**МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ**
**СВЕТИ НИКОЛЕ**
**РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**




**ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ**

**СТУДИСКА ПРОГРАМА: АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА**

**МАГИСТЕРСКИ ТРУД**

# ИНГЕРЕНЦИИ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ОД УСТАВОТ НА РСМ И УЛОГАТА НА ЗЕЛС ЗА ИНВЕСТИЦИСКИ ЕВРОПСКИ ФОНДОВИ ВО ОПШТИНИТЕ

**СТУДЕНТ: ДРАГАНА ВЕЛИЧКОВСКА**
**БРОЈ НА ИНДЕКС: M247039**
**МЕНТОР: ПРОФ. Д-Р ЈАГОДА МИТРЕВСКА**

**СВЕТИ НИКОЛЕ, 2026**

## Апстракт

Овој труд ја анализира локалната самоуправа како уставно-правен конструкт во Република Северна Македонија и нејзината улога во процесот на користење на европските финансиски инструменти, со посебен осврт на Инструментот за претпристапна помош (ИПА). Истражувањето се фокусира на уставната поставеност на општините, границите на нивната автономија и механизмите на државен надзор, како и на институционалната и функционалната поврзаност меѓу локалната власт и европските политики.

Посебно внимание е посветено на улогата на Здружението на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) како механизам на колективна локална акција и посредник меѓу централната власт и општините во процесот на програмирање и имплементација на европските фондови. Преку анализа на нормативната рамка, споредбена европска практика и релевантни институционални извештаи, трудот ја оценува способноста на локалните власти да ја трансформираат уставната автономија во ефективен инструмент за развој.

Заклучокот укажува дека успешната интеграција на општините во европските финансиски механизми зависи од степенот на институционална зрелост, координација со централните власти и формализирано учество на локалните актери во процесите на програмирање. Локалната самоуправа не претставува само административна категорија, туку клучен носител на демократска легитимност и територијален развој во контекст на европската интеграција.

**Клучни зборови:** локална самоуправа, уставна автономија, децентрализација, државен ЗЕЛС, европски фондови

## Abstract

This thesis examines local self-government as a constitutional construct in the Republic of North Macedonia and its role in the utilization of European financial instruments, with particular emphasis on the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). The research focuses on the constitutional positioning of municipalities, the limits of their autonomy and mechanisms of state supervision, as well as the institutional and functional interaction between local authorities and European policies.

Special attention is given to the role of the Association of the Units of Local Self-Government (ZELS) as a mechanism of collective local action and an intermediary between central government and municipalities in the programming and implementation of EU funds. Through an analysis of the normative framework, comparative European practice and relevant institutional reports, the thesis evaluates the capacity of local authorities to transform constitutional autonomy into an effective development instrument.

The findings indicate that the successful integration of municipalities into European financial mechanisms depends on institutional maturity, coordination with central authorities and the formalized participation of local actors in programming processes. Local self-government should not be perceived merely as an administrative category, but as a key bearer of democratic legitimacy and territorial development within the framework of European integration.

**Keywords:** local self-government, constitutional autonomy, decentralization, ZELS, EU funds,

Листа на слики

Слика 1: Видови на децентрализација .....5
Слика 2: Европска повелба за локална самоуправа .....26
Слика 3: Управување на повеќе нивоа (multi-level governance).....33
Слика 4: Административен капацитет.....44
Слика 5: Проектен „pipeline“ .....45
Слика 6: Прозорци на ИПА .....81

Листа на табели

Табела 1: Европски инвестициски фондови и нивната улога во територијалната кохезија (2021–2027).....37
Табела 2: Индикатор 1 - Учество на локалните расходи во БДП (2023) .....67
Табела 3: Индикатор 1 - Учество на локалните расходи во БДП (2023) .....68
Табела 4: Индикатор 3 - Локални капитални расходи како % од вкупните локални расход.69
Табела 5: Годишна распределба на средства (ИПА – прекугранична соработка 2007–201375
Табела 6: Предвидени и искористени средства по програми за прекугранична соработка .75
Табела 7: Индикативна распределба на средства по прекугранични програми (ИПА II) – во евра .....78
Табела 8: Програми на Унијата и достапност за општините.....79
Табела 9: IPA III – Релевантни прозорци за општините.....82
Табела 10: Структура на приходи по тип на општини (приближни вредности).....84

# Содржина

**Апстракт**.....

**Abstract** .....

ВОВЕД.....1

**ГЛАВА I ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА КАКО УСТАВНО-ПРАВЕН КОНСТРУКТ** ...3

1.1. Концептот на локална самоуправа во современата уставна теорија .....3

1.2. Децентрализацијата како принцип на распределба на јавната власт.....4

1.3. Автономијата на општините: правна, организациска и финансиска димензија.....8

**ГЛАВА II НОРМАТИВНАТА РАМКА НА ЛОКАЛНИТЕ ИНГЕРЕНЦИИ ВО РСМ**..11

2.1. Уставната основа на надлежностите на општините .....11

2.2. Законската операционализација на уставните принципи .....15

2.3. Изворни и делегирани функции: теоретски импликации .....19

2.4. Усогласеност со европското право .....21

**ГЛАВА III ЕВРОПСКИОТ МОДЕЛ НА ЛОКАЛЕН РАЗВОЈ**.....24

3.1. Европска повелба за локална самоуправа.....24

3.2. Интегриран систем на управување како управувачка парадигма .....32

3.4. Европските инвестициски фондови како инструмент на територијална кохезија .....36

3.5. Финансиската самостојност како функционален предуслов за апсорпција на европски средства .....39

**ГЛАВА IV ЗЕЛС КАКО ИНСТИТУЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗАМ НА КОЛЕКТИВНА ЛОКАЛНА АКЦИЈА**** .....53

4.1. Правна природа и организациски идентитет на ЗЕЛС.....53

4.2. ЗЕЛС како посредник меѓу локалната и централната власт .....57

4.3. Поддршката на општините во развојно и проектно управување .....61

4.4. Институционалната поддршка како фактор на административна зрелост.....62

**ГЛАВА VI УЛОГА НА ЗЕЛС ВО КОРИСТЕЊЕТО НА ЕВРОПСКИТЕ ФОНДОВИ ОД СТРАНА НА ОПШТИНИТЕ ВО РСМ** .....66

6.1. Уставната автономија како правна основа за учество на општините во европските финансиски инструменти.....66

6.2. Европските финансиски инструменти и позицијата на општините .....70

6.2.1. ИПА 2007–2013.....71

6.2.2. ИПА II (2014–2020) ..... 76
6.2.3. ИПА III (2021–2027) ..... 80
6.3. Структурни ограничувања во апсорпцијата на средства ..... 84
6.4. ЗЕЛС како институционален посредник: податоци и реални индикатори ..... 85
**ЗАКЛУЧОК** ..... 90
**БИБЛИОГРАФИЈА** ..... 92

# ВОВЕД

Локалната самоуправа претставува една од темелните институционални поставки на современата демократска држава. Таа не е само административна категорија или организациска форма на територијално управување, туку уставно загарантиран механизам преку кој граѓаните непосредно и преку избрани претставници, учествуваат во управувањето со јавните работи од локално значење. Во Република Северна Македонија, локалната самоуправа е утврдена како темелна вредност на уставниот поредок, а правото на локална самоуправа е гарантирано како политичко право на граѓаните. Ваквата уставна позиционираност ја определува локалната власт како автономен носител на јавни овластувања, со сопствени надлежности, сопствена организација и финансиска основа.

Сепак, уставната автономија сама по себе не претставува доволна гаранција за ефективност. Прашањето што се наметнува е во која мера општините можат реално да ја остваруваат својата автономија во услови на комплексен систем на мултинивно управување, европска интеграција и финансиска зависност од централната власт. Овој труд се фокусира токму на таа пресечна точка меѓу уставната гаранција и практичната реализација на локалната самостојност, особено во контекст на користењето на европските финансиски инструменти.

Процесот на европска интеграција на Република Северна Македонија отвора нова димензија во функционирањето на локалната самоуправа. Европската Унија функционира врз принципот на мултинивно управување, во кое локалните и регионалните власти играат значајна улога во имплементацијата на европските политики. Голем дел од европското законодавство и финансиски инструменти се спроведуваат токму на субнационално ниво. Оттука, прашањето за позицијата на општините во процесот на планирање, програмирање и имплементација на европските фондови станува суштинско не само за нивниот развој, туку и за целокупниот процес на усогласување со правото и стандардите на Европската Унија.

Инструментот за претпристапна помош (ИПА), особено во своите последни програмски периоди (ИПА II и ИПА III), воведува секторски пристап, програмско планирање и концепт на „зрели проекти“, со цел зголемување на ефективноста и

ефикасноста на европската финансиска поддршка. Во овој контекст, општините не се само потенцијални корисници на средства, туку и носители на конкретни политики во области како инфраструктура, животна средина, енергетска ефикасност, социјални услуги и територијална соработка. Прашањето кое логично произлегува е дали институционалната поставеност на локалната самоуправа и степенот на координација со централните власти овозможуваат доволно активно учество на општините во овие процеси.

Дополнителна димензија во анализата претставува улогата на Здружението на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС). Како асоцијација што ги обединува сите општини, ЗЕЛС има потенцијал да дејствува како колективен претставник на локалниот интерес, посредник во дијалогот со централната власт и техничка поддршка во процесите на европско финансирање. Прашањето дали и во која мера оваа улога е институционално формализирана и функционално ефективна, претставува значаен сегмент од истражувањето.

# ГЛАВА I ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА КАКО УСТАВНО-ПРАВЕН КОНСТРУКТ

## 1.1. Концептот на локална самоуправа во современата уставна теорија

Во современата уставна теорија, локалната самоуправа е составен елемент на уставниот идентитет на една демократска држава. Во класичната теорија на државната организација, локалната власт се сметала за продолжена рака на централната власт, додека современата уставна мисла ја позиционира како самостоен носител на јавни функции, легитимиран преку демократски изборен процес.[1]

Овој концептуален пресврт е резултат на развојот на принципот на демократизација на јавната власт и на потребата од институционализирање на граѓанското учество во управувањето со јавните работи. Локалната самоуправа во модерната уставна архитектура претставува посредничка структура меѓу државата и граѓанинот, која ја овозможува практичната реализација на суверенитетот на народот на субнационално ниво.[2]

Европската повелба за локална самоуправа (1985) ја формулира најцитираната дефиниција во современата доктрина:

*„Локалната самоуправа означува право и способност на локалните власти, во рамките на законот, да регулираат и управуваат со значаен дел од јавните работи на своја одговорност и во интерес на локалното население.“*[3]

Оваа дефиниција е од суштинско значење затоа што ја нагласува двојната природа на локалната самоуправа:

- како право (нормативна гаранција),
- и како способност (функционален капацитет).

Во уставно-правна смисла, концептот на локална самоуправа почива врз неколку теоретски постулати:

[1] Michael Keating, *The Independence of Scotland: Self-Government and the Shifting Politics of Union* (Oxford University Press, 2009).
[2] Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (NYU Press, 1997).
[3] Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government*, ETS No.122, 1985, Article 3.

1. Принципот на институционална гаранција – локалната самоуправа мора да биде заштитена од произволна интервенција на централната власт.
2. Принципот на демократска легитимација – органите на локалната власт мора да бидат избрани на слободни и непосредни избори.[4]
3. Принципот на супсидијарност – јавните работи треба да се извршуваат на најниското можно ниво што е ефикасно.[5]

Во Уставот на Република Северна Македонија, локалната самоуправа е утврдена како темелна вредност на уставниот поредок (член 8) и како гарантирано право на граѓаните (член 114).[6] Ова позиционирање ја трансформира локалната самоуправа од административна категорија во уставна категорија со засилена правна заштита.

Современата доктрина прави јасна дистинкција помеѓу локалната самоуправа и локалната администрација. Додека администрацијата претставува инструмент на извршната власт, локалната самоуправа претставува автономен облик на јавна власт заснован на изборна легитимност.[7] Понатаму, локалната самоуправа се разгледува како дел од поширокиот концепт на „мултинивно управување“, каде државната власт не е монолитна, туку распределена меѓу различни нивоа, секое со сопствена уставна позиција.[8] Во таа смисла, локалната самоуправа е елемент на уставната структура на државата, чија автономија претставува предуслов за демократска стабилност и политичка одговорност.

### 1.2. Децентрализацијата како принцип на распределба на јавната власт

Децентрализацијата претставува уставно-организациски механизам преку кој се врши распределба на јавните овластувања од централно кон пониски нивоа на власт. Во теоретска смисла, таа претставува спротивност на централизираниот модел на управување, во кој сите суштински одлуки се концентрирани во централните органи.

[4] European Charter of Local Self-Government, Article 3(2).
[5] Treaty on European Union, Article 5 (Principle of Subsidiarity).
[6] Устав на Република Северна Македонија, член 8 и член 114.
[7] Council of Europe, Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government, 1985.
[8] Liesbet Hooghe & Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (Rowman & Littlefield, 2001).

Меѓутоа, децентрализацијата не е еднодимензионален поим. Современата теорија разликува:

- Административна децентрализација (пренос на задачи без политичка автономија);
- Политичка децентрализација (изборни органи со автономни овластувања);
- Фискална децентрализација (самостојни извори на приходи и буџетска автономија).[9]




*Слика 1: Видови на децентрализација*

Политичката децентрализација претставува процес на пренос на политичка моќ и одлучувачки надлежности кон пониските нивоа на власт, кои функционираат врз демократска основа и уживаат релативна автономија во однос на централната власт. Суштината на овој процес, како што нагласува Manor (1999), се состои во реално отстапување на ефективната власт од страна на централната Влада, а не само во формално редефинирање на институционалната структура. Типичен пример е воспоставувањето ново регионално или локално ниво на власт чиј состав се избира преку непосредни демократски избори. Исто така, зголемување на степенот на политичка децентрализација

[9] World Bank, *Decentralization and Subnational Governance*, 2019.

постои и тогаш кога органите на веќе постојните субнационални единици, кои претходно биле именувани од централната власт, започнуваат да се избираат демократски.

Клучната димензија на политичката децентрализација се огледа во зголеменото влијание на организираните интереси и локалните политички актери на пониските нивоа на управување. Поради тоа, одредени автори ја сметаат токму оваа форма за единствената суштинска или „автентична“ форма на децентрализација. Сепак, иако во научната литература често се користи федералниот статус како индикатор, тој претставува несоодветна мерка за политичка децентрализација, бидејќи федерализмот е поширока системска категорија, а не унифициран институционален модел.

Фискалната децентрализација се однесува на преносот на финансиски ресурси, надлежности и јавни функции кон субнационалните нивоа на власт. Таа претставува финансиска димензија на децентрализацијата, при што локалните и регионалните власти добиваат можност самостојно да управуваат со одредени буџетски средства и да извршуваат јавни политики во рамките на доделените надлежности. Податоците поврзани со оваа димензија најчесто ги прибираат меѓународни организации, како Меѓународниот монетарен фонд (IMF), што овозможува компаративна анализа меѓу државите.[10]

Во научната литература доминираат две основни мерки за оценување на степенот на фискална децентрализација. Првата е уделот на расходите (или приходите) на субнационалните единици во вкупните јавни расходи (или приходи) на државата, што се означува како расходна, односно приходна децентрализација. Ова е најчесто користениот индикатор при емпириски анализи. Втората мерка се однесува на степенот на финансиска зависност, односно процентот на приходите на субнационалните власти кои се обезбедуваат преку меѓувладини трансфери и грантови од централната власт. Колку е поголем овој удел, толку е повисока финансиската зависност и, соодветно, поограничена фискалната автономија на локалните власти.

Административната децентрализација се однесува на преносот на извршните и управните одговорности кон пониските нивоа на власт, при што акцентот е ставен на организацијата и испораката на јавните услуги, а помалку на распределбата на

[10] Camões, Pedro. „Types of Decentralisation and Governance: Evidence from across the World“, *Journal of Public Affairs* 22 (2020). https://doi.org/10.1002/pa.2435

политичката моќ или финансиските ресурси. Нејзината суштина лежи во оперативната автономија на субнационалните власти во управувањето со човечките ресурси и јавната администрација.[11]

Ivanyna и Shah (2012) ја нагласуваат кадровската автономија како клучен елемент на административната децентрализација, особено во поглед на овластувањето на субнационалните власти самостојно да вработуваат, отпуштаат и да ги утврдуваат условите за вработување во локалната администрација, без интервенција или одобрување од повисоките нивоа на власт. Ваквиот модел придонесува за зголемена отчетност на локалната администрација кон демократски избраните локални органи.

Авторите го операционализираат степенот на административна децентрализација преку неколку индикатори: (1) слобода за управување со локалниот кадар (вработување, разрешување и утврдување услови за работа); (2) автономија во пренесување на надлежности преку договори и воспоставување јавно-приватни партнерства; и (3) овластување на локалните власти да донесуваат подзаконски акти (bye-laws) за регулирање на локалните активности. Овие индикатори ја мерат реалната оперативна самостојност на локалната администрација и нејзината способност самостојно да ги извршува доверените функции.[12]

Локалната самоуправа претставува форма на политичка децентрализација, бидејќи органите на општината поседуваат изборен легитимитет и самостојност во вршењето на своите надлежности.

Принципот на супсидијарност, вграден во европското право и потврден во член 4 од Европската повелба, претставува теоретска основа на децентрализацијата.[12] Тој налага јавните задачи да се извршуваат на ниво најблиску до граѓаните, освен ако нивната ефикасност бара интервенција од повисоко ниво.

Во уставните системи на европските држави, децентрализацијата се применува како средство за:

[11] Treisman, Daniel. „Fiscal Decentralization, Governance, and Economic Performance: A Reconsideration“. *Economics and Politics* 18, no. 2 (2006): 219–235.
[12] Ivanyna, Maksym, and Anwar Shah. „How Close Is Your Government to Its People?“, *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 8 (2012): 1–45.

- подобрување на административната ефикасност;
- зголемување на одговорноста на носителите на власт;
- приближување на одлучувањето до граѓаните;
- спречување на прекумерна концентрација на моќ.[13]

Во Република Северна Македонија, децентрализацијата доби институционална форма преку уставните амандмани од 2001 година и донесувањето на Законот за локалната самоуправа (2002).[14] Пренесувањето на надлежностите во областите како образование, урбанизам, социјална заштита и локален економски развој претставува пример за функционална децентрализација.

Сепак, децентрализацијата не значи откажување од државниот суверенитет. Суверенитетот останува концентриран на национално ниво, додека локалните власти вршат автономни функции во рамките на уставот и законите.[14] Во теоретска перспектива, односот меѓу децентрализацијата и локалната самоуправа е комплементарен, но не идентичен. Децентрализацијата претставува организациски принцип, додека локалната самоуправа е институционална форма на неговата политичка реализација.

### 1.3. Автономијата на општините: правна, организациска и финансиска димензија

Автономијата на општините претставува суштинскиот елемент на локалната самоуправа и нејзината вистинска уставна вредност. Доколку локалните власти не располагаат со реална автономија, локалната самоуправа би се сведела на административна деконцентрација. Оттука, автономијата мора да се анализира како повеќеслоен поим кој опфаќа правна, организациска и финансиска димензија.

Правната автономија подразбира уставно и законско признание на локалната самоуправа како институционално гарантирана категорија. Европската повелба за локална самоуправа во член 2 бара принципот на локална самоуправа да биде признаен во внатрешното законодавство, по можност во уставот. Овој принцип е имплементиран во Уставот на Република Северна Македонија, каде локалната самоуправа е утврдена како темелна вредност на уставниот поредок (член 8) и како гарантирано право (член 114).

[13] Venice Commission, *Opinion on Local Self-Government Standards*, CDL-AD, 2014.
[14] Council of Europe, Monitoring Report on Local Democracy in North Macedonia, 2019.

Правната автономија се манифестира преку:

- сопствена надлежност утврдена со закон;
- право на донесување општи акти;
- право на иницирање судска заштита против незаконита интервенција.

Концептот на институционална гаранција (Institutionengarantie) потекнува од германската уставна теорија и уставно-судска пракса, особено поврзан со член 28 став 2 од Основниот закон на Сојузна Република Германија (Grundgesetz), кој гарантира право на општините на самоуправа. Според овој концепт, уставот не гарантира само постоење на локалната самоуправа како формална институција, туку гарантира нејзина суштинска содржина.

Според германската доктрина, особено во делата на Конрад Хесе и практиката на Сојузниот уставен суд на Германија, институционалната гаранција значи дека локалната самоуправа мора да продолжи да постои како реална, функционална и автономна институција, а не само како номинална правна категорија.[15]

Ова подразбира дека законодавецот не смее:

- да ги одземе сите суштински надлежности на општините;
- да ја укине нивната финансиска основа;
- да ја замени нивната изборна легитимација со именување;
- да ги подреди локалните органи на хиерархиска контрола од централната власт.

Со други зборови, иако државата може да ја менува распределбата на надлежностите, да воведува стандарди и да врши надзор над законитоста, таа не смее да ја доведе во прашање самостојноста како суштинска одлика на локалната самоуправа.

Институционалната гаранција ја разликува локалната самоуправа од обичните административни структури. Додека администрацијата може целосно да се реорганизира, укине или замени со закон, локалната самоуправа како уставна институција ужива

[15] Hesse, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C.F. Müller, 1999.

засилена заштита. Нејзиното постоење и основна функција не зависат од политичката волја на тековното парламентарно мнозинство.

Во овој контекст, институционалната гаранција делува како уставна бариера против централизацијата, особено во периоди на политичка нестабилност или криза, кога постои тенденција за концентрација на јавната власт. Таа обезбедува континуитет на локалната демократија и спречува локалната самоуправа да биде сведена на инструмент на централната власт.

Овој концепт е тесно поврзан и со Европската повелба за локална самоуправа, иако терминот „институционална гаранција“ експлицитно не се користи во неа. Повелбата преку своите одредби за автономија, изборност и финансиска самостојност всушност ја претпоставува истата логика: дека локалната самоуправа мора да има реална содржина и функционален капацитет, а не само формално признание.[16]

Во контекст на Република Северна Македонија, уставното признавање на локалната самоуправа како темелна вредност на уставниот поредок значи дека законите кои ја уредуваат оваа област мора да се толкуваат и применуваат во светло на институционалната гаранција. Тоа подразбира дека секоја законска интервенција која би ја испразнила локалната самоуправа од нејзината суштинска автономија би можела да се оцени како уставно проблематична.

Оттука, институционалната гаранција претставува клучен теоретски инструмент за разбирање на односот меѓу државата и општините и за оценка на квалитетот на децентрализацијата во еден уставен систем.

[16] Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government*, ETS No. 122, 1985, Articles 2–4.

# ГЛАВА II НОРМАТИВНАТА РАМКА НА ЛОКАЛНИТЕ ИНГЕРЕНЦИИ ВО РСМ

## 2.1. Уставната основа на надлежностите на општините

Уставот на Република Северна Македонија ја поставува локалната самоуправа како конститутивен елемент на уставниот поредок и како суштински механизам за остварување на демократскиот принцип на децентрализирано вршење на јавната власт. Во посебната глава посветена на локалната самоуправа, уставотворецот го гарантира правото на граѓаните на локална самоуправа, со што ова право се издигнува на ниво на уставно заштитено субјективно и институционално право.[17] Оваа гаранција создава нормативна обврска за државата да обезбеди реални услови за функционално остварување на локалната автономија.

Членот 114 од Уставот ја дефинира општината како основна единица на локалната самоуправа, при што се овозможува и воспоставување на облици на месна самоуправа во рамките на општините. Со ова се потврдува концептот на повеќеслојна локална демократија, која овозможува граѓаните да учествуваат во управувањето со јавните работи на најблиското можно ниво. Дополнително, уставната одредба дека општините се финансираат од сопствени извори на приходи и од средства од Републиката, го утврдува принципот на финансиска автономија како суштински предуслов за нивната функционална самостојност.[18] Финансиската самостојност, иако не апсолутна, обезбедува реална можност општините самостојно да планираат и реализираат политики од локално значење.

Особено значајна е уставната норма според која локалната самоуправа се уредува со закон кој се донесува со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници. Ова укажува дека уставниот законодавец ја третира материјата на локалната самоуправа како прашање од висок државен и демократски интерес, кое не смее да биде предмет на лесни и политички мотивирани интервенции. Со тоа се воспоставува стабилност и предвидливост на локалниот правен режим, што е клучно за долгорочно институционално функционирање.

[17] Устав на Република Северна Македонија, член 114.
[18] Исто, член 114, став 4.

Членот 115 дополнително ја конкретизира суштината на локалната самоуправа преку експлицитно наведување на областите во кои граѓаните непосредно и преку свои претставници учествуваат во одлучувањето, меѓу кои урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната заштита, образованието и основната здравствена заштита. Овој пристап демонстрира дека уставотворецот не ја третира локалната самоуправа како апстрактен концепт, туку како конкретен систем на јавни функции со директно влијание врз квалитетот на животот на населението. Истовремено Во член 115 став 2 од Уставот е определено дека општината е самостојна во вршењето на надлежностите утврдени со закон, а надзор над законитоста на нејзината работа го врши Републиката. Републиката со закон може да ѝ довери вршење на определени работи на општината (став 3).[19]

Важна уставна иновација претставува можноста Републиката со закон да ѝ довери на општината вршење на определени работи. Оваа норма создава правна основа за систем на делегирани надлежности, кој овозможува флексибилно приспособување на распределбата на јавните функции во зависност од административниот капацитет и развојните потреби на локалните заедници. Меѓутоа, ваквото делегирање мора да биде проследено со соодветни финансиски и организациски ресурси, во согласност со европските стандарди за локална самоуправа.[20]

Членот 116 ја утврдува територијалната димензија на локалната самоуправа, определувајќи дека територијалната поделба и подрачјата на општините се утврдуваат со закон. Ова овозможува флексибилност во прилагодувањето на административно-територијалната структура на државата во согласност со демографските, економските и функционалните критериуми, но истовремено ја задржува потребата од законска легитимација и политички консензус при секоја промена.

Посебниот уставен статус на Градот Скопје, уреден со член 117, претставува дополнителна димензија на уставниот модел на локална самоуправа. Скопје се третира како посебна единица со сопствена организација, надлежности и финансиска автономија, што ја одразува неговата демографска, економска и политичка специфичност како главен

[19] Исто, член 115, став 2.
[20] Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government,* Article 4 and Article 9.

град. Истовремено, врз него се применуваат истите принципи на автономија, законитост и можност за делегирање на надлежности како и кај останатите општини.[21]

Сумирано, уставната рамка на локалната самоуправа во Република Северна Македонија воспоставува јасен нормативен баланс меѓу автономијата на општините и уставно оправданиот надзор на државата. Преку уставно гарантирано право на локална самоуправа, дефинирани области на надлежност, финансиска самостојност и можност за делегирање на функции, се создава стабилна основа за развој на функционална и демократска локална власт. Оваа уставна поставеност претставува темел врз кој се надградува законската регулатива и институционалната практика на локалното управување.

Посебна димензија на уставната заштита на локалната самоуправа во Република Северна Македонија се воведува преку Амандманите XVI, XVII и XVIII, донесени во контекст на уставните реформи по 2001 година, кои имаат за цел да воспостават урамнотежен модел на мултиетничка демократија и институционална стабилност.[22]

Амандманот XVI гласи: *„Локалната самоуправа се уредува со закон кој се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија. Законите за локално финансирање, локални избори, општинските граници и за градот Скопје, се донесуваат со мнозинство гласови од присутните пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија“*.[23] Со Амандманот XVI на Уставот, со кој се заменува ставот 5 на членот 114 од Уставот на Република Северна Македонија, се прецизира дека законот со кој се уредува локалната самоуправа мора да се донесе со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници, при што задолжително мора да постои и мнозинство од пратениците кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во државата. Истовремено, законите за локално финансирање, локални избори, општинските граници и за градот Скопје се донесуваат со т.н. „двојно мнозинство“ од присутните пратеници. Со ова уставотворецот ја

[21] Устав на Република Северна Македонија, член 117
[22] Устав на Република Северна Македонија – Амандмани XVI–XVIII (пречистен текст).
[23] Исто, Амандман XVI.

воведува конституционалната техника на засилено парламентарно мнозинство, што има двојна функција: од една страна обезбедува политичка стабилност и континуитет во уредувањето на локалната власт, а од друга страна гарантира заштита на колективните права на немнозинските заедници во процесот на донесување на клучни закони

Амандманот XVII гласи: *„Во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштита на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детска заштита, образованието, здравствената заштита и во други области уредени со закон“.*[24] За разлика од претходното уставно решение на овој член, сега евидентно се зголемени надлежностите на локалната самоуправа и тоа во делот на јавните служби, руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, и локалните финансии.

Битно е да се напомене дека истиов амандман се однесува и на Градот Скопје. Амандманот XVII го проширува и прецизира материјалниот опфат на локалните надлежности, со воведување на поширок каталог на области во кои граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето. Новата формулација ги опфаќа јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на животната средина, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието и здравствената заштита. Со тоа локалната самоуправа добива појасна функционална легитимација како носител на широк спектар јавни политики од непосредно значење за квалитетот на животот на населението.[25]

Истовремено, Амандманот XVII со кој се заменува ставот 1 од членот 115 од Уставот го усогласува статусот на Градот Скопје со општите принципи на локалната самоуправа, со што се обезбедува нормативна кохерентност и еднаков третман на локалните единици во уставниот систем. Ова ја намалува можноста за фрагментација на локалниот правен режим и создава уедначен модел на институционално функционирање.

[24] Исто, Амандман XVII.
[25] Исто

Амандманот XVIII дополнително ја зацврстува уставната заштита на локалната самоуправа преку воведување на засилен уставотворен режим за измена на одредбите кои се однесуваат на правата на заедниците и на локалната самоуправа. Секоја измена на овие одредби бара двотретинско мнозинство и задолжително мнозинство од пратениците кои припаѓаат на немнозинските заедници. На овој начин, локалната самоуправа се позиционира како дел од уставниот идентитет на државата, чија стабилност е директно поврзана со одржувањето на меѓуетничката рамнотежа и демократската легитимност.[26]

Сумирано, Амандманите XVI–XVIII ја надградуваат уставната рамка на локалната самоуправа преку зајакнување на нејзината нормативна стабилност, проширување на функционалниот опфат на надлежностите и воведување на засилени гаранции за заштита на заедниците. Ова создава цврста уставна основа врз која може да се развива комплексен систем на законска регулација и институционална поддршка, што претставува неопходен предуслов за ефективно функционирање на локалната власт во современ демократски контекст.

### 2.2. Законската операционализација на уставните принципи

Уставната гаранција на локалната самоуправа, иако претставува темел на локалниот јавен поредок, не може да функционира автономно без детална законска разработка која ги конкретизира надлежностите, организацијата, финансирањето и механизмите на одговорност на единиците на локалната самоуправа. Во таа смисла, законодавната рамка има улога на оперативен механизам преку кој апстрактните уставни принципи се трансформираат во функционални правни норми применливи во секојдневното управување.

Клучен нормативен акт во оваа сфера е Законот за локална самоуправа, кој го уредува статусот на општините, нивните органи, надлежности, облици на учество на граѓаните, како и односите со централната власт. Со овој закон се конкретизира уставниот принцип на автономија преку јасно дефинирање на изворните надлежности на општините во области, како што се: урбанистичко планирање, комунални дејности, локален

[26] Исто, Амандман XVIII.

економски развој, заштита на животната средина, култура, спорт и социјални услуги.[27] На тој начин се обезбедува правна сигурност во распределбата на јавните функции и се намалува ризикот од институционални конфликти меѓу различните нивоа на власт.

Законот, исто така, ја операционализира уставната одредба за демократска легитимност на локалната власт преку уредување на органите на општината – советот како претставничко тело и градоначалникот како извршен орган. Овие органи имаат јасно разграничени надлежности, што овозможува функционална поделба на одговорноста и зголемена транспарентност во донесувањето на одлуки. Вклучувањето на јавноста преку јавни расправи, локални референдуми и иницијативи дополнително ја зајакнува демократската природа на локалното управување.

Законот за локалната самоуправа од 2002 година содржи посебна глава (глава XI) каде е регулирана соработката меѓу единиците на локалната самоуправа, Владата и органите на државната управа.[28] Во таа насока, државните органи се должни благовремено и соодветно да ги консултираат органите на единиците на локалната самоуправа кога одлучуваат за прашања што се однесуваат на нив. Ваквите консултации се нужни и при изготвувањето на просторниот план на Републиката. Начинот на консултирање се утврдува со законите од соодветната област.

Исто така, Законот за локалната самоуправа од 2002 година предвидува дека Владата треба да соработува со единиците на локалната самоуправа за прашања што се од нивен интерес, и тоа за:[29]

- Законите што се однесуваат на единиците на локалната самоуправа;
- Износот на општата дотација што треба да им се додели на единиците на локалната самоуправа во тековната календарска година;
- Изворите на финансирање на надлежности.

За соработката за горенаведените прашања се подготвува посебен извештај во кој се внесуваат прашањата за кои е постигната согласност, како и прашањата за кои не е постигната согласност. Таквиот извештај треба да се поднесе и до Собранието на

[27] Закон за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002)
[28] Член 78-81 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002)
[29] Член 80 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002)

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

Така, Владата, заради координација при планирањето, програмирањето и имплементирањето на политиките во одредени области, може да склучи договори за соработка со една или повеќе единици на локал- ната самоуправа во државата. Повторно, за таквите договори за соработка треба да биде информирано и Собранието на Републиката.

Голема улога во соработката со Владата и органите на државната улога има и Здружението на единиците на локалната самоуправа во кое заради заштита и унапредување на заедничките интереси се здружиле повеќе од 2/3 од единиците на локалната самоуправа од целата територија на државата. Таквото Здружение како легален и легитимен претставник на единиците на локалната самоуправа во нашата држава соработува со Владата по прашања од значење за единиците на локалната самоуправа, но и иницира и предлага закони и решенија што се однесуваат на унапредувањето на законската рамка и состојбата со локалната самоуправа во државата.

Уставниот принцип на финансиска самостојност се разработува преку Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, кој ги утврдува видовите сопствени приходи, механизмите на фискални трансфери, како и правилата за буџетско планирање и финансиска дисциплина. Овој закон воспоставува систем во кој општините располагаат со сопствени извори на приходи (локални даноци, такси, надоместоци), но истовремено добиваат и трансфери од централниот буџет со цел да се обезбеди фискална рамнотежа и еднаков пристап до јавни услуги.[30] Таквиот модел претставува компромис меѓу автономијата и солидарноста во рамките на државата.

Територијалната димензија на локалната самоуправа, утврдена во Уставот, се конкретизира преку Законот за територијална организација на локалната самоуправа[31], кој ја утврдува мрежата на општини и нивните граници. Со ова се обезбедува правна

[30] Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр.61/2004)
[31] Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на РМ“, бр. 55/2004 со сите измени и дополнувања)

стабилност на административно-територијалната структура и се создава основа за рационално планирање на јавните политики и распределба на ресурсите. Законската регулација во оваа област има особено значење за функционалноста на општините, бидејќи големината, демографската структура и економскиот потенцијал директно влијаат врз нивната способност да ги извршуваат законски утврдените надлежности.

Контролата на законитоста на работењето на општините, како уставна категорија, се операционализира преку Законот за административен надзор и други релевантни прописи, со кои се утврдуваат механизмите на надзор од страна на централната власт. Овој надзор е ограничен исклучиво на законитоста, а не на целисходноста на одлуките, што претставува клучна гаранција за зачувување на локалната автономија. На тој начин се воспоставува баланс меѓу потребата од правна сигурност и почитување на законите, од една страна, и заштитата на самостојноста на локалната власт, од друга страна.

Во поширока теоретска перспектива, законската операционализација на уставните принципи може да се оцени како процес на институционализација на децентрализацијата, при што правните норми не само што ги дефинираат формалните надлежности, туку и создаваат услови за развој на административен капацитет, финансиска одржливост и демократска отчетност. Сепак, постојат и одредени предизвици, особено во поглед на фрагментацијата на нормативната рамка, честите измени на законите и зависноста на општините од централните трансфери, што може да го релативизира степенот на реална автономија.

Оттука, може да се заклучи дека законската регулатива во Република Северна Македонија обезбедува солидна нормативна основа за функционирање на локалната самоуправа, но истовремено остава простор за понатамошно унапредување во насока на поголема фискална стабилност, појасна распределба на надлежностите и зајакнување на институционалниот капацитет на општините. Оваа законска рамка претставува неопходна врска меѓу уставната теорија и практичната реализација на локалната автономија.

## 2.3. Изворни и делегирани функции: теоретски импликации

Разграничувањето помеѓу изворните (сопствени) и делегираните (пренесени) функции претставува еден од темелните концепти во теоријата на локалната самоуправа и децентрализацијата. Оваа дистинкција не е само техничко-правна класификација, туку суштински ја определува природата на локалната автономија, степенот на одговорност на општините и односот меѓу централната и локалната власт. Преку ова разграничување се дефинира кои јавни работи ѝ припаѓаат на локалната заедница како сопствена сфера на одлучување и кои задачи се извршуваат во име и под надзор на државата.

Во уставно-правната теорија, изворните функции се оние надлежности што локалната самоуправа ги врши самостојно, во рамките на уставот и законите, при што локалните органи имаат право да донесуваат одлуки, да утврдуваат приоритети и да располагаат со сопствени ресурси. Овие функции ја изразуваат суштината на локалната автономија и ја легитимираат локалната самоуправа како носител на јавна власт, а не како обичен административен извршител. Наспроти тоа, делегираните функции претставуваат државни надлежности, кои поради причини на ефикасност, територијална близина или рационализација на администрацијата, се доверуваат на општините, но при што државата задржува зголемен степен на нормативна и функционална контрола.

Во правниот систем на Република Северна Македонија, ова разграничување има уставна основа во одредбата според која Републиката може со закон да ѝ довери на општината вршење на определени работи.[32] Истовремено, Законот за локална самоуправа ги утврдува сопствените надлежности на општините во повеќе области од локално значење, додека делегираните надлежности се регулираат со посебни секторски закони.[2] На овој начин се воспоставува хибриден модел на распределба на јавните функции, карактеристичен за повеќето европски држави.

Од теоретска перспектива, изворните функции претставуваат примарен израз на принципот на децентрализација и локална демократија, бидејќи овозможуваат граѓаните непосредно да влијаат врз одлуките кои ги засегаат нивните секојдневни потреби. Овој концепт е тесно поврзан со принципот на супсидијарност, според кој јавните задачи треба

[32] Устав на Република Северна Македонија, член 115, став 3.

да се вршат на најниското ниво на власт кое е способно ефикасно да ги извршува. Европската повелба за локална самоуправа експлицитно утврдува дека локалните власти треба да имаат целосна слобода во рамките на законот да ги уредуваат и управуваат значителен дел од јавните работи на сопствена одговорност.[33]

Делегираните функции, од друга страна, претставуваат инструмент на функционална рационализација на државната управа. Пренесувањето на одредени задачи на локално ниво може да придонесе за побрзо обезбедување на услуги, подобра територијална покриеност и поефикасна комуникација со граѓаните. Сепак, ваквиот модел носи и одредени ризици, особено кога делегираните надлежности не се проследени со соодветни финансиски средства, човечки ресурси и јасно дефинирани механизми на одговорност. Во такви случаи, постои опасност локалната автономија да се релативизира, а општините да се трансформираат во продолжена рака на централната администрација.

Европските стандарди бараат секое делегирање на надлежности да биде придружено со соодветни финансиски ресурси, како и со ограничување на административната контрола исклучиво на проверка на законитоста.[34] Ова има за цел да се спречи прекумерна централизација и да се обезбеди дека делегираните функции нема да ја нарушат институционалната самостојност на локалните власти.

Од аспект на институционалната теорија, разграничувањето помеѓу изворни и делегирани функции директно влијае врз системот на одговорност и отчетност. Кај изворните функции, политичката и правната одговорност е јасно лоцирана кај локалните органи, кои одговараат пред граѓаните. Кај делегираните функции, одговорноста често е поделена меѓу централната и локалната власт, што може да доведе до т.н. „дифузија на одговорност“ и намалена транспарентност во процесот на донесување одлуки.

Во компаративна перспектива, истражувањата на OECD и Советот на Европа укажуваат дека успешните системи на децентрализација се карактеризираат со јасно дефинирана поделба на надлежностите, стабилни механизми на финансирање и развиени форми на меѓунивна координација.[35] Таму каде што овие елементи недостасуваат, се

[33] Council of Europe, *European Charter of Local Self-Government,* Article 3–4.
[34] Исто, член 8-9
[35] OECD*, Multi-level Governance Review.*

јавуваат институционални тензии, финансиски нерамнотежи и ограничена ефикасност на локалното управување.

Сумирано, изворните и делегираните функции претставуваат два комплементарни, но концептуално различни столба на локалната самоуправа. Додека изворните функции ја афирмираат автономијата и демократската легитимност на локалната власт, делегираните функции овозможуваат флексибилност и функционална адаптација на системот на јавна администрација. Клучниот теоретски предизвик се состои во воспоставување балансиран однос меѓу овие два вида надлежности, така што ќе се зачува институционалната самостојност на општините, а истовремено ќе се обезбеди ефикасно и кохерентно извршување на јавните политики.

### 2.4. Усогласеност со европското право

Усогласувањето на домашната законска рамка на Република Македонија со правото на Европската Унија (acquis communautaire) претставува основен предуслов за членство во ЕУ, но истовремено и суштински услов за користење на европските фондови. Имено, пристапот до средствата од ЕУ е директно поврзан со целосната транспозиција на релевантното европско законодавство, поради што законодавната рамка претставува составен дел од националниот апсорпциски капацитет.[36]

Во контекст на развојот на капацитетите за апсорпција на ЕУ фондовите во Република Македонија, транспозицијата на acquis-от во областите што имаат влијание врз користењето на средствата е неопходен, но не и доволен услов. Усвојувањето на соодветна законска регулатива мора да биде проследено со нејзина ефективна имплементација. Особено значајни законодавни области во овој контекст се: (а) јавните набавки, (б) државната помош, (в) конкуренцијата, (г) финансиското управување и контрола, (д) животната средина и (ѓ) еднаквите можности.[37]

[36] European Commission: On the Implementation of Commitments Undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments, Commission Staff Working Paper, Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2003)433 final, Brussels, 16.07.2003, p.2
[37] Исто, стр.2-3

Во областа на јавните набавки, законодавството е изменето со цел усогласување со acquis-то, но остануваат сериозни предизвици во неговата примена. Бирото за јавни набавки продолжува со кадровско и организациско зајакнување, вклучително и воспоставување посебни ИТ и сметководствени единици, и ја координира имплементацијата на стратегијата за развој на системот за јавни набавки. Сепак, еден од клучните проблеми произлегува од тоа што Бирото нема извршни овластувања кон субјектите – јавни или приватни – кои не ги почитуваат законските процедури. Како резултат, постапките за јавни набавки често се поништуваат или одложуваат, што доведува до доцнења и неефикасност.[38]

Дополнително, голем број јавни институции се соочуваат со значајни проблеми во подготовката и спроведувањето на тендерските постапки (изработка на технички спецификации, времетраење на постапките и сл.), како и во годишното и повеќегодишното финансиско планирање. Недостатокот на навремени планови за јавни набавки и неизвесноста во проекцијата на приходите дополнително ја отежнуваат имплементацијата.

Уште во Извештајот за напредок на Европската комисија од 2011 година беше констатирано дека иако законодавството во областите на јавни набавки, конкуренција и државна помош е во значителна мера усогласено со acquis-от, неговата практична имплементација останува слабата алка на системот. Посебно беа нагласени ограничените административни капацитети на договорните органи, недоволната извршна моќ на надлежните институции и слабостите во финансиското планирање.

Повеќе од една деценија подоцна, најновите извештаи на Европската комисија за Северна Македонија (2024/2025) укажуваат дека земјата е умерено подготвена во областа на јавни набавки и конкуренција, но дека напредокот е ограничен и дека административниот капацитет на институциите и натаму претставува клучен предизвик. Иако процедурите се подобрени во однос на транспарентноста и формалната усогласеност,

[38] Vanco Uzunov, „The Absorption Capacity of the Republic of Macedonia for Utilization of IPA Funds – General Issues“, во *The Use of EU Funds in Macedonia: Efficiency, Impact and Absorption Capacity* (Skopje: European Policy Institute, 2012).

Комисијата повторно нагласува потреба од зајакнување на човечките ресурси, институционалната контрола и ефективното спроведување на правната рамка.[39]

Ова укажува на структурен континуитет на проблемот: транспозицијата на acquis-от претставува неопходен услов, но апсорпциискиот капацитет зависи од институционалната функционалност и административната зрелост. Во таа смисла, прашањето на законодавната усогласеност е трансформирано од нормативен во капацитетен предизвик, што директно влијае врз способноста на државата и локалните власти да користат европски фондови.

[39] European Commission. (2025). *North Macedonia Report 2025*. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations.

# ГЛАВА III ЕВРОПСКИОТ МОДЕЛ НА ЛОКАЛЕН РАЗВОЈ

## 3.1. Европска повелба за локална самоуправа

Европската повелба за локалната самоуправа е донесена од Советот на Европа во 1985 година. Република Македонија ја потпиша Повелбата во 1996 година и ја ратификува во 1997 година. Според Европската повелба за локалната самоуправа, локалната самоуправа е облик на управување во локалните заедници во кои граѓаните, непосредно или преку преставници што ги избираат самите, решаваат за интересите и работите од локално значење.

Според Повелбата, локалните власти, односно органите на општината не се единствената форма на учество на граѓаните во решавањето, туку тие може да решаваат и непосредно за работи од локално значење преку разни форми, како што се собирот на граѓани, граѓанските иницијативи, референдумот и други форми. Со ова право, односно со правото на непосредно решавање им се дава можност на граѓаните најнепосредно да учествуваат во решавањето за работи кои се од нивен секојдневен интерес и од локално значење. Македонската правна регулатива, која се однесува на локалната самоуправа, е усогласена со Европската повелба за локалната самоуправа.[40]

Конвенцијата беше отворена за потпишување на 15 октомври 1985 година, за време на 20. пленарна сесија на Конгресот на локалните и регионалните власти. Оттогаш, таа претставува основен документ во кој е синтетизирано богато демократско искуство на државите во организацијата и функционирањето на локалната самоуправа. Повелбата нуди модел на правна рамка за воспоставување локална самоуправа во согласност со европските стандарди, со основна цел да се надминат слабостите кои се појавиле при примената на општите европски правила за утврдување и заштита на правата на локалните власти.

Попрецизно, повелбата има за цел да дефинира општи европски стандарди за утврдување и заштита на правата на локалните власти, кои се најблиску до граѓаните, и да им овозможи ефективно учество во донесувањето одлуки со директно влијание врз локалната средина. Таа ги обврзува земјите потписнички да воспостават основни правила за обезбедување политичка, административна и финансиска независност на локалните

[40] Center for Economic Analyses (CEA). Прирачник за градоначалници и членови на советот на општините во Република Македонија. Скопје: Центар за економски анализи (CEA), 2018.

власти. На овој начин, Советот на Европа ја насочува политичката волја кон одржување на принципите на демократија и човековите права на сите нивоа на територијалната администрација. Повелбата исто така ја истакнува важноста на локалната самоуправа како камен-темелник на демократијата.

Повелбата има карактер на меѓународен договор и е составена од преамбула, три дела и 18 члена. Заедно со текстот на Повелбата, како официјален извор се смета и нејзиниот појаснувачки извештај, иако тој не секогаш има правно обврзувачка сила. Извештајот служи за објаснување на текстот и содржината на повелбата.

Со цел да го промовира единството меѓу земјите членки, Повелбата се смета за договор кој ја промовира стабилноста и примената на вакви договори на административно ниво и ја зацврстува интеграцијата на земјите членки на Советот на Европа. Во Преамбулата е нагласена посебната улога и значење на локалната самоуправа во изградбата на демократските институции.

Во контекст на локалната самоуправа, Европската повелба посочува дека:[41]

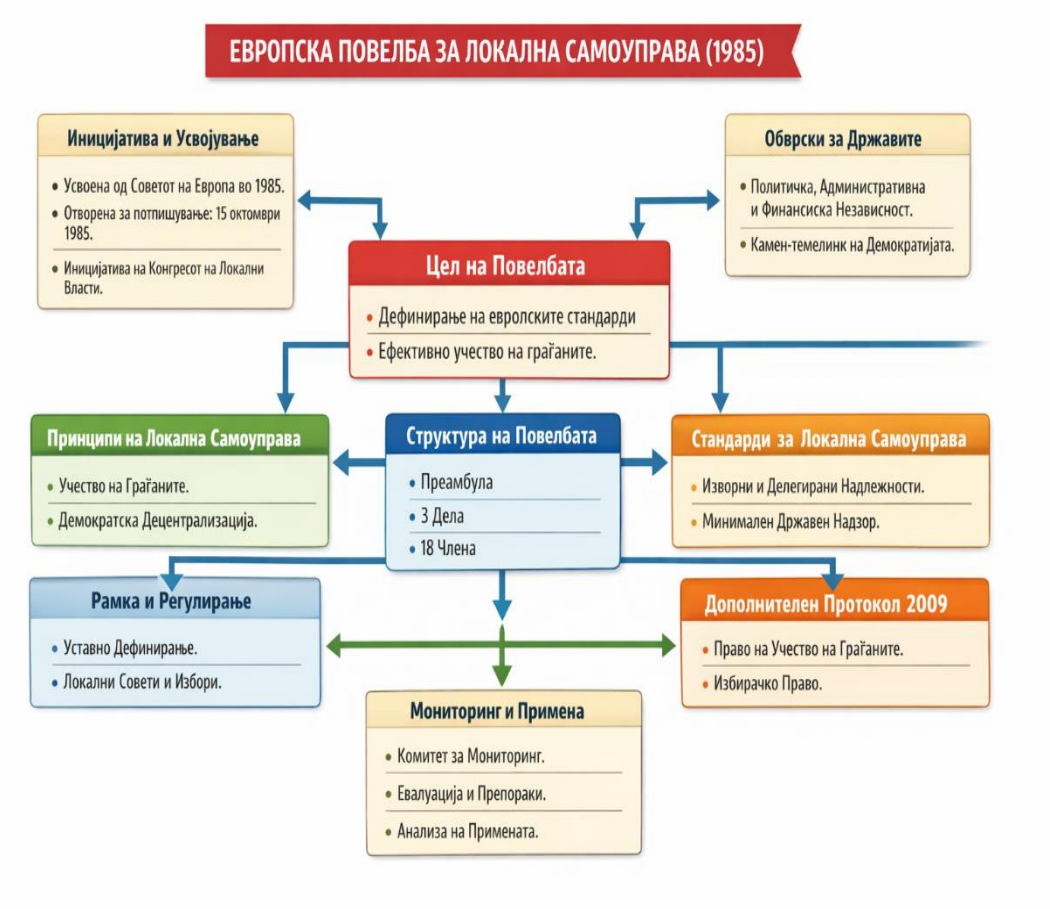
1. Локалната самоуправа треба да го заштитува правото на граѓаните да учествуваат во управувањето со јавните работи на локално ниво.
2. Остварувањето на ова право најдиректно се случува на локално ниво.
3. Постоењето на локални власти со вистинска одговорност овозможува администрација која е не само ефективна, туку и блиска до граѓаните.
4. Заштитата и зајакнувањето на локалната самоуправа овозможува демократска децентрализација на власта.
5. Локалната самоуправа бара постоење на локални власти со демократски органи, со висок степен на автономија, согласно нивните одговорности, начини на работа и достапни ресурси.

Повеќе од тоа, повелбата истакнува потреба за:

- уставно и правно дефинирање на локалната самоуправа;

[41] Исто, стр. 191

- дефинирање на концептот на локална самоуправа како право и способност на локалните власти да управуваат со јавни работи од нивна одговорност и во корист на локалното население;
- организирање локални совети и собрание составени од избрани членови;
- воспоставување на принципи за природа и цел на моќта на локалните власти и нивните надлежности утврдени со Устав и закон.




*Слика 2: Европска повелба за локална самоуправа*

Според член 2, државата треба да го признае принципот на локална самоуправа во домашното законодавство, било во Устав или во органски закон. Ова барање е флексибилно, земајќи ја предвид различната уставна практика во државите, како што се: квалификувани мнозинства, референдуми или федерална структура.[42]

[42] Европска повелба за локална самоуправа, 1985, член 2

Член 3 нагласува дека локалната самоуправа треба да обезбеди реални можности на локалните власти да управуваат со јавни работи од интерес на локалното население. Терминот „реални можности“ не значи делегирање нови права, туку уредување на овластувањата во рамките на законот, со јазик како „ќе биде пропишано“ или „во рамките на законски ограничувања“.[43]

Член 4 регулира делумно преклопување на овластувањата меѓу различни нивоа на власт, при што централните и регионалните власти можат да делегираат надлежности на локални структури, со почитување на нивната независност. Одговорноста за целосното извршување останува кај повисоките органи.[44]

Правото на локална самоуправа произлегува од Уставот или законот и го вклучува демократски загарантираното право на граѓаните да учествуваат во одлучувањето за витални прашања на локално ниво. Граѓаните имаат право на претходно и непосредно изјаснување за границите на локалната единица, преку консултации или референдуми, што претставува демократска можност за учество.

Вториот европски стандард е дека локалните власти уживаат целосни и исклучиви изворни надлежности, како и делегирани овластувања од централните или регионалните власти. Според Препораката бр.20 од 1996 година, државниот надзор врз локалните власти треба да биде минимален, а граѓаните се најдиректните оценители на работата на локалните власти.

Повелбата го зајакнува значењето на локалните власти како основен елемент на демократскиот систем и еден од столбовите на европската структура. Со неа се утврдени заеднички европски правила за заштита на правата на локалните власти, овозможувајќи ефективно учество на граѓаните во донесувањето одлуки од локално значење. Главните теми се државниот надзор и зачувување на независноста на локалната администрација.

Третиот стандард се однесува на независност и стручност на локалната администрација. Советот на Европа продолжува да го промовира унифицираното разбирање и имплементација на Повелбата. Во 2009 година, Конгресот усвои

[43] Исто, член 3
[44] Исто, член 4

Дополнителен протокол кој ја гарантира можноста на граѓаните да учествуваат во работата на локалната власт. Член 1 на протоколот ја обврзува секоја земја членка да го овозможи правото на граѓаните да влијаат врз локалната власт и да бараат одговорност. Учеството се обезбедува преку избирачкото право на локално ниво, при што државата гарантира заштита и непречен пристап до локалните избори.[45]

Општата цел на принципот на супсидијарност е да гарантира ниво на автономија за локалните единици или пониските власти во однос на централната власт или повисоките нивоа на власт. Овој принцип претставува институционална основа на федералните држави бидејќи подразбира распределба и споделување на надлежностите меѓу повеќе нивоа на власт.[46]

Принципот на супсидијарност, како што е познато, подразбира одлуките да се носат што е можно поблиску до граѓаните, со цел да се обезбеди подобро, поефикасно и поефективно управување.[47] Овој принцип е утврден во член 5 од Договорот за Европската Унија.

Во контекст на Европската Унија, принципот на супсидијарност има за цел да го регулира вршењето на неексклузивните надлежности на Унијата. Тој исклучува интервенција на Унијата во случаи кога одредено прашање или проблем може ефикасно да се реши од страна на државите членки – на централно, регионално или локално ниво. Унијата може да интервенира во рамките на своите надлежности само кога државите членки не се во состојба да ги постигнат целите на предложената мерка и кога постапувањето на ниво на Унијата создава додадена вредност.

До процесот на интеграција во Европската Унија, одлучувањето во европските држави претежно било централизирано, па затоа примената на овој принцип наметнала потреба од реорганизација на јавната администрација.[48]

---

[45] Силјановска-Давкова и сор., стр. 194
[46] Fact Sheets on the European Union, The Principle of subsidiarity, 2022, p. 2, link: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_ 1.2.2.pdf
[47] Juraj Nemec, Local Government Structure and Capacities in Europe, „Public Policy and Administration", 14(3), October 2015, p. 251.
[48] Carlos Nunes Silva, Contemporary Trends in Local Governance, Reform, Cooperation and Citizen Participation, SpringerLink, 2020, p. 153.

Сепак, за успешно спроведување на децентрализираното одлучување, неопходно е најнапред да постои ефикасен механизам за финансирање на активностите на општините и регионите. Локалните единици може да имаат надлежности, но да немаат доволни финансиски, човечки или технички ресурси за нивно реализирање. Во такви случаи, интервенцијата на централната власт е неопходна. Доколку таа не е во можност да обезбеди соодветна поддршка, принципот на супсидијарност дозволува институциите на Европската Унија да препорачаат форми на помош за регионите и општините во државите членки.

Од своето основање, Европската Унија воспоставила систем за поддршка на регионалните политики. Институциите на Унијата ги дефинираат регионалните политики како една од најзначајните инвестициски активности, насочени кон помош на државите членки во надминување на разликите меѓу регионите и локалните единици. Особено се става акцент на приоритети како што се конкурентноста на регионите, одржливиот развој, намалувањето на невработеноста преку отворање нови работни места, економскиот раст и подобрувањето на животниот стандард на населението.

Европската Унија влијае врз функционирањето на локалната самоуправа преку принципот на супсидијарност, кој претставува организациски принцип на децентрализацијата. Локалното управување и децентрализацијата се длабоко политички процеси. Децентрализацијата се однесува на реструктуирање на власта, со цел воспоставување систем на заедничка одговорност меѓу институциите на управување на централно, регионално и локално ниво.[49]

Овие процеси се однесуваат на темелните општествени вредности и имаат значајни политички импликации. Тие се поврзани со распределбата на моќта и контролата врз ресурсите, се наоѓаат во центарот на системот на одговорност и се од суштинско значење за обезбедување на јавни услуги за населението.

Европската Унија, а особено Европската комисија, активно се вклучува во домашните процеси на децентрализација и реформа на локалното управување. Програмите што директно или индиректно опфаќаат реформи во децентрализацијата и локалната

[49] European Commission, Supporting decentralization and Local Governance in third countries, 2007, Brussel, p. 14.

самоуправа се содржани во сè поголем број државни и регионални стратегиски документи. Програмите поддржани од Европската комисија се комплексни и вклучуваат значителни финансиски средства.[50]

И покрај тоа што процесот на европска интеграција првенствено бил насочен кон националните влади на државите членки, неговото влијание се проширило и врз другите нивоа на власт. Како што овој процес напредувал, локалните и регионалните власти настојувале да бидат препознаени како самостојни актери, оспорувајќи го пристапот според кој државата е единствениот носител на претставување во европските институции. Во тој контекст се појавила идејата за „Европа на регионите“, која опфаќала повеќе цели, но со заедничко барање – обезбедување место за субнационалното ниво во процесот на донесување одлуки на европско ниво.

Сепак, обединувањето на локалните и регионалните власти околу оваа цел не било едноставно. Единствениот европски акт, кој стапил во сила во 1987 година, довел до значајни трансформации во структурата на регионалните фондови, но гласот на субнационалните власти сè уште не бил соодветно слушнат.

Од друга страна, Европската комисија постепено настојувала да воспостави директни врски со субнационалните нивоа на управување. По донесувањето на Единствениот европски акт, Комисијата го формирала Консултативниот совет на регионални и локални власти. Иако овој Совет немал вистински надлежности и можел да биде распуштен во секое време од страна на Комисијата, неговото создавање претставувало значаен чекор во насока на институционално признавање на локалните и регионалните власти.[51]

Незадоволни од ограничената улога, локалните и регионалните власти ги интензивирале своите барања за посилно учество. Овие барања биле изнесени на Меѓувладината конференција во Мастрихт, по што бил создаден European Committee of the Regions како советодавно тело на Европската комисија и Советот.

[50] European Commission, Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries, Tools and Methods Series, Document no. 2, 2006, pp. 4-5.
[51] Kokaj, Ambra, and Blerton Sinani. *The Multi-Level Governance of the European Union: The Role of the Local Government*. Tribuna Juridică 13, no. 1 (2023): 45–60.

Комитетот на регионите претставува консултативна структура со јасна и влијателна улога во процесот на донесување одлуки во рамките на Европската Унија. Тој се состои од 329 членови, кои се избрани на локално или регионално ниво со мандат од пет години. Членовите се избрани претставници на локалните и регионалните власти или политички одговорни пред избрано собрание. Тие учествуваат во изработката на законодавството на Европската Унија.

Членовите на Комитетот не се обврзани да следат задолжителни упатства при вршењето на својата функција, туку делуваат независно, во општ интерес на Унијата. Седиштето на Комитетот на регионите е во Брисел.

Организациски, Комитетот е структуриран во повеќе комисии кои покриваат различни области – од граѓанство, управување и надворешни односи, до природни ресурси, територијална кохезија, социјални и образовни прашања.

Во своите публикации, Комитетот на регионите истакнува дека негов приоритет е приближување на Европа до граѓаните и зајакнување на европската демократија на сите нивоа на управување. Неговата цел е да придонесе кон подобро функционирање на Европската унија, обезбедувајќи дека европските политики ги одразуваат потребите на граѓаните.

Една од клучните пораки е дека поголемата децентрализација претставува суштински елемент на добро управување, придонесувајќи кон подобар квалитет на креирање политики, зголемена транспарентност, одговорност и ефикасност на Европската Унија.

Комитетот на регионите се консултира од страна на Европскиот парламент, Советот или Европската комисија во случаите предвидени со Договорите, како и во други ситуации – особено во области поврзани со прекугранична соработка – кога институциите сметаат дека тоа е соодветно. При консултација може да се утврди рок за доставување мислење, кој не смее да биде пократок од еден месец од денот на известување. Недоставувањето мислење во утврдениот рок не го спречува продолжувањето на постапката.[52]

[52] Kokaj, Ambra, and Blerton Sinani. *The Multi-Level Governance of the European Union: The Role of the Local Government*. Tribuna Juridică 13, no. 1 (2023): 45–60.

Паралелно со овие институционални развои, процесот на регионализација довел до пренесување на дел од политичката власт од националното ниво кон субнационалните власти, зголемувајќи го нивното учество во европските прашања – и надвор и внатре во државите членки.

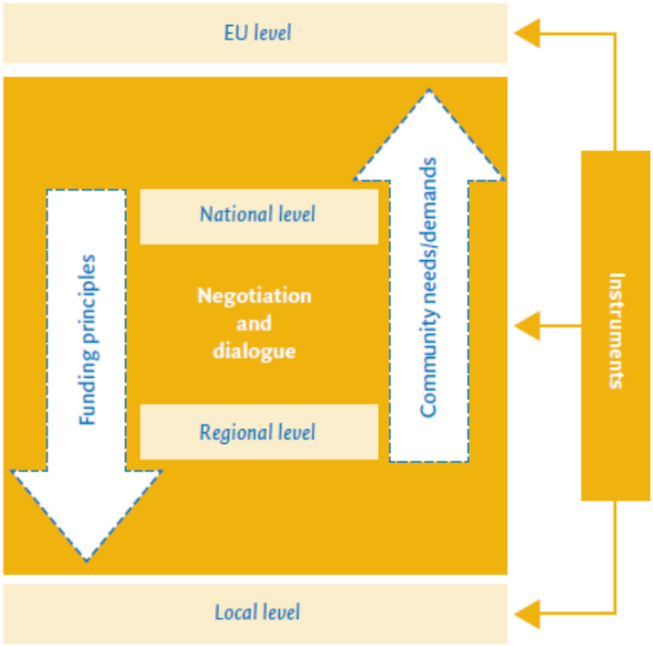
### 3.2. Интегриран систем на управување како управувачка парадигма

Управувањето на повеќе нивоа (multi-level governance) се појавува како динамичен концепт и добива своја формална дефиниција во Белата книга за мултинивно управување. Во овој документ, мултинивното управување се дефинира како координирано дејствување на Европската Унија, земјите членки и регионалните и локалните власти, засновано на соработка и партнерство, со цел спроведување на политиките на Европската Унија. Европската Унија функционира врз основа на систем на мултинивно управување кој вклучува голем број актери во процесот на креирање јавни политики.[53]

Управувањето на повеќе нивоа не подразбира едноставно пренесување на европските или националните цели на локално или регионално ниво. Напротив, овој концепт треба да се сфати како процес на интеграција на целите и приоритетите на локалните и регионалните власти во пошироките стратегии и политики на Европската Унија. На тој начин, управувањето на повеќе нивоа треба да придонесе кон обликување и зајакнување на позицијата на локалните и регионалните единици во рамките на државите членки и да ја интензивира нивната улога во координацијата, дизајнот и имплементацијата на европските политики.

Преносот на одредени надлежности од националното ниво кон Европската Унија може да доведе до промени во односите меѓу централните и субнационалните власти, како и до редефинирање на улогата на локалните и регионалните единици. Комплексноста на системот на мултинивно управување во ЕУ особено се манифестира на државно ниво, преку вклучувањето на регионалните и локалните власти во процесите на одлучување, вклучително и при измените на основачките договори на Унијата.

[53] Committee of the Regions, White Paper on Multilevel Governance, 17-18 June 2009, p. 7.




*Слика 3: Управување на повеќе нивоа (multi-level governance)*

Управувањето на повеќе нивоа се темели врз неколку суштински елементи. Прво, тоа подразбира коегзистенција на авторитативно донесување одлуки помеѓу различни нивоа на власт во рамките на Европската Унија, што значи признавање на одреден степен на автономија на секое ниво при одговорот на потребите на сопственото население и локалната заедница. Овој елемент укажува на тесната поврзаност меѓу принципот на супсидијарност и мултинивното управување. Второ, управувањето на повеќе нивоа вклучува активно учество на локалните и регионалните власти во креирањето на политиките и правото на Унијата, како и во имплементацијата на европското право и политики на униско, национално и субнационално ниво.[54] Трето, неопходен е висок степен на координација на активностите на различните нивоа на власт, во согласност со принципот на партнерство.[55]

Доколку начинот на управување во Европската Унија обезбедува вистинска соработка меѓу различните нивоа на власт, тоа води кон посилна Унија, поголем легитимитет на институциите, поефективни политики и поинтензивно учество на граѓаните. Таквата соработка придонесува за успешна имплементација на програмите на

[54] Carlo Panara, op. cit., p. 13
[55] Исто, стр.52

Европската Унија и за соочување со политичките, економските и социјалните предизвици. За да ги оствари своите цели и улога, Унијата не зависи само од својата институционална организација, туку и од структурата на управување што ја применува.

Управувањето на повеќе нивоа, во суштина, претставува процес на квалитетно и продуктивно донесување одлуки, кој има за цел да ги оспособи сите нивоа на власт да преземат заедничка одговорност во процесот на одлучување. Без разлика дали станува збор за локално, регионално или национално ниво, сите власти делат заедничка цел – обезбедување конкретни резултати за граѓаните. Тоа подразбира слушање на потребите на локалните заедници, споделување знаење и искуства и, на крајот, испорака на јавни политики со видливи ефекти.[56]

Еден од клучните елементи на европскиот систем на управување е обврската на Унијата да го почитува националниот идентитет на земјите членки, вклучително и регионалната и локалната самоуправа. Во Декларацијата од Осмиот европски самит на региони и градови беше истакнато дека локалната и регионалната демократија претставуваат суштинска компонента на демократијата во Европската Унија. Во таа насока, управувањето на повеќе нивоа се препознава како клучен механизам за обезбедување активно и рамноправно учество на сите нивоа на власт, засновано врз соработка и меѓусебна доверба.

Европската Унија посветува особено внимание на локалното управување со цел зајакнување на локалната демократија во земјите членки. Проценките укажуваат дека повеќе од 60 % од одлуките донесени на ниво на Унијата имаат директно влијание врз субнационалните нивоа на власт, додека околу 70–80 % од јавните инвестиции во Европа се реализираат преку локалните и регионалните власти. Овие податоци ја потврдуваат значајната улога на локалното и регионалното управување во политичкиот и економскиот живот, како и во секојдневието на граѓаните.[57]

[56] Coopenergy Consortium, A Guide to Multi-level Governance for Local and Regional Public Authorities, 2015, p. 5, link: https:// www.local2030.org/library/210/A-Guide-to-Multi-levelGovernance-For-Local-and-Regional-Public-Authorities.pdf

[57] The Council of European Municipalities and Regions, Local and regional government in Europe Structures and competences, p. 1, link: https://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_ Government_in_Europe.EN.pdf

Локалното управување има значајно влијание врз имплементацијата на законодавството на Европската Унија бидејќи ниту едно друго ниво на власт не располага со толку детално познавање на специфичните локални услови под кои европското право треба да се спроведе. Блискоста до локалната заедница и релативно малата организациска структура им овозможуваат на локалните и регионалните власти поефикасно да ги прилагодат европските иницијативи на локалните потреби, без разлика дали ги спроведуваат директно или преку други институции.

Иако локалните власти немаат значајна улога во формалната законодавна имплементација на правото на Европската Унија поради отсуство на законодавни овластувања, тие имаат клучна улога во секојдневната примена на европското право. Голем дел од нивните надлежности се поврзани со области регулирани од европското законодавство, како што се заштитата на животната средина и потрошувачите. Локалните власти се должни да го применуваат правото на ЕУ и преку механизмите на директно и индиректно дејство, вклучително и во ситуации кога националните органи сè уште немаат донесено соодветни мерки за имплементација.[58]

Во рамките на своите надлежности, локалните единици дејствуваат како планери, регулатори, даватели на јавни услуги, работодавачи, контролни и економски субјекти, како и носители на урбаното планирање, при што се обврзани да го применуваат acquis communautaire на својата територија. Во Европската Унија, околу 95.000 локални и регионални власти располагаат со значајни овластувања во клучни сектори како економскиот развој, јавните услуги, животната средина, образованието, енергетиката, транспортот и социјалните политики, при што тие имаат важна улога и во зајакнувањето на европската демократија и граѓанството.[59]

Зајакнувањето на улогата на локалната самоуправа се реализира преку системот на мултинивно управување, примената на принципот на супсидијарност и создавањето институционални, економски, политички и социјални механизми кои ја зголемуваат важноста и учеството на субнационалните единици во рамките на Европската Унија и обратно.

[58] Bart Hessel, op. cit., pp. 91-110
[59] Committee of the Regions, The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance, 2009, p. 3.

### 3.4. Европските инвестициски фондови како инструмент на територијална кохезија

Територијалната кохезија подразбира намалување на економските, социјалните и просторните нееднаквости меѓу регионите. Овој концепт е вграден во примарното право на Унијата – член 174 од Договорот за функционирање на ЕУ – каде се нагласува потребата од „јакнење на економската, социјалната и територијалната кохезија“ и намалување на диспаритетите меѓу различните региони.[60]

Економската теорија укажува дека пазарните механизми не секогаш доведуваат до конвергенција; напротив, агломерациските ефекти и концентрацијата на капитал и човечки ресурси можат да ги продлабочат регионалните разлики.[3] Кохезиската политика претставува обид за корективна интервенција преку:

- редистрибуција на капитални инвестиции кон помалку развиени региони,
- стимулирање на продуктивност и иновации,
- јакнење на човечкиот капитал и социјалната инклузија.

Европската комисија во повеќе стратешки документи ја поврзува кохезијата со принципот на мултинивно управување и со улогата на локалните и регионалните власти како носители на имплементацијата.[61]

Во практична смисла, главниот инструмент за остварување на оваа цел се Европските структурни и инвестициски фондови (ESIF), кои во програмскиот период 2021–2027 се уредени преку заедничка регулатива.

Во рамките на кохезиската политика, клучни инструменти се:

- European Regional Development Fund (ERDF)
- European Social Fund Plus (ESF+)
- Cohesion Fund

[60] Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 202, 7 June 2016, Article 174
[61] European Commission, *Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength* (Green Paper), Brussels, 2008.

Овие фондови се регулирани со Регулативата (ЕУ) 2021/1060 (Common Provisions Regulation), која ги утврдува правилата за програмирање, управување, мониторинг и финансиска контрола.[62]

Нивната функција како инструмент на територијална кохезија се реализира преку насочување средства кон помалку развиени региони, диференцирани стапки на ко-финансирање, тематска концентрација (зелена транзиција, дигитализација, социјална инклузија) и механизми за прекугранична соработка.

*Табела 1: Европски инвестициски фондови и нивната улога во територијалната кохезија (2021–2027)*

| **Фонд** | **Основна цел** | **Тип на инвестиции** | **Корисници** | **Улога во територијална кохезија** |
|---|---|---|---|---|
| European Regional Development Fund (ERDF) | Намалување на регионалните економски разлики | Инфраструктура, МСП, иновации, дигитализација, зелена транзиција | Региони, општини, јавни институции, претпријатија | Јакнење на економската конкурентност и развој на помалку развиени региони |
| European Social Fund Plus (ESF+) | Социјална кохезија и вработување | Образование, обуки, вработување, социјална инклузија | Национални и локални институции, НВО, образовни установи | Намалување на социјалните и пазарните нееднаквости |
| Cohesion Fund | Поддршка на држави со БДП < 90 % од ЕУ | Транспортна инфраструктура, животна средина, | Држави членки со понизок степен на | Намалување на развојниот јаз меѓу државите |

[62] Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the ERDF, ESF+, Cohesion Fund and other funds.

| | просек | енергетика | развој | членки |
|---|---|---|---|---|
| Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA III) | Подготовка на земји кандидати за членство | Институционално јакнење, инфраструктура, владеење на право | Земји кандидати (вкл. Северна Македонија) | Подготовка за идно користење на кохезиски фондови |

Во европскиот управувачки систем, општините претставуваат суштинска алка помеѓу стратегиското планирање на Европската Унија и практичната реализација на развојните политики на терен. Нивната улога е особено нагласена во контекст на политиката на економска, социјална и територијална кохезија, која има за цел намалување на регионалните нерамномерности и поттикнување рамномерен развој во рамките на Унијата. Европската Унија ја препознава локалната самоуправа како ниво на власт кое е најблиску до граѓаните и кое располага со специфични знаења за локалните потреби, капацитети и развојни потенцијали.[63]

Општините не се сведуваат само на извршители на одлуки донесени на европско или национално ниво, туку сè почесто се јавуваат како партнери во процесот на креирање и спроведување на развојните политики. Овој пристап е јасно афирмиран преку принципот на партнерство, кој е вграден во правната рамка на кохезионата политика на Европската унија и подразбира активно учество на регионалните и локалните власти во фазите на планирање, имплементација и следење на програмите финансирани од европските фондови.[64]

Во практична смисла, општините имаат клучна улога во подготовката и реализацијата на развојни проекти во области како што се локалниот економски развој, инфраструктурата, заштитата на животната средина, социјалната инклузија и одржливиот урбан развој. Преку овие активности, европските стратешки цели се трансформираат во конкретни мерки со директно влијание врз квалитетот на животот на граѓаните. Истовремено, ваквиот пристап придонесува кон зголемување на ефикасноста на јавните

[63] European Commission, *White Paper on European Governance*, COM(2001) 428 final, Brussels, 2001.
[64] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union, L 347, 20.12.2013.

политики, бидејќи локалните власти можат да ги приспособат европските приоритети кон специфичните услови и потреби на локалната заедница.[65]

Особено значајна е улогата на општините во имплементацијата на правото на Европската Унија. Иако локалните власти немаат законодавни овластувања, тие се одговорни за секојдневната примена на значителен дел од европското законодавство, особено во области кои се во нивна надлежност, како што се: урбанистичкото планирање, управувањето со отпад, заштитата на животната средина и обезбедувањето јавни услуги. Судската пракса на Судот на правдата на Европската Унија потврдува дека локалните власти се должни да обезбедат примена на правото на Унијата, дури и во случаи кога националното законодавство не е целосно усогласено.[66]

Покрај економската и правната димензија, учеството на општините во европските развојни политики има и значајна демократска функција. Локалната самоуправа претставува канал преку кој интересите и потребите на граѓаните се артикулираат и вградуваат во европските политики, со што се придонесува кон намалување на т.н. демократски дефицит на Европската Унија. Оваа улога е експлицитно нагласена во документите на Комитетот на регионите, каде што локалната и регионалната демократија се препознаваат како темел на европскиот демократски легитимитет.[67]

Оттука, може да се заклучи дека општините се активни субјекти во европските развојни политики, а не само нивни пасивни спроведувачи. Нивната улога е клучна за успешната имплементација на политиките на Европската Унија, за зајакнување на територијалната кохезија и за обезбедување одржлив развој заснован на реалните потреби на локалните заедници.

### 3.5. Финансиската самостојност како функционален предуслов за апсорпција на европски средства

Различните системи на регулација, различните модели на раст и развој, како и различните економски системи придонесуваат за голема разновидност на практики и извори на финансирање на општините во европските држави (Dafflon, 2002). Условите и

[65] Bachtler, J., Mendez, C., Wishlade, F., *EU Cohesion Policy and European Integration*, Routledge, London, 2019.
[66] Craig, P., de Búrca, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 6th ed., Oxford University Press, Oxford, 2015.
[67] Committee of the Regions, *White Paper on Multilevel Governance*, Brussels, 2009.

можностите што се користат за финансирање на општините треба да претставуваат оптимална структура на финансиски ресурси, која ќе им овозможи на општините да го максимизираат својот приход.[68] Целта е да се создаде финансиски самоодржлива општина, без зависност од поддршка од централната власт, освен во случаи на одредени капитални инвестиции од национален интерес. На тој начин, средствата што би биле наменети за трансфери од централната кон локалната власт можат да се пренасочат кон други стратешки приоритети на државата.[69]

Разновидноста на системите во Европа, како што укажува Dafflon (2002), резултира со различни модели на финансирање, но вообичаено тие опфаќаат:

1. **Сопствени приходи** – локални даноци (данок на имот, комунални такси, надоместоци за уредување на градежно земјиште), приходи од сопственост, јавни претпријатија и административни такси;
2. **Споделени даноци** – дел од приходите од персонален данок на доход или ДДВ распределен според формула;
3. **Трансфери од централната власт** – општи (ненаменски) и наменски трансфери;
4. **Капитални приходи и задолжување** – кредити и издавање обврзници, најчесто за инфраструктурни инвестиции.

Оптималната структура подразбира балансиран однос помеѓу сопствени и трансферни приходи. Преголема зависност од трансфери создава вертикален фискален дисбаланс, што ја ограничува автономијата и ја зголемува политичката зависност од централната власт.

Финансиската самостојност е „оперативната страна“ на децентрализацијата: општините можат ефективно да извршуваат надлежности само ако имаат стабилни сопствени приходи, предвидливи трансфери и инструменти за буџетско управување што не ги сведуваат на трајна зависност од централната власт. Европската практика покажува дека моделите варираат, но сите функционални системи се потпираат на: (а)

[68] Spearman, Kay. 2007. Financial management for local government. London: Earthscan.
[69] Milenkovski, A., S. Kozuharov, and N. Ristovska. „Financing Possibilities of the Local Government“. *UTMS Journal of Economics* 7.1 (2016): 1–11

локални/споделени даноци, (б) вертикални трансфери, (в) хоризонтално/вертикално израмнување, и (г) правила за фискална дисциплина.

Според член 9 од Европска повелба за локална самоуправа, локалните власти имаат право на „сопствени, доволни финансиски средства“ со кои можат слободно да располагаат во рамките на своите надлежности.[1] Оваа гаранција има директна импликација во однос на учеството во европските фондови, бидејќи повеќето програми се засноваат врз принципот на кофинансирање.

Во рамките на кохезиската политика на European Union, средствата од European Regional Development Fund, European Social Fund Plus и Cohesion Fund не покриваат 100 % од вредноста на проектите.[2] Стапката на кофинансирање варира во зависност од категоријата на регион, но дури и во помалку развиените региони потребно е национално или локално учество.[3] Оттука, општината која нема сопствени стабилни приходи или ликвидност не може реално да пристапи до овие средства, без оглед на формалната можност.

Во контекст на јавните финансии на Европската Унија, апсорпцискиот капацитет се дефинира како степен до кој една земја членка или кандидат е способна да ги искористи доделените финансиски средства од буџетот на ЕУ, при што нивното користење треба да биде реализирано на начин што ќе генерира значајни резултати, односно ефективно и ефикасно. Искуствата на Европската комисија укажуваат дека државите располагаат со ограничен капацитет за апсорпција, поради што произлегува сфаќањето дека унапредувањето на апсорпцискиот капацитет за користење на средствата од ЕУ претставува самостојна област на истражување и поширока политичка интервенција.

Апсорпцискиот капацитет на една држава за користење на средствата од ЕУ се состои од три главни компоненти:[70]

а) макроекономски апсорпциски капацитет;

б) капацитет за кофинансирање; и

в) административно-институционален апсорпциски капацитет.

[70] Vanco Uzunov, „The Absorption Capacity of the Republic of Macedonia for Utilization of IPA Funds – General Issues“, во *The Use of EU Funds in Macedonia: Efficiency, Impact and Absorption Capacity* (Skopje: European Policy Institute, 2012).

Во оваа смисла, макроекономскиот апсорпциски капацитет се дефинира и мери во однос на бруто-домашниот производ (БДП). Искуствата покажуваат дека државите членки на ЕУ се соочуваат со ограничувања во нивниот капацитет за ефективна и ефикасна апсорпција на средства од буџетот на ЕУ, особено кога станува збор за поголеми инвестициски пакети. За периодот 2021–2027, рамката на ЕУ за кохезиска политика и средства за развој предвидува одредени услови за партнерство и индикатори за апсорпција, каде стапките на инвестициска поддршка важно се одвојуваат според економската големина (БДП) и структурните капацитети на државите. Како резултат, земјите со помал БДП често имаат потешкотии да апсорбираат значителни суми од европските фондови, освен доколку не ги унапредат своите макроекономски и институционални капацитети за планирање и имплементација на програми со висока апсорпција.[71]

Финансискиот апсорпциски капацитет се дефинира како способност за кофинансирање на програми и проекти поддржани од ЕУ, за нивно планирање и обезбедување во повеќегодишни буџети, како и за прибирање на потребните средства од партнерите вклучени во програмите или проектите. Структурната помош од ЕУ финансира само дел од вкупните трошоци на програмата или проектот, при што стандардната стапка на национално кофинансирање изнесува околу 25 %. Оттука, доколку домашниот буџет е недоволен и оптоварен со фиксни расходи, тоа претставува значајна пречка за користење на средствата од ЕУ.

Административно-институционалниот капацитет се дефинира како способност и стручност на централните и локалните власти навремено да подготвуваат соодветни планови, програми и проекти, да донесуваат одлуки за нивна имплементација, да обезбедуваат координација меѓу релевантните партнери, да ги исполнуваат административните и извештајните барања, како и да ја финансираат и надгледуваат реализацијата со минимизирање на неправилностите.

Административниот капацитет на една држава, всушност, се состои од две основни компоненти:

[71] Исто

- **побарувачката страна (demand side)**, која ја опфаќа способноста на администрацијата и капацитетот на апликантите за подготовка и генерирање на проекти, и
- **страната на понуда (supply side)**, која се однесува на способноста на државата ефикасно и ефективно да управува со финансиските средства. Оваа компонента е определена од таканаречени дизајнерски варијабли, кои ја опфаќаат организациската структура, човечките ресурси и алатките, усогласени со реалните барања на Европската Унија.

Мерењето на понудната страна на административниот капацитет вклучува анализа на три клучни варијабли:[72]

1. **Структура**, која се однесува на начинот на кој се распределени надлежностите и задачите на институциите, односно на одделенијата и единиците во рамките на тие институции. Распределбата треба да биде јасна, прецизна и разбирлива со цел да се обезбеди ефикасно функционирање.
2. **Човечки ресурси**, кои се однесуваат на способноста да се прецизираат работните задачи и одговорности преку систематизација на работните места, да се процени потребниот број и квалификациите на кадарот и навремено да се обезбеди пополнување на потребните работни позиции.
3. **Алатки**, кои се однесуваат на достапноста на различни инструменти, методологии, насоки, прирачници, информатички системи, процедури и други средства што придонесуваат за зголемување на ефикасноста и функционалноста на административниот систем.

[72] Исто




*Слика 4: Административен капацитет*[73]

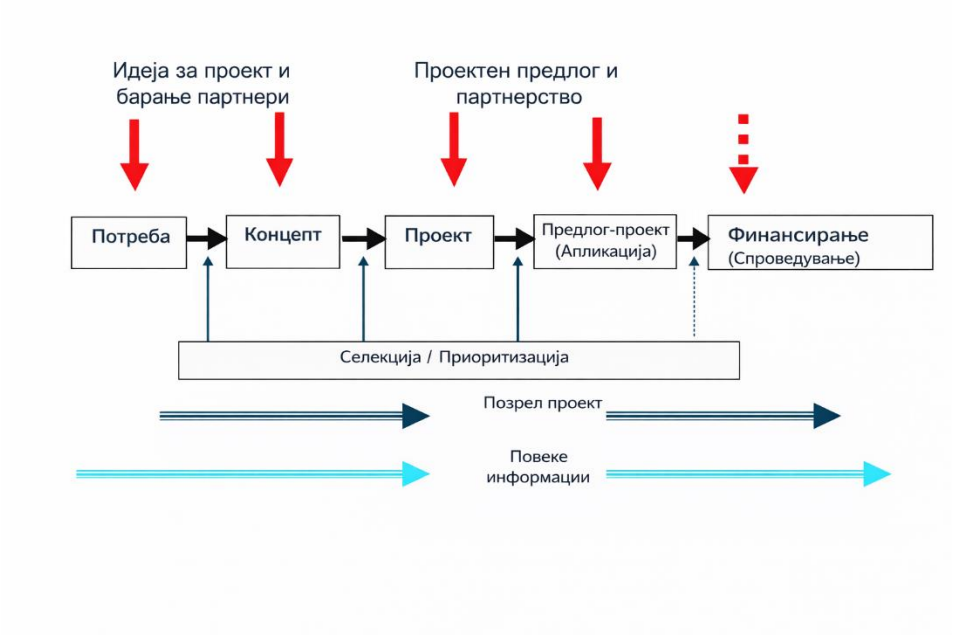
Нивото на економски развој на земјите кандидати за членство во Европската Унија традиционално е значително пониско во однос на просекот на земјите членки. Со исклучок на неколку помали економии, бруто-домашниот производ по глава на жител, пресметан според паритет на куповна моќ, кај десетте земји што пристапија кон ЕУ во 2004 година изнесуваше приближно половина од просекот на Унијата, а во одредени случаи и значително под тоа ниво. И покрај изразените инвестициони потреби, бројот на зрели, технички подготвени и институционално оформени проекти спремни за имплементација беше ограничен.

Искуството од претпристапниот период покажува дека овој проблем бил особено изразен на регионално ниво, каде што регионалните власти требало да програмираат и управуваат со значителни финансиски средства преку административни структури кои често биле неодамна воспоставени и институционално недоволно консолидирани. Во таков контекст, земјите кандидати се соочувале со предизвикот да развијат доволен број висококвалитетни и „зрели“ проекти способни да апсорбираат значително зголемен обем на европски средства по пристапувањето.

[73] Gerbrand van Bork, Introduction to Cohesion Policies, IPA and Project Cycle Management, Technical Assistance on Institutional Building for the Implementation of RCOP in Turkey, IPA Funds Programme Management 12-19 sept. 2011

Обемот и сложеноста на овој предизвик зависат од типологијата на проектите. Големите инфраструктурни проекти, по правило, бараат повеќегодишна подготовка – вклучувајќи техничка документација, студии за изводливост, анализи на трошоци и придобивки и усогласување со регулаторните стандарди – пред да достигнат фаза погодна за одобрување на европска финансиска поддршка. Наспроти тоа, помалите и помалку комплексни проекти можат да бидат подготвени во пократок временски рок. Дополнително, постојат суштински разлики во подготовката во зависност од секторот: инфраструктурните проекти подразбираат различни технички и финансиски предуслови во споредба со проектите насочени кон зголемување на конкурентноста или развој на човечки капитал.

Процесот на развој на проектниот „pipeline“, од иницијална идентификација до финално одобрување и имплементација, претставува централен елемент во концептот на апсорпциски капацитет, бидејќи токму квалитетот и зрелоста на проектната документација го одредуваат степенот на искористеност на европските фондови (слика 5)




*Слика 5: Проектен „pipeline“*

Понудната страна на административниот апсорпциски капацитет на земјите кандидати за членство во ЕУ се прикажува преку пет фази од животниот циклус на јавните политики:

а) управување;

б) програмирање;

в) имплементација;

г) евалуација и мониторинг; и

д) финансиско управување и контрола.

(1) Управувањето претставува клучен елемент при оценката на административниот капацитет на една држава за апсорпција на средства од ЕУ. Во основа, управувањето се однесува на распределбата на надлежностите и задачите, при што централна улога имаат управувачките органи (Managing Authorities – MA). Искуствата покажуваат дека не постои унифициран модел за управувачки органи во земјите членки на ЕУ, поради што земјите кандидати немаат јасно дефиниран модел кој би можеле директно да го следат. Сепак, неопходно е да се нагласи дека определувањето на управувачките органи претставува исклучително важна одлука и претпоставка за понатамошна подготовка, вклучително и кадровско екипирање, обука и развој на неопходните системи и алатки, како за самите управувачки органи, така и за останатите институции.

Првото клучно прашање се однесува на организациската позиционираност на управувачките органи во однос на системот на управување. Ова прашање мора да се реши земајќи ги предвид специфичните околности на конкретната држава, постојните административни структури, традициите на планирање, распределбата на моќта помеѓу различните нивоа на власт и територијалната големина на државата. Надлежностите на управувачките органи опфаќаат програмирање, имплементација, мониторинг и евалуација, како и финансиско управување и контрола. Иако дел од овие надлежности можат да бидат споделени со други институции, конечната одговорност останува кај управувачките органи.

Земјите кандидати за членство во ЕУ понекогаш го насочуваат фокусот кон квантитативните барања, односно кон бројот на вработени потребни за ефикасно функционирање на управувачките органи. Меѓутоа, искуствата на постарите земји членки покажуваат дека ефективното и ефикасното управување со средствата од ЕУ во голема мера зависи од постоењето на високо квалификуван и мотивиран кадар. Подготовката на

детални организациски шеми и опис на работни места, исто така, се покажала како суштински значајна.

(2) Програмирање. Средствата од ЕУ можат да се насочуваат кон подобни држави и региони врз основа на повеќегодишни програми кои обезбедуваат концептуална рамка за финансиските интервенции. Согласно релевантната регулатива донесена за секоја среднорочна финансиска перспектива, една таква програма, по правило, треба да содржи:

- дефинирање на стратегијата и приоритетите за заедничко дејствување на Европската Унија и националното ниво; и
- преглед на мерките за имплементација на приоритетите, индикативен финансиски план и одредби за спроведување.

Во принцип, постојат два пристапи за организирање на процесот на програмирање во една држава. Првиот е „оддолу-нагоре“ (bottom-up) пристап, заснован на партнерство со регионите и секторите, чија главна предност е тоа што во најголем дел ги одразува реалните потреби на засегнатите актери. Вториот е „одозгора-надолу“ (top-down) пристап, кој обезбедува поголема програмска кохерентност и подобро усогласување на мерките и приоритетите со целите на програмата.

Искуствата на пред-пристапните земји укажуваат дека процесот на програмирање е комплексен и ресурсно-интензивен. Тој бара значителен ангажман на човечки ресурси, како и високо ниво на меѓуресорска координација. Од суштинско значење е финансиските, а особено буџетските аспекти на програмирањето, да бидат вклучени уште во раната фаза на процесот. Во спротивно, постои ризик програмските документи да се трансформираат во нереалистички „листи на желби“ кои не соодветствуваат со реалните финансиски капацитети на државата.

Меѓуресорската координација во процесот на програмирање е тесно поврзана со принципот на партнерство, кој има пошироко значење и ги опфаќа сите засегнати страни во процесот, вклучително и регионите, секторите и социјалните партнери. Минималната форма на партнерство претставува консултацијата, односно вклучување на засегнатите актери во процесот на планирање и донесување одлуки. Значајна карактеристика на процесот на програмирање во одредени земји кандидати за членство во ЕУ е тоа што овој

процес поттикнал поширока и континуирана јавна дебата за стратешките прашања и идниот развој на државата. Иако ова во почетната фаза претставува одредено ограничување, следната генерација на програмски документи ќе има корист од развојот на култура на партнерство. Чувството на сопственост врз процесот на програмирање се покажува како особено значајно кај новите земји членки.

Вклучувањето на политичките актери уште од најраната фаза на процесот на програмирање е неопходно. Тие треба да му дадат политички приоритет и институционална тежина на процесот, како и да обезбедат соодветна распределба на ресурсите – и финансиски и човечки – со цел негово непречено функционирање. Исклучително е важно Националната развојна програма, изготвена во рамките на процесот на програмирање за ЕУ, да не се третира како документ подготвен исклучиво за „европски цели“, туку како вистинска национална програма која вклучува и мерки финансирани од национални средства. Прашањето за развој на сигурни индикатори за програмирање останува значаен предизвик и за старите и за новите земји членки. Во многу случаи не постојат доволно релевантни податоци што би овозможиле квантитативно дефинирање на целите, поради што тие често се формулираат во квалитативна форма.

За успешна реализација на процесот на програмирање, државата треба да располага со специфични вештини. Една група вештини се аналитички, додека другата е процесно ориентирана и поврзана со познавање на самиот процес на програмирање. Покрај вештините, неопходни се и соодветно дизајнирани алатки за имплементација на проектите. Во почетната фаза мора јасно да се дефинира распределбата на одговорностите, при што секој учесник во процесот треба да има јасен мандат од институцијата која ја претставува.

(3) Имплементација. Клучните прашања во фазата на имплементација се однесуваат на воспоставувањето на тела – имплементациски агенции – кои се одговорни за спроведување на програмите. Административната структура на државата има значајно влијание врз изборот на моделот на имплементација. Во одредени држави се применува централизиран модел, кој концентрира поголем дел од мерките во ограничен број клучни агенции. Овој модел има предности во однос на административните трошоци, но негов главен недостаток е тоа што имплементациските агенции често се оддалечени од

специфичниот контекст на поединечните мерки. Во други држави се применува подецентрализиран или дисперзиран пристап.

Еден од честите проблеми кај земјите кандидати е недоволно јасното дефинирање на делегирањето на надлежностите и линиите на известување помеѓу управувачките органи и имплементациските агенции. Друг сериозен предизвик е поврзан со јавните набавки, кои претставуваат висок ризик за овие институции. Овој проблем треба да се адресира преку воспоставување соодветни структури и процедури кои ќе обезбедат усогласеност со применливото законодавство и релевантните правила. Имплементациските тела најчесто се задолжени за дефинирање на контекстот на мерките и за развој на портфолио на проекти. Тие, исто така, се одговорни за активности како што се евалуација, селекција и мониторинг на проекти финансирани од Европската Унија. Најзначајната алатка на имплементациските тела претставува токму портфолиото на проекти. Начинот на кој се организира портфолиото во голема мера зависи од типот на проектите. Кај инфраструктурните и еколошките проекти, кои вклучуваат големи инвестиции, проектното портфолио најчесто се развива според пристап „одозгора-надолу“, при што Националната развојна програма служи како рамковен документ, поддржан од национални стратегии за поединечни инфраструктурни подсектори. Во овие случаи, портфолиото на проекти се подготвува паралелно со изработката на стратешките документи. Кај помалите проекти и програми, пак, портфолиото се генерира претежно според пристап „оддолу-нагоре“, преку јавни повици и конкурси, при што клучна улога имаат транспарентноста и промотивните активности.[74]

Вработените во овие агенции треба да располагаат и со дополнителни алатки за ефективна проценка и приоритизација на проектните апликации. Иако во програмските документи често постојат општи насоки за избор на проекти, тие мора да се надополнат со алатки за економска и финансиска анализа на трошоци и придобивки, како и за процена на влијанието врз животната средина. Анализата на проектите е временски интензивен процес кој бара искусен кадар. Искуствата покажуваат дека потребата од човечки ресурси повеќе зависи од бројот на проекти, отколку од нивниот финансиски обем, бидејќи секој

[74] Vanco Uzunov, „The Absorption Capacity of the Republic of Macedonia for Utilization of IPA Funds – General Issues“, во *The Use of EU Funds in Macedonia: Efficiency, Impact and Absorption Capacity* (Skopje: European Policy Institute, 2012).

проект мора да се обработи според слична процедура, независно од неговата големина. За ефикасна обработка на апликациите, неопходно е да се дизајнираат јасни, едноставни и разбирливи апликациски формулари. Практиката покажува дека во многу нови земји членки, нејасните процедури за јавни повици, во комбинација со лошо дизајнирани формулари, претставуваат значајна причина за доцнење во имплементацијата на проекти и програми финансирани од ЕУ.

(4) Мониторинг и евалуација. Фазата на мониторинг и евалуација ги опфаќа сите структури, човечки ресурси и алатки неопходни за финансиско и физичко следење на програмите. Оваа фаза најчесто се фокусира на:

- организациската структура, пред сè, мониторинг-комитетите;
- финансиските и физичките обврски за известување на корисниците на средства; и
- системот за евалуација.

Мониторингот вообичаено се состои од две групи алатки. Првата група овозможува детално известување од крајните корисници, додека втората група вклучува информатички системи за мониторинг. Овие системи можат да бидат организирани според централизиран модел („одозгора-надолу“) или децентрализиран модел („оддолу-нагоре“), започнувајќи од оперативното ниво.

Во однос на евалуацијата, искуствата покажуваат дека таа најчесто се доверува на независни приватни субјекти. Предевалуации, среднорочни и завршни евалуации се спроведуваат врз основа на јасно дефинирани задачи подготвени од мониторинг-комитетите, кои ја утврдуваат методологијата за оценување. Примената на стандардизиран пристап во евалуацијата е важна заради можноста за споредливост и објективна проценка на вкупното влијание на интервенциите финансирани од ЕУ.

(5) Финансиско управување и контрола. Во последните години значително се зголеми значењето на финансиското управување и контролата и во старите и во новите земји членки. Воспоставувањето на посебни платни органи претставува една од клучните манифестации на овој развој. Функционирањето на платните органи во земјите членки е во голема мера унифицирано и најчесто ги опфаќа следниве задачи:

- управување со исплатите на фондовите;

- доставување заверени барања за плаќање до Европската комисија;
- обезбедување навремена исплата на средствата до крајните корисници; и
- водење детална евиденција за извршените плаќања.

Зголемените барања во оваа област доведоа до зголемена побарувачка за кадар со сметководствени и ревизорски вештини. Кај земјите кандидати се идентификуваат три клучни предизвици:

- навремено именување на платните органи, што е предуслов за непречено функционирање на системот;
- обезбедување соодветна експертиза – и квантитативна и квалитативна – за спроведување на ефективно финансиско управување и контрола; и
- воспоставување на системи, процедури и алатки неопходни за ефикасно финансиско управување и контрола.

Искуствата покажуваат дека, иако овие потреби се навремено препознаени, многу држави се соочуваат со доцнења и недоследности во имплементацијата. Затоа, клучен предизвик за земјите кандидати претставува обезбедувањето на навремено и правилно воспоставување на сите системи за финансиско управување и контрола.

Во контекст на користењето на средствата од Инструментот за претпристапна помош (IPA), прашањето на апсорпцискиот капацитет на Северна Македонија не се сведува исклучиво на макроекономските и централно-институционалните капацитети, туку во значителна мера зависи и од функционалноста на локалната самоуправа. Општините претставуваат клучни носители на имплементацијата на значителен дел од проектите финансирани од ЕУ, особено во областите на локална инфраструктура, животна средина, социјални услуги и регионален развој. Оттука, нивниот административен капацитет, проектна подготвеност и способност за меѓуинституционална координација директно влијаат врз реалната искористеност на европските фондови.

Во таа насока, улогата на ЗЕЛС како институционален механизам на колективна локална акција добива особено значење. Преку координација, размена на добри практики, обуки и техничка поддршка, ЗЕЛС придонесува кон јакнење на административната зрелост на општините и унапредување на нивната апсорпциска способност. Ова е особено

релевантно во услови кога индивидуалните општини, особено помалите и финансиски послабите, се соочуваат со ограничени човечки и технички ресурси за подготовка и имплементација на сложени европски проекти.

Следствено, анализата на апсорпциискиот капацитет на национално ниво мора да биде надополнета со анализа на локалното институционално ниво, каде што се реализира најголемиот дел од оперативните активности. Ова ја оправдува потребата од системско јакнење на локалните административни капацитети, подобрување на хоризонталната соработка меѓу општините и понатамошно институционално позиционирање на ЗЕЛС како клучен актер во процесот на европска интеграција и ефективно користење на фондовите на ЕУ.

# ГЛАВА IV ЗЕЛС КАКО ИНСТИТУЦИОНАЛЕН МЕХАНИЗАМ НА КОЛЕКТИВНА ЛОКАЛНА АКЦИЈА**

## 4.1. Правна природа и организациски идентитет на ЗЕЛС

Здружението на единиците на локалната самоуправа – ЗЕЛС претставува институционализирана форма на здружување на општините во Република Северна Македонија, со јасно утврдена правна природа и дефиниран организациски идентитет. Неговото постоење и дејствување се засноваат на уставно и законско признатиот принцип на слободно здружување, како и на концептот на локална самоуправа како темел на демократскиот поредок и децентрализацијата на власта.

Правната основа на ЗЕЛС произлегува од Уставот на Република Северна Македонија, Законот за локалната самоуправа и Законот за здруженија и фондации, што јасно го позиционира здружението како непрофитна, доброволна и самостојна организација на единиците на локалната самоуправа.[75] Со тоа, ЗЕЛС не претставува државен орган, ниту пак тело со јавни овластувања во формално-правна смисла, туку асоцијативна организација со јавен интерес, чија улога е посредна, застапничка и координациска.

Нејзиниот правен статус, цели, надлежности и внатрешна организација се уредени со Статутот на ЗЕЛС, кој претставува основен автономен акт преку кој се дефинира начинот на функционирање, управување и донесување одлуки во рамките на организацијата. Анализата на статутарните одредби овозможува согледување на институционалната поставеност на ЗЕЛС, нејзината правна самостојност, механизмите на застапување и координација, како и принципите врз кои се темели нејзиниот организациски идентитет во контекст на уставниот и законскиот поредок на Република Северна Македонија.

Во првата глава од Статутот на Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија се утврдуваат основните правни и организациски рамки на дејствување на ЗЕЛС. Членот 1 ја дефинира содржинската и нормативната опфатеност

[75] Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија (ЗЕЛС), *Статут на ЗЕЛС*, Скопје, 5 декември 2019 година, достапно на: https://zels.org.mk/Upload/Documents/Статут%20на%203ЕЛС.PDF (пристапено на 01 февруари, 2026).

на Статутот, при што јасно се утврдува дека со овој акт се регулираат прашањата поврзани со основањето, целите, задачите, организацијата и финансирањето на здружението на општини. На овој начин, Статутот се позиционира како основен автономен правен акт кој ја уредува внатрешната структура и функционирањето на ЗЕЛС, во согласност со уставниот и законскиот поредок на Република Северна Македонија. Притоа, експлицитно се наведува дека статутарните одредби се засноваат на Уставот на Република Северна Македонија, Законот за локална самоуправа и Законот за здруженија и фондации, со што се обезбедува правна усогласеност и легитимитет на дејствувањето на здружението.[76]

Членот 2 дополнително ја прецизира правната природа на ЗЕЛС, дефинирајќи ја како непрофитна организација составена од општините како единици на локалната самоуправа и Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. Овие субјекти, во својство на членки, се здружуваат доброволно и на рамноправна основа, со јасно утврдена цел – заштита и унапредување на заедничките интереси. Ваквата формулација ја нагласува автономијата на членките и ја потврдува асоцијативната природа на ЗЕЛС, која не се темели на хиерархиски односи, туку на принципи на еднаквост, доброволност и заемна соработка.[77]

Во истиот член, се нагласува дека формирањето на здружението е извршено врз основа на Законот за локална самоуправа и Законот за здруженија и фондации, со што ЗЕЛС се позиционира како специфичен правен субјект кој, иако не е орган на државната власт, има значајна јавна функција во системот на локалната самоуправа. Оваа двојна правна природа – како здружение во смисла на граѓанското право и како репрезентативно тело на локалните власти – ѝ овозможува на ЗЕЛС да дејствува како посредник помеѓу општините и централната власт, но и како колективен застапник на локалните интереси.

Во членот 6 од Статутот на ЗЕЛС се утврдуваат целите и задачите на здружението, преку кои јасно се дефинира неговата суштинска мисија и општествена улога во системот на локалната самоуправа.[78] Статутарните цели на ЗЕЛС се насочени кон афирмација на принципите и вредностите на локалната самоуправа, како темелна компонента на демократскиот поредок. Оваа цел ја нагласува улогата на ЗЕЛС како носител и промотор

[76] ЗЕЛС, *Статут на ЗЕЛС*, 2019, член 1
[77] Исто, член 2
[78] Исто, член 6

на демократските стандарди на локално ниво, во согласност со уставните определби и европските норми за локално управување.

Понатаму, како суштинска цел се истакнува одржувањето, развивањето и јакнењето на ефикасна и ефективна локална самоуправа во Република Северна Македонија, заснована врз принципите на демократија и децентрализација на власта. Со оваа формулација, ЗЕЛС се позиционира како активен чинител во процесите на институционално зајакнување на општините, при што акцентот е ставен не само на формалната надлежност, туку и на квалитетот на управувањето и административните капацитети. Дополнително, целите на здружението се прошируваат и кон градење на демократска заедница и унапредување на квалитетот на животот на граѓаните, преку зајакнување на капацитетите на единиците на локалната самоуправа и застапување на интересите на локалната заедница. Оваа цел ја отсликува врската помеѓу локалното управување и пошироките општествени и развојни процеси.

Во истиот член, Статутот детално ги утврдува и задачите на ЗЕЛС, кои претставуваат конкретизација на утврдените цели. Во таа насока, ЗЕЛС има задача да ги застапува и брани интересите на своите членки пред највисоките државни институции, вклучително и Претседателот на Републиката, Собранието и Владата на Република Северна Македонија, како и пред ресорните министерства и други надлежни институции. Оваа задача ја потврдува претставничката функција на ЗЕЛС и нејзината улога како институционализиран глас на локалната самоуправа во односите со централната власт.

Покрај застапувањето, ЗЕЛС има задача да ги штити уставните и законските права, како и општите потреби на единиците на локалната самоуправа, со што се нагласува нејзината улога во заштитата на локалната автономија. Значаен аспект на статутарните задачи е и активноста насочена кон подигнување на јавната свест и разбирањето за општинските работи, преку континуирана медиумска поддршка и јавна афирмација на целите и активностите на здружението. На овој начин, ЗЕЛС делува и како медијатор помеѓу локалните власти и поширокаа јавност.

Статутот му дава на ЗЕЛС и проактивна улога во нормативните процеси, овозможувајќи ѝ да иницира донесување, изменување и дополнување на закони и други правни акти од областа на локалната самоуправа, како и да соработува во нивното

донесување и спроведување. Ова ја позиционира ЗЕЛС не само како пасивен корисник на законската рамка, туку како активен учесник во креирањето на јавните политики.

Дополнително, ЗЕЛС има задача да гради ставови и да обезбедува дијалог во процесот на донесување на државниот буџет и другите акти кои се однесуваат на финансирањето на единиците на локалната самоуправа, што ја нагласува нејзината улога во фискалната децентрализација.

Во доменот на институционалната поддршка, ЗЕЛС има задача да им помага на своите членки и да се развива како ефикасен центар за обезбедување стручни и технички услуги, преку изградба на флексибилна и функционална организациска структура. Воедно, статутарно е предвидено и унапредување на знаењата и способностите на избраните функционери, раководните и административните службеници, со цел поквалитетно извршување на нивните надлежности. Оваа задача ја потенцира улогата на ЗЕЛС во развојот на човечките ресурси во локалната самоуправа.

ЗЕЛС, исто така, има обврска да поттикнува различни облици на меѓуопштинска соработка и здружување, како и да посредува во изнаоѓање решенија за прашања во кои постојат спротивставени интереси меѓу членките. Оваа улога ја нагласува нејзината функција како координативно и консензусно тело. Конечно, како дел од своите задачи, ЗЕЛС воспоставува контакти и соработува со сродни организации од други држави и членува во меѓународни асоцијации на локалните и регионалните власти, што ја потврдува нејзината меѓународна ориентација и усогласеност со европските практики.

Организациската структура на ЗЕЛС е уредена преку јасно дефиниран систем на органи, со цел обезбедување демократско одлучување, ефикасно управување и внатрешна контрола на работењето. Согласно член 13 од Статутот, органи на здружението се: Генералното собрание, Управниот одбор, Надзорниот одбор и Комитетот на Советите, што укажува на функционална поделба на надлежностите и инклузивен пристап кон застапување на различните сегменти на локалната власт.[79]

Генералното собрание, уредено со членовите 14–18 од Статутот, претставува највисок орган на здружението и носител на неговиот легитимитет. Него го сочинуваат

[79] Исто, член 13

градоначалниците на единиците на локалната самоуправа како делегати по функција, со можност за замена од страна на претседателите на општинските совети, како и дополнителни делегати од Комитетот на Советите, обезбедувајќи регионална и институционална застапеност. Принципот „еден делегат – еден глас“ ја потврдува рамноправноста на членките во процесот на одлучување.[80]

Во надлежност на Генералното собрание, согласно член 15, спаѓаат донесувањето и изменувањето на Статутот и програмските акти, усвојувањето на финансиските документи, изборот и разрешувањето на органите на управување и надзор, како и одлучувањето за стратешки прашања поврзани со целите и постоењето на здружението.[81] Начинот на работа на Генералното собрание е дополнително уреден со одредби што обезбедуваат редовност, транспарентност и можност за електронско одржување на седници (членови 16 и 17), што е во согласност со современите управувачки стандарди.[82]

Управниот одбор, уреден со членовите 19 и 20 од Статутот, претставува извршен орган на ЗЕЛС и клучен носител на оперативното управување. Тој се состои од 22 членови со четиригодишен мандат, избрани од Генералното собрание, при што се обезбедува институционална поврзаност со Комитетот на Советите и континуитет во работењето. Управниот одбор ги спроведува одлуките на Генералното собрание, ја води политиката на здружението помеѓу две седници, ја организира стручната служба и управува со имотот и финансиските ресурси на здружението.[83]

### 4.2. ЗЕЛС како посредник меѓу локалната и централната власт

Процесите на реализација на уставно загарантираните демократски принципи, како и развојот на локалната самоуправа како темелна вредност утврдена со Уставот на Република Северна Македонија, претставуваат суштински сегмент од современиот демократски развој на државата. Овие процеси подразбираат континуирана институционална и политичка посветеност во создавањето услови за ефективно

[80] Исто, членови 14-18
[81] Исто, член 15
[82] Исто, членови 16-17
[83] Исто, членови 19-22

остварување на вредностите кои се издигнати на ниво на национален консензус. Усвојувањето на уставните амандмани со кои беше изменет Уставот отвори дополнителен нормативен и институционален простор за продлабочување на децентрализацијата, при што се создадоа предуслови за значајно зајакнување на улогата на локалната самоуправа.

Иако во моментот на усвојување на уставните измени не можеше целосно да се предвиди нивниот долгорочен ефект, практиката покажа дека тие имаа значајно влијание врз развојот на свеста на граѓаните за важноста на локалното ниво на власт. Овој процес придонесе кон јакнење на перцепцијата за локалната самоуправа како носител на демократските вредности, како на индивидуално, така и на општествено ниво. На тој начин, децентрализацијата се потврди како израз на најширок национален консензус околу обврската на државата да обезбеди почитување и остварување на правата на граѓаните на сите нивоа на управување.

Во контекст на ваквиот институционален и демократски развој, значајна улога има Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија (ЗЕЛС). Како единствена национална асоцијација на општините, ЗЕЛС претставува централен механизам за координација, застапување и унапредување на интересите на единиците на локалната самоуправа. Преку своето дејствување, ЗЕЛС придонесува кон посуштинска реализација на демократските процеси од локален карактер и кон подигнување на квалитетот на локалното управување.[84]

Современите процеси на имплементација на уставно загарантираните демократски принципи се карактеризираат со засилена интеракција помеѓу централната и локалната власт. Како резултат на оваа соработка, беше усвоена оперативна програма за децентрализација на власта и беше потпишан Меморандум за соработка помеѓу Владата на Република Северна Македонија и ЗЕЛС. Овие документи претставуваат значајни инструменти за институционализирање на процесите на децентрализација и истовремено ја потврдуваат определбата за почитување на принципите и стандардите утврдени во Европската повелба за локална самоуправа.

[84] ЗЕЛС, *За ЗЕЛС*, https://zels.org.mk/page/about (пристапено на 05.02.2026).

Меморандумот за соработка може да се оцени како важен чекор кон воспоставување основа за идната правна рамка на децентрализацијата, додека оперативната програма за децентрализација претставува стратешки документ кој ги дефинира насоките, целите и динамиката на активностите што се спроведуваат во оваа област. Заедно, овие инструменти ја потврдуваат заложбата за систематски и координиран пристап кон зајакнување на локалната самоуправа.

ЗЕЛС функционира како непрофитна организација и како единствена национална асоцијација во која, на доброволна основа, членуваат сите 80 општини и Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. Организацијата е основана во 1972 година, при што 26 април, согласно Статутот, е утврден како Ден на општините. Овој континуитет во постоењето на ЗЕЛС укажува на нејзината долгорочна улога во развојот на локалното управување.[85]

Со цел поефикасна реализација на своите цели, ЗЕЛС воспостави внатрешна организациска структура која овозможува активно вклучување на интелектуалните и техничките капацитети на општините. Преку формирање на специјализирани комисии, се опфаќаат сите клучни области на децентрализацијата, што овозможува стручен и систематски пристап кон решавање на прашањата од локално значење. Органите на ЗЕЛС, меѓу кои Генералното собрание, Управниот и Надзорниот одбор, како и Комитетот на советите, обезбедуваат институционална стабилност и легитимитет во процесот на донесување одлуки.

Работата на овие органи е поддржана од професионална администрација, како и од мрежа на експерти од различни области, кои по потреба се ангажираат за изготвување стручни анализи и мислења. Овој пристап овозможува донесување информирани и аргументирани позиции во однос на законодавните и политичките процеси поврзани со локалната самоуправа.

Покрај националното дејствување, ЗЕЛС има и значајна меѓународна димензија преку членство во релевантни европски и регионални организации, што овозможува размена на искуства, усогласување со европските стандарди и активно учество во

[85] ЗЕЛС, *За ЗЕЛС*, https://zels.org.mk/page/about (пристапено на 05.02.2026).

процесите на европска интеграција. Придонесот на ЗЕЛС во развојот на локалната демократија и во спроведувањето на децентрализацијата е препознаен и во извештаите на Советот на Европа, каде што активностите на организацијата се оценуваат како особено значајни за напредокот на овие процеси.

Истовремено, ЗЕЛС имаше клучна улога и во фазата на креирање на нормативната рамка за децентрализација, како и во фазата на имплементација на новите надлежности на општините. Почетните фази на децентрализацијата ги откри бројните структурни и функционални слабости, вклучително и недоволната административна подготвеност, ограничените финансиски ресурси и наследените обврски. Во вакви услови, ЗЕЛС дејствуваше како стабилизирачки фактор, придонесувајќи кон ублажување на негативните ефекти и кон постепено унапредување на капацитетите на локалните власти.

Денес, ЗЕЛС претставува релевантен и легитимен претставник на интересите на единиците на локалната самоуправа во односите со централната власт. Преку институционализиран дијалог со Владата и Собранието на Република Северна Македонија, се артикулираат ставовите на локалните власти и се предлагаат конкретни решенија за унапредување на законската и политичката рамка на локалната самоуправа. Особено значајна е иницијативата за формирање парламентарна Комисија за локална самоуправа, која придонесе кон зголемена видливост и систематско третирање на локалните прашања во законодавниот дом.

Во иднина, ЗЕЛС ќе продолжи да дејствува во насока на афирмација и зајакнување на локалните демократски вредности, продлабочување на соработката со релевантните чинители и активно учество во процесите од значење за општините. Особен предизвик претставува понатамошната консолидација на децентрализацијата во контекст на процесите на европска интеграција. Во таа насока, ЗЕЛС, водејќи се од принципите на деполитизираност, рамноправност на членките, лојалност и политичка независност, и работејќи во согласност со европските стандарди, ќе продолжи да придонесува кон

развојот на демократско општество со силна и функционална локална самоуправа во Република Северна Македонија.[86]

### 4.3. Поддршката на општините во развојно и проектно управување

Согласно Статутот на ЗЕЛС, организацијата има задача да ги застапува интересите на единиците на локалната самоуправа пред државните органи и меѓународните институции, како и да придонесува кон унапредување на системот на локалната самоуправа. Во таа смисла, нејзината улога во проектното управување не е само техничка, туку и политичко-институционална: ЗЕЛС учествува во консултативни процеси за распределба на средства, законски измени и креирање политики поврзани со фискалната децентрализација.

Оваа посредничка позиција е особено важна во контекст на Инструментот за претпристапна помош (IPA), каде што апсорпциските капацитет на општините директно зависи од јасноста на нормативната рамка и од степенот на координација со централните институции.

Во оперативна смисла, ЗЕЛС обезбедува обуки, прирачници и техничка помош поврзани со управување со проектен циклус (PCM), финансиско планирање и изработка на апликации за грантови. Оваа улога е во согласност со препораките на Европската комисија, според кои одржливоста на реформите и успешната апсорпција на фондови се можни само доколку локалните власти располагаат со доволен административен и експертски капацитет.

Истражувањата поврзани со фискалната децентрализација во Југоисточна Европа покажуваат дека локалните власти кои имаат пристап до институционална поддршка и координација преку национални асоцијации остваруваат повисока стапка на проектна реализација и подобра финансиска дисциплина. Во тој контекст, ЗЕЛС функционира како механизам за намалување на асиметријата во капацитетите меѓу различните општини.

[86] Заедница на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС), „За ЗЕЛС“, пристапено на 14 февруари 2026, https://zels.org.mk/page/about

И покрај значајната улога, потребно е да се направи критичка дистинкција помеѓу институционалната позиција на ЗЕЛС и реалните структурни ограничувања со кои се соочува. Прво, ЗЕЛС нема нормативна моќ за одлучување, туку дејствува како консултативно и застапничко тело. Тоа значи дека нејзиното влијание во распределбата на средства или во креирањето на национални политики зависи од степенот на соработка и политичка волја на централните институции.

Второ, иако ЗЕЛС придонесува за јакнење на капацитетите, суштинските ограничувања во апсорпцијата на ЕУ фондови често произлегуваат од недоволната фискална автономија на општините. Како што укажува Европската комисија, без стабилни сопствени приходи и предвидлива финансиска рамка, локалните власти остануваат зависни од централните трансфери, што ја ограничува нивната способност за кофинансирање и долгорочно планирање.

Трето, постои ризик од прекумерна централизација на експертизата на ниво на асоцијацијата, што може да доведе до зависност на помалите општини од посредничката структура наместо до развивање сопствени институционални капацитети. Во таа смисла, поддршката на ЗЕЛС треба да се насочи кон трајна институционализација на проектните функции во рамките на самите општини, а не само кон ад-хок техничка помош.

Оттука, улогата на ЗЕЛС во развојното и проектното управување може да се оцени како клучна, но не и доволна. Таа претставува важен инструмент за институционална координација и јакнење на локалниот капацитет, но не може да ја замени потребата од продлабочена фискална и административна автономија на општините. За ефективно користење на европските фондови, неопходна е синхронизација помеѓу асоцијативната поддршка, националната политичка волја и стабилната финансиска рамка.

### 4.4. Институционалната поддршка како фактор на административна зрелост

Административната зрелост на единиците на локалната самоуправа претставува комплексна категорија која ги опфаќа институционалниот капацитет, финансиската стабилност, управувачката култура, нивото на транспарентност и способноста за стратешко планирање и имплементација на јавни политики. Во контекст на современото мултинивно управување, локалните власти не се оценуваат исклучиво според формалните

надлежности што им се доделени со закон, туку и според нивната реална способност да ги извршуваат тие надлежности ефикасно, одговорно и одржливо. Институционалната поддршка, особено преку здружени форми на делување како ЗЕЛС, претставува клучен механизам за унапредување на оваа административна зрелост.

Еден од најзначајните индикатори на институционалната зрелост е финансиската стабилност и предвидливоста на локалните буџети. Иако нормативната рамка во Република Северна Македонија формално воспоставува систем на фискална децентрализација, анализите на имплементацијата укажуваат на постоење на структурни слабости во наплатата на сопствените приходи, во ефикасноста на механизмите за финансиско воедначување и во нивото на транспарентност и отчетност на локалното финансиско управување. Во *Методологијата за оценка на системот на локалната самоуправа* се нотира дека овие слабости произлегуваат и од недоволна кохерентност на законската рамка со поновите системски закони, како и од ограничената административна и техничка подготвеност на дел од општините.[87]

Посебен предизвик претставува изразената нерамномерност во фискалниот капацитет помеѓу различните типови општини. Податоците укажуваат дека градот Скопје и општините во неговиот состав концентрираат доминантен дел од вкупните и даночните приходи, додека руралните општини остваруваат значително понизок приходен потенцијал и се во голема мера зависни од трансфери од централниот буџет. Во просек, сопствените приходи на општините учествуваат со околу 40 % во вкупните приходи, што упатува на ограничено ниво на фискална автономија и структурна зависност од централната власт.[88] Овие диспаритети не се само финансиско прашање, туку директно влијаат врз институционалната зрелост, бидејќи ограничените ресурси ја намалуваат способноста за инвестирање во човечки ресурси, дигитализација, стратешко планирање и развој на проектни капацитети.

Во таков контекст, улогата на ЗЕЛС како институционален механизам на колективна локална акција добива дополнителна стратешка димензија. Преку застапување на заедничките интереси на општините пред централната власт, ЗЕЛС придонесува кон

[87] Поповски, Тони. *Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа – Консолидиран нацрт*, Скопје, 2022.
[88] Исто

иницирање на законски и подзаконски реформи насочени кон подобрување на системот на локално финансирање, унапредување на транспарентноста и зајакнување на механизмите за финансиско воедначување. Истовремено, ЗЕЛС делува како платформа за размена на добри практики, стандардизација на административните процедури и јакнење на професионалните капацитети на локалната администрација.

Методологијата за оценка на системот на локалната самоуправа препорачува воспоставување на објективна методологија за мерење на фискалниот капацитет на општините, дефинирање на „плафон на фискален напор“, како и редизајн на системот на грантови за финансиско воедначување и наградување според учинок. Овие препораки ја рефлектираат потребата од премин од претежно институционална кон функционална децентрализација, при што не се оценува само формалното постоење на надлежности, туку и реалната способност за нивно квалитетно извршување.[89] ЗЕЛС, во овој процес, може да има улога на координатор на аналитичките процеси, медијатор меѓу општините и државните институции и промотор на стандардизирани индикатори за перформанс.

Дополнителен аспект на институционалната зрелост претставува транспарентноста и отчетноста на локалните финансии. Воведувањето на дигитални алатки, отворени податоци и интерактивни платформи за следење на буџетската реализација придонесува кон зголемување на довербата на граѓаните и подобрување на квалитетот на јавниот надзор.

Институционалната поддршка е особено релевантна и во контекст на апсорпцијата на европските инвестициски фондови. Општините со стабилен фискален капацитет, развиени системи на внатрешна контрола и искусен административен кадар имаат значително поголема способност да подготвуваат квалитетни проектни апликации, да обезбедуваат сопствено кофинансирање и да управуваат со комплексни финансиски инструменти. Наспроти тоа, општините со ограничени ресурси се соочуваат со структурни бариери кои можат да доведат до територијална концентрација на европските средства и продлабочување на регионалните нееднаквости. Во таа смисла, ЗЕЛС може да делува како „израмнувачки“ механизам преку заеднички обуки, техничка поддршка, координација на

[89] Исто

меѓуопштински проекти и застапување за пофлексибилни национални правила за кофинансирање.

Од теоретски аспект, институционалната поддршка преку здружени локални структури може да се интерпретира како форма на мрежно управување (network governance), при што колективното дејствување ги надминува индивидуалните ограничувања на поединечните општини. Ваквиот модел овозможува акумулација на експертиза, споделување на ризици и создавање на заеднички стандарди, што придонесува кон постепено зголемување на административната зрелост на целиот локален систем.

Сумирано, институционалната поддршка претставува клучен фактор за трансформација на формалната децентрализација во функционална и одржлива локална самоуправа. Финансиската стабилност, транспарентноста, аналитичката способност и меѓуинституционалната координација се меѓусебно поврзани елементи на административната зрелост, а ЗЕЛС има потенцијал да игра централна улога во нивното системско унапредување, особено во контекст на зголемените обврски што произлегуваат од процесот на европска интеграција.

# ГЛАВА VI УЛОГА НА ЗЕЛС ВО КОРИСТЕЊЕТО НА ЕВРОПСКИТЕ ФОНДОВИ ОД СТРАНА НА ОПШТИНИТЕ ВО РСМ

## 6.1. Уставната автономија како правна основа за учество на општините во европските финансиски инструменти

Локалната самоуправа во Република Северна Македонија е уставно гарантирана категорија (чл. 114–117 од Уставот), при што општините се самостојни во вршењето на своите надлежности, а Републиката врши надзор исклучиво над законитоста на нивната работа. Оваа уставна поставеност создава институционална рамка во која општините располагаат со сопствен правен идентитет и способност да управуваат со јавни работи од локално значење.

Иако надворешната политика е во надлежност на државата, Законот за локалната самоуправа овозможува воспоставување меѓународна соработка и учество во европски програми. Оттука, уставната автономија не претставува пречка за користење европски финансиски инструменти, туку правен предуслов за нивна реализација на локално ниво. Сепак, автономијата е суштинска само доколку е проследена со реални фискални и административни капацитети. Во таа насока, фискалната позиција на локалната самоуправа во РСМ останува ограничена во споредба со европскиот просек.

Степенот на фискална децентрализација на локалните власти се проценува според неколкуте индикатори на фискалната децентрализација (GFSM, 2019). Но развиеноста на ЕЛС се мери со учеството на локалните јавни расходи во вкупните јавни расходи или како учество на локалните јавни расходи во бруто-домашниот производ (БДП). Голема важност за анализа во овој правец има учеството на јавните приходите на ЕЛС (сопствени извори, социјални придонеси, дотации и грантови и други приходи) во вкупниот износ на буџетски приходи или пак како учество во бруто-домашниот производ (БДП.[90] Овој

[90] Mazllami, Jeton & Zeqiri, Izet & Aziri, Brikend. (2021). Показатели на фискална децентрализација на локалните финансии: компаративна анализа на Р.С.Македонија и поранешните Југословенски републики, Министерство за Финансии и МАНУ (CHALLENGES OF FISCAL POLICY DURING THE pandemic KOVID - 19).

индикатор ни кажува калку голема улога локалната власт игра во целокупната владеачка структура на земјата.[91]

*Табела 2: Индикатор 1 - Учество на локалните расходи во БДП (2023)*

| **Држава** | **Локални расходи (% од БДП)** |
|---|---|
| Северна Македонија | ~5% |
| Србија | ~6% |
| Албанија | ~4% |
| Црна Гора | ~5% |
| Косово | ~7% |
| Просек ЕУ | ~11% |

*Извор: NALAS, Fiscal Decentralisation Indicators for South-East Europe (2023); Eurostat.*[9293]

Компаративната анализа на фискалната позиција на локалната самоуправа во Република Северна Македонија во однос на земјите од регионот и просекот на Европската Унија открива структурна асиметрија која има директно влијание врз способноста на општините да учествуваат во европските финансиски механизми.

Првиот индикатор, уделот на локалните расходи во БДП, јасно ја позиционира Северна Македонија на пониско ниво на фискална децентрализација во однос на европскиот просек. Додека во Европската унија локалните расходи достигнуваат приближно 11 % од БДП, во Северна Македонија тие се движат околу 5 %. Овој јаз не е само статистичка разлика, туку показател на структурна ограниченост на локалното ниво во економската распределба на јавните ресурси.

Нискиот удел значи дека општините располагаат со релативно тесен фискален простор, што ја намалува нивната способност за самостојно финансирање на развојни проекти и особено за обезбедување национално кофинансирање при аплицирање за

[91] Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија (ЗЕЛС) и Мрежа на асоцијации на локални власти на Југоисточна Европа (НАЛАС), Индикатори за фискална децентрализација за Југоисточна Европа 2006–2011 (македонско издание, ноември 2012), стр. 20
[92] NALAS, *Fiscal Decentralisation Indicators for South-East Europe - 10th Edition*, 2023, https://www.nalas.eu
[93] Eurostat, Government Finance Statistics – Subnational Level, https://ec.europa.eu/eurostat

европски средства. Европските инструменти, особено ИПА III, често бараат финансиско учество од страна на корисникот, што претставува сериозен предизвик за општините со ограничени сопствени приходи.

*Табела 3: Индикатор 1 - Учество на локалните расходи во БДП (2023)*

| Држава | % од јавни расходи |
|---|---|
| Северна Македонија | 13% |
| Србија | 13% |
| Албанија | 13% |
| Косово | 25% |
| Просек ЕУ | 23% |

Извор: NALAS 2023; OECD Subnational Government Finance Database.[5]

Вториот индикатор - уделот на локалните расходи во вкупните јавни расходи — дополнително ја потврдува оваа структурна нерамнотежа. Со приближно 13 % учество, локалното ниво во Северна Македонија има значително помала улога во јавната потрошувачка во споредба со европскиот просек од околу 23 %.

Овој податок укажува дека централната власт задржува доминантна позиција во дефинирањето и финансирањето на јавните политики. Во системите со повисок степен на децентрализација, локалните власти не се само имплементатори, туку и кокреатори на политики, особено во областите на регионален развој и инфраструктура. Во македонскиот контекст, општините најчесто настапуваат како корисници во веќе дефинирани програмски рамки, без значително влијание врз стратешкото програмирање.

Според Мазлами (2021), за да се подобри ефикасноста на ЕЛС во Република Северна Македонија е неопходно продолжување на фискалната децентрализација во периодот 2022–2026 во насока на обезбедување на соодветни и одржливи извори на финансирање. Воведувањето на клучни показатели за успешноста (КПУ) на ЕЛС ќе им помогне на Владата и на локалните власти на праведен и ефикасен начин да ги распределуваат изворите на финансирање (креирајќи соодветна методологија во Законот за финансирање на ЕЛС). Исто така, се предлага градоначалниците да изработуваат стратешки план на секои четири години (изгласан од Советот на општината), како и да се

прави предлог-буџет на општината во согласност со четиригодишниот стратешки план. Авторот исто така предлага и еден широк спектар на промени како на приходната, така и на расходната страна на буџетот на ЕЛС

Токму во оваа точка се јавува потребата од колективна институционална поддршка. ЗЕЛС, како здружение на општините, ја надминува индивидуалната институционална слабост на поединечните единици и овозможува артикулација на заеднички интереси во однос на фискалната децентрализација и европското програмирање.

*Табела 4: Индикатор 3 - Локални капитални расходи како % од вкупните локални расходи*

| **Држава** | **Капитални расходи (%)** |
|---|---|
| Северна Македонија | ~20% |
| Србија | ~18% |
| Албанија | ~22% |
| Просек ЕУ | ~15% |

**Извор: NALAS 2023; Eurostat Subnational Finance Data.**

Интересен и поинаков сигнал испраќа третиот индикатор — уделот на капиталните расходи во рамките на локалните буџети. Во Северна Македонија овој процент е релативно висок и изнесува околу 20 %, што е над европскиот просек од приближно 15 %.

Ова покажува дека и покрај ограничените вкупни ресурси, општините имаат изразена инвестициона ориентација. Значителен дел од нивните буџети е насочен кон инфраструктурни и развојни проекти, наместо кон исклучиво тековна администрација. Овој податок е особено важен во контекст на европските фондови, бидејќи тематските приоритети на ИПА III и програмите за прекугранична соработка најчесто се фокусирани токму на инфраструктура, животна средина, локален економски развој и јавни услуги.

Оттука произлегува клучната аналитичка констатација: локалните власти во Северна Македонија имаат ограничен фискален капацитет, но релативно висока инвестициона ориентација.

Оваа комбинација создава специфичен модел на зависност од надворешни извори на финансирање, при што европските фондови стануваат не само дополнителен ресурс, туку структурен механизам за развој.

Во таков систем, улогата на ЗЕЛС не е техничка, туку стратешка. Таа обезбедува:

- институционално посредување меѓу централната власт и општините,
- трансфер на знаење за проектно управување,
- координација при застапување за подобри услови на кофинансирање,
- намалување на административната асиметрија меѓу урбаните и руралните општини.

Следствено, европските финансиски инструменти не треба да се разбираат како надворешен елемент што делува врз локалната автономија, туку како механизам што ја трансформира и тестира нејзината функционална зрелост. Уставната гаранција на автономија обезбедува формална рамка, но вистинската автономија се мери преку способноста на општините да генерираат, апсорбираат и одржливо управуваат со инвестициони средства.

Во таа смисла, европската условеност, иако наметнува строги стандарди за транспарентност и финансиска дисциплина, всушност придонесува за институционално јакнење на локалната самоуправа. Преку ЗЕЛС, овој процес добива координирана и колективна димензија, што ја стабилизира врската меѓу уставната автономија и европската финансиска интеграција.

### 6.2. Европските финансиски инструменти и позицијата на општините

Република Македонија е земја кандидат за членство во Европската Унија од 2004 година. Но, уште пред добивањето на кандидатскиот статус, Македонија ја има можноста за користење на различни европски фондови и програми, меѓу кои позначајни се

- ФАРЕ (Помош за реконструкција на полската и унгарската економија);
- КАРДС (Помош на заедницата за реконструкција, развој и стабилност на Западен Балкан);
- САПАРД (Специјална програма за земјоделство и рурален развој) и
- ИСПА (Претпристапен инструмент за структурни политики). Со донесувањето на Регулативата 1085/2006 на Советот на Европската Унија, овие програми во

програмскиот период 2007-2013 година се групираат во единствен Инструмент за претпристапна помош (ИПА) за сите земји кандидати и потенцијални кандидати за членство.

ИПА 2007-2013 се состои од 5 компоненти:

1) Транзициска помош и институционално јакнење
2) Прекугранична соработка
3) Регионален развој
4) Развој на човечки ресурси 5.
5) Земјоделство и рурален развој (ИПАРД)

### 6.2.1. ИПА 2007–2013

Вкупниот износ на средства од Инструментот за претпристапна помош (ИПА), кој беше достапен за сите земји кориснички во периодот 2007–2013, изнесуваше 11,5 милијарди евра. Од овој износ, за Република Македонија беа наменети приближно 614 милиони евра. Основната цел на ИПА инструментот беше да обезбеди поддршка за спроведување на неопходните политички и економски реформи, како и за јакнење на административните капацитети на државата, со цел таа постепено да се подготви за преземање на обврските што произлегуваат од членството во Европската Унија.

Како предуслов за спроведување на последните три од вкупно петте компоненти на ИПА-инструментот од страна на националните институции, покрај добивањето кандидатски статус, беше потребно и стекнување со акредитација за структурите што го сочинуваа системот за децентрализирано управување со средствата. Процесот на акредитација за четири од петте компоненти во Република Македонија траеше до 2010 година, по што започна имплементацијата на сите пет компоненти на ИПА. Притоа, компонентите 1, 3, 4 и 5 се спроведуваа преку децентрализиран систем на управување, додека компонентата 2 се реализираше преку централизирано управување од страна на Европската комисија.

Покрај користењето на ИПА-инструментот, на Република Македонија ѝ беше овозможено и учество во т.н. Програми на Унијата, претходно познати како Програми на Заедницата. Овие програми не беа наменети исклучиво за земјите во процес на пристапување, туку во нив учествуваа и земјите членки на Европската Унија, како и Швајцарија, Норвешка, Исланд и Лихтенштајн. Нивната основна цел беше унапредување на меѓународната соработка во различни секторски политики преку реализација на заеднички проекти, размена на искуства и запознавање со најдобрите практики на Европската Унија.

Програмите на Унијата опфаќаа широк спектар на секторски политики и области од социо-економскиот живот, односно сите сегменти што не беа покриени со структурните фондови, кои беа достапни исклучиво за земјите членки. Меѓу областите што беа опфатени се вбројуваа културата, медиумите, заштитата на животната средина, образованието, азилот и миграциите, здравството, заштитата на потрошувачите, цивилната заштита, како и конкурентноста и иновациите. Покрај националните институции, право на аплицирање за дел од овие програми имаа и правни субјекти од различни целни групи, како што беа регионалните и локалните власти, јавните установи, граѓанските организации, универзитетите и истражувачките центри, бизнис-заедницата, а во одредени случаи и поединци – граѓани.

Управувањето со овие програми, како и процесот на аплицирање и одобрување на проектите, најчесто се одвиваше преку надлежните генерални директорати и агенции на Европската Унија, додека улогата на македонските институции беше претежно информативна и промотивна. Исклучок претставуваше Националната агенција за европски образовни програми и мобилност, која беше акредитирана од страна на Европската Унија за спроведување на повиците за проекти во областа на образованието и младите.

Како предуслов за учество во Програмите на Унијата, Република Македонија склучуваше меморандуми за разбирање со надлежните европски институции и вршеше уплата на т.н. влезен билет. За земјите кандидати постоеше можност овој финансиски надомест делумно да се покрие со средства од ИПА инструментот, додека по

пристапувањето кон Европската Унија се предвидуваше целосно преземање на оваа финансиска обврска од националниот буџет.

Во рамки на буџетскиот период 2007–2013 година, Република Македонија обезбеди учество во повеќе програми на Европската Унија, меѓу кои беа Седмата рамковна програма за истражување (FP7), програмата Доживотно учење, Млади во акција, Европа за граѓаните, Прогрес, Фискалис, Царина, Рамковната програма за конкурентност и иновации (CIP), како и програмата Култура.

Не сите европски фондови и програми беа достапни за единиците на локалната самоуправа. Во програмскиот период 2007–2013 година, вклучувањето на општините во користењето на Инструментот за претпристапна помош беше значително ограничено и се однесуваше првенствено на втората компонента од ИПА – прекуграничната соработка. Оваа компонента претставуваше најпознат и најчесто користен извор на европски средства за општините, бидејќи овозможуваше директно учество на локалните власти во подготовка и имплементација на заеднички проекти со општини од соседните земји.

Покрај тоа, преку реалокација на средства од ИПАРД-компонентата во првата ИПА-компонента и нивно доверување на Светската банка како имплементирачка агенција, беше овозможена реализација на проект за развој на руралната инфраструктура. Во рамки на овој проект, општините се јавуваа како директни корисници на средствата, со што се создадоа услови за подобрување на локалната инфраструктура и зајакнување на капацитетите на руралните средини.

Дополнително, единиците на локалната самоуправа имаа можност да аплицираат за финансиска поддршка и преку Програмите на Унијата, но исклучиво во партнерство со институции и организации од земјите членки на Европската Унија. Во овој контекст, општините учествуваа во пет програми: Седмата рамковна програма за истражување (FP7), програмата Доживотно учење, програмата Млади во акција, програмата Европа за граѓаните и програмата Прогрес. Овие програми претставуваа дополнителен, но индиректен механизам за вклучување на локалните власти во европските политики, преку размена на искуства, институционално учење и имплементација на заеднички развојни иницијативи.

Втората компонента на Инструментот за претпристапна помош – Прекуграничната соработка – беше насочена кон поттикнување на економскиот и социјалниот развој во пограничните области, како и кон јакнење на соработката меѓу заедниците кои живееја во пограничните региони на две или повеќе соседни држави. Основната цел на оваа компонента беше решавање на заедничките развојни проблеми и унапредување на заедничките интереси преку спроведување на заеднички проекти и активности.

Покрај директните развојни ефекти, учеството во програмите за прекугранична соработка имаше и стратешко значење на подолг рок, бидејќи ги подготвуваше институциите и крајните корисници за интеграција во Европската унија и за користење на структурните фондови кои стануваат достапни по пристапувањето, а, пред сè, Европскиот фонд за регионален развој. Преку практична примена на европските правила, процедури и стандарди, овие програми придонесоа за институционално учење и зајакнување на административните капацитети на локалните актери.

Тематските приоритети на прекуграничната соработка беа директно поврзани со постоењето на заедничка надворешна граница меѓу соседните држави и опфаќаа активности насочени кон заеднички економски и социјален развој, заштита на животната средина, справување со заеднички предизвици во области како јавното здравство и борбата против организираниот криминал, унапредување на безбедноста и ефикасноста на граничните премини, јакнење на правната и административната соработка, како и активности за поврзување и зближување на населението од двете страни на границата.

Финансиските средства во рамки на оваа компонента најчесто се доделуваа преку јавни повици за доставување на проектни апликации. Како корисници на програмите се јавуваа единици на локалната самоуправа, граѓански организации и здруженија, универзитети, како и различни јавни установи, вклучително болници, културни центри и комунални претпријатија, при што услов за учество беше нивната локација во пограничните области и постоење на воспоставена програма за прекугранична соработка.

Министерството за локална самоуправа беше надлежна институција за управување со програмите за прекугранична соработка во Република Македонија и имаше централна улога во процесите на координација, програмирање и следење на спроведувањето на втората компонента од ИПА. Според повеќегодишните индикативни финансиски плански

документи на Европската Унија, за Република Македонија во рамки на оваа компонента беа предвидени средства во износ од 32.476.703 евра. Согласно потпишаните финансиски спогодби, на земјата ѝ беа доделени вкупно 31.638.849 евра, од кои 27.305.560 евра претставуваа придонес од ИПА, а 4.333.289 евра кофинансирање од националниот буџет.

*Табела 5: Годишна распределба на средства (ИПА – прекугранична соработка 2007–2013)*

| **Година** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Износ (€) | 4.158.387 | 4.077.999 | 4.371.501 | 4.467.526 | 5.124.876 | 5.033.373 | 5.243.041 |

Во програмскиот период 2007–2013 година, Република Македонија разви и имплементираше програми за прекугранична соработка со четири соседни држави: Република Бугарија, Република Грција, Република Албанија и Република Косово. Во овие програми беа вклучени општини од повеќе плански региони, во зависност од заедничката граница и територијалната припадност. Програмскиот процес со Бугарија, Грција и Албанија започна во 2007 година и опфати седумгодишен период, додека програмата за прекугранична соработка со Косово започна да се спроведува во 2010 година.

Спроведувањето на повиците за проекти од програмскиот период 2007–2013 заврши во 2016 година, при што вкупната искористеност на средствата од страна на македонските корисници за реализација на проекти изнесуваше 24.975.338 евра.

*Табела 6: Предвидени и искористени средства по програми за прекугранична соработка*

| Земја / Програма | Бугарија | Грција | Албанија | Косово |
|---|---|---|---|---|
| **Предвидени средства (€)** | 10.292.500 | 11.456.349 | 7.130.000 | 2.760.000 |
| **Искористени средства за реализација на проекти (€)** | 9.867.549 | 10.082.958 | 3.913.921 | 1.290.910 |
| **Процент на** | 96% | 88% | 55% | 47% |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **искористеност** | | | | |

Покрај гореспоменатите билатерални програми, Република Македонија учествуваше и во Транснационалната програма на земјите од Југоисточна Европа, за што се обезбедуваат дополнителни средства од буџетот на ЕУ.

По завршување на првиот ИПА-инструмент (2007-2013), Европската Унија го воведе ИПА II кој беше важечки програмски инструмент за финансиска и техничка помош за земјите кандидати и потенцијални кандидати во периодот 2014–2020 година.

### 6.2.2. ИПА II (2014–2020)

Инструментот за претпристапна помош ИПА II за периодот 2014–2020 година ѝ стави на располагање на Република Македонија приближно 664 милиони евра во седумгодишна временска рамка. За разлика од претходниот период (ИПА I), каде доминираше класичниот проектен пристап, ИПА II воведе суштинска методолошка промена преку т.н. секторски пристап. Овој модел подразбира долгорочно програмирање на средствата во согласност со националните реформски приоритети во одделни јавни политики, наместо изолирано финансирање на поединечни проекти.

Финансиските алокации предвидени со повеќегодишните индикативни програмски документи имаа условен карактер. За да започне процесот на програмирање, беше неопходно исполнување на повеќе институционални предуслови: постоење на јасна и усвоена секторска стратегија, дефинирање водечка институција одговорна за секторот, воспоставување механизми за координација што ги вклучуваат и меѓународните партнери и граѓанското општество, како и обезбедување среднорочна буџетска рамка. Со тоа, ИПА II го нагласи принципот на стратешко планирање и усогласеност со националните политики.

Посебен акцент беше ставен на мерењето на постигнатите резултати. Наместо фокус исклучиво на реализирани активности, инструментот предвидуваше јасно дефинирани индикатори и цели, преку кои се оценува напредокот во спроведувањето на реформите. Паралелно со децентрализираниот модел на управување, беа воведени и други модалитети на имплементација, како што се директно управување од страна на Европската

комисија, секторска буџетска поддршка и доделување директни грантови на меѓународни организации.

Во рамките на Националниот стратешки документ за ИПА II, за Северна Македонија беа утврдени приоритетни области, како демократија и добро владеење, владеење на правото и човекови права, конкурентност и иновации, образование и социјална политика, земјоделство и рурален развој, транспорт, животна средина и климатски активности, како и регионална и територијална соработка.

Во овој контекст, позицијата на општините доби поширок можности во однос на претходниот период. Покрај секторот Регионална и територијална соработка – кој ја наследи прекуграничната компонента од ИПА I и каде локалните власти останаа меѓу клучните корисници – општините можеа да учествуваат и во други секторски програми. Тие настапуваа како директни или индиректни корисници, но и како партнери во проектни конзорциуми со граѓански организации, особено преку Механизмот за поддршка на граѓанското општество. Дополнително, во рамки на секторот Конкурентност и иновации беа достапни повици за проекти од кои општините можеа да имаат корист, како што беше проектот за унапредување на локалната и регионалната конкурентност во туризмот.

Со ваквиот пристап, ИПА II постепено го приближи националниот систем кон европскиот модел на секторско планирање, истовремено отворајќи простор за поактивно вклучување на локалното ниво во спроведувањето на реформските политики.

Секторот Регионална и територијална соработка во рамките на ИПА II суштински претставува продолжување на втората компонента од ИПА I, која се однесуваше на прекуграничната соработка. Иако во новиот програмски период беа воведени одредени терминолошки измени, како и технички подобрувања во процедурите и моделите на спроведување, за самите корисници не се појавија суштински промени во однос на пристапот до средствата. Начинот на аплицирање, партнерскиот пристап и фокусот на заеднички прекугранични проекти останаа во голема мера континуирани.

Во рамките на ИПА II беа одобрени пет прекугранични програми, за кои вкупната финансиска рамка изнесуваше 88.731.745 евра. Овие средства беа обезбедени преку повеќекорисничката (регионална) ИПА II програма, со задолжително национално

кофинансирање од страна на земјите учеснички. Финансиската распределба по одделни програми со соседните држави, вклучувајќи го и националниот придонес, беше утврдена индикативно и се однесуваше на целиот програмски период.

Со ваквата поставеност, прекуграничната соработка остана најдиректниот и најпристапниот инструмент за локалните власти, овозможувајќи им континуитет во учеството во европски проекти и натамошно зајакнување на нивниот административен и партнерски капацитет.

*Табела 7: Индикативна распределба на средства по прекугранични програми (ИПА II) – во евра*

| **Програма** | **Грантови (€)** | **Техничка помош (€)** | **Вкупно (€)** |
|---|---|---|---|
| Бугарија | 17.515.519 | 1.946.168 | 19.461.687 |
| Грција | 40.923.053 | 4.547.006 | 45.470.059 |
| Албанија | 10.710.000 | 1.190.000 | 11.900.000 |
| Косово | 7.560.000 | 840.000 | 8.400.000 |
| Србија | 3.150.000 | 350.000 | 3.500.000 |

Покрај билатералните програми за прекугранична соработка со соседните држави, Република Северна Македонија беше вклучена и во транснационалната програма „Балкан–Медитеран“ (Balkan–Mediterranean Programme), во која покрај неа, учествуваа и Албанија, Бугарија, Грција и Кипар. Оваа програма претставуваше континуитет на поранешната Транснационална програма за Југоисточна Европа од претходниот финансиски период, но со пофокусирана тематска структура и усогласување со приоритетите на стратегијата „Европа 2020“.

Основната цел на програмата беше преку заеднички транснационални проекти да се поттикне територијалната конкурентност, одржливиот економски развој и заштитата на животната средина, со посебен акцент на иновации, енергетска ефикасност, управување со природни ресурси и климатска адаптација.

Финансиската конструкција на програмата беше комбинирана – средствата се обезбедуваа од Инструментот за претпристапна помош (ИПА) и од Европскиот фонд за регионален развој (ERDF), во вкупен износ од приближно 28 милиони евра, дополнети со национално кофинансирање од околу 12 милиони евра. Овој модел на кофинансирање ја нагласуваше интеграцијата помеѓу земјите членки и земјите кандидати во рамки на истата програмска логика.

Во институционална смисла, надлежно тело за координација на учеството на Република Северна Македонија беше Министерството за локална самоуправа, кое имаше задача да обезбеди информирање, координација и следење на спроведувањето на проектите. Средствата се доделуваа преку јавни повици за доставување проектни предлози, при што корисници можеа да бидат јавни институции, единици на локалната самоуправа, универзитети, развојни агенции и други правни субјекти од јавен интерес.

Од аспект на општините, учеството во ваков тип транснационални програми им овозможуваше не само финансиска поддршка, туку и пристап до партнерства, трансфер на знаење и институционално учење во контекст на европските политики за територијална кохезија. На тој начин, програмата претставуваше инструмент не само за финансирање на поединечни проекти, туку и за постепено усогласување на локалните политики со европските стандарди за одржлив развој и интегрирано управување со просторот.

Во програмскиот период 2014-2020, Европската комисија спроведува реорганизација на Програмите на Унијата. Додека областите и приоритетите остануваат исти, различни програми и потпрограми се групираат поинаку, во склад со надлежностите и портфолијата на новоизбраната комисија во 2014 година. Република Македонија учествува во следните програми:

*Табела 8: Програми на Унијата и достапност за општините*

| **Име на програма** | **Област** | **Отворена за општини** |
|---|---|---|
| Хоризонт 2020 | Истражување | ДА |
| COSME – Европска програма за конкурентност на мали и средни | Политики за МСП, индустрија, истражување, иновации, туризам, трговија | ДА |

| | | |
|---|---|---|
| претпријатија (МСП) | | |
| Програма за вработување и социјални иновации | Вработување и социјални прашања | ДА |
| Еразмус+ | Образование, обука, млади и спорт | ДА |
| Европа за граѓаните | Граѓанство и партиципација | ДА |
| Креативна Европа (Култура и Медиа) | Култура и медиуми | ДА |
| Фискалис 2020 | Оданочување | НЕ |
| Царина 2020 | Царина | НЕ |
| LIFE (Живот+) | Животна средина, природа, климатски промени | ДА |
| Механизам за цивилна заштита | Елементарни непогоди и природни катастрофи | НЕ |

### 6.2.3. ИПА III (2021–2027)

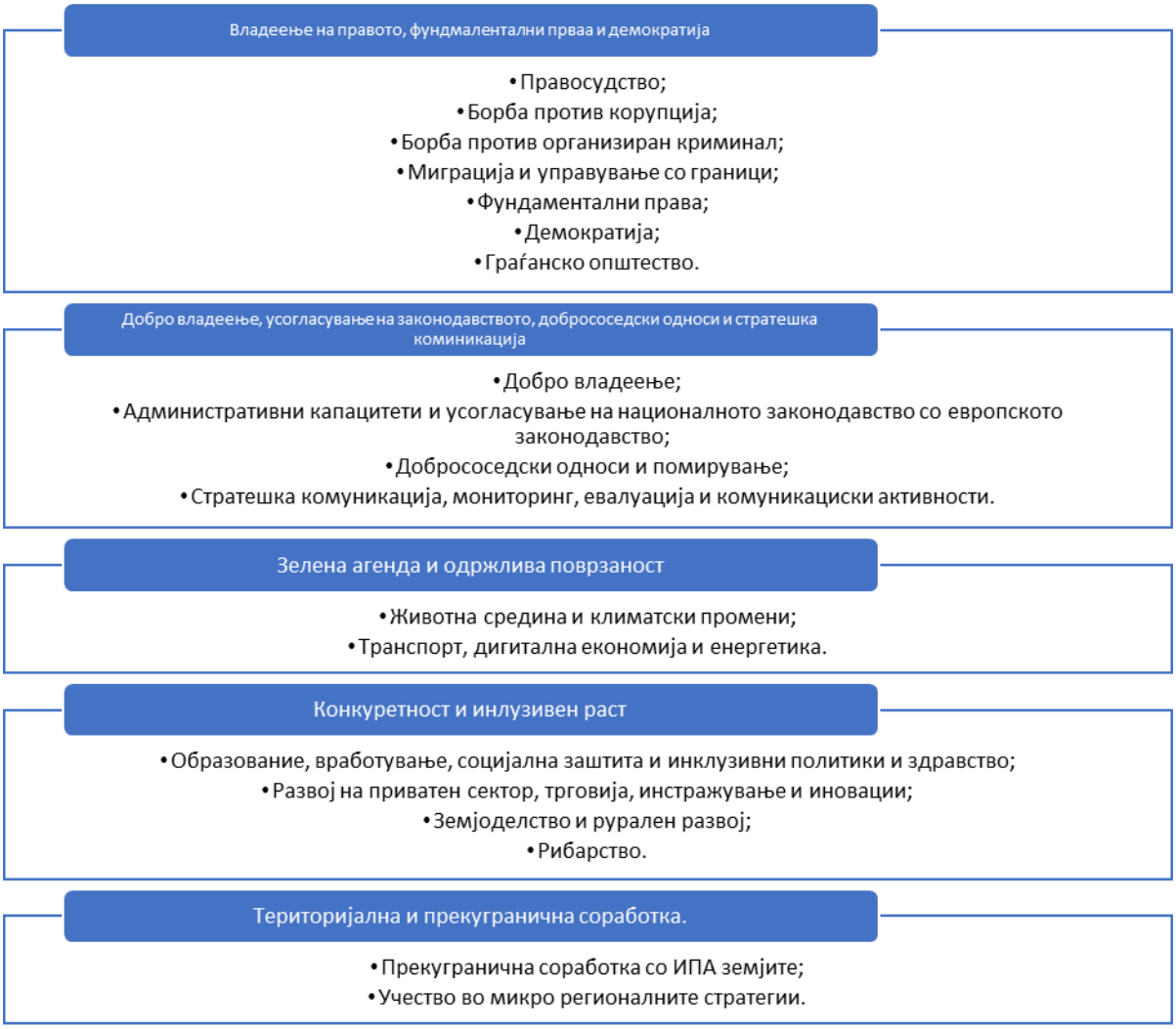
ИПА III располага со вкупен буџет од 14,2 милијарди евра за сите земји кориснички. Новината е тематскиот пристап и принципот на распределба врз основа на перформанси. Европската комисија проценува дека околу 70 % од европското законодавство се имплементира на субнационално ниво, што ја позиционира локалната самоуправа како клучен имплементатор на европските политики.[94]

ИПА III е инструмент за претпристапна помош на Европската комисија за програмскиот период 2021-2027 година. Инструментот се воведува со секоја нова Финансиска перспектива на Европската Унија. Оваа генерација на ИПА се базира на научените лекции на претходните две генерации ИПА (2007-2013) и ИПА 2 (2014-2020). Република Северна Македонија во изминатите години беше и се уште е корисник на ИПА и ИПА II. ИПА III се воведува со усвојување на Регулатива за воспоставување на

[94] Regulation (EU) 2021/1529 establishing IPA III, Official Journal of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj

Инструментот и Регулатива со правила и принципи за спроведување на ИПА III од страна на Европската Унија. Според структурата, ИПА III е поделена на 5 прозорци и 17 тематски приоритети и тоа:

- Прозорец 1: Владеење на правото, фундмалентални прваа и демократија;
- Прозорец 2: Добро владеење, усогласување на законодавството, добрососедски односи и стратешка коминикација;
- Прозорец 3: Зелена агенда и одржлива поврзаност;
- Прозорец 4: Конкуретност и инлузивен раст;
- Прозорец 5: Територијална и прекугранична соработка.




*Слика 6: Прозорци на ИПА*

ИПА III располага со вкупен буџет од 14,2 милијарди евра за сите земји кориснички. Новината е тематскиот пристап и принципот на распределба врз основа на перформанси. Европската комисија проценува дека околу 70 % од европското законодавство се имплементира на субнационално ниво, што ја позиционира локалната самоуправа како клучен имплементатор на европските политики.[95]

*Табела 9: IPA III – Релевантни прозорци за општините*

| Прозорец | Релевантност за општините |
|---|---|
| Rule of Law & Governance | Административен капацитет |
| Green Agenda & Connectivity | Инфраструктура, енергија |
| Competitiveness & Growth | Локален економски развој |
| Territorial Cooperation | Прекугранични проекти |

*Извор: Regulation (EU) 2021/1529 establishing IPA III.*

Дополнително, на 15 декември 2021 година беше донесена Регулативата (ЕУ) 2021/2236 со која се утврдуваат посебните правила за спроведување на ИПА III, вклучително и механизмите за управување, финансиска контрола и отчетност. Согласно овие правила, Европската комисија и земјите кориснички склучуваат рамковни спогодби за финансиско партнерство. Република Северна Македонија ја ратификуваше Рамковната спогодба во ноември 2022 година, со што формално се воспостави правната основа за користење на средствата од ИПА III.

Една од значајните новини во рамките на ИПА III е воведувањето на концептот на „зрели проекти“. Овој пристап има за цел да го намали временскиот јаз помеѓу фазата на програмирање и фазата на имплементација. Зрелоста на проектот се оценува уште во фазата на планирање, преку доставување подготвена техничка документација, тендерски спецификации и финансиски анализи. На тој начин се обезбедува поголема ефикасност и побрзо започнување на реализацијата по одобрувањето на средствата.[96]

[95] Regulation (EU) 2021/1529 establishing IPA III, Official Journal of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj

[96] Министерство за европски прашања на Република Северна Македонија, „ИПА 2021–2027 – Фондови“, пристапено на 30.01.2026 https://mep.gov.mk/mk-MK/fondovi/ipa-2021-2027

Во контекст на општините, ИПА III овозможува повеќеслојни механизми за пристап до финансиска поддршка. Најдиректниот инструмент останува прекуграничната соработка (CBC), каде што единиците на локалната самоуправа можат да аплицираат во партнерство со општини и институции од соседните држави. Овие проекти обично се насочени кон инфраструктурен развој, заштита на животната средина, културна соработка, социјални услуги и локален економски развој. Ваквиот модел не само што овозможува финансиска поддршка, туку ја зајакнува и институционалната подготвеност на општините за идно користење на структурните фондови по пристапувањето во Унијата.

Покрај директното аплицирање, општините можат да бидат и индиректни корисници на средства преку националните институции кои управуваат со одделни програми во рамките на тематските прозорци. Во овие случаи, ресорните министерства или акредитирани агенции ја преземаат улогата на управувачки орган, додека општините се јавуваат како крајни имплементатори на инфраструктурни, енергетски, еколошки или развојни проекти. Овој модел овозможува пристап до средства и за општини со поограничен административен капацитет.

Третата можност произлегува од партнерските модели на соработка со универзитети, јавни установи и граѓански организации. Во ваквите проекти, општините често обезбедуваат локална координација, кофинансирање и административна поддршка, додека финансиската рамка се обезбедува преку европски повици. Овој пристап е особено значаен во областите на социјална инклузија, образовни иновации, култура и локални климатски иницијативи.

Оттука, позицијата на општините во ИПА III не е маргинална, туку системски вградена во концептот на мултинивно управување. Прашањето не е дали локалното ниво може да пристапи до средствата, туку во која мера има институционален капацитет да подготви зрели и стратешки усогласени проекти. Токму во овој сегмент се отвора просторот за засилена улога на ЗЕЛС како координативен и технички поддржувачки механизам, што претставува логично продолжение на анализата во следното потпоглавје.

### 6.3. Структурни ограничувања во апсорпцијата на средства

Фискалната структура на општините во РСМ покажува значајни нееднаквости. Позицијата на општините во европските финансиски инструменти не се исцрпува со формалната можност да аплицираат. Клучното прашање е дали тие располагаат со институционален капацитет за реална апсорпција.

*Табела 10: Структура на приходи по тип на општини (приближни вредности)*

| Тип општина | Даночни приходи | Трансфери |
|---|---|---|
| Град Скопје | ~44% | ~45% |
| Урбани | ~21% | ~70% |
| Рурални | ~7% | >75% |

*Извор: Анализи на системот за финансирање на ЕЛС, Министерство за финансии / ЗЕЛС.*

Во извештаите на Европската комисија за Северна Македонија континуирано се нотира потребата од зајакнување на финансиската стабилност и административниот капацитет на локалната самоуправа.[97] Недостатокот на предвидливи приходи, зависноста од трансфери и кадровската нестабилност директно влијаат врз способноста на општините да учествуваат во комплексни европски проектни циклуси.

Наодите од евалуацијата на Европската комисија за поддршката кон локалните власти во земјите од проширувањето (2010–2018) покажуваат дека ефективното користење на европските фондови е тесно поврзано со степенот на децентрализација и институционалната автономија на локалните власти. Извештајот укажува дека таму каде што локалните власти располагаат со стабилна фискална рамка, јасно дефинирани надлежности и кадровска самостојност, апсорпциискиот капацитет за ЕУ средства е значително повисок. Наспроти тоа, ограничената финансиска автономија и зависноста од централните институции создаваат административни тесни грла и го намалуваат потенцијалот за искористување на расположливите европски инструменти.[98]

[97] European Commission, North Macedonia 2023 Report.
[98] European Commission. *Evaluation of EU Support to Local Authorities in Enlargement and Neighbourhood Regions (2010–2018): Final Report.* Vol. I – Main Report, European Commission, 2020,

Оттука, децентрализацијата не треба да се третира само како уставно-политички процес, туку и како предуслов за ефективна апсорпција на ЕУ фондови. Локалните власти кои имаат сопствени приходи, стабилни буџети и развиени административни капацитети полесно подготвуваат проекти, обезбедуваат кофинансирање и гарантираат одржливост на инвестициите. Во контекст на земјите кандидати, продлабочувањето на фискалната и административната автономија претставува клучен услов за успешна интеграција во европските финансиски механизми.

Особено во рамките на Инструментот за претпристапна помош (IPA), се покажува дека локалните власти со посилен институционален капацитет и пониско ниво на финансиска зависност од централната власт, имаат повисока стапка на проектна успешност и поефикасна реализација на средствата.

Во европски компаративен контекст, субнационалните власти во земјите членки носат значителен дел од јавните инвестиции, што укажува дека локалното ниво е клучно за ефективна кохезиска политика.[99] Наспроти тоа, во Северна Македонија локалните приходи се релативно ограничени во однос на БДП, што ја засилува потребата од институционална поддршка при користење европски средства.

Особено релевантна е прекуграничната соработка (CBC), каде општините директно настапуваат како партнери и корисници. Во програмските документи за ИПА III CBC (на пример Северна Македонија–Албанија), локалните власти и ЗЕЛС се експлицитно наведени како релевантни актери во рамките на програмската архитектура.[100] Ова претставува институционално признавање на локалната димензија во европската финансиска политика.

### 6.4. ЗЕЛС како институционален посредник: податоци и реални индикатори

Истражувањето спроведено меѓу лица одговорни за управување со европски фондови и програми на локално ниво укажува дека прашањето за апсорпцискиот капацитет на општините не може да се разгледува изолирано од институционалната

[99] OECD, Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2022.
[100] IPA III CBC North Macedonia–Albania Draft Programme 2021–2027.

архитектура во која тие функционираат. Во тој контекст, Заедница на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) се појавува како клучен посредник помеѓу општините, националните тела и европските институции – не како носител на извршна власт, туку како техничка, консултативна и координациска структура.

Податоците од истражувањето покажуваат дека локалното ниво влегува во европските процеси со структурни ограничувања.

- 48,4 % од испитаниците изјавиле дека во нивната општина не постои организациска единица или формално определено лице задолжено за европски фондови.
- Во најголем број случаи, лицето кое ги следи ЕУ програмите е позиционирано во одделението за локален економски развој (ЛЕР).
- Само мал дел од општините располагаат со посебен сектор или одделение за европски проекти или меѓународна соработка.

Овие показатели упатуваат на системска недоволна институционализација на функцијата „ЕУ проекти“. Таа најчесто е секундарна работна обврска, интегрирана во поширок административни структури, без јасна специјализација и кадровска стабилност. Токму во ваков контекст улогата на ЗЕЛС добива дополнително значење – како структура што може да обезбеди хоризонтална поддршка и стандардизација.

Според Годишниот извештај на ЗЕЛС за 2023 година, преку обуки, семинари и активности на тренинг-центарот биле опфатени 872 учесници од општините. Овој податок не претставува само статистички број, туку индикатор за континуирана инвестиција во човечки капитал. Во услови кога речиси половина од општините немаат формално определена организациска единица за европски проекти, ваквиот обем на обуки претставува механизам за компензација на институционалните слабости.

Дополнително, ЗЕЛС управува и со техничка поддршка на електронски системи за општините, како што се системите за е-градежно земјиште и е-дозвола. Во 2023 година биле евидентирани 1.967 барања за откуп и 292 аукции преку системот, додека во 2024 година 1.633 барања за откуп и 281 аукција, со 3.160 издадени одобренија за градење преку електронски систем.

Иако овие бројки не се директно поврзани со европски фондови, тие претставуваат индикатори за административна зрелост: европските проекти бараат правна сигурност, дигитални траги, транспарентност, архивска дисциплина и усогласеност со процедурите. Преку техничка стандардизација и дигитализација, ЗЕЛС индиректно го намалува институционалниот ризик во управувањето со европски средства.

Аналитички гледано, системот може да се прикаже како повеќеслојна структура со јасно разграничени функции:

- Европските институции обезбедуваат нормативна и програмска рамка (регулативи, повици, индикатори, ревизии).
- Националните тела се задолжени за програмирање, договорирање и мониторинг.
- Општините се директни имплементатори – аплицираат, реализираат и обезбедуваат јавни услуги.
- ЗЕЛС обезбедува поддршка, стандардизација, обуки, мрежи и координација.

Во оваа конфигурација, ЗЕЛС нема одлучувачка улога во распределбата на средства, но има потенцијал да влијае врз квалитетот на подготовката и имплементацијата преку градење капацитети и застапување.

Истражувањето дополнително покажува структурни слабости во односите меѓу локалното и централното ниво:

- 46,8 % од испитаниците оценуваат дека не постои добра координација со централните институции задолжени за европските фондови.
- 75,8 % изјавиле дека не се вклучени во фазата на планирање и програмирање.

Овие податоци укажуваат на перцепција дека процесот е централизирано управуван, со ограничена институционализирана партиципација на локалното ниво. Дополнително, истражувањето констатира дека ЗЕЛС не е вклучена во телата за планирање на европските програми, што ја ограничува можноста за системско артикулирање на локалните приоритети во националните програмски документи.

Истражување спроведено од ОБСЕ покажува дека, и покрај формално воспоставените механизми на координација, институционалната соработка меѓу

централното и локалното ниво останува нерамномерна, при што ЗЕЛС се издвојува како најфункционален партнер на општините, додека одредени ресорни министерства бележат пад во перцепцијата за нивната кооперативност.[101]

Аргументот за формализирана консултативна улога на ЗЕЛС произлегува од практичната реалност: општините се директни имплементатори на проекти поврзани со прекугранична соработка (CBC), животна средина, локална инфраструктура, енергетска ефикасност и дигитални услуги. Во програмските документи за ИПА III прекугранична соработка, локалните власти и нивните здруженија се препознаени како релевантни актери, што значи дека европската рамка веќе ја признава важноста на локалното ниво.

Истовремено, управувањето со европски средства мора да остане централизирано во однос на финансиската одговорност, бидејќи Европската комисија бара строга контрола и отчетност. Оттука, улогата на ЗЕЛС логично би требало да биде советодавна и техничка, а не одлучувачка.

Процесот на пристапување кон ЕУ не претставува само формално усогласување на законодавството, туку институционална трансформација. Општините имаат двојна улога: тие се имплементатори на дел од европското законодавство (особено во животната средина и социјалната политика) и носители на повеќеслојното владеење карактеристично за ЕУ.

Сепак, не е извршен систематски screening на општинските надлежности во однос на acquis, што создава неизвесност во однос на кадровските и финансиските потреби. Општините ретко учествуваат во работни тела за европски интеграции, а 63,3% немаат директен контакт со Делегација на Европската Унија во Скопје.

Постојат формални механизми како Заеднички консултативен комитет при Комитет на региони, координиран од ЗЕЛС и Министерство за локална самоуправа, но нивното влијание останува ограничено. Дополнително, нефункционалноста на канцеларијата на ЗЕЛС и Град Скопје во Брисел ја намалува видливоста на локалното ниво во европскиот институционален простор.

[101] Мисија на ОБСЕ во Скопје, „Аналитички извештај за процесот на децентрализација“, септември 2014, стр. 280–295 (податоци за соработка со институциите)

Во однос на соработката во европските проекти, партнерството се покажува како клучен елемент, но со асиметрична структура. Во прекуграничните апликации доминира соработка меѓу општини (77,1 %), додека учеството на приватниот сектор е минимално (2,4 %). На национално ниво, најчеста е соработката со Центрите за развој на планските региони и граѓанските организации.

Членувањето во мрежи како ALDA и NALAS овозможува градење на доверба и постепено јакнење на капацитетите, особено за општините со ограничени ресурси. Во овој процес, ЗЕЛС функционира како катализатор на хоризонталната соработка.

Севкупно гледано, податоците укажуваат дека институционалниот капацитет за управување со европските фондови на локално ниво е ограничен од структурни и кадровски слабости, но истовремено постојат реални индикатори за постепена институционална консолидација. ЗЕЛС, преку обуки, стандардизација, дигитална поддршка и мрежно поврзување, ја намалува асиметријата меѓу општините и создава основа за порамномерно јакнење на апсорпцискиот капацитет.

Најразумниот модел би бил формализирање на консултативна улога на ЗЕЛС во подготовката на националните ИПА приоритети, особено во секторите каде што општините се директни имплементатори. Таквиот пристап би бил во согласност со европскиот принцип на партнерство, без да ја наруши централната финансиска одговорност на државата.

Со тоа би се постигнале две клучни цели: подобра усогласеност меѓу националните приоритети и реалните локални потреби, и системско јакнење на институционалната зрелост на општините во процесот на европска интеграција.

# ЗАКЛУЧОК

Анализата на локалната самоуправа како уставно-правен конструкт во Република Северна Македонија покажува дека нормативната рамка обезбедува солидна институционална основа за автономно вршење на локалните надлежности. Уставната гаранција на правото на локална самоуправа, законската операционализација на изворните и делегираните функции и воспоставениот систем на финансиска децентрализација создаваат формални предуслови за ефективно функционирање на општините како самостојни субјекти на јавната власт.

Меѓутоа, практичната реалност укажува дека степенот на автономија е тесно поврзан со финансискиот капацитет и институционалната зрелост. Зависноста од трансфери од централниот буџет, ограничената вклученост во процесите на програмирање на европските фондови и недоволната координација во одредени фази од планирањето ја намалуваат реалната самостојност на општините. Автономијата, во такви услови, станува условена од системски фактори кои не секогаш се под директна контрола на локалната власт.

Процесот на европска интеграција, особено преку механизмите на ИПА II и ИПА III, отвора нови можности, но и нови предизвици. Секторскиот пристап, ориентацијата кон резултати и концептот на „зрели проекти“ бараат висок степен на административен капацитет, стратешко планирање и координација. Општините, како директни имплементатори на голем број политики, имаат објективен интерес да бидат рано и суштински вклучени во процесите на програмирање. Недоволното учество во оваа фаза може да доведе до несоодветна усогласеност меѓу локалните развојни потреби и националните приоритети.

Во тој контекст, улогата на ЗЕЛС добива посебна тежина. Како колективен претставник на општините, ЗЕЛС може да обезбеди артикулирање на заеднички позиции, техничка поддршка и платформа за дијалог со централните институции. Формализирањето на консултативна улога на ЗЕЛС во процесите на ИПА програмирање би можело да придонесе за поголема транспарентност, подобра координација и поефикасно искористување на европските средства, без да се наруши принципот на јасна одговорност во управувањето со средствата.

Сумирано, локалната самоуправа во Република Северна Македонија претставува значаен носител на демократска легитимност и потенцијален двигател на територијален развој. Нејзината улога во европските финансиски механизми не треба да се сведува на позиција на краен корисник, туку да се препознае како стратешки партнер во процесот на интеграција. Клучот за идниот развој лежи во зајакнување на институционалните капацитети, подобрување на вертикалната координација и постепено преминување од формална кон функционална децентрализација.

Само преку таков пристап, уставната автономија ќе добие своја вистинска содржина, а локалната самоуправа ќе може целосно да ја оствари својата улога како мост меѓу граѓанинот, државата и европската заедница.

## БИБЛИОГРАФИЈА


1. Bachtler, John, Carlos Mendez, and Fiona Wishlade. *EU Cohesion Policy and European Integration*. London: Routledge, 2019.
2. Camões, Pedro. „Types of Decentralisation and Governance: Evidence from across the World“, *Journal of Public Affairs* 22 (2020). https://doi.org/10.1002/pa.2435.
3. Center for Economic Analyses (CEA). *Прирачник за градоначалници и членови на советот на општините во Република Македонија*. Скопје: Центар за економски анализи, 2018.
4. Committee of the Regions. *White Paper on Multilevel Governance*. Brussels, 2009.
5. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. OJ C 202, 7 June 2016.
6. Coopenergy Consortium. *A Guide to Multi-level Governance for Local and Regional Public Authorities*. 2015. https://www.local2030.org/library/210/A-Guide-to-Multi-levelGovernance-For-Local-and-Regional-Public-Authorities.pdf.
7. Council of Europe. *European Charter of Local Self-Government*. ETS No. 122. Strasbourg, 1985.
8. Council of Europe. *Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg, 1985.
9. Council of Europe. *Monitoring Report on Local Democracy in North Macedonia*. Strasbourg, 2019.
10. Craig, Paul, and Gráinne de Búrca. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.
11. European Commission. *Evaluation of EU Support to Local Authorities in Enlargement and Neighbourhood Regions (2010–2018): Final Report*. Vol. I. Brussels, 2020.
12. European Commission. *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength*. Brussels, 2008.

13. European Commission. *North Macedonia 2023 Report*. Brussels, 2023.

14. European Commission. *North Macedonia Report 2025*. Brussels, 2025.

15. European Commission. *On the Implementation of Commitments Undertaken by the Acceding Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments*. Commission Staff Working Paper, COM(2003) 433 final. Brussels, 16 July 2003.

16. European Commission. *Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries*. Brussels, 2007.

17. European Commission. *Supporting Decentralisation and Local Governance in Third Countries*. Tools and Methods Series, Document no. 2. Brussels, 2006.

18. European Commission. *White Paper on European Governance*. COM(2001) 428 final. Brussels, 2001.

19. Eurostat. *Government Finance Statistics – Subnational Level*. https://ec.europa.eu/eurostat.

20. Fact Sheets on the European Union. „The Principle of Subsidiarity“. 2022. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf.

21. Hesse, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C.F. Müller, 1999.

22. Ivanyna, Maksym, and Anwar Shah. „How Close Is Your Government to Its People?“, *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal* 8 (2012): 1–45.

23. Kokaj, Ambra, and Blerton Sinani. „The Multi-Level Governance of the European Union: The Role of the Local Government“, *Tribuna Juridică* 13, no. 1 (2023): 45–60.

24. Keating, Michael. *The Independence of Scotland: Self-Government and the Shifting Politics of Union*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

25. Mazllami, Jeton, Izet Zeqiri, and Brikend Aziri. „Показатели на фискална децентрализација на локалните финансии: компаративна анализа на Р.С. Македонија и поранешните Југословенски републики“, Во *Challenges of Fiscal*

*Policy during the Pandemic COVID-19*. Скопје: Министерство за финансии и МАНУ, 2021.

26. Milenkovski, A., S. Kozuharov, and N. Ristovska. „Financing Possibilities of the Local Government“, *UTMS Journal of Economics* 7, no. 1 (2016): 1–11.
27. Ministry of European Affairs of the Republic of North Macedonia. „ИПА 2021–2027 – Фондови“, Accessed January 30, 2026. https://mep.gov.mk/mk-MK/fondovi/ipa-2021-2027.
28. Мисија на ОБСЕ во Скопје. „Аналитички извештај за процесот на децентрализација“, Скопје, септември 2014.
29. NALAS. *Fiscal Decentralisation Indicators for South-East Europe*. 10th ed. 2023. https://www.nalas.eu.
30. OECD. *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data*. Paris: OECD Publishing, 2022.
31. Popovski, Toni. *Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа – Консолидиран нацрт*. Скопје, 2022.
32. Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council. OJ L 347, 20 December 2013.
33. Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021. OJ L 231, 30 June 2021.
34. Regulation (EU) 2021/1529 of the European Parliament and of the Council establishing IPA III. OJ L 330, 20 September 2021.
35. Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: NYU Press, 1997.
36. Siljanovska-Davkova, Gordana, Vladimir Mitkov, Tanja Karamisheva-Jovanovska, Aleksandar Spasenovski, and Marko Krtolica. *Локална самоуправа*. Скопје: Фондација Конрад Аденауер и Правен факултет „Јустинијан Први“, 2020.
37. Spearman, Kay. *Financial Management for Local Government*. London: Earthscan, 2007.

38. Treaty on European Union. Article 5.

39. Treisman, Daniel. „Fiscal Decentralization, Governance, and Economic Performance: A Reconsideration“, *Economics and Politics* 18, no. 2 (2006): 219–235.

40. Uzunov, Vanco. „The Absorption Capacity of the Republic of Macedonia for Utilization of IPA Funds – General Issues“, Во *The Use of EU Funds in Macedonia: Efficiency, Impact and Absorption Capacity*. Skopje: European Policy Institute, 2012.

41. Venice Commission (European Commission for Democracy through Law). *Opinion on Local Self-Government Standards*. CDL-AD(2014). Strasbourg: Council of Europe, 2014.

42. World Bank. *Decentralization and Subnational Governance*. Washington, DC: World Bank, 2019.

43. Заедница на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС). *Статут на ЗЕЛС*. Скопје, 5 декември 2019. https://zels.org.mk/Upload/Documents/Статут%20на%203ЕЛС.PDF.

44. Заедница на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС). „За ЗЕЛС“ Accessed February 14, 2026. https://zels.org.mk/page/about.

45. Заедница на единиците на локалната самоуправа и НАЛАС. *Индикатори за фискална децентрализација за Југоисточна Европа 2006–2011*. Скопје, 2012.

46. Закон за локалната самоуправа. „Службен весник на РМ“, бр. 5/2002.

47. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа. „Службен весник на РМ“, бр. 61/2004.

48. Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија. „Службен весник на РМ“, бр. 55/2004.

49. Европска повелба за локална самоуправа. „Службен весник на РМ“, бр. 23/1997.

50. Устав на Република Северна Македонија.