки или неносењето одлуки;

5. Транспарентност: јавните функционери/функционерки дозволуваат јавно испитување на она што го прават додека се на јавна функција, дозволувајќи граѓаните и граѓанките да присуствуваат на јавните состаноци и да добијат информации;

6. Фер и слободни избори: слободните и фер избори им даваат на граѓаните и граѓанките шанса самите да изберат лидер/лидерка по свој избор. Неправилностите и кршењето на изборниот процес можат да доведат до избор на претставници/претставнички кои не се посакуван избор на мнозинството;

7. Економска слобода: економски ранливи граѓани и граѓанки се оние кои се најмногу изложени на разни злоупотреби, бидејќи им недостасува економска основа за исполнување на основните животни потреби;

8. Контрола врз злоупотреба на моќта: секоја влада без постоење на контрола на нејзините овластувања, најверојатно, ќе ги злоупотреби;

9. Човекови права: за разлика од диктатурите, демократиите се стремат да ги заштитат правата и слободите на своите граѓани и граѓанки од злоупотреба;

10. Повеќепартиски систем: причините за постоење на повеќе партии се да се прошири изборот за најдобар кандидат/кандидатка за политичка функција;

11. Неутралност на државните институции: државните институции, полицијата и армијата треба да бидат неутрални и да не заземаат страни или да застапуваат тесно партиски интереси;

12. Владеење на правото: сите граѓани и граѓанки мораат да го почитуваат законот и да подлежат на санкции ако го кршат.

Извор: „Конрад Аденаур Штифунг“: Концепти и начела на демократското управување и отчетност, 2011 (Konrad-Adenauer-Stiftung: Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability, 2011).

IV.1. Примена на принципите на транспарентност и отчетност во работата на општинските совети

Основите на транспарентноста и отчетноста во работата на општинските совети се предвидени во Законот за локална самоуправа, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и Законот за користење на податоци од јавниот сектор.

Според Законот за локална самоуправа, седниците на Советот се јавни. За исклучување на присуството на јавноста на седницата се одлучува само доколку за тоа постојат оправдани причини утврдени со Статутот на општината. За прогласување на седницата за затворена се одлучува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број членови/ членки на Советот.

Според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер иматели на информации од јавен карактер се и органите на општините, на Градот Скопје и на општините во градот Скопје. Под информација од јавен карактер се подразбира информација во која било форма која ја создал и со која располага имателот на информацијата, односно сонеарасполага само имателот на информацијата в согласност со неговите надлежности. Соодветно, барател на информација може да биде секое правно и физичко лице без дискриминација по која било основа, на начин и под услови утврдени со закон.

Со Законот за користење на податоци од јавниот сектор се утврдува обврската на органите и институциите од јавниот сектор за јавно објавување на податоците кои ги создаваат во остварувањето на своите надлежности, во согласност со законите. Целта е со користењето на податоците од јавниот сектор да се поттикне, меѓу другото, социјална вклученост и зголемена отчетност и транспарентност на јавниот сектор.

Зошто е потребна транспарентност во работењето на општинските власти и Советот?

Принципите на демократското управување налагаат граѓаните и граѓанките постојано да бидат информирани и консултирани за спроведување на програмите кои се од најголемо значење за подобрување на условите за живот во нивната локална заедница. За степенот на реализација на ветените програми граѓаните и граѓанките мораат да бидат благовремено информирани поради зголемување на довербата во работата на локалната власт, што претставува инвестиција за добивање поддршка во следниот период.

IV.2. Промовирање на транспарентност и отчетност во работата на општинските совети

Транспарентноста на избраните претставници во Советот не смее да заврши со денот на изборите и конституирањето на општинскиот Совет.

Што значи примена на принципот на транспарентност во работењето на општинскиот Совет?

Транспарентноста подразбира слободен тек на информации во единиците на локалната самоуправа. Носителите/носителките на јавни функции се обврзани да споделуваат и да бараат повратни информации во врска со сите активности што придонесуваат кон промени во благосостојбата на заедницата. Потребна е транспарентност во објавување на навремени информации за планираните активности, донесените одлуки и реализираните чекори.

Транспарентноста подразбира објавување на навремени информации за планираните активности, донесените одлуки и реализираните чекори

Самата општинска власт е должна да го изнајде најдобриот начин за информирање на јавноста. Начините на информирање на граѓаните и граѓанките можат да бидат различни - преку јавни огласни табли, јавни состаноци, весници, радио, телевизија, интернет, итн. Зависно од структурата на населението во поодделни делови од општината, треба да се изнајде најпогоден начин како информацијата да стигне до граѓаните и граѓанките. Во одреден случај општината ќе ги користи електронските медиуми како средство за комуникација, но во други случаи – поради нискиот процент на население со пристап до интернет, овој канал може да се покаже како целосно несоодветен. Во таков случај ќе се користат алтернативни канали како печатени медиуми, огласни табли, директни средби по урбани заедници и слично.

Граѓаните и граѓанките имаат право да знаат како властите ги спроведуваат ветувањата дадени во текот на изборната кампања, какви одлуки се носат, кои одлуки не се спроведуваат и од која причина и во колкава мерка се извршуваат годишните проекти. Општинските власти треба да ги консултираат граѓаните и граѓанките уште во

фазата на поставување на приоритети во врска со користењето на јавните ресурси за задоволување на јавните потреби на најголем дел од населението. Оваа обврска подеднакво ја имаат и градоначалникот/ градоначалничката и членовите/членките на Советот.

Јавноста има право да знае како се трошат локалните ресурси и со свои мислења и препораки да придонесе кон подобро управување

Поконкретно, транспарентноста во работата на Советот се однесува на:

- Навремено објавување на информации за одржување на седниците на Советот;
- Навремено објавување на дневниот ред за седниците на Советот;
- Објавување на записници од одржаните седници;
- Пренесување во живо на седниците на Советот;
- Присуство на заинтересирани граѓани и граѓанки на седниците на Советот;
- Консултирање на граѓаните и граѓанките пред донесување на одредени одлуки на Советот, и
- Друго.

Транспарентноста и отчетноста како принципи на демократско управување се две страни на приказната која се нарекува слободен тек на информации од општината и јавните институции на локално ниво кон граѓаните и граѓанките и обратно.

Што претставува примена на принципот на отчетност во работењето на општинскиот Совет?

Отчетноста подразбира споделување на точни и значајни информации од страна на општината со граѓаните и граѓанките во врска со спроведените активности од јавен интерес.

Јавноста има право да знае како се трошат локалните ресурси и со свои мислења и препораки да придонесе кон подобро управување за поквалитетно задоволување на потребите. Редовното и квалитетно информирање ја зголемува довербата во локалната власт и придонесува за засилување на фискалната дисциплина.

Доколку граѓаните и граѓанките се уверени дека општинските власти целисходно и ефикасно ги користат ресурсите, се зголемува веројатноста дека ќе бидат повеќе мотивирани редовно и навремено да си ги подмируваат своите финансиски обврски кон општината. Со тоа ќе придонесуваат во подобрување на квалитетот на животот во нивната локална заедница. Повисоката фискална транспарентност овозможува поголема јавна дискусија и постигнување на консензус за приоритетите и политиките на власта, притоа, имајќи позитивно влијание врз намалувањето на корупцијата и неетичко однесување на носителите на јавни функции. Затоа, транспарентноста и одговорноста на локалните власти не треба да се гледа независно, туку како составен дел од целокупното добро, демократско управување.

Проактивното објавување на информации гарантира дека јавноста е информирана за одлуките што ја засегаат и тоа придонесува за зајакнување на владеењето на правото, го поттикнува одговорното трошење на јавните средства и промовира интегритет на ниво на општината. Споделувањето на информации за тоа како функционира општината ѝ помага на јавноста да пристапи до владините услуги. Подемот на интернетот дава можност за зголемена транспарентност, со тоа што е можно да се објави голем број на информации со ниски трошоци. Центарот за граѓански комуникации, во мај 2018 година, спроведе истражување за подготвување на индексот на активна транспарентност 2018 година.³ Според истражувачката методологија, општините се запрашани за четири категории прашања, и тоа:

Пристап до информации

- Постоене на интернет-страница и посебен оддел за пристап до информации;
- Објавено име на службеното лице за пристап до информации;
- Основни податоци за контакт со институцијата;
- Дали е објавена листа на информации со кои располага општината;
- Дали се објавени прописи со кои се уредуваат надлежностите на општината;
- Дали се објавени програми, стратегии, студии, мислења во врска со надлежноста на општината, и
- Дали е објавен Статутот на општината.

³ Центар за граѓански комуникации: Индекс на активна транспарентност 2018.

Информации за надлежноста и за услугите

- Дали се објавени службените гласници на општината;
- Дали се објавени дневните редови за седниците на Советот;
- Дали се објавени одлуките на Советот;
- Дали е објавена организациската структура на општината;
- Дали се објавени имињата на сите вработени со контакти, и
- Дали се објавува информативен билтен на општината.

Буџетска и финансиска транспарентност

- Дали се објавуваат буџетите на општината;
- Дали се објавуваат граѓанските буџети на општината;
- Дали се објавуваат квартални извештаи за извршување на буџетите;
- Дали се објавуваат завршните сметки на буџетите;
- Дали се објавува годишниот план на јавни набавки;
- Дали се објавуваат огласи за јавни набавки;
- Дали се објавуваат тендерските документации, и
- Дали се објавуваат известувања за склучени договори за јавни набавки со анекси.

Информации за специфичните надлежности на општините

- Дали е објавен генерален урбанистички план;
- Дали се објавени деталните урбанистички планови;
- Дали се објавуваат дадените одобренија за градба;
- Дали се објавуваат информации за секоја од општинските надлежности;
- Дали е објавена информација за стапките на даноците на имот, и
- Дали е објавена информација за висината на комуналните и административните такси.

Индексот на активна транспарентност на општините во 2018 година изнесува 39 %. Оттука, генерален заклучок од истражувањето е дека во 2018 година е евидентиран пад на активната транспарентност

на единиците на локалната самоуправа за четири процентни поени во однос на 2016 година (45 %) и за два процентни поена во однос на 2017 година (41 %). Ова е доволна причина за преземање на соодветни активности за подобрување на констатираната состојба во следниот период од страна на сите општински органи.

Меѓуопштинската соработка се воспоставува помеѓу две или повеќе општини поради поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините

V. МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

Воспоставувањето на формите на меѓуопштинска соработка е во врска со примена на демократските принципи на ефикасност и ефективност во функционирањето на единиците на локалната самоуправа при спроведување на законски пропишаните надлежности. Меѓуопштинската соработка, во согласност со Законот за локална самоуправа и Законот за меѓуопштинската соработка, претставува доброволна активност на општините.

Меѓуопштинската соработка се воспоставува помеѓу две или повеќе општини поради поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели. Меѓуопштинската соработка, како и самата децентрализација гледана од поширок аспект, претставува заедничка заложба и на локалната и на централната власт. Исто така, таа претставува и еден од начините на остварување на целите на централната власт за зголемување и подобрување на капацитетот во општините и осигурување на поквалитетна испорака на услуги на граѓаните и граѓанките.

V.1. Законска рамка за меѓуопштинска соработка

Меѓуопштинската соработка опфаќа две или повеќе соседни општини кои работат заедно поради извршување на општинските, административни задачи, испорачување јавни услуги до граѓаните и граѓанките и поттикнување локален развој на поефикасен и поефективен начин. Можноста за меѓуопштинската соработка најпрво е дадена во Законот за локална самоуправа, кој овозможува да се воспостави меѓуопштинска соработка во секоја од општинските надлежности. Дополнително, Законот за меѓуопштинската соработка истакнува дека:

- Меѓуопштинска соработка, е соработка што се основа меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели;

- Под меѓуопштинска соработка се подразбира и вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини, врз основа на склучен договор меѓу општините.

Со Законот се уредува постапката за основање на меѓуопштинска соработка, облиците преку кои се остварува, поттикнувањето, следењето и финансирањето на меѓуопштинската соработка, евиденцијата и надзорот над меѓуопштинската соработка и обврските за објавување на актите/одлуките за меѓуопштинска соработка.

V.2. Различни модели на меѓуопштинска соработка

Заедничка испорака на услуги

Овој модел на меѓуопштинска соработка опфаќа долгорочна соработка во форма на заеднички правни субјекти (претпријатија, установи, асоцијации, фондации и др.). Овие заеднички тела го раководат обезбедувањето услуги, како што се: заштита од пожари, снабдување со вода, снабдување со гас/топлинска енергија, одржување патишта, испорака на услуги од социјалната сфера, културата, спортот и др. Исто така, може да вклучи соработка или здружување на ресурсите за постигнување на заеднички цели. Ресурсите што се здружуваат може да опфатат човечки ресурси, финансии или различна техничка опрема.

На пример: Општина Охрид и Општина Струга како форма на меѓуопштинска соработка имаат формирано заедничко претпријатие за водоснабдување – „Проаква“.

Заедничка администрација

Воспоставувањето заедничка администрација може да опфати многу различни области од општинските надлежности, како што се прибирањето и администрацијата на даноци, просторното планирање (вклучувајќи мапирање и лиценцирање згради), извршување на инспекциски надзор, внатрешна ревизија итн. Пример за овој тип соработка е воспоставувањето заеднички канцеларии или организациски единици (сектори, одделенија), при што вршат испорака на услуги од својата надлежност за две или за повеќе партнерски општини. Европската практика покажува дека формите на заедничка администрација вклучуваат совети за меѓуопштинска соработка и

управни и надзорни комитети. Административната поставеност на канцелариите или на организациските единици во сите случаи е наменета да им служи на интересите на две или на повеќе општини.

На пример: Со стапување на сила на измените во Законот за територијална организација, во 2013 година се изврши спојување на 5 општини – Кичево, Другово, Вранештица, Зајас и Осломеј. На ваков начин се формираше заедничка администрација која ги опслужува граѓаните и граѓанките на споените општини во новата Општина Кичево.

Продавање и купување услуги меѓу локалните власти

Овој модел се постигнува во ситуации кога административно и/или финансиски посилни општини обезбедуваат услуги на општини со послаб капацитет за соодветен надоместок, а може да опфати и администрација и обезбедување услуги. Продавањето и купувањето услуги меѓу општините претставува класичен случај што има за цел да постигне економска рационалност во испораката на услуги и цели.

На пример: Во нашата земја постои практика во повеќе области, како, на пример, во областа на внатрешната ревизија, урбанистичкото планирање, инспекцискиот надзор и други каде една општина – за соодветен надоместок – врши услуги за друга општина. Ваков е примерот на Општина Велес која врши услуги за Општина Чашка и Општина Лозово, Општина Гостивар за општините Маврово-Ростуше и Врапчиште, и др.

Заедничко планирање и развој

Заедничкото планирање и развој се користи во области каде што една општина поради недостаток на ресурси не може самата да ги извршува надлежностите, како што се економскиот развој, развојот на туризмот, заштитата на животната средина итн. Со заедничкото планирање се постигнуваат и повисок степен на синергија за поширока територија, која не е ограничена само на една туку на поголем број општини вклучени во иницијативата.

На пример: Оваа форма на соработка се остварува во рамките на сите осум плански региони во земјата. Во идниот период потребно е интензивирање на соработката и подобрување на финансиската база за финансирање на заеднички проекти.

Заедничко финансирање

Заедничкото финансирање се практикува кога се бара спојување на фондови со повеќе соседни општини, кои се здружуваат за да го споделат финансискиот товар. Ова значи дека се здружуваат ресурси и заеднички се преземаат одлуки за инвестирање, а со тоа се споделуваат и сите придружни ризици.

Како дополнителни поттикнувачки фактори, што треба да ги охрабрат општините да воспоставуваат меѓуопштинска соработка се и следните:

- Очекувањата на граѓаните и граѓанките за збогатена и подобрена испорака на услуги;
- Полесен пристап до пазарот на капитали заедничко финансирање инвестициски проекти;
- Искористување на можностите за јавни - приватни партнерства и проширување на услугите кон приватниот сектор и секторот на здруженија на граѓани и граѓанки; од аспект на рамномерниот регионален развој, за кој е потребен регионален пристап за планирање, програмирање и создавање проекти и нивно спроведување; интеграцијата во Европската Унија и искористувањето на **претпристапните инструменти (IPA)**, имајќи го предвид фактот дека се претпочитаат партнерства и проекти со поголем обем при финансирањето и поради тоа малите општини треба да соработуваат.

V.3. Придобивки од основањето и функционирањето на меѓуопштинската соработка

Мотивот за основање на меѓуопштинска соработка произлегува, главно, од потребата за остварување заштеда на општинските ресурси, оптимизација на капацитетите на вработените (целосно искористување или компензирање на недостаток од одредени кадри), намалување на оперативните и трошоците за одржување, зголемен процент на наплата на општински приходи, подобар менаџмент на децентрализираните надлежности, подобро искористување на опремата и стручноста и друго. Притоа, значајно е да се напоми дека подобрениот квалитет на услугите или зголемениот обем на услуги не секогаш се мери преку задоволството на граѓаните и граѓанките. Како основни двигатели на меѓуопштинската соработка во нашата земја досега се покажале следните фактори:

- Економијата на обем – испорака на поквалитетни, но поевтини услуги за граѓаните и граѓанките;
- Неопходноста што се јавува поради недостигот од капацитет во некои особено мали и рурални општини во дел од пренесените надлежности, вклучувајќи ја во прв ред и наплатата на приходи, инспекцискиот надзор, внатрешната ревизија; и
- Потребата за обезбедување побрз и поквалитетен локален развој.

Идентификувањето на заеднички проблеми и креирањето на заеднички политики за нивно решавање, отвора перспектива за идна соработка на единиците на локалната самоуправа

Оттаму, особено од страна на помалите и претежно рурални општини, на прашањето за меѓуопштинската соработка се гледа како на дополнителен начин на осигурување на ефикасни и ефективни услуги, притоа, без да се загрозат основните услови врз база на кои е формирана единицата на локалната самоуправа. Ова е клучниот аргумент кој го потврдува суштинското значење на соработката на општините во услови на едностепена локална самоуправа и монотипна децентрализација. Ова претставува причина повеќе и за централната власт да создаде пооптимални законски, кадровски, технички и финансиски услови за непречено одвивање на работењето на единиците на локалната самоуправа.

V.4. Досегашни искуства од меѓуопштинската соработка во земјата

Досегашното искуство со формирање и функционирање на иницијативи за меѓуопштинска соработка во земјата потврдува дека потенцијалите во оваа област сè уште не се доволно искористени. Во иднина централната власт и општините мора поактивно да се вклучат во поддршка на иницијативите за продлабочување на меѓуопштинската соработка како значаен облик за поквалитетна испорака на локалните услуги. Оттука, треба да се размислува за преземање на следните чекори:

- Креирање на политика за градење на заедничка свест за придобивките од меѓуопштинската соработка;

- Поголема промоција на придобивките од меѓуопштинската соработка;
- Административна и техничка помош на општините кои сакаат да воспостават форми на меѓуопштинска соработка;
- Воспоставување на контакти помеѓу општините кои веќе имаат воспоставено иницијативи за меѓуопштинска соработка со цел добивање на практична поддршка и совети за нејзино воспоставување и функционирање;
- Централната власт да ги надмине финансиските и оперативните пречки кои ги посочуваат општините, а во прв план да овозможи пообјективна и потранспарентна распределба на капиталните дотации врз база на јасни критериуми, притоа, стимулирајќи ја соработката помеѓу општините за развој на регионалната инфраструктура во сите децентрализирани надлежности.

Потребно е средствата од програмата за рамномерен регионален развој да се насочат кон намалување на разликите во развојот меѓу одделни единици на локалната самоуправа, кои се резултат на непостоењето на локални установи во многу децентрализирани области, како, на пример, социјалната и детската заштита, културата, спортот и рекреацијата и противпожарната заштита, а со тоа и кон продлабочување на соработката на општините за формирање и управување со заеднички установи, доколку тоа подразбира повисок степен на задоволување на потребите на локално ниво за пониска цена на услугите.

Големиот број на децентрализирани надлежности на општините бара координиран пристап помеѓу соседните општини, како и помеѓу општините, државата, меѓународните организации и приватниот сектор. Борбата против невработеноста можеби ќе бара соработка со образовните институции од соседната општина. На општините треба да им се овозможи да градат партнерства, пред сè, според нивните потреби и приоритети.

Идентификувањето на заеднички проблеми и креирањето на заеднички политики за нивно решавање, само по себе отвора перспектива за идна соработка на единиците на локалната самоуправа во нашата земја. На економските придобивки често пати се гледа како на основниот елемент на меѓуопштинската соработка. Ако не постојат економски придобивки, општините би требало да ја преиспитаат соработката и ако е потребно тоа, да ги искористат ресурсите на поинаков начин.

Преку комисији за односи меѓу заедниците се овозможува постоење на посебна претставничка демократија на различните етнички заедници

Во нашата земја досега имаме повеќе практични примери за успешна меѓуопштинска соработка како, на пример:

- Во сферата на урбанистичко-просторното планирање: Општина Врапчиште со Општина Гостивар, Општина Брвеница со Општина Боговиње, Општина Богданци со Општина Дојран и Валандово, Општина Новаци со Општина Македонски Брод, Општина Росоман со Општина Кавадарци, Општина Конче со Општина Радовиш, Општина Василево со Општина Ново Село и Општина Босилово, и др.;
- Во сферата на заштита на животната средина: Општина Врапчиште со Општина Гостивар, Општина Гостивар со Општина Маврово-Ростуше, Општина Центар Жупа со Општина Маврово-Ростуше и Општина Македонски Брод, Општина Новаци со Општина Могила, Општина Долнени со Општина Кривогаштани, и др.;
- Во сферата на внатрешната ревизија: Општина Пробиштип со Општина Кратово, Општина Свети Николе со Општина Петровец, Општина Чашка со Општина Градско, Општина Делчево со Општина Пехчево, Општина Демир Хисар со Општина Ресен, Општина Македонски Брод со Општина Могила, Новаци, Долнени, Центар Жупа, Вевчани; Општина Сопиште со Општина Кисела Вода, и др.;
- Во сферата на инспекцискиот надзор: Општина Гевгелија со Општина Дојран, Општина Могила и Општина Новаци, Општина Вевчани со Општина Македонски Брод, Општина Зелениково со Општина Петровец и Општина Кисела Вода, и др.

Забележани се и други воспоставени иницијативи на меѓуопштинска соработка во земјава во сферата на локалниот економски развој, јавниот превоз на патници, одлагање на комуналниот отпад/ регионална депонија, противпожарна заштита, енергетска ефикасност, администрирање на даноци и такси, социјална заштита и друго. Заедничкиот настап на две или повеќе општини пред меѓународните донатори овозможува и поголеми шанси за одобрување на одредени проекти или финансиска помош. Меѓуопштинската соработка нуди огромни можности на сите полиња во општественото живеење, и, секако, потребно е постојано да се работи и развива.

VI. КОМИСИИ ЗА ОДНОСИ МЕЃУ ЗАЕДНИЦИТЕ

VI.1. Етнички состав на населението во единиците на локалната самоуправа

Постоењето на функционални комисии за односи меѓу заедниците (КОМЗ) е во врска со партиципативноста како принцип на демократско управување и вклучување на претставниците на различни етнички заедници во земјата во процесот на управување поради остварување на правата и потребите на тие етнички заедници.

Според пописот на населението во 2002 година, македонската етничка заедница брои вкупно 1.297.981 или 64,18% од вкупното население, албанската етничка заедница 25,17% од вкупното население, турската етничка заедница 3,85%, ромската етничка заедница 2,66%, влашката етничка заедница 0,48%, српската етничка заедница 1,78%, бошњачката етничка заедница 0,84% и другите помали етнички заедници 1,04% од вкупното население.

Во земјава речиси и нема единица на локалната самоуправа со чист етнички состав. Оттука, поголем е предизвикот да се изнајдат механизми за ефикасно вклучување на претставници на различните етнички заедници во процесот на донесување одлуки на локално ниво. Еден од начините е преку формирање на комисии за односи меѓу заедниците.

Зошто да се основаат комисии за односи меѓу заедниците?

Основањето на комисии за односи меѓу заедниците е предвидено со одредби од Законот за локална самоуправа како посебно и постојано тело во состав на Општинскиот совет и претставува институционален механизам за дијалог меѓу заедниците на локално ниво.

Преку комисији за односи меѓу заедниците се овозможува постоење на посебна претставничка демократија на различните етнички заедници, независно од нивното учество со свои претставници во Советот на општината.

Формирањето на комисији за односи меѓу заедниците е задолжително во општини каде повеќе од 20 % од населението во општината се припадници на одредена немнозинска заедница во дадената општина. Оттука, вкупно 19 општини во земјава и во градот Скопје имаат законска обврска за формирање на комисији за односи меѓу заедниците⁴. Општините каде бројот на припадниците на немнозинските етнички заедници е под 20 %, не се обврзани според Законот да формираат КОМЗ. Но, согледувајќи ги придобивките кои може да ги има општината и локалното население од функционирањето на комисиите за односи меѓу заедниците, дел од општините се одлучуваат за нивно формирање и поддршка. Така, на пример, во општините Конче, Сарај, Студеничани и Гостивар се формирани комисији за односи меѓу заедниците. Ова претставува позитивен импулс и јасно изразена волја за поголемо почитување на правата и потребите на немнозинските заедници во тие општини.

Уставот на нашата земја, освен доминантната етничка заедница, исто така, ги споменува и Албанците, Турците, Власите, Ромите, Србите и Бошњациите⁵ како посебни етнички заедници во земјата. Определувањето на тоа кои заедници ќе бидат претставени во комисиите за односи меѓу заедниците претставува предизвик од аспект што во секоја општина постои поголем или помал процент на население од различна етничка припадност. Оттука, се препорачува со Статутот на општината да се утврди кои етнички заедници ќе бидат застапени во КОМЗ.

Основните цели и придобивки од постоењето на комисији за односи меѓу заедниците се следните:

- Овозможување непосредно учество на граѓаните и граѓанките од различни етнички заедници во процесот на донесување одлуки на локално ниво;
- Рано спречување на потенцијални проблеми од етнички карактер;
- Поефикасно разрешување на веќе постојните проблеми од етнички карактер;

⁴ Брвеница, Дебар, Долнени, Зелениково, Јегуновце, Кичево, Крушево, Куманово, Маврово и Ростуше, Петровец, Сопиште, Струга, Тетово, Чашка, Чучер-Сандево, Град Скопје, Бутел, Чаир, Шуто Оризари.

⁵ <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizmeni.pdf>

- Давање предлози за унапредување на односите меѓу различни етнички заедници кои се прифатливи за самите припадници и припаднички на заедниците;
- Претставување на потребите на населението, кое припаѓа на различните етнички заедници, независно од бројноста на етничката заедница;
- Помагање на работата на Општинскиот совет во носење на одлуки со кои се согласуваат поголем дел од населението во општината, кое припаѓа на различните етнички заедници.

VI.2. Начин на формирање на комисиите за односи меѓу заедниците

Од досегашната практика во земјава, се забележуваат неколку можни начини за избор на членови на комисиите за односи меѓу заедниците:⁶

- Јавен конкурс за пријавување на кандидати/кандидатки, кој го објавува општината;
- Номинирање на членови/членки во комисиите за односи меѓу заедниците од страна на општинската комисија за избор и именување, по претходна консултација со релевантни фактори (поединци и здруженија на граѓани на заедниците, активни на територијата на дадената општина); постапката треба да е спроведена транспарентно и според однапред предвидена, пишана процедура во општината;
- На собир на граѓани кој го свикува општината со претставници од соодветните заедници;
- По предлог на градоначалникот доставен на разгледување и гласање до Советот;
- Анкета на граѓани и граѓанки спроведена од страна на општината со цел добивање препораки за членови на комисиите за односи меѓу заедниците.

Потребно е секоја етничка заедница да биде претставена со еднаков број претставници/претставнички во комисиите за односи меѓу заедниците.

⁶ ЗЕЛС „Практичен водич за работата на комисиите за односи меѓу заедниците“ 2009.

Препорачливо е членовите на КОМЗ да бидат реномирани претставници/претставнички на заедниците кои уживаат почит и важат за лица со личен интегритет. Тие треба да бидат лица со одредени успеси и достигнувања во својата професионална област и да претставуваат авторитети во своите локални заедници.

Дали може и треба членови/членки на општинскиот Совет да бидат и членови/членки на Комисијата за односи меѓу заедниците?

Не постои унифицирана практика во земјата по однос на ова прашање. Некои комисии за односи меѓу заедниците како свои членови/членки вклучуваат и лица кои, истовремено, се членови/членки на општинскиот Совет. Во одредени случаи ова се покажува како корисно од аспект што се олеснува комуникацијата и повисоко е нивото на „лобирање“ за доставените предлози и препораки од комисиите за односи меѓу заедниците до Советот.

Мислењата и предлозите од комисиите за односи меѓу заедниците треба да се достават до Советот на општината во писмена форма, преку општинската архива. Притоа, не постои обврска општинскиот Совет да ги прифати доставените предлози и препораки од КОМЗ, но должен е да ги разгледа и на писмено преку записник да го аргументира нивното прифаќање или одбивање во законски предвидениот рок. Официјалното известување за исходот од разгледаните предлози од комисиите за односи меѓу заедниците треба да биде доставено до КОМЗ.

VI.3. Функционирање на комисиите за односи меѓу заедниците

За регулирање на работата на комисиите за односи меѓу заедниците треба да се донесе Деловник за работа на КОМЗ. Во него треба да се прецизираат следните основни аспекти поврзани со обезбедување на предуслови за непречено функционирање на комисиите за односи меѓу заедниците:

- Правила за работа на КОМЗ;
- Начин на конституирање на КОМЗ;
- Постапка за избор на претседател/претседателка на КОМЗ;
- Свикување на седниците на КОМЗ;
- Права и обврски на членовите и членките на КОМЗ;

- Јазик на кој ќе се водат седниците;
- Водење на записник од седниците на КОМЗ;
- Друго.

Обезбедување поддршка за работата на комисиите за односи меѓу заедниците

Многу значаен предуслов за функционирање на комисиите за односи меѓу заедниците е обезбедување на финансиска основа во рамките на финансискиот план/буџетот на општината. Имено, со цел и фактички, а не само декларативно да се поддржи функционирањето на комисиите за односи меѓу заедниците препорачливо е општините да предвидат одреден износ во својот годишен буџет. Финансиска поддршка за работењето на комисиите за односи меѓу заедниците е потребна за надоместок на патните трошоци на членовите/членките на комисиите за односи меѓу заедниците и логистика за работата на средбите на КОМЗ. Од друга страна, пак, општината треба да предвиди и просторни услови за средбите на комисиите за односи меѓу заедниците и административна поддршка за водење на средбите и составување на предлозите и барањата кои во следната фаза треба да се достават на разгледување до општинскиот Совет. Во интерес на општината и општинските власти е да инвестираат во ефикасно функционирање на КОМЗ. Комисијата за односи меѓу заедниците може да придонесе за поголем степен на демократија и партиципативност во водењето на политиките на локално ниво и носењето на локалните одлуки, од една страна, а, од друга страна, да дејствува како инструмент за рано предупредување и превенирање на конфликти од етничка природа.

VII. ОБЛИЦИ НА МЕСНАТА САМОУПРАВА

Постоењето на функционални месни и урбани заедници како основни облици на месна самоуправа во земјата се однесува на воспоставување на демократскиот принцип на инклузивност, односно партиципативност.

Во општината можат да се основаат облици на месна самоуправа, во градовите како урбани заедници и во другите населени места како месни заедници; Советот на општината потребно е да донесе Правила за работа на месните заедници

Законот за локална самоуправа предвидува можност урбаните и месните заедници како примарна клетка на локалната самоуправа да спроведуваат одредени активности, кои ќе им бидат пренесени/делегирани од страна на општината и градоначалникот/ градоначалничката. Практиката покажала дека постои позитивна врска помеѓу постоењето на активна месна самоуправа со повисоко ниво на учество во решавање на локалните прашања, и постоење поголема доверба во локалната самоуправа и поголема дисциплина за плаќање на локалните давачки од страна на граѓаните и граѓанките. Она што жителите во една локална заедница сакаат да видат е брза и квалитетна реакција на локалните власти во решавање на локалните проблеми. Оттука за очекување е да сакаат да придонесат преку своите месни и урбани заедници за подобрување на условите за живеење. А општината и избраните претставници/претставнички имаат обврска да ги мотивираат граѓаните и граѓанките кон повисок степен на учество во носење на локалните одлуки.

Во 2016 година, Мисијата на ОБСЕ во Скопје спроведе анкета на национално репрезентативен примерок испитаници во сите единици на локалната самоуправа во земјава. Во одговорите беше посочено дека концептот за граѓанско учество во политичкиот живот не е широко

распространет во нашата земја. Постои одредено мало искуство во поглед на граѓанското учество и децентрализираната локална самоуправа во урбаните заедници/месните заедници.

VII.1. Правен статус и облици на месна самоуправа

Законот за локална самоуправа предвидува основање на облици на месна самоуправа во земјата.

Според него, во општината можат да се основаат облици на месна самоуправа, и тоа во градовите како урбани заедници и во другите населени места како месни заедници.

Притоа, со статутот на општината треба поблиску да се определат:

- Облиците на месна самоуправа што се основаат на подрачјето на општината;
- Односите со органите на општината;
- Работите од надлежност на градоначалникот/градоначалничката чие извршување може да се делегира на претседателот/претседателката на Советот на месната самоуправа;
- Начинот на обезбедување средства за делегираните работи; и
- Други прашања од значење за месната самоуправа.

Жителите во урбаните и месните заедници, на собири на граѓаните и граѓанките може да разгледуваат прашања, да заземаат ставови и да изготвуваат предлози за прашања од непосредното и секојдневно значење за животот и работата на тоа подрачје. Исто така, можат да изберат и Совет на урбаната, односно месната заедница, на начин и во постапка што се утврдени со статутот на општината. Советот на урбаната, односно месната заедница се избира на собир на граѓаните. Советот на урбаната, односно месната заедница од редот на своите членови и членки избира претседател/претседателка, со мандат од четири години.

Градоначалникот/градоначалничката може да делегира вршење на определени работи од непосреден интерес и секојдневно значење за животот и работата на жителите на претседателот/претседателката на Советот на урбаната, односно месната заедница, на начин утврден со Статутот. Притоа, со решението за делегирање се утврдуваат и средствата кои ќе ги намени општината од општинскиот буџет за вршење на работите и начинот на вршење надзор над нивното извршување.

VII.2. Основање и предуслови за функционирање на месната самоуправа

Треба да се напоми дека независно што со отпочнување на процесот на децентрализација е укинат правниот статус на месните заедници како правни лица, сепак, не смее да се занемари нивното големо значење како примарна клетка на локалната демократија. Од досегашното искуство се покажува дека голем број на општини успеваат да обезбедат услови за многу успешно функционирање на урбаните и месните заедници. Во рамките на општинската сметка редовно може да се префрлаат средства за финансирање на одредени работи од месната самоуправа. Овие средства се префрлаат на општински потсметки за секоја урбана/месна заедница и преку нив се овозможува финансирање на различни активности и проекти.

Задасевоспостават транспарентни и јасни правила за функционирање на урбаните и месните заедници, потребно е Советот на општината да донесе Правила за работа на месните заедници⁷. Препорачливо е во Правилата да бидат уредени следните аспекти во врска со работењето на месните заедници:

- Општи одредби;
- Работи во надлежност на месните заедници;
- Организација на месните заедници;
- Поддршка на работата на месната заедница;
- Соработка меѓу месните заедници;
- Финансирање;
- Информирање на граѓаните и граѓанките во месните заедници.

Месните и урбаните заедници работите од својата надлежност ги извршуваат со стручна, техничка и материјална поддршка од општината. Стручната поддршка која се обезбедува од соодветните сектори и одделенија во општинската администрација подразбира подготовка на планови, проекти и други материјали со кои на месните заедници им се овозможува полесно решавање на прашањата од интерес на граѓаните и граѓанките и приоритетните проблеми од различна област на подрачјето на нивната потесна локална заедница. Градоначалникот/ градоначалничката треба да даде поддршка преку стручните служби во општинската администрација во вид на техничка поддршка во

⁷ ЗЕЛС: Предлог-правила за работа на месните заедници, 2006 година

обезбедување, умножување или обработка на материјали, употреба на техничка опрема за презентација и комуникација. На претставниците/ претставничките на месните и урбаните заедници треба да им се обезбедат и работни простории и опрема, надоместоци за комунални давачки и материјални средства за набавка на ситен и потрошен материјал.

Прашањата за родова еднаквост не се женски прашања. Тоа се прашања кои бараат ангажман и подеднакво вклучување и на мажите и на жените

Во рамките на своето работење и поради поуспешно извршување на својот мандат, членовите и членките на општинските совети можат поактивно да се вклучат во комуникација и да ја развијат соработката со месните и урбаните заедници. Некои од предложените начини се следните:

- Известување во просториите на месните/ урбаните заедници за времето и дневниот ред на седниците на Советот;
- Информирање на граѓаните и граѓанките за донесени одлуки на седниците на Советот;
- Средби и комуникација за идеи кои ги имаат граѓаните и граѓанките на одредена месна/урбана заедница;
- Повратна информација за позитивниот или негативниот исход од предложените идеи на граѓаните и граѓанките;
- Спроведување на анкети за добивање информација за мислењето на граѓаните и граѓанките за одредени прашања од локално значење, и друго.

VIII. РОДОВА ЕДНАКВОСТ НА ЛОКАЛНО НИВО

Родовата еднаквост и водењето родово одговорна политика се едни од клучните елементи на демократското уредување и се неопходни за стабилен и сигурен развој на општеството. Родовата еднаквост значи дека во општеството, заедницата или организацијата постојат еднакви можности за жените и мажите да учествуваат и придонесуваат кон културниот, политичкиот, економскиот и социјалниот напредок, како и да имаат еднакви можности да ги уживаат сите придобивки од напредокот на заедницата.

Зошто зборуваме за родова еднаквост?

Кога се зборува за родова еднаквост, важно е да се знае дека постои јасна разлика помеѓу поимите пол и род.

- Полот претставува збир на биолошки карактеристики како што се полови карактеристики, гени и хормони, кои човекот го определуваат како маж или жена. Полот е биолошки концепт.
- Родот, пак, е определен од надворешната перцепција и искуствата за тоа што претставува машкост, а што женскост, како и од општественото сфаќање за однесувања кои може да се сметаат за машки или за женски. Родот е социјален концепт кој им доделува различни улоги на мажите и жените, тој е креиран и научен во текот на животот. Поради тоа тој е променлив во текот на времето, во зависност од културолошките, социјалните, економските, религиозните, историските и многу други фактори.

Улоги кои традиционално им се припишувале на жените во текот на историјата, без разлика дали се поврзани со семејството, домот, работата, општествената ангажираност, статусот, образованието и слично, довеле до нееднаквост меѓу мажите и жените, односно до подредена улога на жените во однос на мажите.

Оттаму, во втората половина на XX век се појавила потребата прашањето за родова еднаквост да се најде во фокусот на највисоките меѓународни тела и организации. Подоцна тоа резултира со насоки

и препораки за внесување на родовата перспектива во правната регулатива и во креирањето на политиките на сите нивоа. И покрај овие напори, остварувањето на еднаквоста меѓу мажите и жените во реалноста сè уште е далечна цел дури и во најразвиените земји.

VIII.1. Правна рамка за родова еднаквост

Основните човекови слободи и права, признати во меѓународното право, се темелни вредности на нашиот уставен поредок. Базичното начело на еднаквост, односно недискриминација е воспоставено со Уставот. Родовата рамноправност е регулирана и во други законски прописи и меѓународни договори кои претставуваат составен дел од нашиот правен поредок.

Во Законот за еднакви можности на мажите и жените на сеопфатен начин се третира прашањето на родовата еднаквост и заштитата од дискриминација врз основа на пол и род. Дополнително, ова прашање се третира и во Законот за спречување и заштита од дискриминација, како и во низа други закони од областа на кривичното, семејното и работното законодавство, кои во одделни домени ја регулираат забраната за дискриминација и го промовираат принципот на еднаквост.

Истовремено, како членка на Организацијата на Обединетите нации (ООН), нашата земја во 1994 година ја ратификуваше Конвенцијата на ООН за елиминација на сите видови на дискриминација врз жените (CEDAW), која, всушност, претставува Повелба за правата на жените.

Законот за еднакви можности на жените и мажите пропишува донесување и спроведување на Стратегија за родова еднаквост. Во моментов во важност се Стратегијата за родова еднаквост за период 2013-2020 година и Националниот план за родова еднаквост 2018-2020 година. Општините се застапени и во двата документа, во рамките на предвидените стратешки приоритети и активности.

Родово одговорното буџетирање, исто така, е вклучено во законската рамка, но последната усвоена Стратегија за родово одговорно буџетирање се однесува на периодот 2012-2017 година. Според Изборниот законик, во поднесената листа на кандидати за пратеници/пратенички од ставот и за членови/членки на Советот на општината и Градот Скопје, најмалку 40% од кандидатите/кандидатките му припаѓаат на помалку застапениот пол. Притоа, на секои три места, најмалку едно место му припаѓа на помалку застапениот пол и дополнително уште најмалку по едно место на секои десет места.

На локално ниво, Заедницата на единиците на локалната самоуправа - ЗЕЛС ја има усвоено Европската повелба за еднаквост на жените и мажите на локално ниво⁸ на Советот на европски општини и региони (CEMR), по што им препорача на општините да ја имплементираат во локалните статутарни документи.

VIII.2. Вклучување на родовата перспектива (gender mainstreaming) во работата на единиците на локалната самоуправа

Вклучувањето на родовата перспектива во работата на единиците на локалната самоуправа подразбира:

- Еднаков третман на мажите и жените, односно отсуство на дискриминација врз основа на пол и род во сите сегменти на дејствувањето на општината;
- Еднаков пристап до ресурсите и добивките, како и до услугите кои ги дава општината;
- Еднаква вклученост во креирањето, донесувањето, спроведувањето, следењето и евалуацијата на одлуките на локално ниво;
- Земање предвид на интересите, потребите и приоритети на двата рода подеднакво, при дефинирање, донесување, спроведување, следење и евалуација на политиките и буџетите на општините (родово одговорни политики);
- Земање предвид на различните влијанија кои донесените и спроведените одлуки и активности ги имаат врз мажите и жените.

Според Законот за еднакви можности на жените и мажите, општините имаат обврска:

- Да изработуваат годишни планови во кои ќе ги утврдат општите и посебните мерки за унапредување на родовата еднаквост на територијата и во рамките на надлежностите на единиците на локалната самоуправа;
- Да го вклучат принципот на родова еднаквост во своите стратешки планови и буџети;
- Да ги следат ефектите и влијанието на нивните програми врз

⁸ Council of European Municipalities and Regions: European Charter for Equality of Women and Men in Local Life, 2006.

жените и мажите и да известуваат во рамките на своите годишни извештаи;

- Да учествуваат во подготвувањето и спроведувањето на Стратегијата за родова еднаквост во делот кој се однесува на единиците на локалната самоуправа;
- При донесувањето на развојни планови, акти и одлуки, Советот и другите органи на единиците на локалната самоуправа се должни да ги разгледуваат и да ги земат предвид мерките и активностите предложени од страна на Комисијата за еднакви можности на жените и мажите и координаторот за еднакви можности на жените и мажите.

Родовите механизми на локално ниво во рамките на институциите, се составени од следниве структури: комисии за еднакви можности на жените и мажите и координатори за еднакви можности на жените и мажите. Советот на општината е должен со одлука да формира Комисија за еднакви можности на жените и мажите како постојано тело. Комисијата работи во рамките на Советот и е составена од советници со мандат од 4 години. Составот, надлежностите, задачите и обврските на Комисијата се утврдуваат со Статутот на општината. Според Законот за еднакви можности Комисијата е должна :

- Да дава мислење по однос на материјалите и предлозите за седниците на Советот;
- Да учествува во креирањето и донесувањето на стратешките документи, буџетот, статутот, програмата за работа на Советот и др.;
- Да идентификува и да дава предлози за начините на инкорпорирање и формализирање на принципот на еднакви можности и недискриминација во работата на органите на општината и општинската администрација;
- Да се грижи за доследно спроведување на одредбите од Законот за еднакви можности на жените и мажите и други закони од областа на еднаквите можности и недискриминацијата;
- Да му предлага на Советот мерки и активности за унапредување на родовата еднаквост и недискриминација, врз основа на претходно направени анализи на состојбите во областите кои се во надлежност на општините.

Покрај Комисијата, општините се должни да определат и координатор/координаторка и заменик-координатор/координаторка за еднакви можности на жените и мажите од редот на државните службеници/службенички во единиците на локалната самоуправа (ЕЛС). Во доменот на работните задачи опишани во Законот за еднакви можности и во Актот за систематизација на работните места на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), координаторот/координаторката и заменик-координаторот/координаторката се должни да соработуваат со Комисијата за еднакви можности, и тие се врската меѓу единиците на локалната самоуправа и Министерството за труд и социјална политика, кое е надлежно да врши надзор врз спроведувањето на Законот за еднакви можности, а воедно и за спроведување на Стратегијата за родова еднаквост. Координаторот/координаторката за еднакви можности на жените и мажите е должен/на најмалку еднаш годишно, најдоцна до 31 март во тековната година за претходната година да достави извештај до Министерството за труд и социјална политика и истиот да го објави на веб-страницата на општината. Во случај Советот да не назначи Комисија за еднакви можности, или општината да не назначи координатор/координаторка за еднакви можности, или, пак, извештајот да не биде навремено доставен до Министерството, Законот за еднакви можности предвидува прекршочни санкции.

VIII.3. Алатки и мерки за унапредување на родовата еднаквост на локално ниво

Постојат различни алатки и мерки за унапредување на родовата еднаквост. Тие можат да бидат насочени кон внатре (подобрување на родовата еднаквост во самата општина, балансирана застапеност на мажите и жените и јакнење на внатрешните капацитети на општината) и кон надвор (подобрување на родовата еднаквост на територијата и во рамките на надлежностите на општината). И за едните и за другите, е неопходно луѓето кои се занимаваат и се вклучени во процесите да имаат потполно разбирање и да се сензитивизирани за родовите прашања.

Некои од алатките и мерките кои ѝ стојат на располагање на општината за унапредување на родовата еднаквост се:

- Зголемување на свесноста на избраните претставници/ претставнички и администрацијата за основните поими и концептите за остварување на родовата еднаквост;

- Специјализирани обуки за избраните претставници/претставнички и администрацијата за унапредување на родовата еднаквост;
- Мерки за балансирана застапеност на мажите и жените во сите сегменти и на сите нивоа во општината;
- Примена на родовата анализа или анализа на родовата еднаквост во одредена област е алатка која дава информација за различните аспекти кои произлегуваат од различноста на половите и родовите. Таа помага да се разберат различните обрасци на учество, однесувањето и вклученоста на мажите и жените, како и соодветните импликации кои произлегуваат од тоа во различните области на општественото живеење. Таа ја покажува еднаквоста или нееднаквоста меѓу мажите и жените во однос на пристапот до ресурсите. Родовата анализа може да ги истражи и причините за таквата нееднаквост и да даде насоки за акции кои ќе предизвикаат позитивна промена. Родовата анализа направена после одредена интервенција, донесена одлука или усвоена политика, ќе даде информации за различните влијанија и ефектите што таа ги имала врз мажите и жените;
- За да се изработи каква било родово базирана анализа потребно е да постои родово поделена статистика. Затоа е неопходно општините, во рамките на своите можности, да водат родово поделена статистика за сите дејности кои ги вршат;
- Планирање - креирање специјализирани локални стратешки планови и/или акциски планови и/или програми за родова еднаквост. Врз основа на претходно направена родова анализа во одредена област/и, се дефинира стратегијата на интервенција и соодветно на тоа акциски план, со конкретно утврдени мерки и индикатори за следење и мерење на постигнатиот резултат. Многу е важно за реализација на планот да се определи и усвои соодветен буџет, во спротивно малку е веројатно дека планот ќе се реализира;
- Примена на родово-одговорното буџетирање при креирањето на политиките и програмите - родово-одговорното буџетирање е процес низ кој се преиспитуваат јавните буџети со цел да се оцени како се располага со јавните ресурси од аспект на родова еднаквост. Тоа не значи креирање посебни буџети за жените, туку значи процена на буџетите од аспект на родовата рамноправност и вклучување на родовите перспективи на сите нивоа во процесите на буџетирање;

- Применана афирмативни мерки – усвојување и применана посебни привремени мерки за охрабрување на помалку застапениот пол и забрзување на остварувањето на рамноправноста;
- Размена на добри практики во регионот и земјите од Европската Унија од аспект на родово-чувствителни закони и политики;
- Вклучување на родовата перспектива во статутите на единиците на локалната самоуправа;
- Вметнување на родовиот аспект во јавните набавки и јавните инвестиции.

Препорака

Важно е да се напomini дека прашањата за родова еднаквост не се женски прашања. Тоа се прашања кои бараат ангажман и подеднакво вклучување и на мажите и на жените, и на момчињата и на девојчињата. Тоа се прашања кои ги засегаат сите.

IX. ЕТИКА И ИНТЕГРИТЕТ НА ЛОКАЛНО НИВО

Советот на општината треба да усвои Етички кодекс за членовите и членките на Советот.

Што претставува етика?

Таа се однесува на моралните принципи според кои се однесува некоја личност при вршењето на некоја активност. Теоријата за етика се фокусира на тоа како се одредуваат моралните вредности, што ги прави работите правилни или погрешни. Оттука, етиката вклучува утврдување на тоа кој дел од населението или одредена група смета дека нешто е правилно или погрешно.

Што претставува интегритет?

Интегритетот се однесува на квалитетот на искреност и однесување на една личност според силни морални начела и принципи. Интегритетот е личен избор на една личност да се држи доследно кон одредени морални стандарди. Во етиката, интегритетот се смета за искреност и вистинитост или прецизност на нечие постапување.

„Интегритетот е она што го правите кога никој не гледа“, К. С. Луис, британски писател и теолог.

IX.1. Правна рамка за моделот на интегритет на избраните претставници и претставнички

Моделот на интегритет е многу комплексна проблематика која го допира најчувствителниот дел на општеството. Избраните претставници/претставнички на локалната власт се подложни на разни предизвици во вршењето на својата функција, а за таа цел се донесени

низа закони и прописи кои ја насочуваат и регулираат нивната работа.⁹ Со закон се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања.

Избрано или именувано лице, одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал, при изборот или именувањето, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на изборот или именувањето, пополнува Анкетен лист со детален попис на недвижен имот, подвижни предмети од поголема вредност, хартии од вредност и побарувања и долгови, како и друг имот што е во негова сопственост, или сопственост на членовите и членките на неговото семејство, со наведување на основата на стекнување на пријавениот имот и депонира заверена изјава од нотар за откажување од заштита на банкарска тајна во однос на сите сметки во домашни и странски банки.

Поднесувањето на Анкетниот лист за имотна состојба е индивидуална, лична обврска.

Истото лице има обврска да пополни анкетен лист во рок од 30 дена по престанувањето на функцијата, како би можеле надлежните органи да извршат контрола над соодветниот пораст на имотот на лицето во согласност со законските приходи кои ги остварило лицето во периодот на вршење на својата функција. Анкетните листови и изјавите се доставуваат до Државната комисија за спречување на корупцијата и до Управата за јавни приходи.

Конфликт на интереси на членовите/членките на Советот на општината:

1. Членот/членката не може да учествува во процесот на одлучување за прашања во кои тој/таа или неговиот партнер/ка, дете или роднина до втор степен странична линија има финансиски или друг личен интерес.
2. Членот/членката на Советот е должен/на да го информира Советот за прашањата за кои тој има финансиски или друг интерес.
3. Членот/членката на Советот не може да биде вработен/а во општинска администрација во општината во која е избран.

⁹ Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, 2002

4. Со денот на вработувањето во општинската администрација се смета дека членот/членката на Советот поднел/а оставка.
5. Членот/членката на Советот вработен во јавните служби кои ги основала општината, не може да учествува во процесот на одлучување за прашања што се однесуваат на јавната служба во која е вработен.

Членовите и членките на Советот мораат да демонстрираат високо ниво на личен и колективен интегритет во вршење на својата функција.

Членовите и членките на Советот треба да се трудат да бидат вистински лидери/лидерки во своите локални средини. Од друга страна, преку своето етичко постапување, треба да бидат орган кој ќе придонесе за спречување на коруптивните дејства и кај другите органи на единиците на локалната самоуправа – градоначалниците/ градоначалничките и вработените во општинските администрации.

Моделот на интегритет е составен дел на системот на доброто управување и придонесува за демократски развој на општеството. Кога се говори за добро владеење, во основа се мисли на градење и негување на духот на интегритетот на лично и на институционално ниво, со што би се поттикнала и би се обезбедила независност, професионалност и отчетност во извршувањето на надлежностите утврдени со законите и со другите прописи. За членовите и членките на советите интегритетот треба да подразбира „отпорност кон корупција“. Системот на интегритет се однесува на збирот од сите политики, стандарди и процедури воведени во органот на управување - Советот на општината, кои ја зајакнуваат нејзината отпорност кон корупцијата и го намалуваат ризикот од коруптивно однесување од страна на избраните претставници и претставнички.

На лично ниво, интегритетот значи поседување знаења и вештини, но и личен етички капацитет, решителност и професионалност на секој член/членка на Советот да се почитуваат воспоставените правила и практики и секогаш да се работи во полза на јавниот интерес, да се одбегнува можниот судир на интереси и да не се придонесува за создавање на негативни и штетни услови и околности во локалната заедница.

IX.2. Начини за зајакнување на интегритетот на локалните функционери

Политиките за развој на општината треба да бидат целосно насочени кон граѓаните и граѓанките за непречено остварување на нивните права, а со цврста решеност за справување со корупцијата и репресија/казнување на евентуалниот неетички однос. Кај избраните локални лидери/лидерки не смее да се толерира коруптивно однесување, односно искористување на функцијата, јавното овластување, службената должност и положба за остварување на каква било корист за членот/членката на Советот или за нему/неа блиско лице. Исто така, во советите не смее да се толерира која било друга форма на неетичко и неморално однесување, забранети со закон и спротивни на Етичкиот кодекс. За да се зајакне интегритетот во рамките на работењето на општинските органи, препорачливо е да бидат спроведени следните активности:

Усвоена јасна и достапна антикорупциска политика

Секоја општина треба да усвои акт за антикорупциска политика што јасно ќе се објави, така што секој избран функционер/функционерка ќе знае каде се наоѓа тој акт и како да добие пристап до него. Антикорупциската политика треба да биде јасна и концизна и да ги отсликува политичките одлуки. Многу е важно членовите/членките на Советот да добијат копии од усвоената антикорупциска политика уште на почеток на нивниот мандат.

Поставување на стандарди и постапки за превенција од корупција во одделните области

Важно е стандардите да се развиваат во инклузивен процес, со цел сите избрани лидери/лидерки да бидат активно вклучени во системот кој треба да ги вклучи следните аспекти:

- Стандардите и политиките како дел од Етичкиот кодекс на општината, кои мора да ги вклучуваат следните елементи: подароци, гостопримство, репрезентација и патувања;
- Нудење мито, како треба да постапат лицата кога ќе им биде понудено мито?

- Уцена и закани од надвор, како да се спротивстават и постапат лицата?
- Политички притисок. Како да се спротивстави членот/членката на советот и како, каде и кому да пријави неетичко однесување?

Методологија за процена на ризикот

Треба да се воспостави методологија за процена на ризикот, што ќе служи за идентификување и адресирање на ризикот од корупција во Советот на општината. Овие аспекти може да бидат вклучени и во генералната стратегија за управување со ризици и ризици од корупција на локално ниво. На ваков начин ќе се дејствува превентивно во намалување на појавата на коруптивни дејства.

Обука

Преку програми на обука може да се придонесе кон зголемување на свеста кај избраните лидери/лидерки за конкретните ризици и за пристапите во избегнувањето и намалувањето на ризикот од корупција. Самите членови и членки на Советот треба да бараат обуки кои ќе се фокусираат на запознавање со начините за почитување на ефикасни политики за борба против корупција и посочување на истите.

Внатрешни канали за пријавување и заштита за пријавувачите на корупција

Во општината треба да се усвојат насоки за интернет-пријавување на потенцијална корупција и службеното лице со кое може да се поразговара за прашањето. Советите за етика да ги даваат лице од општината, како, на пример, службеното лице надлежно за пријавување на корупција. Внатрешната ревизија во институцијата треба да биде задолжена за мониторинг на примената на политиките за сообразност/системите на интегритет, особено во однос на примената на методологијата за процена на ризикот. Сите органи на општината треба да воспостават контакт и да ги користат насоките за превенција од корупција од страна на стручните служби во Државната комисија за спречување на корупцијата, како надлежна институција во нашата земја која е одговорна пред Собранието.

Комисија за оцена на етичкото однесување

Поради поттикнување на етичко однесување во општината, Советот може да иницира формирање на Комисија за оцена на етичкото однесување и почитување на етичките стандарди од сите тела во општината. Оваа Комисија може да биде задолжена за доставување периодични извештаи до Советот и да се донесат заклучоци за дејствување во следниот период.

За да се промовира етичко однесување на локално ниво, избраниот член/членка на Советот при прифаќањето на функцијата треба да прифатат и зголемена одговорност за однесувањето во јавниот и во приватниот живот, а во случај на судир на интереси, да имаат лична одговорност за препознавање и разрешување на конфликтот на интереси. На јавноста мора да и се овозможи непречен пристап до информации кои се од нејзин интерес и кои таа има право да ги знае. Дополнително, Советот може да побара дополнителни обуки од страна на стручните лица во Секретаријатот на Државната комисија за спречување на корупцијата, со цел поттикнување на етичко однесување и зајакнување на интегритетот.

Етичкото и морално однесување на членовите и членките на Советот потребно е да се негува и надградува заедно со граѓаните и граѓанките и на тој начин што контактите треба да се почести и непосредни. Потребно е да се работи активно и постојано на зголемување на довербата помеѓу граѓаните и граѓанките, од една страна, и членовите и членките на Советот, од друга страна. Треба да се поттикнуваат активности кои водат кон ефикасно решавање на проблемите на граѓаните и граѓанките. Советниците и советничките без разлика на политичката припадност имаат обврска да се однесуваат етички и да ги промовираат моралните вредности во средината во која живеат и надвор од неа, бидејќи извршуваат јавна функција. Етички е:

- Да се носат одлуки кои се од интерес на граѓаните и граѓанките;
- Да се носат одлуки во интерес на најголемиот дел од граѓаните и граѓанките, а не во интерес на поединци;
- Да се надмине тесно-партискиот интерес;
- Да се носат одлуки од полза за мнозинството граѓани и граѓанки, независно која политичка опција тие ја поддржале или сè уште ја поддржуваат;
- Член/членка на Советот да гласа за одредено решение кое е предлог на политичкиот опонент во Советот.

Препораки

Финансискиот надоместок за присуство на седниците на Советот не смее да биде единствен мотив за пројавување на поголема активност во работата на Советот. Често пати токму од причини што седниците на комисиите на Советот не се платени, членовите и членките на Советот може да не покажат конструктивност и нивниот придонес во работата на комисиите да изостане. Но дури и доколку активно учествуваат во дискусиите на седниците, советниците/советничките не треба да пројавуваат активност само при одржување на комисии и седници на Советот. Од нив како избрани претставници, претставнички, локални лидери и лидерки се бара секојдневен ангажман и голема самоиницијативност.

Приватниот живот на избраните членови/членки на Советот и неговото/нејзиното потесно семејство се под постојана опсервација од страна на граѓаните и граѓанките, односно гласачите. Членовите/членките на Советот е потребно да присуствуваат на сите настани во општината од различен карактер каде ќе можат да остварат директни средби со граѓаните и граѓанките. Секој избран функционер/функционерка, односно член/членка на Советот е потребно да го приспособи своето слободно време и професионален ангажман кон функцијата која ја извршува.

ДОПОЛНИТЕЛНА ЛИТЕРАТУРА

1. Мисија на ОБСЕ во Скопје: Извештај за процесот на децентрализација 2006-2011, Скопје, 2011 година.
2. Душица Перишиќ и др: Прирачник за градоначалниците и советниците за надлежностите на локалната самоуправа, Заедница на единиците на локалната самоуправа, Скопје, 2017 година.
3. Дејан Донеv, Ирена Николов, Цезари Трутковски: Кон транспарентна општина, Заедница на единиците на локалната самоуправа, Скопје, 2008 година.
4. Етички кодекс на избраните функционери, Заедница на единиците на локалната самоуправа, Скопје (достапно на: http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Publikacii/MK/20Eticki_Code_MKD.pdf)
5. ИПА Твининг проект „Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупција“: Управување со судир на интереси - водич, Скопје, 2016 година. (достапно на: <http://www.dksk.org.mk/images/Priracnici/3%20priracnik.pdf>)
6. Прирачник за интегритет и судир на интереси, Државна комисија за спречување на корупцијата, Скопје, 2013 година. (достапно на: https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/priracnik_za_integritet.pdf)
7. Правила за работа на месните заедници, Заедница на единиците на локалната самоуправа, Скопје, 2006 година. (достапно на: http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Publikacii/MK/24Pravila_MZ_MKD.doc)
8. Мисија на ОБСЕ во Скопје: Промовирање на транспарентноста и отчетноста во јавните институции, Скопје, 2012 година. (достапно на: <https://www.osce.org/mk/skopje/104549>)
9. Јоана Косма, Кристина Јованова: Учество на граѓаните во носење на одлуки на локално ниво, Мисија на ОБСЕ во Скопје, Скопје, 2013 година. (достапно на: <https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/231361?download=true>)
10. Герман Филков, Сабина Факиќ, Марко Митевски: Индекс на активна транспарентност 2017 година, Центар за граѓански комуникации, Скопје, 2017 година. (достапно на: <http://civicamobilitas.mk/wp-content/uploads/2018/03/ia2017m.pdf>)

11. Георги Христов, Јане Вртески, Наташа Илијева– Ацевска, Армине Вртеска: Гласот на граѓаните – Истражување за задоволството на граѓаните од општинските услуги, Фондација Отворено општество, Скопје, 2012 година. (достапно на: <http://soros.org.mk/dokumenti/glasot-na-graganite-mk.pdf>)
12. Стратегии за заштита од појава на корупција во општините Ѓорче Петров, Битола и Охрид, Фондација Отворено општество, Скопје, 2008 година. (достапно на: <http://fosm.mk/CMS/Files/Documents/antikorupciski-strategii-mak-za-web.pdf>)

КОРИСТЕНИ ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Закон за локалната самоуправа, Службен весник бр. 5/2002
2. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник бр.61/2004
3. Закон за територијална организација на единиците на локалната самоуправа, Службен весник бр. 55/2004
4. Закон за Градот Скопје, Службен весник бр. 55/2004
5. Закон за меѓуопштинска соработка, Службен весник бр. 79/2009
6. Закон за инспекциски надзор, Службен весник бр. 50/2010
7. Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа 158/2010
8. Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник бр. 63/2007
9. Закон за јавната внатрешна финансиска контрола, Службен весник бр. 90/2009
10. Закон за спречување на корупцијата и судир на интереси, Службен весник бр. 28/2002
11. Закон за еднакви можности на жените и мажите, Службен весник бр. 6/2012
12. Закон за просторно и урбанистичко планирање, Службен весник бр. 199/2014
13. Закон за градење, Службен весник бр. 130/2009
14. Закон за комуналните дејности, Службен весник бр. 95/2012
15. Закон за пожарникарство, Службен весник бр. 67/2004
16. Закон за општата управна постапка, Службен весник бр. 124/2015
17. Закон за културата, Службен весник бр. 31/1998
18. Изборен законик, Службен весник бр. 40/2006