МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ

„ГАВРИЛО РОМАНОВИЧ ДЕРЖАВИН” - СВЕТИ НИКОЛЕ

ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ



ФАКТОРОТ ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ЗА РАЗВОЈ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

- Магистерски труд -

Кандидат:

Дарко Златановски

Досие бр.197032

Ментор:

Проф. Д-р Јагода Митревска

Свети Николе, 2020

СОДРЖИНА

ВОВЕД 1
1.ЛОКАЛНА САМОУПРАВА 3
1.1.Историски развој на локалната самоуправа 3
1.2.Поим и дефинирање на локалната самоуправа 5
1.3.Принципи и стандарди на локалната самоуправа според Европската повелба за локална самоуправа 16
2.ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА 18
2.1.Децентрализација и локална самоуправа 18
2.2.Предности и недостатоци на децентрализацијата 23
3.ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО РСМ 30
3.1.Органи и акти на локалната самоуправа 32
3.2.Финансирање на локалната самоуправа 35
3.3.Надлежности на општините 38
3.4.Надзор над работата на органите на општината 41
3.5.Однос помеѓу централните и локалните органи на администрацијата 43
4.ПРОЦЕС НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО РСМ 46
5.ПОИМ ЗА ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ 56
5.1.Управување со човечки ресурси во локалната самоуправа 59
6.ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ВО СЕВЕРНОЕВРОПСКИТЕ ЗЕМЈИ 68
6.1.Данска 70
6.2.Финска 73
6.3.Шведска 75
ЗАКЛУЧОК 78
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА 82

ПОСВЕТА И БЛАГОДАРНОСТИ

Исполнувањето на целите е најголемата инспирација за постигнувањето на секој успех, а животот би бил монотон без поставување на тие цели. Најголемата енергија за достигнување на успехот сите ние ја имаме без разлика на годините и тогаш ги поставуваме темелите на нашиот натамошен развој. Мојот сон, познавајќи ги моите карактеристики и способности беше и сеуште е да бидам високо образована личност и да поседувам сестрани познавања. Успешно и без потешкотии стигнав до ова ниво во моето академско образование, се стекнав со соодветни познавања и вештини и сум горд на себе за постигнатиот успех. Од сето тоа донесов заклучок дека можам да постигнам уште еден степен на повисоко образование и сеуште да се надоградувам. Целосното мое напредување не би имало олеснителни околности без поддршката на моите најблиски, семејството и пријателите и секако професорите на Меѓународен Славјански Универзитет „Гаврило Романович Державин". Поради тоа сакам да им изразам голема благодарност за нивната неизмерна поддршка и поттик како и во целокупниот мој развој така и во вториот циклус на студии. Овој магистерски труд се надевам дека представува еден убав, позитивен пример за една успешно завршена работа за сите студенти, постдипломци и докторанти, и ќе биде поттик за отварање на нови теми на работа во оваа област, како и соодветно истражување и решавање на настанати проблеми во нови дела од стручен и научен карактер.

АПСТРАКТ

Локалната самоуправа е важна компонента на јавниот систем поврзана со целокупниот друштвен развој и потребите на граѓаните, а човечките ресурси се едни од најважните ресурси во неа, што претставуваат движечка и креативна сила и основата на нејзиниот успех. Факторот човечки ресурси во исто време е механизам за формирање на ефикасна, ефективна, отворена, отчетна, транспарентна и квалитетна јавна администрација. Многу административни процеси, вклучувајќи ја децентрализацијата и дерегулацијата, не можат да се постигнат без поддршка и промени во ставовите и однесувањето на административниот персонал. Исто така, зголемената нестабилност на опкружувањето во кое работи администрацијата бара поголема флексибилност на нејзините структури, а управувањето со флексибилноста поставува нови побарувања за човечките ресурси. Излегува дека успешното функционирање на системот и спроведувањето на реформите сè повеќе зависат од функцијата на управување со човечки ресурси во јавната администрација. Во овој магистерски труд главниот фокус е насочен кон поимното разгледување на локалната самоправа, нејзиниот историски развиток во светот, но и во националните граници, како и улогата на човечките ресурси во спроведувањето на модернизацијата и децентрализацијата на јавната администрација и изградбата на квалитетен систем на локалната самоуправа.

Клучни зборови: локална самоправа, човечки ресурси, јавна администрација, децентрализација, демократија.

ABSTRACT

Local self-government is an important component of the public system related to the overall social development and needs of citizens, and human resources are one of the most important resources in it, which are a driving and creative force and the basis of its success. The human resources factor is at the same time a mechanism for establishing an efficient, effective, open, accountable, transparent and quality public administration. Many administrative processes, including decentralization and deregulation, cannot be achieved without the support and change in the attitudes and behavior of administrative staff. Also, the increasing instability of the environment in which the administration operates requires greater flexibility of its structures, and flexibility management sets new demands on human resources. It turns out that the successful functioning of the system and the implementation of reforms increasingly depend on the function of human resource management in public administration. In this master's thesis the main focus is on the conceptual consideration of local self-government, its historical development in the world and national borders, as well as the role of human resources in the implementation of modernization and decentralization of public administration and building a quality system of local self-government.

Keywords: local self-government, human resources, public administration, decentralization, democracy.

АБСТРАКТ

Местное самоуправление является важным компонентом общественной системы, связанной с общим социальным развитием и потребностями граждан, а человеческие ресурсы являются одним из наиболее важных ресурсов в ней, которые являются движущей и творческой силой и основой ее успеха. Фактор человеческих ресурсов - это в то же время механизм для создания эффективного, действенного, открытого, подотчетного, прозрачного и качественного государственного управления. Многие административные процессы, в том числе децентрализация и дерегулирование, не могут быть реализованы без поддержки и изменения отношения и поведения административного персонала. Кроме того, растущая нестабильность среды, в которой действует администрация, требует большей гибкости ее структур, а гибкость управления предъявляет новые требования к человеческим ресурсам. Оказывается, успешное функционирование системы и проведение реформ все больше зависят от функции управления человеческими ресурсами в государственном управлении. В этой магистерской диссертации основное внимание уделяется концептуальному рассмотрению местного самоуправления, его исторического развития в мире и национальных границах, а также роли человеческих ресурсов в проведении модернизации и децентрализации государственного управления и построении качественной системы местного самоуправления. .

Ключевые слова: местное самоуправление, человеческие ресурсы, государственное управление, децентрализация, демократия.

ВОВЕД

Од почетокот на раѓањето и организацијата на човечките цивилизации, стремежот на секоја од нив беше да се развие идеална друштвена заедница според знаењето и стандардите за најзначајните општествени достигнувања од тоа време. Секој пат, односно секој историски и културен период, нудеше свои решенија и алтернативи, кои во тоа време претставуваа врв на размислување, но секоја нова политичка, историска или друштвена пресвртница значеше нов дострел во начинот на размислување и делување. Потеклото на институцијата локална самоуправа е поврзано со феудалното општество од почетокот на 15 и 16 век, соодветно. Англија се смета за родно место на локалната самоуправа која настанува како резултат на конфликтот помеѓу благородништвото и населението од една страна и кралот од друга страна.

Локалната самоуправа во секоја држава е дел од нејзиниот политички систем, кој во својата комплексност, меѓу другото, вклучува различни аспекти на позицијата, организацијата и функционирањето на сите тела што имаат јавни овластувања во неа. При проучување на системот на локална самоуправа, потребно е да се започне од организација на целиот систем на државата, а потоа да се премине на проучување на организацијата на одделните единици на локалната самоуправа како нејзини составни делови.

Локалната самоуправа денес е достигнување на сите современи демократски политички системи во светот. Општоприфатената дефиниција за локална самоуправа е дека тоа е ниво на власт најблиску до граѓанинот, со улога на претставување на важноста и позицијата на локалното. Оваа дефиниција го потенцира граѓанинот, затоа на ова ниво се бара постоење на конкретна врска помеѓу граѓанинот како индивидуа и институциите, но и помеѓу локалната заедница и државата. На ова ниво се изразуваат самообразование, самовоспитание, самоорганизација и самореференцијалност, и во согласност со тоа, идејата за поделба на власта е целосно реализирана и се формира односот помеѓу повисоките/пошироките и пониските/потесните територијални единици.

Словенечкиот теоретичар Шмидовник ги одредува елементите на самоуправата според кои тој ги разгледува територијалниот, функционалниот, организацискиот,

материјално-финансискиот и правниот елемент. Според него, позицијата на локалната самоуправа зависи од актот на државата, а вистински пример за тоа е нашата локална самоуправа, каде правото на граѓаните на локална самоуправа е утврдено со Уставот. Правото на граѓаните на локална самоуправа кај нас вклучува: одлучување за потребите и интересите од локално значење; администрација, право на надзор само на законитоста, додека надзорот на целесообразност се зема предвид при вршење на делегирани државни работи. Постоењето на локалната самоуправа подразбира право на граѓаните на одлучување за локалните работи. Овие карактеристики на самоуправата во локалните заедници станаа општоприфатени елементи на поимот на локалната самоуправа изразени во Европската повелба за локалната самоуправа. Инаку ова право на граѓаните се протега на локалните избори, кога тие фактички даваат оценка за работата на од нив избраните претставници во локалните органи во претходниот мандат. Понатаму, тие оперативно учествуваат во работата на локалните органи преку нивната застапеност во помошните тела на органите (комисиите), преку формите на непосредна демократија (граѓанска иницијатива, референдум и друго).

Важно е да се нагласи дека денешните дизајнери и координатори на локалната самоуправа генерално не се само националните држави, туку и нивни наднационални структури и унии и нивните правни правила.

Процесот на децентрализација во РМ започна со Законот за локална самоуправа од 2002 година и со тоа донесе значајни промени во политичкиот систем на нашата држава, поради што локалната самоуправа се стекна со позначајни овластувања, но имаше и поголеми професионални барања со кои требаше да се справи за да се стекне со поголем административен кадар и со финансиска доволност. Процесот на децентрализација е значаен сегмент на секоја современа држава, бидејќи многу оперативни одлуки како што е, на пример, изборот на раководни кадри во јавниот сектор и распределбата на финансиските средства се во надлежност на локалните органи. Од друга страна пак, развиената локална самоуправа, постигната преку разни форми на децентрализација, пред сѐ деволуција, ги растоварува државните органи од многу големиот број на оперативни обврски и им остава простор да можат да се занимаваат со стратегиите кои се од национално значење, а се насочени кон развој на подрачјата кои се на некој начин подзаборавени.

1.ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

1.1.Историски развој на локалната самоуправа

Локалната самоуправа е облик на локална заедница со долга историја. Таа се јавува уште во средновековните градови и комуни за самоуправа и слобода во комуната. Како политичка институција од модерен тип, локалната самоуправа се воспоставува во екот на буржоаските - демократски револуции во XVIII и XIX век.[1] Локалната самоуправа е тесно поврзана со основите на уставното уредување и политичкиот систем. Таа е во постојан развој и во согласност со општествените движења и промена на современоста. Затоа таа доживува постојани промени и денес претставува стремеж и барање на граѓаните да управуваат самостојно со работите на локалната единица (местото, општината, градот, околината, округот и др).

Првите форми на локална самоуправа се појавиле во Европа во XV век кога имало комуни и средновековни градови на кои кралот преку повелби и статути им давал статус на слободни градови. Модерни облици на локални самоуправи среќаваме во Англија, која прва имала независни форми на управување на помали територии. Во Англија биле донесени првите прописи за организација на локалната самоуправа (1835, 1882,1888 година).[2] Во градовите како органи на локалната самоуправа, се воведуваат избрани претставнички тела (градски совети). Од друга страна постепено започнувало воведувањето централен надзор над работата на локалните органи.

Кон крајот на XIX и во првата половина на XX век во Англија доаѓа до извесно упростување и модернизација на системот на локална самоуправа.

Во 19 и 20 век, локалната самоуправа, пред сè во Европа, стана дел од единствениот систем на државна власт и, во зависност од тоа, имаше одредени карактеристики и форми. Карактеристиките на локалната самоуправа се: а) граѓаните слободно да го изберат своето претставничко тело или директно да одлучуваат за важни прашања од интерес на локалната заедница б) постоење на одредени тесни територии в) организациска независност на локалните институции; г) постоење на одредена

[1] Денкова Ј., (2019) Административно право и административна постапка, Универзитет "Гоце Делчев", Правен факултет, Штип.
[2] Силјановска –Давкова Г., Митков В., (2000) Локална самоуправа, Магор, Скопје.

финансиска независност - прибирање приходи и буџет д) нормативна независност во рамките на уставот и законите и сл.

Основните форми може да се сведат на два основни типа на локална самоуправа. Првиот, во кој локалната самоуправа е одделена од централната власт (Англија) и втората, во која локалната самоуправа е подредена на централната власт (Франција).

Локалната самоуправа во Англија е создадена врз основа на акти на Парламентот и преку повелби, и се состои од фрагментиран систем на форми на самоуправа, од парохии и села до големи градови. Англискиот систем се нарекува и комитетски или одборски. Највисок орган на локалната самоуправа е советот како репрезентативно тело кое одлучува за најважните прашања од политиката, финансиите, изборните права итн. Како извршни тела во локалната самоуправа, постојат одбори или комитети, кои се формираат за одредени области на управување, составени од членови на советот и други граѓани. Администрацијата ја вршат експерти од државната служба кои се експерти, неутрални во однос на политичките и партиските поделби.

Системот на локална самоуправа во Франција, создаден во времето на Наполеон, се карактеризира со силна централизација и хиерархија, што му дава преовладувачки карактеристики на власта, а не на самоуправување. Се состои од 90 оддели и 38.000 општини. Општините се основните единици на локалната самоуправа. Со одделенијата раководи експерт, назначен од централната влада и одговорен за нивната работа додека градоначалникот е на чело на општината и е избран од општинскиот совет.

Во САД, локалната самоуправа има долга традиција и таа се развила под влијание на локалната самоуправа во Англија. Општа карактеристика на локалната самоуправа во САД е постоењето на висок степен на слободна организација, што значи постоење на разни форми на локална самоуправа, градска самоуправа, дистрикт итн. Со зајакнувањето на федералната власт и етатизмот, врската помеѓу локалната самоуправа и широката мрежа на федерални агенции и тела станува се подиректна. Во САД, особено во развиените области, создаден е специфичен менаџерски тип на локална самоуправа. Создаден е под влијание на резултатите и искуствата постигнати во управувањето со големите компании. Се карактеризира со фактот дека советот за локална самоуправа, преку јавен конкурс, ангажира управител, експерт за работи на локална самоуправа. Тој е носител на извршни и административни функции, ги избира своите соработници и не учествува во партиски активности. Со него се склучуваат

договор за вработување на определено време и плата. Резултатите од овој начин на вршење локална самоуправа се позитивни, особено во ефикасноста на водењето деловни активности.[3]

Во Европската локална повелба[4] локалната самоуправа е наведена на следниот начин: *"Локалната самоуправа го подразбира правото и оспособеноста на локалните власти, во границите на законот, да ги регулираат и да раководат со битните страни на јавните работи, врз основа на сопствената одговорност и во интерес на локалното население".*

Со Европската повелба за локалната самоуправа од 1985 година, во Република Северна Македонија локалната самоуправа претставува *material constitutionis.* За македонскиот Устав таа е *condition sine qua* на демократијата, противтежа на централната власт.[5]

1.2.Поим и дефинирање на локалната самоуправа

Повеќето автори сметаат дека локалната самоуправа е единствената вистинска децентрализација. Според Слободан Јовановиќ самиот поим и термин „самоуправа" дојдоа на континентот од Англија. Всушност, според тврдењето во книгата „Политичката теорија на локалната самоуправа" на Харди Виквар, терминот „локална (само)управа" (local government) е измислен од англискиот филозоф, творец на теоријата на законодавството, Џереми Бентам, користејќи го за прв пат во 1832 година. Три години подоцна, во 1835 година, терминот локална самоуправа влезе во правно-политичкиот дискурс, кога Лорд Џон Расел го искористи за да го застапува Законот за општински корпорации во долниот дом на Претставништвото на народите.[6]

Постојат одредени правно-теоретски концепции за локалната самоуправа со кои во целина се опфаќаат сите нејзини аспекти, односно видовите на манифестации во државно-правната реалност на различните правни системи.

[3] Gavrilovic A., ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE U OSTVARIVANJU SISTEMA DRUŠTVENE BRIGE O DECI, Javno preduzece ,,Sluzbeni glasnik" Beograd, BIBLID 0038-982X(2000): 1-4 p.79-92

[4] Европската повелба за локална самоуправа е меѓународен правен инструмент што ги дефинира и штити принципите на локалната самоуправа. Европската Повелба за локална самоуправа е донесена од Советот на Европа во 1985 година.

[5] Гризо Н., Гелевски С., Давитковски Б., Павловска – Данева А.,(2010) Административно право, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје.

[6] „Local Government", International Encyclopedia of Public Policy and Administration – Jay M. Shafritz (ed.). Boulder (Westview Press), 1998, p. 1296.

Првата концепција т.н. теоријата за „приматот на муниципалната власт“, која се појави за време на Француската револуција, беше вметната во Декларацијата од 1789 година, а подоцна беше изразена во белгискиот устав од 1831 година и германскиот устав од 1848 година, кога е муниципалната власт класифицирана во редот на вродени права и е независна од државната власт. Оваа идеја подоцна беше значително ублажена со разбирањето дека локалната самоуправа има своја посебна природа, дека државната власт не ја создала (туку само ја признала) и дека таа ги извршува своите сопствени задачи автономно врз основа на моќта на народот.

Следен, концепт е теоријата за управна децентрализација, која исто така потекнува од Франција, каде што ја најде својата целосна примена. Нејзините креатори тргнаа од искуството на потврдената позиција дека целосно централизирана бирократија, која работи од еден центар и е одговорна за своите постапки, не може успешно да управува со поголема држава. Оваа теорија, исто така наречена „државна теорија за самоуправа“, започнува од фактот дека локалната самоуправа е всушност само еден вид државна администрација. Теоријата била развиена до крајни граници од Рудолф Гнајст, кој негирал избор на некои тела како суштинска карактеристика на локалната самоуправа, давајќи „пројункерски реакционен поим„ на локалната самоуправа и имајќи ја пред себе како модел локална самоуправа во Англија од деветнаесеттиот век. Практична последица од таквото разбирање е телата на централната власт директно да ја контролираат локалната самоуправа. Ова разбирање било од најголемо значење во германското и австриското право пред Првата светска војна, односно во законот на Кралството Југославија пред диктатурата во 1929 година. Оваа група на концепти ја вклучува теоријата за хиерархија на заедницата, т.е. општество, чиј творец е германскиот теоретичар Фон Штајн. Според него, централното претставничко тело на нацијата мора да се заснова на слободна општина, што се подразбира како средство за борба против бирократијата. Сосема е разбирливо дека оваа теорија има најголемо влијание врз организацијата на локалната самоуправа во Германија, како и во земјите што го следеа нејзиниот пример.

Јован Ѓорѓевиќ ги одделува следниве четири основни системи на локална самоуправа:[7]

1. Локална самоуправа заснована врз директно управување од страна на граѓаните;

[7] Đorđević J., (1957) Osnovni tipovi lokalne samouprave, Beograd.

2. Локална самоуправа заснована исклучиво на репрезентативниот систем и принципот на владеење на кабинетот, односно поделба на власта;
3. Локална самоуправа заснована врз репрезентативниот систем и принципот на претседателско, комисиско или раководно правило и
4. Локална самоуправа заснована врз репрезентативниот систем и принципот на комитет или колегијална влада или врз принципот на парламентарна влада.

Исто така, во некои земји се формираат одредени административни единици односно области, кои не претставуваат правни лица, кои немаат рамноправни овластувања (наплата на данок, издавање регулативи и сл.), чии раководители се назначени од централни (државни) општини и чија главна задача е да вршат надзор над работата на општините, како и извршување на некои задачи, по налог и во име на врховните тела. Тие не претставуваат единици на локалната самоуправа - но се, всушност, медијатори, посредници помеѓу локалните и врховните власти кои ја ослабуваат самоуправата на основните локални единици - т.н. локална влада. Терминот *локална управа* има француско потекло и ги означува управните органи во потесните територијални единици на земјата. Овие се всушност органи на локалната самоуправа кои ги извршуваат задачите на управата т.н. извршување на одлуки (регулативи) на локалната самоуправа и задачи доверени и пренесени од повисоки државни или други (регионални, автономни) инстанци. Значи, во прашање е потсистем на системот на локална самоуправа.

Во поширока смисла, локалната самоуправа може да го опфати целиот систем на локално управување (не само органите на локалната самоуправа). Локалната самоуправа, која е разбрана на овој начин, вклучува претставнички тела и тела на локалната самоуправа, како и здруженија на граѓани, стручни, интересни и други организации, што е еден концепт кој сè уште е недоволно научно обработен - концептот на вмрежување (Networking).

Исто така, поимот локална самоуправа треба да се разликува од поимот локална заедница како социолошки поим кој означува одреден социјален систем - група на луѓе кои живеат на одредена територија, што ги поврзува просторната близина, заедничките потреби и активности за нивно задоволување.[8] Тоа е пошироко опкружување во кое локалната самоуправа ги извршува своите активности. Жителите на една потесна

[8] Marinković R., (1998) Lokalna samouprava, Beograd.

територија се интегрирани во социјалниот систем преку четири елементи: домување, работно место, јурисдикција и комуникација.[9] Самиот поим заедница (органско, традиционално потекнува од долго траење, обичаи), што е во спротивност со поимот општество (општество на поединци, поединци обединети од истиот интерес, компромис и сметка) е измислена од германскиот социолог Фердинанд Тенис.[10]

Локалната администрација е дефинирана на неколку различни начини. Денес, локалната самоуправа најчесто се дефинира како *„организиран систем на остварување на правата на локалната самоуправа, преку кој граѓаните во локалните единици директно и преку своите слободно избрани претставници управуваат со јавните работи од директен интерес за локалното население, имаат свои извори на јавни приходи и постапуваат според уставноста и законитоста.„*[11]

Дејвид Розенблум смета дека: јавната администрација е употреба на менаџерски, политички и правни теории и процеси за да се исполнат законодавните извршните и правосудните овластувања на власта за обезбедување на регулаторни и услужни функции за општеството во целост и за некој негов сегмент.

Локална самоуправа е категорија на современите политички системи, но таа нема иста положба и значење во нив. Напротив постојат значајни разлики во статусот и степенот на самостојноста и самоуправноста на единиците на локалната самуоправа во одделени земји на светот. Тие разлики се видиливи и од различни сфаќања за локалната самоуправа.

Во политичката и правната теорија, како и во науката за локална самоуправа постојат бројни дефиниции на локална самоуправа.

George Hillary споменува 94 дефиници од англиското јазично подрачје, класифицирајќи ги во две групи: во првата група, локалната заедница се перципира како облик на општествена интеракција, а втората го става акцентот врз односот на луѓето кон природниот амбиент (еколошка димензија).

[9] Parsons T., (1960) The Principal Structures of Community, Structures and Processes in Modern Society. New York (The Free Press of Glencoe).
[10] Jovanović Đ., (1995) Sunovrat u zajednicu : politička stvarnost jugoslovenskog društva i stilovi života, Niš.
[11] Marinković R., (1998) Lokalna samouprava – stare i nove nedoumice, Institut za političke studije, Beograd.

Според W.Andreson, единицата на власта и локалната власт ги имаат следните обележја: а)територија; б)население; в)организација; г)овластување и функции на управување; е) фискална независност.

Hans Peters во „Прирачникот за комунална наука и практика“, наведува елементи значајни за локалната самоуправа како што се: а) заеднички јавни задачи; б) сопствена одговорност; в) управа во свое име; г) правна личност на заедницата; д) сопствени избрани тела; ѓ) инкорпорирање во државата; е) надзор на државата.[12]

Локалната самоуправа се определува и како власт во локалната зедница која ужива определен степен на слобода во извршувањето на своите права и должности.

Многу други автори наведуваат исти или слични елементи со кои ја објаснуваат локалната самоуправа. Р. Лукиќ ја објаснува локалната самоуправа како облик на демократска децентрализација каде што постојат: а) одредени децентрализирани органи кои ги бира населението кое истовремено се наоѓа под власта на тие, децентрализирани органи“; б) самостојна надлежност на децентрализираните органи, односно право на повисоките органи да ја ценат законитоста, а не целисходноста на нивната работа.

Сите наведени дефиниции ја објаснуваат локалната самоуправа како децентрализиран систем на организирање на одредена територија, а се разликуваат во влијанието на системот на власта кон локалната самоуправа, пренесените надлежности, степенот на самостојноста на локалната самоуправа и улогата на граѓаните во процесот на одлучување во локалната самоуправа. Во оваа смисла може да се истакне дека локалната самоуправа претставува облик на децентралистичко управување каде што граѓаните непосредно или преку претставнички тела и други локални органи што самите ги избираат, одлучуваат за интересите и работите од локално значење во сите сфери на општествено живеење во локалната заедница.

Во политичката и правната теорија, како и во практиката со оглед на различните услови на создавање на локалната самоуправа и специфичниот развиток, не постои единствен термин за нејзино означување. Не се работи за терминолошка стерилност, туку за разлики во сваќањето на локалната самоуправа. Во нашата земја се користи

[12] Денкова Ј., (2019) Административно право и административна постапка, Универзитет “Гоце Делчев”, Правен факултет, Штип.

терминот локална самоуправа, во Германија - Selbstverwaltunt, во Русија - Samoupravlenie, во Англија - Selfgovernment и Local Government, во Франција локална самоуправа (*administration locale*) и во Швајцарија локална автономија, општинска демократија (*Die Gemeindedemokratie*).[13] Во поранешниот Советски Сојуз се употребуваше терминот локални месни органи на државна власт (односно локални совети). И во сите поранешни социјалистички земји на Источна Европа исто така беше во употреба терминот локални органи на државна власт или самиот назив на истите (народни совети, народни одбори, месни народни претставништва). Денес во сите нив е прифатен терминот „локална самоуправа". Во Кина сеуште се употребуваат изразите „народна комуна" и „локални органи на народната власт".[14]

Природата на локалната власт. Во изминатиот период XIX и XX век локалната самоуправа доживува голема трансформација. Тоа се должи на еволуција и развој на човештвото во сите области. Како и секоја институција и локалната власт беше под влијание на напредокот во транспортот, на промените во индустриските методи и во технологијата и на огромните социолошки трансформации.

Функциите на локалната власт значително беа изменети со добриот тренд на власта, со австралиското гласачко ливче или кутија, со непристрасни избори, со употреба на референдум и отповикување, со елиминација на корупцијата и со нагласување на заслугата и на протестанскиот етички принцип во јавната служба, Меѓутоа, низ сите овие промени, основната природа и функција на локалната власт останаа исти.

Во сите фази на развојот на локалната власт таа претставува општествено, економско и политичко подредување на активностите на луѓето онаму каде што тие работат и живеат. Денес, локалната власт се уште претставува ниво на управување што е најблиску до народот и што испорачува услуги кои се дел од секојдневниот живот на народот. Структурите на локалната власт не се појавиле сите одеднаш. Тие еволуирале со текот на времето, како политички реакции на нивниот контекст, општествените и економските промени. Структуралните и социјалните реформи, демографските поместувања и фискалните кризи се примери за ваквите контекстуални промени, кои од своја страна предизвикале значајни трансформации во локалната власт. Структурите на власта се производи на нивниот контекст, при што јавните служби се вградени во

[13] Đurđev A., (1997) Lokalna Samouprava, Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad.
[14] Силјановска –Давкова Г., Митков В., (2000) Локална самоуправа, Магор, Скопје.

овие структури. Така, штом еднаш ќе се постават на своето место јавните служби обично стануваат дел од самиот контекст и тие, колку се погодни претпоставки за менаџирање на градовите и нивните средини, толку се и пречки.

Мноштво видови и облици на власти резултираа од просторно хетерогените барања за се повеке разновидни јавни програми во градовите и предградијата, вклучувајки:

• Социјална помош, јавни вработувања и здравствени услуги;

• Образование, транспорт и јавни објекти;

• Јавен транспорт, патување со авион, паркови и економски развој.

За време на радикалните промени од дваесеттиот век, традиционалните градски услуги беа обезбедувани преку областа за обезбедување на општи услуги според моделот на урбана општина од деветнаесеттиот век. Сите локални власти споделуваат еден уставен статус: Тие се ,, производи на државата,,.

Во една важна судска формулација, судијата Џон Ф. Дилон вели дека локалните власти можат да ги изведуваат само оние активности кои им се специфично дозволени од страна на законодавствата на нивните држави. Ова долгогодишно начело на општинското право е познато како Дилоново правило. Судијата Дилон тврдел дека секогаш кога постои спор во врска со надлежноста на локалната власт да дејствува, тогаш ,,секое оправдано, разумно и сериозно сомнение во врска со постоењето на таквата моќ се разрешува од страна на судовите на штета (на локалната власт) и моќта се одрекува". Оваа пресуда стана дел од еден поголем опис на уставното право кој ја утврдува позицијата на сите локални власти како производи на мислењето на државниот устав: Сите функции на власта им се доделуваат преку државни уставни овластувачки нацрти на одделните видови локални власти. Се разбира секоја држава има различен устав, и оттука локалните власти можат да бидат овластени на различен начин во секоја држава. Општините, покраините, градовите, селата, училишните области и водените области се неколку примери за разновидноста на локалните власти кои можат да бидат дефинирани и овластени различно во сите држави.

Современата локална самоуправа треба да ги има следниве карактеристики:

- мултифункционалност (тесно поврзана со идејата за самостојност),
- дискрециони овластувања (поврзани со капацитетот на локалните самоуправи за иновации),
- овластување на самостојно одаточување,
- репрезентација (единствената институција на власт, освен парламентот, што подлежи на директна периодична легитимација од страна на гласачите).[15]

Важноста на локалната самоуправа е повеќестрана. Тоа ја рефлектира потребата граѓаните да водат деловни активности од значење за нивната заедница преку нивните институции. Исто така, јасно е дека проблемите на основното постоење и условите за живот најпрво се гледаат во таа основна социјална заедница (најелементарна по семејството). Развојот на локалната самоуправа укажува на степенот на децентрализација, но исто така и демократијата на централната власт, вклучувајќи ја и мерката за нејзино почитување на интелигенцијата и способноста на сопствените граѓани да се справат со проблемите што ги опкружуваат. Невозможно е да се оспори фактот, кој го истакна Алексис де Токвил (имајќи ја предвид американската демократија), дека локалната политика е камен-темелник на демократијата, бидејќи овозможува највисок степен на партиципација. Сепак, некои основни начелни обележја на организацијата на власта во локалната заедница може да имаат скриени недостатоци. Аристотел не чувствувал голема склоност кон демократија во Атина од своето време, гледајќи дека необразованото и сиромашно мнозинство немаат капацитет да донесуваат валидни одлуки. Сепак, треба да се има предвид фактот дека Атина беше град-целина во кој се донесените одлуки влијаеле или можеа да влијаат на целото население.

За да постои вистинска локална самоуправа потребно е да бидат исполнети неколку основни услови, односно таа да има:

1. Уставен и законски статус. Локалната самоуправа треба да има уставен односно законски статус, т.е. со закон загарантирана самостојност и самоуправност во политичкиот систем. Во оваа смисла се и определбите на Европската повелба за

[15] Louglin M., (1996) Legality and Locality: The Role of Law in CentralLocal Government Relations. London.

локалната самоуправа, која истакнува дека принципот на локалната самоуправа ќе биде утврден со законодавството на земјата потписничка, и каде е тоа можно - со уставот.

2. Надлежности. Едно од централните прашања на локалната самоуправа е секако прашањето за делокругот на локалната самоуправа. Кога зборуваме за надлежностите, разликуваме стварна и месна.

Стварната надлежност ги опфаќа областите во кои се лоцирани правата и обврските на локалните органи (комунални дејности, образование, социјална заштита, домување и други). Во локалната самоуправа традиционално се вршат работи што се од непосреден интерес за граѓаните кои живеат на подрачјето од локалната заедница (единка). Поради тоа, во многу земји овие работи се нарекуваат работи од влокално значењег. Сосема е разбирливо дека локалните интереси и работи кои претставуваат функција на локалните заедници битно се различни од интересите и работите кои доаѓаат до израз во државата како целина. Додека органите на државата имаат право и должност да се грижат за потребите на општествената заедница на целата државна територија и за регулирањето на односите во неа, дотогаш во локалните заедници се решаваат во прв ред прашања од секојдневниот живот и работа на граѓаните (односно животните прашања на граѓаните).

Месната надлежност ја опфаќа територијата на која се вршат стварните надлежности на локалната самоуправа (пример: месната надлежност на општина Битола го опфаќа градот Битола и селата ..).

3. Финансиска доволност и финансиска автономија. Локалната самоуправа не би можела успешно да се реализира во практика ако локалните единици немаат обезбедени сигурни финансиски средства за остварување на работата од својот делокруг. Но не само што локалната самоуправа мора да има на располагање финансиски средства, туку и органите на локалните единици треба самостојно да располагаат со тие средства. Без тоа, локалната самоуправа станува обична декларација без реално значење во политичкиот систем.

Финансиските средства на локалната самоуправа ги опфаќаат средствата кои изворно им припаѓаат на локалните единици и средствата што ги обезбедува државата. Притоа, државата има право да врши контрола над трошењето на овие другите средства (средствата што таа ги обезбедува). Прашањето за изворите на финансирање на

локалните власти е мошне исцрпно регулирано во Европската повелба за локалната самоуправа. Во неа најпрвин се истакнува дека локалните власти, во согласност со економската политика на земјата, имаат право на соодветни сопствени извори на финансирање со кои располагаат слободно во рамките на своите овластувања. Изворите на финансирање на локалните власти, според Повелбата треба да бидат примерени на нивните должности пропишани со устав и закон. Понатаму, Повелбата определува дека најмалку еден дел од средствата на локалните власти треба да потекнува од локалните такси и други давачки чии стапки, во границите на законот, имаат право да ги утврдуваат локалните власти. Повелбата исто така се залага за тоа дека системите на финансирање врз кои се засноваат изворите на средствата на локалните власти треба да бидат доволно бројни и еластични со цел во најголема можна мера да овозможат усогласување со вистинските промени на трошоците што ги наметнува извршувањето на должностите на локалните власти.

4. Организациона самостојност. Организациска самостојност претставува можност на локалната самоуправа делумно или целосно да ја осмисли својата организација, односно внатрешната структура на органи, со цел да ја приспособи на локалните потреби и да обезбеди ефикасно управување. И Европската повелба за локалната самоуправа им гарантира на локалните единици право на сопствени органи на управата. Во овој контекст Повелбата утврдува принцип, според кој: „Во мера во која тоа не е во судир со поопштите законски одредби, локалните власти имаат можност да ја определуваат својата внатрешна структура, со цел да ја приспособат на локалните потреби и да обезбедат ефикасно управување" Поконкретно, во практиката на речиси секоја современа држава, централните власти законски ја определуваат основната организациона структура на локалната самоуправа (во случајот на Република Македонија тие одлучуваат таа да има Совет, градоначалник и органи на управа), но локалната самоуправа определува каква ќе биде структурата на органите на управата (колку одделенија ќе има, колкав ќе биде бројот на вработените и слично), колку и кои комисии ќе ги има советот, итн.

5. Персонална самостојност. Секоја локална самоуправа, би можела да постигне значителнанефективност доколку има персонална самостојност. Тоа значи дека локалната самоуправа би требало да има можност сама да ги избере сите или голем број од претставниците или вработените во локалните органи. Тоа би било овозможено преку изборниот механизам за претставничкото тело (советот) и извршниот орган (на

пример градоначалникот), со нивна можност да ги именуваат сите останати професионалци и да ги изберат членовите на комисиите на советот. Ова е системот што го познаваат англосаксонските земји, во кој локалните граѓани, а потоа од нив избраните локални функционери ги формираат сите локални органи и тела. За разлика од овој, постои мешовит систем, карактеристичен за Франција и Италија, во кој граѓаните го бираат претставничкото тело (Советот), а државата го именува извршниот орган - префектот. Во вториот случај доаѓа до битно пониско ниво на локална самоуправа, бидејќи преку префектот, државните власти и се мешаат на локалната самоуправа во нејзиното функционирање. Во овој контекст општо правило е органите на локалната самоуправа работите од својот изворен делокруг да ги вршат самостојно и во границите утврдени со закон, при што тие се подложни на надзор од централните органи во поглед на законитоста, но не и во поглед на целисходноста или ефективноста на нивната работа.

6. Учество на граѓаните во локалните процеси. Постоењето на локалната самоуправа подразбира право на граѓаните на одлучување за локалните работи. Овие карактеристики на самоуправата во локалните заедници станаа општоприфатени елементи на поимот на локалната самоуправа изразени во Европската повелба за локалната самоуправа. Инаку ова право на граѓаните се протега на локалните избори, кога тие фактички даваат оценка за работата на од нив избраните претставници во локалните органи во претходниот мандат. Понатаму, тие оперативно учествуваат во работата на локалните органи преку нивната застапеност во помошните тела на органите (комисиите), преку формите на непосредна демократија (граѓанска иницијатива, референдум и друго).

7. Правна заштита. Најпосле, треба да се истакне дека елемент на поимот на локалната самоуправа претставува и правната заштита на локалната самоуправа за која зборува Европската повелба за локалната самоуправа. Во оваа смисла Повелбата истакнува дека локалните власти имаат право на правни средства заради обезбедување на слободното вршење на нивните функции и на почитувањето на начелата на локалната самоуправа востановени со устав или со закон на земјата на која и припаѓаат. Правната заштита на локалната самоуправа и ја обезбедува државата. Во остварувањето на правната заштита на локалната самоуправа предвид доаѓаат постапки пред редовните судови или пред посебните уставни односно управни судови во зависност од тоа како е уредена заштитата во одредени земји. Притоа, правната

заштита на локалната самоуправа се однесува и на правни и физички лица кога тие не сакаат да ги почитуваат нормите донесени од страна на локалната самоуправа, но и на државата кога таа ги крши прописите во однос на правата на локалната самоуправа, кои инаку таа самата ги донела.

1.3.Принципи и стандарди на локалната самоуправа според Европската повелба за локална самоуправа

Европската повелба за локална самоуправа е европски стандард за локална самоуправа, произлезен од најдобрите практики на европските земји. Неговите принципи ја зајакнуваат независноста и улогата на локалната самоуправа и ја поттикнуваат децентрализацијата. Повелбата, усвоена од Советот на Европа во 1985 година, воведува пан-европски стандарди за локална самоуправа кои обезбедуваат и гарантираат политичка, административна и финансиска автономија на локалните и регионалните власти. Локалната самоуправа, според Повелбата, е вистинска и реална можност локалните единици, во рамките утврдени со закон, да регулираат и управуваат, со своја одговорност и во интерес на локалното население, суштински дел од јавноста работи. Повелбата ги нагласува принципите на: децентрализација и деконцентрација на моќта, демократизација, пропорционалност, финансиска независност и солидарност при финансиско изедначување, консултации со локалните власти, принципот на јасност, правна сигурност - судска заштита и правото на здружување. Најважен е принципот на супсидијарност, според кој јавните власти нема да ја преземат власта кога тоа ќе може соодветно и ефикасно да го решат самите граѓани, на најблиско ниво до граѓаните, каде што повисоките нивоа на власт дејствуваат само доколку пониските органи не можат направете го тоа задоволително.

Европската повелба за локална самоуправа ги понуди принципите и критериумите за утврдување на обемот на локалната самоуправа со утврдување:[16]

- дека основните овластувања и должности на локалните единици ќе бидат утврдени со уставот или со закон. Оваа одредба не спречува, во согласност со законот, распределување на овластувањата и должностите на локалните единици за специфични цели,

[16] Lauc, Z .(2005), Lokalna samouprava i građani, Organizacija za građanske inicijative – OGI, Osijek.

- единиците на локалната самоуправа имаат, во законските рамки, слобода да иницираат какво било прашање, доколку не е исклучено од нивната надлежност или доделено на друг орган,

- тој јавен орган ќе се остварува на таков начин што се претпочита да им припаѓа на најблиските органи до граѓаните и дека опсегот и природата на задачата и барањата за ефикасност и економичност мора да бидат земени предвид при доделување надлежност на друг орган,

- надлежностите што им се доверени на локалните единици, по правило, мораат да бидат целосни и целосни, нивното вежба не смее да биде спречено или ограничено од кој било друг централен или регионален орган, освен кога тоа е дозволено со закон,

- во случај централниот или регионалниот орган да делегира овластувања на локалните единици, тие, колку што е можно, слободно ќе ја прилагодат својата примена на локалните услови,

- од локалните единици, колку што е можно, ќе биде побарано навремено, на соодветен начин, за мислење во процесот на подготовка и усвојување на одлуки што директно влијаат врз нив.

Република Македонија ја потпиша Европската повелба за локална самоуправа на 14 јуни 1996 и ја ратификува на 6 јуни 1997, без да направи какви било декларации при поднесување на инструментот за ратификација. Повелбата влезе во сила на 1 октомври 1997 година. Со оваа повелба се гарантира правото на граѓаните на локално ниво да учествуваат во управувањето со работите, самостојно да ги избираат своите претставници во локалната самоуправа и посредно преку своите претставници во телата на локалната самоуправа да одлучуваат за приоритетите и своите потреби.[17] Повелбата ги поврзува европските држави потписнички во однос на зајакнувањето на демократските идеали за управување со државите во Европа, во кои автономијата на локалната самоуправа е основна институција на демократскиот систем на државата. Според Повелбата, единиците на локалната самоуправа треба да имаат услови да регулираат, во рамките на законот, управувањето со дел од јавните работи во интерес на локалното население; да имаат дискреција во спроведувањето на нивните програми

[17] https://akademik.mk/komparativni-sistemi-niz-svetot-za-lokalni-izbori-i-evropskata-povelba-za-detsentralizatsija/

во сите области и во сите прашања што не се во надлежност на други органи со закон; дека централната власт не може да ги ограничи овластувањата доверени со закон на локалните власти; дека локалните самоуправи имаат свои извори на финансирање во рамките на државната политика; да располагаат со своите средства самостојно, итн.[18]

2.ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

2.1.Децентрализација и локална самоуправа

Историјата на развојот на организирани форми на човечки живот претставува континуирана циклична промена на централизираните и децентрализираните видови на уредување на друштвените заедници. Добиени од поширокиот општествен процес на диференцијација на административните институции и организации, децентрализацијата е комплексен концепт кој комбинира статички (како држава) и динамични (како процес) карактеристики. Затоа, децентрализацијата е двосмислена концепција, чии граници не се задоволително дефинирани. Всушност, можно е оваа двосмисленост да придонесе за привлечноста на целиот концепт на децентрализација.

Децентрализацијата е антитеза на централизацијата - друга форма на организирање на работата на државните органи или организации. Идеалот на централизирана држава подразбира дека сите јавни работи се вршат од еден центар, со што се обезбедува единство во управувањето. Овој тип на организација најчесто е симболично претставен во форма на пирамида, на чиј врв се концентрирани функции за донесување одлуки и управување. Оваа конструкција, сепак, има само теоретско значење, бидејќи е практично неизводлива и не постои никаде во апсолутна форма.

За разлика од централизацијата, *децентрализацијата* подразбира зголемување на надлежностите на пониските, периферни државни тела и недржавни институции, додека овие тела и институции остануваат, во одредена мерка, сè уште подредени на повисоките административни инстанци. Така, централизацијата и децентрализацијата се иманентни односи и состојби на супериорност и подреденост, бидејќи само она што е организирано како хиерархиски подреден поредок може да биде одржливо.

[18] Hrženjak J., (2004), Značenje lokalne samouprave za priključenje Hrvatske Europskoj Uniji, Revija za sociologiju, XXXVI, 2005, 1–2.

„Поделбата на работата помеѓу хиерархиски еднакви тела или институции, како што се министерствата на сложена држава и држава во неа, или помеѓу две општини, нема никаква врска со децентрализацијата. невозможно е да се постигне. Затоа, при анализа на државен систем, никогаш не се поставува прашањето дали државата е или не е децентрализирана, туку само во која мера е, или не е. Така, поделбата на централизирани и децентрализирани држави може да се изврши во зависност од тоа кои субјекти ги извршуваат повеќето административни задачи.[19]

Според Келзен,[20] централизацијата и децентрализацијата се основните форми на државно организирање и „сите проблеми на централизација и децентрализација ... се всушност проблеми што се однесуваат на обемот на правните норми и тела што ги создаваат и применуваат“, а може да се зборува за еден правен поредок и за една држава се додека постои барем една основна (централна) норма што се однесува на целата државна територија. Според истиот автор, постои децентрализиран правен поредок како систем на норми кои имаат различни територијални области на важење, со правен поредок кој се однесува само на делумна заедница создадена од тела избрани само од членови на таа делумна заедница.

Децентрализацијата (лат. *de i centrum* - од центарот) треба да се сфати како трансфер на моќта т.е. власта, чиишто трансфер останува под нехиерархиска контрола. Доколку моќта за донесување одлуки (на владата) се пренесе на државните органи и организации под хиерархиски надзор, тогаш станува збор за погрешна, односно административна децентрализација. Од друга страна, вистинска децентрализација е трансфер на владината моќ на недржавни субјекти (тела на локалната самоуправа), кои се под нехиерархиски надзор на повисоката администрација. Ако зборуваме за усвојување закони во материјална смисла, како општи правни акти кои првично/иницијално ги регулираат правните ситуации (односите) на жителите на одреден дел од државата, тогаш може да зборуваме за автономија (грчки збор чие оригинално значење е „само-законодавство“). Овие закони на автономни територијални единици имаат потесен територијален опсег - тие се применуваат во областа што има автономен статус. Сепак, за разлика од државата, автономните единици немаат суверена моќ на принуда на своја територија.

[19] Kostić L., (2000) Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije. Beograd.
[20] Kelzen V. H. , (1951) Opšta teorija prava i države, Beograd.

Автономијата има и свои подвидови. Прва е т.н. општествено-политичка автономија, која постои кога автономните администрации ги извршуваат скоро сите државни работи. За „културната“ автономија се зборува кога работните места од областа на школувањето, образованието итн. се независно регулирани. Третиот тип, т.н. економска автономија, постои кога станува збор за независно управување со економските работи и јавните добра на автономниот регион.

Калзен ги разликува следниве основни степени на децентрализација: административна децентрализација, децентрализација преку локална автономија, децентрализација во форма на автономни покраини и федерални држави, како највисок степен на децентрализација во домашното право.

Формите во кои може да се случи децентрализацијата се: **територијална и нетериторијална** (чии подвидови се **реална/стварна и персонална децентрализација**). Кога станува збор за територијалната децентрализација (или самоуправување), на територијалната единица и се доверени два вида задачи: првата од сопствениот автономен опсег, обично заснована на уставот и законот, и втората од пренесената рамка, која им е доверена од државните органи. Територијалната децентрализација понатаму е класифицирана во **едноставна/проста и потенцирана.** Едноставната децентрализација е вид на територијална децентрализација каде потесните територијални единици (да речеме општините) се подредени само на највисоката единица - државниот врв, а во потенциран облик на територијална децентрализација тие се подредени на хиерархиски повисоките територијални делови на државата (на пример региони). Наспроти територијалната, во реална или стварна децентрализација (или само-управување) извршувањето на одредена активност се делегира, на пример, од едно на друго централно тело (со воспоставување односи на супериорност и подреденост) или, при формирање на разни јавни комунални претпријатија, општинските задачи се делегираат на оние организации, кои, всушност, им го доверуваат вршењето на јавните овластувања. Развојот на јавните услуги особено придонесе за овој втор вид на децентрализација. При лична децентрализација, станува збор за делегирање на работни места (обично од страна на државата) на една, заеднички карактеристики на меѓусебно поврзана група на лица (членови од иста професија, религија, итн.). Таквата група ќе ги извршува доверените задачи преку своите автономни тела (т.н. културно-образовна автономија).

Понатаму, децентрализацијата може да се класифицира во **нормативна, управна и судска,**[21] во зависност од видот на власта што е предмет на трансфер во децентрализираните целини.

Близу до концептите на централизација и децентрализација е концептот на **деконцентрација**, кој во смисла на принципот на работа на една организација започна да се користи во средината на 19 век.

Деконцентрацијата претставува пренос на надлежности од центарот на еден државен орган (министерство) на подрачните единици на истиот орган. Тоа значи, дека подрачните органи, на пример, на Министерството за здравство, според регулатива која ја донел Министерот, имаат право да доделуваат средства на лица кои ќе се лекуваат надвор од државата. Значи, Министерот го препуштил одлучувањето на подрачните органи на министерството (кои се лоцирани во поголемите градови - Битола, Штип, Велес, Прилеп, Куманово, итн), претходно донесувајќи прецизна регулатива за тоа како да постапува неговата администрација во поглед на остварувањето на овие права на граѓаните.[22]

Мотивот за деконцентрацијата лежи во фактот што таа обезбедува повисока ефикасност и рационализација на трошоците. Во случај административната услуга да е централизирана, потенцијалниот корисник, на пример граѓанин од Кичево, или ќе треба да оди до Скопје за да го оствари своето право, поради што губи и време и пари, или ќе го поднесе барањето за средства за лекување во Кичево, а подрачниот орган ќе треба да го проследи истото до Скопје, поради што граѓанинот ќе изгуби време а и административните трошоци ќе бидат поголеми ако предметот се проследува од Кичево до Скопје и назад. При деконцентрацијата, услугата се добива од државниот орган во местото од каде што се граѓаните кои ги остваруваат своите права, со што се штедат и време и пари. А, Министерот е тој, што преку својата административна контрола може да види дали локалните службеници ги почитуваат прописите што ги донел тој, како извршен орган. Во прилог на неговата можност за контрола лежи и фактот што Министерот има регулативна моќ и може во секое време да ги зголеми или намали правата на неговата администрација во подрачните единици.

[21] Popović V. S., Petrović M., Marković B., (2002) Upravno pravo (opšti deo). Beograd.
[22] Тодоровски И., Кекеновски Ј., (2011) Локална самоуправа, авторизирани предавања, Правен факултет Кичево, Кичево.

Сега да се обидеме да утврдиме, каде се разликите помеѓу овие два феномена - деконцентрација и вистинска децентрализација? Можеби разликата треба да се бара во фактот дека децентрализацијата се рефлектира во основањето на правни лица за вршење на децентрализирани активности, додека деконцентрираните надлежности немаат правна личност и се дел од државата како правно лице? Дали линијата на обележување е постоењето или непостоењето на правото да се даваат задолжителни упатства на повисоки (централни) пониски (регионални) тела? Дека клучната разлика не лежи во поголема финансиска независност на пониските единици?

Иако секое од овие прашања е значајно, одлучувачкиот критериум за разликување помеѓу децентрализацијата и деконцентрацијата треба да се бара во степенот на моќ на персоналот од централна до пониска администрација. Ако службениците на пониските административни единици се во служба на централната администрација, која има право да ги назначува и заменува независно, тогаш можеме да зборуваме само за деконцентрација. Ако, пак, ова право им припаѓа на службени лица или граѓани од ниската административна ќелија, тогаш станува збор за децентрализација (или самоуправа).

Делегација. Делегацијата е форма на пренос на надлежности од централната на локалната власт, времено и по пат на договор. Мотивот може да лежи во поефикасно или поевтино вршење на некои надлежности од страна на локалните власти. Имено, државниот орган од народната одбрана, може регрутирањето да го префрли од своите подрачни единици на локалните органи, доколку овие понудат за помали средства да ги извршат тие услуги. Притоа, државниот орган, заедно со обврските на локалниот орган му префрла и финансиски средства за извршување на обврските, но има право во целост да го контролира, онака како што е зацртано со договорот, што начелно опфаќа контрола на законитоста, или контрола дали локалниот орган ги почитува законските и договорните обврски, и контрола на ефективноста, односно за кое време и со какви трошоци локалниот орган го реализира договорот.[23]

Деволуција. Деволуцијата преставува целосно пренесување на надлежностите од централно на локално ниво. Мотивот може да лежи во претпоставено поцелисходното вршење на работите од страна на локалните органи. Случај е кога финансирањето и

[23] Тодоровски И., Кекеновски Ј., (2011) Локална самоуправа, авторизирани предавања, Правен факултет Кичево, Кичево.

управувањето со средните училишта ќе се пренесе од централно на локално ниво. Централната власт се ослободува од еден низ на оперативни обврски, а локалната самоуправа се здобива со можност, преку граѓаните да управува поефективно со системот. Во случајот на деволуцијата, државата ја контролира законитоста, но не и ефективноста или целисходноста на локалното делување.[24]

2.2.Предности и недостатоци на децентрализацијата

И двата принципа, централизацијата и децентрализацијата, имаат свои добри и лоши страни, со тоа што предностите на едниот да бидат вообичаено недостатоци на другиот.

Предностите на централизацијата при донесувањето одлуки вклучуваат: 1. јасен и точен поглед на целината - целите, задачите и интересите на целата држава или организацијата со која управува; 2. изводливост на долгорочно планирање (одделување од тековните потреби на составните единици); 3. обединување на посебни интереси и нивно интегрирање во единствена целина; 4. единственост на процедурите на целата државна територија и 5. забрзување на постапката за донесување одлуки, односно полесно и посоодветно користење на информатички и комуникациски технологии. „Системот за централизација е едноставен; не е скап; значи силна, фокусирана, административна власт; има непобитен надмоќ над системот на децентрализација во сите прашања во кои треба да има многу планови и методи; воопшто, според овој систем, работите се водат со поширок поглед и посилно чувство за големи државни интереси, бидејќи се води од височина и од далеку “

Лошите страни на централизацијата се: 1. закана од бирократизација и одвојување на телото за донесување одлуки од врвот на хиерархиската скала од регионалните единици кои се во директен контакт со граѓаните; 2. намалена ефикасност на донесување одлуки - врвот на државната организација станува „тесно грло“ при донесувањето одлуки; 3. бавен, незаинтересиран, крут и стереотипен пристап кон имплементација на одлуки од пониски организациони единици (поради незнаење на причините и мотивите за донесување одлуки) - како резултат на што пониските

[24] Тодоровски И., Кекеновски Ј., (2011) Локална самоуправа, авторизирани предавања, Правен факултет Кичево, Кичево.

единици постојано бараат дополнителни упатства и директиви од горе и 4. бледнее иницијатива на пониските единици.

Од друга страна, постојат одредени **предности на децентрализацијата**, кои, сепак, немаат универзално значење. Тоа го олеснува „прилагодувањето кон локалните потреби и спречува прекумерна униформност во државниот живот“. Децентрализацијата е значаен фактор во демократизацијата на правниот и политичкиот поредок на една држава. Носителите на одлуки се поблиску до предметот на донесување одлуки, особено во случај на територијална децентрализација, а постапките за донесување одлуки се полесни и поедноставни за насочување поради поедноставната организација на под-националните административни надлежности. Исто така, откривањето грешки е лесно и брзо - поради поголема транспарентност на работните перформанси, а комуникацијата на повисоки и пониски инстанци е поедноставна.

Успехот во спроведувањето на децентрализацијата зависи од многу факти. Прво, децентрализацијата не е можна без соодветно ниво на материјален статус. Статистичките анализи покажуваат дека децентрализацијата може правилно да се спроведе и да доведе до зголемување на нивото на приход само доколку државата претходно достигнала одредено ниво на развој. Милан Матиќ во одредницата „Демократија“, Енциклопедија за политичка култура, наведува дека С.М. Липсет во својата студија „Политички човек“ го наведува принципот дека земјите што не надминале одредена граница на бруто приход по глава на жител (500 американски долари по глава на жител) немаат ниту минимални услови за демократија . Истото важи и за децентрализацијата. Неговиот успех е многу помалку загрозен во категоријата земји со среден или висок приход. Во земјите со понизок и низок приход, децентрализацијата не може успешно да се спроведе, бидејќи тоа неизбежно води кон понатамошна диференцијација на државната организација, нејзино неединство преку создавање мрежа на невладини тела и организации, со голема и барачка бирократија, која треба соодветно да се финансира од локалната јавност приходи (даноци и такси) генерирани со оданочување на развиената регионална економија и граѓани со одреден степен на богатство. Исто така, предуслов за успех на децентрализацијата е соодветната култура и свесност за единството на граѓаните на одредена територија. Доколку не ги платат правилно своите обврски, пред се од финансиска природа, може да се доведе во прашање независното финансирање на работата на децентрализираните

самоуправи, како и нивната успешна и ефикасна работа. Доколку граѓанството не се оддалечи од ситуацијата што може да се окарактеризира како „агрегат на приватни лица“ што се движат во кругот на самодоволност на нивните интереси, со децентрализираните државни единици неизбежно ќе управува локална плутократско-бирократска олигархија, која слепо ќе манипулира со подредените граѓани. Затоа, доктрината нагласува дека „и покрај сите неолиберални тенденции, државата е сè уште единствениот гарант за внатрешната и надворешната безбедност, личната и имотната сигурност на граѓаните, важен фактор во управувањето со економските и финансиските текови и последната поддршка за социјално загрозените“. Значењето на децентрализацијата не е во дестабилизација и распаѓање на државата, туку во наоѓање хармонија помеѓу посебното (локално и регионално) и општото (државата) “.[25]

Реми Прудом, во својот труд „За опасностите од децентрализацијата“ (напишан за Светска банка) наведува низа негативни последици до кои може да се доведе децентрализацијата. Според него, децентрализацијата може да има негативно влијание врз ефикасноста на работата на една државна организација, а суштината на децентрализацијата треба да се рефлектира во зголемувањето на ефикасноста. Потребите и желбите на жителите од различни области на една држава често се разликуваат едни од други. На пример, ако жителите на општината А сакаат поголема рекреација, а жителите на општината Б повеќе образование, општата правна мерка за тоа како да се обезбедат услуги за рекреација и образование, која не ги зема предвид локалните специфики, нема да ги задоволи жителите на ниту една од овие две општини. Но, децентрализираната распределба на ресурсите подобро ќе го задоволи побарувачката на двајцата и со тоа ќе ја подобри благосостојбата и на едните и на другите. Децентрализираниот систем ќе го подобри просперитетот затоа што подобро одговара на карактеристиките на различните општини. Сепак, недостаток на ваквата децентрализација е тоа што таа е целосно концентрирана на ефикасноста на побарувачката, а истовремено се игнорира ефикасноста на понудата. Обезбедувањето услуги од централните власти исто така треба да биде прилагодено на локалните потреби. Нема причина да ги обезбедуваме сите услуги подеднакво. Повисоките нивоа на управување можат да одговараат на обезбедувањето на нивните услуги со потребите на населението, како што тоа го прават националните или мултинационалните

[25] Martinović A., Ustavno-pravni (politički) i upravno-pravni smisao decentralizacije. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, I -3/2000- 2001, str. 184.

компании и приватните компании со векови. Иако телата што ќе обезбедат прилагодување на услугите кон локалните потреби, во случај на централизирање на нивните перформанси, не се директно избрани од граѓаните, може да има други механизми како што се деконцентрација, механизми за проценка, истражувања и истражувања, кои ќе се применуваат за прилагодување на активностите кон потребите на населението.

Според споменатиот автор, стандардните пристапи кон децентрализацијата не кажуваат ништо или скоро ништо за т.н. ефикасност на производството на децентрализација, бидејќи се претпоставува дека подобрувањето ќе се случи затоа што понудата подобро ќе ја задоволи побарувачката. Оваа претпоставка се заснова на резултатите од студијата на приватниот сектор, но не може автоматски да се примени на јавниот сектор. Прашањето на кое сè уште не е одговорено е дали локалното обезбедување на услуга е поефикасно и поефективно од националното? Една од причините зошто одговорот на прашањето не е едноставен е тоа што обезбедувањето на одредени услуги на локално ниво може да вклучува работни места од доменот на т.н. економии на обем. Дури и најголемите поддржувачи на децентрализацијата признаваат дека бизнисот во доменот на економијата на обем не треба да се децентрализира. Кога станува збор за работните места во доменот на економијата на обем, работите се нешто понејасни. Во вториот случај, државните бирократии исто така може да бидат поуспешни во правењето економии од обем, но проблемот е дополнително комплициран од процесот на приватизација. Во повеќето земји, од добри причини, границите помеѓу приватниот и јавниот сектор при обезбедувањето услуги се менуваат, а сферата на вршење на услуги од страна на органите на државната управа што не се државни се намалува. Овој процес е исто така последица на децентрализацијата. Најдобрите луѓе ја напуштаат јавната служба, моралот опаѓа, се губи чувството за вршење јавна служба и исчезнаа инвестициите во истражување и развој. Прудом ја поддржува својата теза со примерите на Франција и Бразил.

Децентрализацијата автоматски го зголемува нивото на *корупција* во дадена земја. Овој автор иронично забележува дека ова само по себе не мора да биде лошо, бидејќи придобивките од децентрализираната корупција ќе бидат подобро распоредени отколку во случајот на централизирана корупција. Сепак, корупцијата е скапа затоа што доведува до зголемени несакани ефекти во обезбедувањето јавни услуги, бидејќи мора да се спроведат антикорупциски стратегии и затоа што корупцијата често им дава

предност на неефикасните и застарени технологии и губи многу време. Корупцијата е тешко да се измери и процени, а локално ќе се зголеми од повеќе причини: локалните политичари и бирократи ќе бидат под влијание на локалните интересни групи (чии пари и гласови сметаат) особено во прашањата за одаочување и лиценцирање. Исто така, нивото на слободна одлука (дискреција) е повисоко на локално отколку на национално ниво. Националните бирократи се движат од место до место за време на нивната служба и им е потешко да воспостават неетички врски со локалните интересни групи. Исто така, корупцијата честопати бара соработка на бирократи и политичари, а локално има помалку разлики меѓу нив. Контролата и надзорот на работата од страна на јавноста и медиумите обично се развиваат многу подобро на национално отколку на локално ниво. Примери за зголемена корупција на локално ниво се Франција и Италија. Сите откриени (идентификувани) случаи на корупција во овие земји во последните неколку години се случија на локално ниво.

Децентрализацијата на даноците и јавните приходи исто така може да ги зголеми разликите во однос на прераспределбата на стоките и на тој начин да ја забрза сегрегацијата, односно да ја зголеми конкуренцијата помеѓу одделни области во истата држава до деструктивност. Историјата на локалните самоуправи во САД ги илустрира механизмите за зголемување на разликите меѓу одредени области.

Децентрализираните системи можат да го отежнат спроведувањето на макроекономските мерки и со тоа да ја загрозат стабилноста на државната економија. Во многу случаи, фискалните мерки на децентрализираните единици на управување дејствуваа спротивно на мерките на фискалната политика на централната власт. Примери се Велика Британија и Аргентина во 80-тите години на минатиот век. Исто така, во многу земји, мерките на локалните власти беа под влијание на т.н. политички циклуси: пред избори, даноците се намалуваат и трошоците се зголемуваат, и обратно.

Прудом, исто така, наведува неколку принципи за успешно подобрување на положбата на населението и државата, кои се „надвор од централизацијата и децентрализацијата“. Според него, покорисно е трошоците да бидат нешто поцентрализирани од даноците, што е правило во сите развиени земји на Запад.

Тој исто така смета дека трансферот на средства од централно на регионално ниво е секогаш добредојден и корисен. Во многу земји, трансферите на средства претставуваат повеќе од 10 проценти од јавната потрошувачка на централната влада и

повеќе од една третина од приходите на владата. Во земји како што се Италија и Холандија (со добро развиени и разумно ефикасни локални самоуправи), трансферите претставуваат повеќе од 90 проценти од приходите (ресурси) на локалната самоуправа. Механизмите за грант преку централно контролирани средства се применуваат во многу, првенствено развиени земји, како што се Велика Британија на Велика Британија и Северна Ирска, Франција, Германија, Јапонија и Кореја. Трансферите исто така можат да ги ублажат негативните ефекти од децентрализацијата врз стабилизацијата. Сепак, тие веројатно не можат да се користат за зголемување на ефикасноста на децентрализираните единици.

Во трудот за опасностите од децентрализацијата, понатаму било посочено дека големината на населението во одредена област мора да се земе предвид при утврдување на начинот на децентрализација. Децентрализацијата ќе биде поуспешна во населените земји каде единиците од втор степен се население поголемо од многу мали земји. Истото важи и за големината на територијата. „Во големи земји како Бразил, особено ако комуникацијата е тешка, децентрализацијата е попосакувана отколку во малите земји како Јамајка.“ Така, во територијално-географски диференцираната децентрализација, клучот е концептот на критична маса. За децентрализираните единици да бидат ефикасни и да придонесат позитивно за развојот на една област, тие мора да бидат доволно големи и во однос на населението што ги живее и во однос на активностите што ги извршуваат и приходите што ги остваруваат. Критичната маса може да се зголеми со соодветна обука на локалните службеници и зајакнување на регионалните институции. Децентрализацијата на бизнисот во мали и слаби единици веројатно нема да биде успешна.

Успешната децентрализација подразбира и различен третман на различни работни места на регионалните единици. Различни урбани или локални услуги имаат различни карактеристики. Овој проблем го истражуваше Кристин Кесидес (1992) кога се занимаваше со прашањето на приватизацијата. Слично истражување може да се направи на сектори и услуги кои можат полесно да се децентрализираат. Во таа смисла, три карактеристики се особено важни: 1) надворешниот ефект на извршување на услугата 2) рентабилноста на извршувањето на задачите на услугата 3) и техничката способност на задачите на услугата (технички и менаџерски способности потребни за нивно извршување). Со анализа на овие карактеристики за индивидуални работни места, Прудом утврди кои работни места се најпогодни за децентрализација.

Исто така, извршувањето на секоја од јавните услуги е резултат на комплексен сет на функции, од кои секоја е предмет на децентрализација (не е потребно да се децентрализира целата услуга). Можно е да се поделат на шест различни функции: 1) планирање на инвестиции (најсоодветен извршител е државата) 2) избор на инвестиции (најсоодветен извршител е регионална единица) 3) изградба на објекти (најсоодветен извршител е приватниот сектор) 4) употреба и регулирање на објектите е регионална единица) 5) одржување на објекти (овие задачи најефикасно ќе се извршуваат во просториите) и 6) надзор и контрола на услугата (најсоодветен извршител е државата). Затоа, не е потребно сите функции за секој вид на услуга да биде во рацете на локалното ниво на власт. Исто така, за дадена јавна служба во дадена јавна област, посакуваниот степен на децентрализација ќе варира од функција до функција. Во многу, ако не и во сите видови јавни услуги, ќе треба да бидат вклучени две или три нивоа на власт истовремено, со различни нивоа на влада кои имаат различни, подеднакво легитимни причини за учество. Како пример, доволно е да се спомене службата за основно образование. Така, некои од опасностите од децентрализацијата се потенцирани во овој труд. Прво, придобивките од децентрализацијата во ефикасното распределување на ресурсите не се толку очигледни. Второ, овие сомнителни предности може да носат трошоци во однос на ефикасноста на производството, иако оваа теза бара повеќе емпириско истражување. Она што е несомнено е дека децентрализацијата негативно влијае на процесите на прераспределба и стабилизација. Трето, децентрализацијата ги прави редистрибутивните мерки (меѓучовечки или интердисциплинарни) потешки, ако не и невозможни. Конечно, програмите за макроекономска стабилизација се потешки за спроведување поради фискалните мерки на субнационалните влади, доколку се спротивни на националните мерки. Аргументот развиен во оваа анализа може да ни помогне да видиме какви реални избори претстојат. Овие избори не се однесуваат толку на прашањето дали воопшто треба да се децентрализира, туку на кои функции, кој сектор и во која област (област) може најуспешно да се децентрализира. Понатаму, во многу случаи, вистинското прашање не е дали одредена функција треба да ја извршува државната, регионалната или локалната власт, бидејќи услугата мора да се обезбеди со учество на сите три нивоа на власт, но вистинскиот предизвик е изнаоѓање на адекватен начин за организирање на заедничка служба.

3.ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО РСМ



Повеќевековниот процес на раѓање и историски развиток на локалната смоуправа поминувал низ различни фази во кои оваа институција го менувала својот изглед и карактер. Меѓутоа, денес во европските земји, на локалната самоуправа се гледа како на најблиска политичка институција до граѓаните која им овозможува непосредно и реално учество во вршењето на власта. Тргнувајќи од ваквото стојалиште кое особено доаѓа до израз во Европската повелба за локалната самоуправа од 1985 година, во Република Македонија локалната самоуправа претставува *materia constitutionis*. За македонскиот Устав таа е *conditio sine qua* на демократијата, противтежа на централната власт.[26]

Република Северна Македонија има долга традиција на локална самоуправа која датира од пред повеќе од 60 години, а со уставен статус се здоби во 1946 година. Веќе во тоа време општините имаа широк опсег на надлежности и независен извор на приход, како и систем на директно учество на граѓаните во активностите на општинските комитети. Во текот на 1950-тите и 60-тите се спроведени многу промени, вклучувајќи воведување на локални референдуми, територијални реформи, подобрувања во испораката на услуги и овозможување месните единици да извршуваат согласно општинските статути.

Во текот на 1970-тите и 80-тите општините во Р.Македонија беа големи и имаа широки ингеренции, вклучително и во областа на економијата и цивилната заштита. Во извесен

[26] Давитковски Б., и Павловска Данева А., (2018) Административно право – прв дел (материјално право), Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје.

период функционираше двостепен систем со општини и окрузи. Сепак, големите општини честопати се чинеа оддалечени од потребите на граѓаните и во исто време се прошируваше јазот помеѓу развиените и помалку развиените општини. Според тоа, овој наследен модел на локална самоуправа се покажа како несоодветен и рестриктивен во смисла на развојот. Истражувањето покажа дека додека една третина од општините беа развиени, исто толку беа недоволно развиени.

Постепеното отстапување од југословенскиот модел на самоуправување и распадот на Југославија создадоа потреба за поинаков пристап. Независноста создаде потреба за консолидирање на моќта во централната држава. Според тоа, транзиционите реформи на системот на локална самоуправа во Р.Македонија беа иницирани откако земјата се стекна со независност со усвојувањето на Уставот во 1991. Иако со него се гарантираше правото на локална самоуправа како уставна основа и автономијата на општините, моќта на општините во исто време беше редуцирана со централизирани надлежности. Уставот на РМ содржи цела глава (глава 5) посветена на локалната самоуправа (чл. 114-117),[27] каде што на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа како политичко право. Уставот на РМ инаугурира едностепена локална самоуправа. Покрај општините како единици на локалната самоуправа, Уставот предвидува градот Скопје да претставува посебна единица на локалната самоуправа чија организација се уредува со посебен закон, но тоа не влијае врз едностепеноста на локалната самоуправа кај нас, бидејќи градот Скопје не се јавува како единица од втор степен во однос на општините на Република Македонија.

Периодот на транзиција од 1991-1999 опфати неколку иницијативи за измена на системот на локална самоуправа, што резултираше со првиот Закон за локална самоуправа (1995), Законот за територијална поделба и определување на подрачјата на единиците на локалната самоуправа (1996), со кој бројот на општините се зголеми од 34 на 123, Законот за град Скопје (1996) и ратификација на Европската повелба за локална самоуправа (1997).

Првиот македонски Закон за локална самоуправа е донесен во 1995 година со цел да се доразработи идејата на уставотворецот за конечно напуштање на стариот комунален систем и установување и изградба на системот на локална самоуправа. Очекувањата од овој Закон беа пронаоѓање на организационен облик преку кој граѓаните ќе ги

[27] Устав на РМ, чл.114-117.

задоволуваат своите потреби и интереси со помалку органи и тела, а со повеќе конкретни програми со економски, социјални, културни, еколошки и пред се комунални содржини. Целта на донесувањето на овој Закон беше воспоставување систем кој ќе произлегува од сопственоста, економските и производни односи својствени на пазарната економија и европските стандарди за демократијата. Понатаму, се очекуваше дека општината како единица на локалната самоуправа ќе стане просторна и урабана заедница и политичкоекономска целина, во која ќе се создаваат услови за пошироко и подлабоко усогласување и изразување на заедничките потреби и интереси на граѓаните во таквата заедница. Меѓутоа, анализата на севкупните состојби во локалната самоуправа укажа на бројни недостатоци, неправилности и недореченост во законската регулатива и неповолни состојби во нејзиното остварување. Тие се сретнуваа особено во областа на надлежностите, урбанистичкото планирање и развој, финансирањето и односите во локалната самоуправа.

Понатаму, во текот на 1990-тите беа направени значителни измени во изборниот систем, кадешто моделот на индиректни избори беше заменет со систем на директни избори и организационата структура на општините беше променета со воведувањето на систем градоначалник-совет, при што градоначалниците, како и советите се избираат директно од гласачите. Во исто време, локалните надлежности и посебно изворите на финансирање беа значително намалени.

Доцните 1990-ти сведочат за почетоците на реформскиот процес кон поголема автономија на локалната самоуправа. Кон крајот на 1998 беше формирано Министерството за локална самоуправа, а во 1999 беше усвоена стратегија за децентрализација.

3.1.Органи и акти на локалната самоуправа

Во рамките на надлежностите утврдени со Уставот и Законот за локалната самоуправа во единиците на локалната самоуправа се основа совет на општината, односно градот Скопје. Како надлежности на советот се набројуваат донесување на статут на општината/градот Скопје, донесување на одлуки и други акти, донесување на просторен и основен и детален урбанистички план, како и буџет и завршна сметка за извршување на буџетот. Општината/градот Скопје распишува референдум, основа

општински органи, организации, служби и фондови, го избира и разрешува претседателот на советот исто како и потпретседателот, ги избира, именува и разрешува носителите на други јавни функции во општината, врши надзор над работата на општинските органи, организации, служби и фондови и ги поништува и укинува актите на органите на советот на општината, го обезбедува извршувањето на законите и другите прописи за кои е овластено од Републиката, донесува деловник за својата работа и врши и други работи утврдени со Уставот, законот и статутот на општината.

Советниците имаат право и должност да присуствуваат и да учествуваат во работата на советот и на неговите работни тела како и да ги остваруваат другите права и должности утврдени со статутот на општината и другите општи акти, а во согласност со Законот за локалната самоуправа.

Советот како орган на општината, односно градот Скопје донесува статут на општината и статут на градот Скопје. Статутите се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број советници на собранието, односно советот. Со статутот на општината односно на градот Скопје се определува организацијата на органот како совет и бројот на советниците на граѓаните во органот. Советот на општината го сочинуваат претставници избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Бројот на претставниците во собранието односно советот на општината се определува со статутот на општината, со оглед на развиеноста на општината и бројот на населението. Претседателот на советот, го избира советот на општината/градот Скопје од редот на советниците. Тој раководи со седниците, се грижи за организацијата и работата на советот и ги извршува работите определени со закон и со статут на општината. За својата работа претседателот одговара на советот на општината.

Советот на општината именува секретар на советот. Вршењето на таа функција е неспоива со вршењето на друга јавна функција и професија или со членување во политичка партија. Секретарот за својата работа му одговара на советот. Начинот на утврдување на неговата одговорност се определува со статутот на општината.[28]

Извршен орган на општината/градот Скопје е **градоначалникот** кој се избра на општи и непосредни тајни избори. Градоначалникот ги извршува следните работи: предлага

[28] Давитковски Б., и Павловска Данева А., (2018) Административно право – прв дел (материјално право), Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје.

одлуки, други прописи и општи акти што ги донесува советот, како и начин на решавање на одделни прашања од негова надлежност; донесува решенија во управна постапка; го обезбедува извршувањето на одлуките, другите прописи и општи акти на советот; се грижи за извршување на законите, другите приписи и општи акти на Републиката чие извршување и е доверено на општината; предлага програми и планови, буџет и завршна сметка што ги донесува советот; врши и други работи утврдени со статутот и одлуки на општината.

Бројот на членови во Советот во дадена општина зависи од бројот на жители во таа општина. Тој не може да биде помалку од 9 или повеќе од 33 членови, како што е наведено подолу:

Табела 1.Број на членови на општински совет по број на жители во општина

ЖИТЕЛИ НА ОПШТИНАТА	ЧЛЕНОВИ НА СОВЕТ
до 5000	9
од 5001 до 10000	11
од 10001 до 20000	15
од 20001 до 40000	19
од 40001 до 60000	23
од 60001 до 80000	27
од 80001 до 100000	31
преку 100000	33

Советот на општината во вршењето на работите од своја надлежност донесува одлуки, решенија, заклучоци, препораки, програми, планови, насоки и други општи акти во согласност со законот. Одлуките на советот се однесуваат на прашања со кои поблиску се уредува надлежноста на советот или се утврдуваат мерки за извршување на законите и другите прописи, кога за тоа со закон е советот овластен и одлучува за внатрешната организација на советот. Советот донесува решенија за именување и назначување, односно разрешување од должност на функционери и раководни работници и кога се решава за други прашања од негова надлежност. Советот донесува заклучоци по прашања што ги претресува на седници и ги определува задачите на органите, организациите, службите и фондовите на советот. Во препораките се изложува ставот на советот за работа од делокругот на други органи и организации, претпријатија, установи и други субјекти. Програмите, пак, содржат насоки за развој на одделни дејности во однос на работите од надлежноста на советот. Советот исто така донесува

планови за конкретизација на програмите и насоки за извршување на прописите и другите акти што ги донесува.

Градоначалникот на општината донесува решенија (конкретни административни акти) во административна постапка во прв степен. Со нив тој одлучува за остварувањето на конкретни права, обврски или правни интереси на гаѓаните од територијата на неговата општина, кои се предвидени во закон или друг општ акт, а се во надлежност на локалната самоуправа. Против решенијата на градоначалникот, дозволена е жалба, по која одлучува соодветното министерство. Доколку жалбата, изрично со некој законски пропис не е допуштена, тогаш таквото решение на градоначалникот е конечно и против него, незадоволната странка може да покрене со тужба управен спор пред Управниот суд.

3.2.Финансирање на локалната самоуправа

Многу важен фактор за развој на локалната самоуправа е системот за финансирање. Суштината на локалната самоуправа ќе зависи од него. Општината мора да има финансиски средства. Доколку нема, не можеме да зборуваме за независност на локалната самоуправа и воопшто за самоуправа. Ова станува еден од европските стандарди. Од друга страна, целиот даночен систем треба да го рефлектира партнерството меѓу централните и локалните власти, на сите нивоа во дистрибуцијата на стоки и пари. Нормативната децентрализација треба да оди заедно со финансиската и фискалната децентрализација, што треба да создаде услови за стабилен и одржлив економски раст на локалната самоуправа. За таа цел, клучното прашање е трансфер на средства на локалните самоуправи и развој на капацитет за управување со тие средства. Од друга страна, системот за пренесување на буџетски (државни) средства до локалните самоуправи треба да биде јасен и транспарентен.[29] Во Законот за локална самоуправа[30] беше реформиран системот за финансирање на локалната самоуправа во смисла на фискална децентрализација. Расположливите средства за локалните самоуправи беа значително зголемени, а истовремено и разликите во износот на средствата меѓу нив беше зголемен.

[29] Горчиќ Ј., (2013) Фискална аутономија, финансирање развоја регионалне и локалне самоуправе и ставови ЕУ, Институт за пословне финасије, Београд.
[30] "Сл. весник на Р Македонија" бр.5 од 29.01.2002 год.

Општините и градот Скопје во вршењето на работите од изворната надлежност на локалната самоуправа се финансираат од сопствени извори на приходи определени со закон, а како дополнителни извори на приход, под услови определени со закон, можат да користат и средства на Републиката (републичкиот буџет).

Значи, како што е кажано, за вршење на работите на локалната самоуправа општините се финансираат од сопствени извори на приходи определени со закон и тоа од средства остварени од данок на промет на недвижности и права данок на имот, данок на приходи од имот, комунални такси, дел од данок на промет на производи и услуги определен со закон и од други извори на приходи определени со закон.[31]

Доколку за вршење на работите од изворната надлежност на општината и недостигаат средства, тие се обезбедуваат од средства од Републиката определени со Републичкиот буџет.

Со буџетот на општината се утврдуваат средства за задоволување на заедничките потреби во општината за финансирање на функционирање на советот и на другите органи на општината, како и за други потреби на општината утврдени со закон и со одлука на советот на општината.

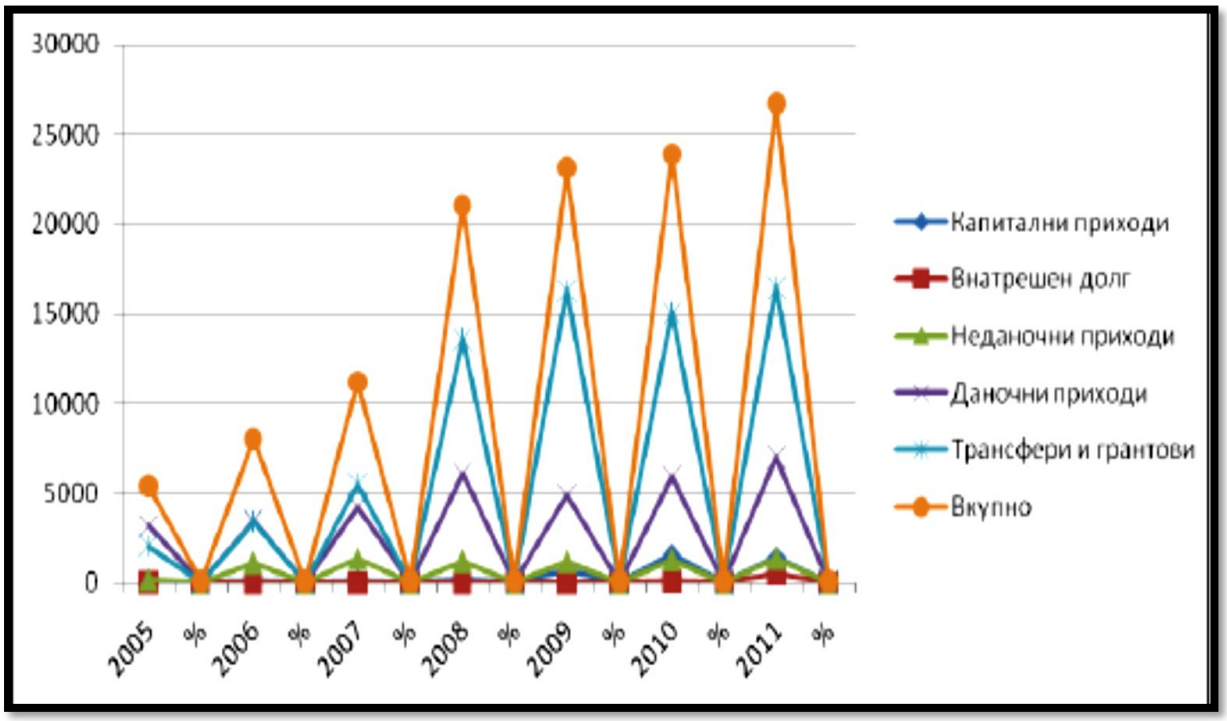
Со почетокот на фискалната децентрализација општините се здобија со правото да ги администрираат нивните сопствени приходи. Главната предност на фискалната децентрализација беше тоа што локалните власти добија можност значително да ја зголемат наплатата на нивните сопствени приходи, споредено со периодот пред реформата, кога органите на централната власт имаа надлежност да ги собираат и да ги префрлаат приходите на сметките на општините. Во тој период, фискалниот напор беше значително послаб – бидејќи не можеше да се очекува дека органот на централната власт ќе настојува да ја зголеми наплатата на приходи кои што потоа се префрлаат на единиците на локалната самоуправа. Во моментов, општините се надлежни навремено да гу подготвуваат и дистрибуираат решенијата за данокот на имот како и сметките за комунална такса. Овие даноци ја сочинуваат групата на приходи за кои општините имаат автономност сами да го постават плафонот на даночната стапка како и нивото на административните и комунални такси, во рамки на законски пропишаните ограничувања. Со цел да се зголеми собирањето на сопствените

[31] чл.2 од Закон за финансирање на ЕЛС (Сл. весник 61/04)

приходи, единиците на локалната самоуправа имаат обврска да ги обновуваат базите на податоци на даночните обврзници - физички и правни лица, со цел тие да можат реално да ја проценат приходната основа и притоа да ги програмираат потребите за трошење. Во прилог на споменатото обновување на базите на податоци, општинската администрација требаше да формира работни групи кои што ќе направат повторна проценка на пазарната вредност на имотот кој што е предмет на оданочување. Голем дел од општините го завршија овој процес уште во првата година на фискалната децентрализација, додека пак други – во принцип малите и рурални општини кои што имаат недостиг на финансиски ресурси, сé уште се во фаза на имплементација на овој процес. Општините кои што ги обновија своите бази на податоци успеаја повеќекратно да ја зголемат сумата на даночни и неданочни приходи.

Во 2005 година, приходите на локалната самоуправа беа во износ од 5,414 милиони денари. Веќе во 2011 година, вкупната сума на општински приходи се зголеми скоро за пет пати, во износ од 26,745 милиони. Трендот на различните категории на приходи е прикажан во графиконот подолу.

Графикон 1. Тренд на приходи на локалната самоуправа 2005 – 2011година



Извор: ОБСЕ, (2014) Аналитички извештај за процесот на децентрализација, Скопје.

Официјалните бројки покажуваат дека постои значително зголемување во сите суми на приходи во секоја од категориите, почнувајќи од 2005 година. Најголемото зголемување е регистрирано во капиталните приходи, а по нив доаѓа домашниот долг. Трето најголемо зголемување е направено во категоријата на трансфери и дотации и ова во најголема мера е поради втората фаза на фискалната децентрализација кога општините започнаа да добиваат блок дотации за финансирање на одделните надлежности. Како резултат на зголемување на трансферите и дотациите,се намали процентот на даночните и неданочните приходи во севкупната структура, но сепак, и двете категории имаат значително зголемување во делот на собрани суми во текот на годините, во апсолутни бројки.

3.3.Надлежности на општините

Општините се надлежни за вршење на следниве работи:[32]

1. Урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, издавањето на одобрение за градење на објекти од локално значење утврдени со закон, уредувањето на просторот и уредувањето на градежното земјиште;
2. Заштитата на животната средина и природата - мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење;
3. Локалниот економски развој - планирање на локалниот економски развој; утврдување на развојните и структурните приоритети; водење на локална економска политика; поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и во тој контекст, учество во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерство;
4. Комуналните дејности - снабдувањето со вода за пиење; испораката на технолошката вода; одведувањето и пречистувањето на отпадните води; јавното осветлување; одведувањето и третманот на атмосферските води; одржувањето на јавна чистота; собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад; уредувањето и организирањето на јавниот локален превоз на патници; снабдувањето со природен гас и топлинска енергија;

[32] Член 22 од Закон за локалната самоуправа.

одржувањето на гробовите, гробиштата, крематориумите и давањето погребални услуги; изградбата, одржувањето, реконструкцијата и заштитата на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти; регулирање на режимот на сообраќајот; изградбата и одржувањето на уличната сообраќајна сигнализација; изградбата и одржувањето на јавниот простор за паркирање; отстранувањето на непрописно паркираните возила; отстранување на хаварисаните возила од јавните површини; изградбата и одржувањето на пазарите; чистењето на оџаците; одржувањето и користењето на парковите, зеленилото, парк-шумите и рекреативните површини; регулацијата, одржувањето и користењето на речните корита во урбанизираните делови; определувањето на имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти;

5. Културата - институционалната и финансиската поддршка на културните установи и проекти; негувањето на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности; организирањето културни манифестации; поттикнувањето на разновидни специфични форми на творештво;
6. Спортот и рекреацијата - развојот на масовниот спорт и рекреативните активности; организирањето на спортски приредби и манифестации; одржувањето и изградбата на објекти за спорт; поддршка на спортски сојузи;
7. Социјалната заштита и заштита на децата - детски градинки и домови за стари (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување); остварување на социјална грижа за инвалидните лица; децата без родители и родителска грижа; деца со воспитно- социјални проблеми; деца со посебни потреби; децата од еднородителски семејства; децата на улица; лицата изложени на социјален ризик; лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; подигање на свеста на населението; домување на лица со социјален ризик; остварување на право и воспитување на децата од предучилишна возраст. Вршењето на овие надлежности се во согласност со Националната програма за развој на социјалната заштита;
8. Образование - основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови;

9. Здравствената заштита - управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита кои треба да вклучат застапеност на локалната самоуправа во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост, здравственото воспитување; унапредување на здравјето; превентивни активности; заштита на здравјето на работниците и заштита при работа; здравствен надзор над животната средина; надзор над заразните болести; помош на пациенти со специјални потреби (на пример, ментално здравје, злоупотреба на деца итн.) и други области кои ќе бидат утврдени со закон;
10. Спроведување на Подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив;
11. Противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици.

Податоците од анкетното истражување за локалното управување и обезбедувањето на локални услуги спроведено од страна на Министерството за локална самоуправа на крајот на 2017 година, упатуваат дека дел од општините не ги обезбедуваат соодветно сите јавни услуги определени со закон, што е особено изразено во делот на т.н. комунални услуги. Своите надлежности општините ги вршат преку општинската администрација или преку основање на локални јавни претпријатија и јавни установи, а можат да го делегираат вршењето на одредени работи на други правни или физички лица, врз основа на договор за извршување на работи од јавен интерес, во согласност со закон. Заради поефикасно и поекономично вршење на надлежностите и за остварување на заедничките интереси и цели, две или повеќе општини можат да воспостават меѓуопштинска соработка.[33]

Во истражувањето на ОБСЕ од 2014 година се покажало дека најголемите проблеми на децентрализацијата почнувајќи уште од 2005 година и понатаму остануваат истите три: недостаток на фондови (80.8% од општините), нејасна или несоодветна легислатива (46.2%), и ниско ниво на соработка со и поддршка од централната власт (36.4%). Иако се очекуваше дека по инерција недостатокот на средства сé уште ќе биде високо

[33] Програма за одржлив локален развој и децентрализација во РМ 2015 – 2020, http://mls.gov.mk/images/documents/regionalenrazvoj/2.%20%20%20%20Programa%20za%20odrzliv%20lokalen%20razvoj%20i%20%20decentralizacija-Revidirana-Precisten%20tekst-MAK-lektor.pdf

позициониран на листата на проблеми, во моментов проблемот предоминантно резултира од несоодветните блок донации од централниот буџет кои што се наменети за греење во училиштата и транспорт на учениците. Ова исто така може да биде и причината за зголеменото незадоволство од страна на општините во однос на квалитетот на легислативата и нивото на соработка со институциите на централната власт, што секако дека претставува сигнал за зголемена загриженост.

Графикон 2. Најголеми проблеми при извршување на општинските надлежности почнувајќи од 30 јуни 2012 година



3.4.Надзор над работата на органите на општината

Видови и начин на вршење на надзор. Надзорот над работата на органите на општината во вршењето на нејзините надлежности го опфаќа надзорот над законитоста, и контрола и ревизија врз материјалното и финансиското работење. Надзорот над работата на органите на општината над вршењето на делегирани работи од надлежност на органите на државната управа го опфаќа надзорот над законитоста и надзорот над ефикасноста. Во случаите утврдени со закон, се врши и претходен надзор кој опфаќа претходна согласност на прописите на општината. Начинот и постапката на вршењето на надзорот над работата на органите на општината се утврдени со закон. Органите на општината се должни да соработуваат со органите за вршење на надзор.

Орган надлежен за вршење на надзор над законитоста на прописите на општината врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа. Покрај Министерството за локална самоуправа, надзор над законитоста на работата на органите на општината вршат и органите на државната управа.

Контрола на материјалното и финансиското работење на општината врши Министерството за финансии, Државниот завод за ревизија, согласно со Законот за државна ревизија.

Надзор над делегираните надлежности го врши органот на државната управа чии надлежности се делегирани на општината.

Надзор над законитоста на прописите на општината врши градоначалникот. Градоначалникот е должен, во рок од 10 дена од денот на нивното објавување, да ги достави прописите на општината до министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа. Доколку градоначалникот смета дека прописот не е во согласност со Уставот и со закон, во рок од 45 од денот на доставувањето на прописот, донесува решение за запирање на примената на прописот, со кое ги образложува и причините за запирањето. Решението се објавува во «Службен весник на Република Северна Македонија». Потоа градоначалникот, во рок од 30 дена од денот на објавувањето на решението, до Уставниот суд на државата поднесува иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на запрениот пропис. Доколку градоначалникот не ја покрене постапката во предвидениот рок од 30 дена, престанува важноста на решението за запирање на примената на прописот, и запрениот пропис станува извршен.

Ревизија над материјалното и финансиското работење врши Државниот завод за ревизија. Ревизијата се врши во форма на редовни ревизии на финансиските сметки на општините, во согласност со закон. Градоначалникот е должен, во рок од 30 дена од денот на донесувањето, да ги достави извештаите за извршувањето на буџетот и завршната сметка на општината до Државниот завод за ревизија. Конечниот извештај за извршената ревизија се доставува до органите на општината, до министерот надлежен за работите на локалната самоуправа и до министерот за финансии. Доколку при донесување на прописот на општината се бара претходна согласност од друг орган, органот согласноста ја дава најдоцна во рок од 60 дена од денот кога му е врачен

предлогот на прописот. Доколку претходната согласност не биде добиена во рокот од 30 дена, прописот се смета за прифатен онака како што бил.

3.5.Однос помеѓу централните и локалните органи на администрацијата

Со Законот за локалната самоуправа, најнапред се определени видовите на надзор над работата на органите на општината во вршењето на нејзините законски (изворни) овластувања: надзор над законитоста на општите акти и контрола врз финансиското работење.

Надзор над работата на органите на општината врз вршењето на делегираните работи од надлежност на централните органи опфаќа надзор врз законитоста и целисходноста и надзор над ефикасноста, додека во одредени случаи опфатени со закон надзорот може да опфати и давање претходна согласност на прописите на општината. Надзор врз законитоста на прописите на општината предвидено е да врши Министерството за локална самоуправа; надзорот над законитоста на работата на општината вршат надлежните министерства, а финансовиот надзор го вршат Министерството за финансии и Државниот завод за ревизија. Над делегираните надлежности надзорот го врши дравниот орган кој ги доверил тие надлежности.

Правниот надзор над прописите на општината што го врши Министерството за локална самоуправа се состои во тоа што градоначалникот е должен во рок од 10 дена по објавувањето на прописот да го достави истиот до Министерството. Тоа пак е должно во рок од 60 дена да се произнесе по повод давањето согласност. Законска презумпција е дека доколку тоа не го стори во определениот рок, актот да се смета за потврден. Доколку Министерството се произнесе дека се работи за незаконит пропис, должно е во рок од 15 дена да донесе решение за суспензија на прописот кое се објавува во Службен весник на Република Македонија и од денот на објавување на решението во рок од 30 дена да достави предлог за оцена на уставноста и законитоста на прописот пред Уставниот суд на Република Македонија.

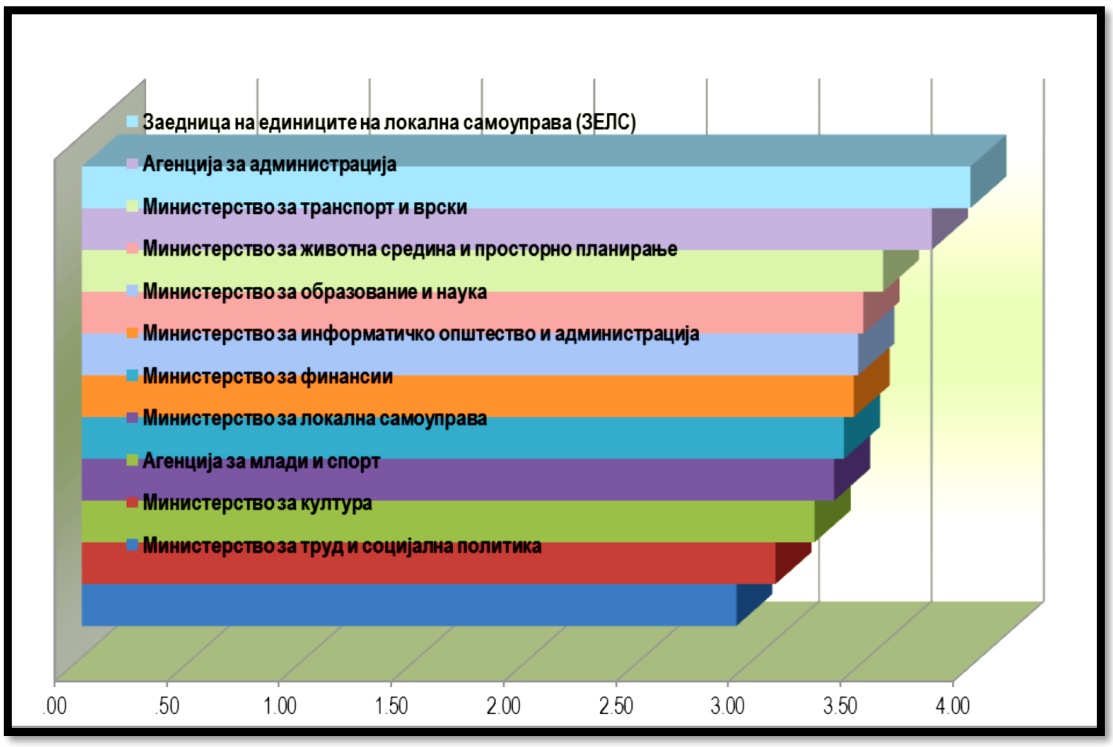
Контролата врз финансиското работење на општините и градот Скопје се врши преку должноста на локалната самоуправа да доставува годишни извештаи за извршувањето на својот буџет до Државниот завод за ревизија. Врз основа на тие извештаи, како и врз основа на непосреден увид и контрола, Државниот завод за ревизија составува

извештај за финансиското работење на општината/градот Скопје кој го доставува до Министерството за финансии (надлежно да презема понатамошни соодветни мерки), Министерството за локална самоуправа, како и до органите на општината во која е извршена контролата. Како што веќе беше кажано, органот на државна администрација во согласност со закон може да го делегира извршувањето на определени работи врз градоначалникот на општината. Во тој случај, за вршењето на делегираната надлежност се пренесуваат средства од буџетот на Република Македонија, односно средства од централниот административен орган кој ја делегирал/доверил надлежноста. Органот на државната администрација има супсидијарна одговорност за вршењето на делегираните надлежности, иако примарната одговорност ја сноси локалната самоуправа.

Општините ќе бидат благовремено и соодветно консултирани во постапката на планирање и одлучување за прашања кои се однесуваат на нив. Општините ќе бидат консултирани за планирањето на јавните работи при изготвувањето на просторниот план на Републиката. Начинот на консултациите е утврден со законите од соодветната област. Владата може, заради координација при планирањето, програмирањето и имплементацијата на политиките во одредени области или група на области, да склучува договори за соработка со една или повеќе општини во областите од заемен интерес. Собранието треба да биде информирано за договори за соработка на општината со други општини или државни органи. Владата соработува со општините за прашања што се од нивен интерес, и тоа за: законите што се однесуваат на општините; износот на општата дотација што треба да им се додели на општините во тековната календарска година и изворите на финансирање на надлежностите. За соработката по наведените прашања се подготвува извештај во кој се внесуваат прашањата за кои е постигната согласност и прашањата за кои не постои согласност До Собранието се приложува и извештајот за прашањата за остварената или неостварената соработка. Здружението на општини, во кое заради заштита и унапредување на заедничките интереси се здружиле повеќе од 2/3 од општините од целата територија на државата, има право да: - соработува со Владата по прашањата од значење за општините во Република Северна Македонија; - иницира донесување на законите што се однесуваат на унапредување на локалната самоуправа; дава предлози за проектирање на предлогот на Буџет во делот што се однесува на доделување на средства на општините наменети за вршење на надлежностите утврдени со закон и

остварува соработка со сродни организации од други земји и ја претставува државата во меѓународни организации на локалните власти. Здружението се основа, организира, функционира и регистрира под услови и на начин утврдени со закон.

Графикон 3. Ниво на соработка со релевантните институции



,

ЗЕЛС и понатаму продолжува да биде институцијата која што е најкооперативна со општините со просечна оценка од 3. 95%, додека пак соработката со Министерството за локална самоуправа (3.35) сé уште е на многу ниско ниво во споредба со останатите институции. Изненадувачки е дека Министерството за култура (3.09) и Министерството за труд и социјална политика (2.91) кои што минатата 2013 година беа на врвот на листата, оваа година се на крај на списокот. Потребно е да се направат понатамошни истражувања за ваквата состојба со цел да се утврдат причините за вака драматичниот пресврт.

4.ПРОЦЕС НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО РСМ

Процесот на децентрализација во РСМ се смета за стратешка цел. Процесот е охрабрен од поттикнувањето на евроатлантското членство. Потребата од координацијана приоритетите на локалната самоуправа за да соодветствуваат со европските стандарди подразбира дека земјата треба да ја зголеми партиципативноста на локалните власти и воедно да го подобри квалитетот на процесите на донесување одлуки. Процесот на децентрализација дојде исто така и како резултат на Охридскиот (мировен) Рамковен договор. Еден од најважните чекори во процесот на децентрализација во земјата беше ратификацијата на Европската повелба за локална самоуправа во 1997 година[34] која подразбира голема посветеност на власта за поистоветување со демократските принципи што ги споделуваат сите земји-членки на Советот на Европа и признавање на правото на граѓаните да учествуваат во спроведувањето на активностите од јавен интерес.

Уставот на Република Македонија во член 8 ја прокламира локалната самоуправа како темелна вредност. Уставот посветува посебно поглавје (V) за областа на локалната самоуправа, а уставното право на локалната самоуправа е загарантирано со член 114. Системскиот Закон за локална самоуправа од 2002 година претставува правна основа на системот на локална самоуправа и целокупниот процес на децентрализација. Законот за локална самоуправа ги содржи општите назнаки за функционирање на единиците на локалната самоуправа. Кога станува збор за структурата на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија таа е едностепена, односно власта на локално ниво се врши од страна на општините.

Според Законот за територијална организација (2004), постојат 80 општини,и градот Скопје, како посебна единица на локална самоуправа. Општините се поделени во три групи: Градски општини; Селски општини; Општини во градот Скопје; и Градот Скопје. Последното се третира како посебна единица на локална самоуправа, како што е предвидено со Законот за градот Скопје. Најголем дел од општините претставуваат рурални единици, додека останатите се урбани општини. Населени места во Македонија се градовите и селата. Во Македонија град претставува населено место кое има повеќе од 3.000 жители, има развиена структура на дејности, а над 51% од

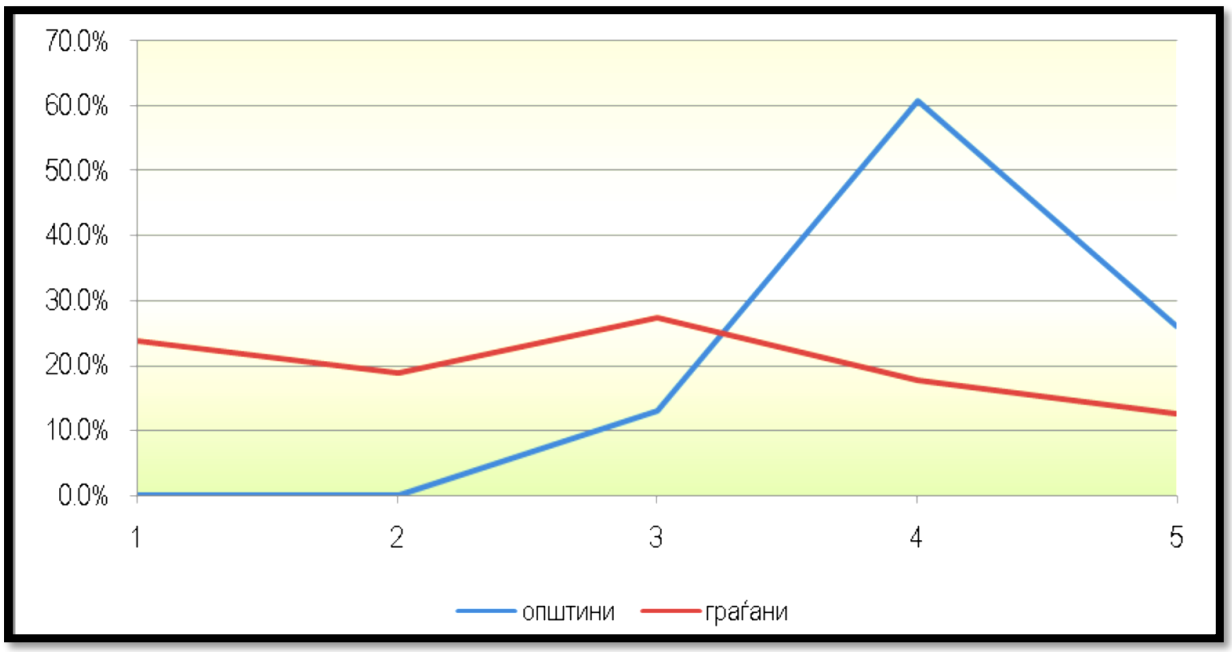
[34] Закон за ратификација на Европската повелба за локална самоуправа, Службен весник на РМ, бр.23/97

вработените се вон примарните дејности, има изградена урбана физиономија со зони за домување, стопанство, рекреација и јавно зеленило, плоштад, изграден систем на улици и комунални служби и претставува функционално средиште на населените места во опкружувањето. Границата на градот се утврдува со генерален урбанистички план. Село претставува населено место со еднофункционално значење во кое преовладува една дејност, а атарот е со аграрна физиономија и функција. Населените места се утврдуваат со овој закон. Границата на селото како населено место се утврдува со урбанистичкиот план на населеното место. Во Македонија месната самоуправа територијално може да се организира во облици на месна самоуправа за подрачје во општина, определено со закон, на начин и постапка утврдени со статутот на општината. Општината установува и води евиденција за облиците на месната самоуправа што се основани на нејзиното подрачје, согласно со закон и статут. Општината е должна да достави извод од евиденцијата на облиците на месната самоуправа, по нивното основање, до министерството надлежно за локалната самоуправа. Министерот надлежен за локалната самоуправа го пропишува образецот и начинот на водење на евиденцијата на месните самоуправи.[35]

Децентрализацијата и граѓанското учество се тесно поврзани. Успешен процес на децентрализација бара учество на локалната заедница во процесот на донесување одлуки. Локалните власти кои се ориентирани кон своите граѓани и во постојана комуникација со нив се во позиција подобро да ги адресираат локалните потреби и поефикасно да управуваат со јавните трошоци. Од друга страна, процесот на децентрализација ги зголемува можностите за вклучување на граѓаните во процесите на креирање политики и донесување одлуки. Оттука, размената меѓу локалната власт и граѓаните треба да се практикува преку институционални механизми кои со текот на времето можат да се менуваат и подобруваат. Процесот на децентрализација во Република Македонија и пренесувањето на надлежностите на општините во согласност со Законот за локална самоуправа бара воспоставување на бројни услуги за граѓаните, со што комуникацијата меѓу општинските власти и граѓаните станува важно и неодложно прашање.

[35] Денкова, Ј., (2019), Административно право и административна постапка, Штип.

Графикон 4. Задоволство на граѓаните со квалитетот на услугите обезбедени од страна на општината



Во истражувањето на ОБСЕ од 2014 година, направена е анализа на задоволството на граѓаните со квалитетот на услугите обезбедени од страна на општината. Логично и очекувано е дека најниските оценки нема да бидат избор на општините. Од вкупниот одговор и добиените резултати дониен е севкупниот просек на перцепцијата на општините за задоволството на граѓаните и тој бил 4.1 со тоа што 60.9% од општините го евалуираале нивото на задоволство со оценка 4. Со цел да се утврди вистинското ниво на задоволство, потребно е да се чуе и другата страна, односно крајните корисници, граѓаните. Одговорите кои што се добиени преку јавното мислење на граѓаните покажуваат дека просечната оценка која што е дадена од страна на граѓаните е 2.8 и истата е многу пониска отколку оценката што се перцепира од страна на општините 4.1. Граѓаните исто така имаа различни мислења и беа критични во нивната евалуација, околу четвртина од сите испитаници (23,8%) не се задоволни со квалитетот на услугите кои што се обезбедуваат од страна на општините и дополнителни 18,7% се едвај задоволни (оценка 2).

Споредбата од двата наода доведува до заклучок дека квалитетот на услугите кој што се обезбедува од страна на општините е на задоволително ниво, но сепак сé уште постои голем простор за подобрување.

Правото на граѓаните да учествуваат во процесите на одлучување на локално ниво може да се остварува директно или индиректно (преку нивните претставници во локалните тела избрани на локални избори) по различни прашања од локален интерес. Директното учество на граѓаните се дефинира како индивидуално или колективно вклучување на жителите на општината во одлучувањето во врска со прашања од локално значење на различни нивоа на одлучување. Граѓаните можат директно да учествуваат во процесот на донесување одлуки преку неколку механизми утврдени со закон. Трошоците за извршување на директното учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки треба да бидат покриени од општинскиот буџет.

Во единиците на локалната самоуправа (општините и Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа) се воспоставуваат бројни и различни општествени односи. Меѓу нив посебно место несомнено заземаат односите што се воспоставуваат во процесот на остварување на правото на граѓаните на локална самоуправа или, како што уште се нарекуваат, политичките односи. Во сообразност со тоа, единиците на локалната самоуправа се јавуваат и како политички заедници. Политичките односи во единиците на локалната самоуправа се воспоставуваат и се институционализираат првенствено како односи меѓу самите граѓани, но и како односи меѓу граѓаните и нивните претставници во процесот на одлучувањето и управувањето во локалните единици. Основна улога во остварувањето на правото на граѓаните на локална самоуправа во единиците на локалната самоуправа несомнено имаат самите граѓани. Тие се носители на сите облици на одлучување.

Во сообразност со тоа, граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа преку два основни облика:[36]

- непосредно (директно);

- посредно (преку претставници во органите на единиците на локалната самоуправа).

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

[36] Член 5 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

преку демократски избрани претставници во органите на единиците на локалната самоуправа. Со тоа, македонската локална самоуправа ги следи препораките на Европската повелба за локална самоуправа и овозможува простор за остварување на непосредна и претставничка локална самоуправа за македонските граѓани.

Главата IV од Законот за локална самоуправа[37] ги пропишува следниве форми на учество на граѓаните:

- *Граѓанска иницијатива;*

  Преку граѓанската иницијатива граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење. Граѓанската иницијатива како облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење во единиците на локалната самоуправа се огледува во тоа што граѓаните имаат право да му предложат на советот на единицата на локалната самоуправа да донесе одреден акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност.[38] Тука треба да напоменеме дека според Законот за локалната самоуправа од 2002 година граѓанска иницијатива не може да се поднесе за кадровски и финансиски прашања. За прашања за кои може да се поднесе граѓанска иницијатива на локално ниво, Советот е должен да расправа доколку иницијативата е поддржана од најмалку 10 % од избирачите на единицата на локалната самоуправа. Доколку наведениот услов е исполнет, Советот е должен да ја одржи расправата по предлогот во рок од 90 дена по доставената иницијатива и воедно да ги информира граѓаните за донесените одлуки.

- *Собири на граѓани;*

  Собирите на граѓаните како облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење во единиците на локалната самоуправа се општи собири на граѓаните. Прашањето за собирот на граѓани е првенствено регулиран во член 27 од Законот за локалната самоуправа од 2002

[37] чл.25-30.
[38] Член 26 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

година. Во согласност со овој Закон, собир на граѓани може да се свика за целата единица на локалната самоуправа или, пак, за дел од единицата на локалната самоуправа. Градоначалникот на единицата на локалната самоуправа го свикува собирот на граѓаните по:

› сопствена иницијатива;

› на барање на советот;

› или на барање од најмалку 10 % од избирачите на општината.

Со собирот на граѓани претседава градоначалникот или лице од администрацијата на единицата на локалната самоуправа, додека, пак, право да учествуваат и одлучуваат имаат сите граѓани со живеалиште на подрачјето на кое се организира собирот. Целта на ваквите собири на граѓани се состои во можноста самите граѓани да разгледуваат прашања, да заземаат ставови и да изготвуваат предлози за прашања од непосредно и секојдневно значење за животот и работата на граѓаните од подрачјето на целата единици на локалната самоуправа или за дел од единицата на локалната самоуправа. Врз основа на расправата водена по прашањето на собирот на граѓаните, со мнозинство гласови од присутните, на собирот на граѓаните може да се усвојат заклучоци за работата на органите и телата на единицата на локалната самоуправа. Органите на единицата на локалната самоуправа се должни во рок од 90 дена да ги разгледаат заклучоците донесени на собирот на граѓани и да ги имаат предвид при одлучувањето по прашањата на кои се однесуваат. Како во случајот со граѓанската иницијатива, така и во случајот на собир на граѓани, органите на единицата на локалната самоуправа треба да ги информираат граѓаните за донесените одлуки поврзани со донесените заклучоци од собирите на граѓани.

- *Референдум;*

Референдумот како облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење има мошне големо значење и широка примена во единиците на локалната самоуправа. Тоа не е случајно. референдумот е најпогоден облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето. На референдумот граѓаните учествуваат во одлучувањето за определени прашања со тајно гласање. По својата суштина и начинот на спроведувањето, референдумот има предности во однос на собирите на граѓаните. Референдумот

е, повеќе отколку собирите на граѓаните, бидејќи претставува инструмент на послободно и попотполно изразување на вистинското мислење на граѓаните. Како таков референдумот е неопходно средство за доведување во согласност на формалните со материјалните принципи на плуралистичката локална демократија.

Референдумот е значаен инструмент на урамнотежување на непосредните и претставничките облици и методи на одлучување во единиците на локалната самоуправа. Тој е нужен елемент на локалната самоуправа и тоа како во остварувањето на месната самоуправа така и на самоуправата во единиците на локалната самоуправа во целина (општините и Градот Скопје). Оттаму, позитивниот резултат на референдумот е гаранција дека усвоената одлука доследно ќе се реализира.

Граѓаните преку референдум на локално ниво можат да одлучуваат за прашањата од надлежност на единицата на локалната самоуправа, како и за други прашања од локално значење.306 Референдум на локално ниво распишува советот на единицата на локалната самоуправа. Според тоа, советот на единицата на локалната самоуправа е должен да распише референдум на барање на најмалку 20 % од избирачите на единицата на локалната самоуправа (задолжителен референдум).307 Покрај задолжителниот референдум, Законот за локалната самоуправа од 2002 година го предвидува и факултативниот референдум на локално ниво. Така, советот на единицата на локалната самоуправа по сопствена иницијатива може да распише референдум за прашања од својата надлежност (факултативен референдум). [39]

Тука треба да напоменеме дека референдум на локално ниво не може да се распише за прашања што се однесуваат на буџетот и завршната сметка на буџетот на единицата на локална самоуправа, како и за организацијата на администрацијата на единицата на локалната самоуправа, но и за прашања за кои советот на единицата на локалната самоуправа одлучува со мнозинство гласови од присутните членови на советот, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови на советот кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинско население во единицата на локалната самоуправа. За прашањата

[39] Член 40 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на РМ“, бр. 81/2005).

за кои може да се спроведе референдум на локално ниво, референдумот се спроведува со тајно гласање.

Право на глас на референдумот имаат граѓаните кои се жители на единицата на локалната самоуправа и воедно имаат избирачко право. Гласањето на референдумот се врши со гласачки ливчиња, а за поставеното прашање граѓаните одлучуваат во целина со гласање „за“ или „против“. Одлуката на референдумот е усвоена ако за неа гласало мнозинството од избирачите кои гласале, доколку гласале повеќе од половината од вкупниот број избирачи. Одлуката донесена на референдумот е задолжителна за советот на единицата на локалната самоуправа. Според тоа, советот на единицата на локалната самоуправа не може да донесе одлука или да преземе мерки спротивно на одлуката донесена на референдумот. Кон тоа треба да го додадеме и податокот дека советот на единицата на локалната самоуправа не може да распише повторно референдум за исто прашање пред истекот на рокот од две години од денот на одржаниот референдум. Сето тоа, ја засилува положбата на референдумот во однос на претставничките облици и методи на одлучување во единиците на локалната самоуправа.

- *Претставки, предлози, јавни трибини и анкети.*

Законот за локалната самоуправа од 2002 година, исто така, го овозможува правото на секој граѓанин, поединечно или заедно со други, да доставува претставки и предлози за работата на органите на единицата на локалната самоуправа, како и претставки и предлози за работата на администрацијата на единицата на локалната самоуправа.[40] Покрај правото за поднесување на претставки и предлози, Законот за локалната самоуправа од 2002 година ја предвидува и обврската единицата на локалната самоуправа на подносителот да му достави образложен одговор во рок 60 дена од денот на приемот на претставката или предлогот. Доколку се работи за прашања што не се во надлежност на единицата на локалната самоуправа, тогаш градоначалникот на единицата на локалната самоуправа е должен да ја препрати претставката или предлогот до надлежниот орган и да го информира подносителот за тоа.

[40] Член 29 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/2002).

Слободно може да се заклучи дека ваквите одредби во Законот за локалната самоуправа од 2002 година се во функција на јакнење на одговорноста и отво реноста на локалната власт пред своите граѓани. Во таа насока е и можноста органите на единицата на локалната власт да организираат јавни трибини и анкети при изготвување на локалните прописи.

Покрај Законот за локална самоуправа, постои и група на закони кои треба да се споменат за заокружување на законската рамка за граѓанско учество на локално ниво.

Во тој поглед, Законот за референдум и други форми на директно учество[41], покрај Законот за локална самоуправа, ја утврдува постапката за распишување и спроведување на референдум, граѓанска иницијатива и собир на граѓани. Практично го регулира механизмот за спроведување на граѓанските иницијативи, без разлика дали тие се однесуваат на прашања од национално или локално значење. Во овој контекст, областите за активирање на механизмот и поттикнување на граѓанско учество за прашања од државната политика, како и актуелни локални прашања е сеопфатна, и содржи голем број прашања и проблеми кои треба да се увидат.

Друга важна легислатива е Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер[42]. Со усвојувањето на овој закон во 2006 година се смета дека граѓанските организации и пошироката јавност се здобиле со моќна алатка преку која можат да го остварат своето право на информирање. Практично овој закон обезбедува транспарентност и отчетност во работата на органите на власта и им овозможува на граѓаните да го остварат своето право на слободен пристап до информации од јавен карактер. Спроведувањето на овој закон беше проследено и со формирање на Комисија за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер која дава насоки за придржувањето кон овие законски обврски.

И покрај тоа што Законот за локална самоуправа беше донесен во 2002 година, вистинското пренесување на надлежностите кон локалните власти започна на 1 јули 2005 година, по донесувањето на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Овој закон ги наведува фазите по кои се извршува процесот на фискална

[41] Службен весник на РМ, бр. 81/2005.
[42] Службен весник на РМ, бр.13/06.

децентрализацијачија цел е да се формираат механизми за финансирање на локалните власти основани на транспарентни и објективни критериуми и мерки. Дополнително на определувањето на изворите на приходи и нивното распределување во рамки на општинските буџети, законот преку член 32 предвидува општината да подготвува квартални финансиски извештаиусвоени од страна на Советот и доставен до Министерството за финансии кои исто така ќе бидат јавно споделени за консултација од страна на граѓаните. Истото важи и за годишните финансиски извештаи од страна на општините.

Согласно зголемената потреба на граѓаните да бидат сослушани и да можат да влијаат врз политикате на секое ниво, може овде да се напомене и јавното учество на регионално ниво. Државата се состои од 8 плански региони на ниво НУТС 3. Планските региони содржат администраативни единици – општини. Законот за рамномерен регионален развој од 2007 г. претставува дел од голема реформа во рамки на регионалните политики. Со амандманите на Законот од 2015 година[43] (Член 19, параграф 6) состаноците кои ги одржува Регионалниот совет (кој се состои од градоначалниците на општините кои се дел од планскиот регион) ќе бидат отворени за присуство од страна на претставници од приватниот сектор, универзитети и граѓански организации (зависно од областа во која што работат), истите мора да бидат информирани за состаноците и поканети да учествуваат. Оваа ставка им овозможува на граѓаните директно учество во процесот на одредување развојни цели за регионот и ја поттикнува нивната одговорност да придонесат кон заедницата.

Дополнително, важно е да се напомене дека Законот за рамномерен регионален развој[44] (Член 8) предвидува планирањето на регионалниот развој да биде спроведено преку плански документи: Стратегија за регионален развој на Република Македонија и Програма за развој на плански регион (севкупно осум, една за секој плански регион). Член 9, параграф 5 од законот го задолжителното учеството на сите чинители на национално и локално ниво кои мора да бидат вклучени во подготовката на планските документи за регионален развој. Следствено, процесот на планирање подразбира

[43] Службен весник на РМ, бр.215/15.
[44] Службен весник на РМ, бр.63/07.

активно граѓанско учество и вклученост. Стратегијата[45] како и Програмите[46] се засновани на принципте на транспарентно и отчетно раководење на локално ниво.

Во однос на постојното законодавство, општините се генерално задоволни и веруваат дека тоа нуди доволно инструменти за вклучување на граѓаните на локално ниво. Само 17,6 проценти ги квалификуваат понудените модели и техники како ограничени. Најчеста пракса за учество на граѓаните потпаѓа во областа на развојот на општинскиот буџет, усвојувањето на активностите за инфраструктурни и капитални проекти, урбаното и стратешко планирање. Што се однесува до фреквентноста на имплементација на техники за учество на граѓаните, таа е во голема мера зависна од вклучувањето на странски или домашни донатори кои би го активирале процесот. Податоците од теренот укажуваат на фактот дека огромното мнозинство на општинските раководства и администрација, не се соочуваат со никакви пречки во спроведувањето на одлуките донесени со учество на граѓаните. Оние 29,4 проценти што се соочиле со пречки најчесто се однесуваат на следново:

Табела 2. Најчестите пречки во спроведувањето на локалните одлуки донесени со учеството на граѓаните

Правни и сопственички односи и квалитетот на работата на општинската администрација
Недостаток на информации меѓу граѓаните, за активности кои што се поврзани со специфична работа
Неуспешни тендерски постапки во јавните набавки
Роковите за изградба не се почитуваат од страна на вршителите на услугата
Потреба од спроведување на непредвидени дополнителни активности
Потребите на граѓаните се надвор од општинските надлежности и буџет

5.ПОИМ ЗА ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Терминот "човечки ресурси" е со неодамнешен датум, бидејќи, со многу контроверзи и критики, неодамна влезе во употреба. Критичарите за овој начин на именување на вработените претпоставуваат дека тоа е понижувачки за вработените, бидејќи се

[45] Стратегија за регионален развој, 2009-2019, Службен весник на РМ, бр.119/09.
[46] Програми за развој на планските региони, 2015-2020.

идентификуваат со објект на управувањето и се сведува на ниво на машина, или на средство за економска и безмилосна експлоатација. Ако се стремиме кон тоа да изградиме хумана врска меѓу сопствениците на капиталот и сопственикот на работната сила, надминувајќи ја врската на супериорноста и подреденоста во процесот на работа, натамошно подобрување на економската и / или институционалната демократија и натамошно зајакнување на материјалната, социјалната и севкупната позиција на вработените, не може да се фаворизираат концептите поврзани со старите и преживеани модели на управување, раководење, наредување, контрола и казнување. Бидејќи луѓето се најголемото богатство на една организација, не е прифатливо некој да ги споредува со пари, машини и информации.[47] Таквиот пристап, според мислењето на критичарите, води кон минатото, а не кон иднината, бидејќи ги игнорира основните човечки вредности, односно вредностите кои не можат да допрат во 21 век.

Соодветно на тоа, под човечките ресурси се подразбираат вкупните човечки ресурси во организацијата: достапните знаења и искуства, корисни способности и вештини, можни идеи и креации, степен на мотивација и интерес за остварување на организациските цели и слично. Со други зборови, човечките ресурси се гледаат низ призмата на вкупните човечки вредности и потенцијали. На менаџментот на организацијата е да ги препознае и правилно да ги активира и насочи кон остварување на предвидените цели.

Без луѓе и нивниот потенцијал, нема организација и успех. Иако сите ресурси на организацијата се важни, човечките ресурси се најважни. Што може една паметна глава да направи, не може да направат, дури ни илјада од најсовремените машини. Еден човек е свесно, интелектуално, емоционално и рационално суштество, која има свој идентитет и интегритет, нивни вредности и квалитети, нивни планови и цели и нивни потреби и интереси. Неговиот живот не се случува исклучиво во организацијата, но и надвор од неа. Неговото однесување може да биде под влијание, но тоа не е лесно да се предвиди. Поентата е дека секој човек е приказна за себе и на многу начини уникатна и неповторлива. Затоа, управувањето со луѓето и нивните потенцијали е покомплексен, поодговорен и почувствителен процес отколку управување со технички, финансиски и други ресурси на организацијата. Со цел да се постигнат поповолни резултати во овој процес, неопходен е индивидуален приод, бидејќи едно лице не само

[47] Kulić Ž., Vasić M., (2007) Menadžment ljudskih resursa, Banja Luka.

што ги носи своите знаења и способности во организацијата, туку и неговите сопствени желби и амбиции, неговите надежи и очекувања и неговите позитивни и негативни карактеристики и навики.

Човечките ресурси се клучни за постигнување на целите на организацијата. Нивната извонредност и специфичност ги става во прв план во однос на другите ресурси, а нивното неизмеримо значење за организациските перформанси ги прави најважните ресурси на организацијата. Нивната специфичност и нивното значење, меѓу другите, се рефлектираат во следново[48]:

- човечките ресурси, за разлика од другите ресурси, можат да ги стават во функција сите интелектуални, физички и други потенцијали што ги имаат;

- човечки ресурси, добро интегрирани и насочени кон тимскиот концепт на работа, обезбедуваат синергетски ефект, што резултира во вкупните резултати од работењето повеќе од индивидуално постигнатите резултати;

- резултатите од работата на поединци, групи, тимови и организации воопшто, меѓу другото, зависат од однесувањето и мотивацијата на вработените и менаџерите;

- поединецот може да ја обликува визијата, да дизајнира стратегија, да има идеи, да креира креации, да создава нови производи и слично;

- взаемните знаења и способности и индивидуалните квалитети и чинови претставуваат уникатен и во голема мера, единствен потенцијал на организацијата, особено ако се добро составени и на правилен начин насочени кон остварување на организациските цели;

- човечките ресурси долгорочно влијаат врз работењето на организацијата, меѓу другото, бидејќи ефектот на одредени одлуки и промени може со години да се одрази врз вкупните ефекти од водењето бизнис;

- придонесот на организацијата кон човечките ресурси има повеќе ефекти - економски, социјални и здравствени;

- човечките ресурси имаат капацитет за самообновување и развој, се додека употребата не е нарушена и не се намалува, туку се потврдува и се зголемува;

[48] Pržulj Ž., (2002) Menadžment ljudskih resursa, Institut za razvoj malih i srednjih preduzeća, Beograd.

- човечките ресурси се поврзани со сите деловни функции, бидејќи нивното остварување е речиси незамисливо без вклучување на човекот и неговите ментални и други потенцијали;

- вложувањето во човечките ресурси е попрофитабилно отколку инвестирање во други ресурси, бидејќи без човекот и неговото дело нема вишок вредност, односно новосоздадена вредност.

Врз основа на расположливите ресурси и потенцијали, раководството на организацијата треба да се обиде да ги неутрализира или барем да ги минимизира негативните карактеристики на поединците и да ги препознае позитивните вредности и достапните квалитети и други потенцијали, да ги активира на вистинскиот начин. Се со цел да се остварат организациските цели, а не да се запоставаат индивидуалните цели. Деловните резултати не можат да се зголемат доколку задоволството од работата е намалено. На менаџерите останува да се грижат за ова, со цел да се воспостави задоволителна рамнотежа помеѓу организациските и индивидуалните цели и интереси.

5.1.Управување со човечки ресурси во локалната самоуправа

Луѓето како човечки битија ретко кога работат или живеат во изолација. Било тоа да е свесно или несвесно, луѓето секогаш се во интеракција со други луѓе. Таа интеракција во основа вклучува континуирано планирање, развој, менаџирање и прекинување на врските со останатите. Тие врски зависат од акциите на луѓето и нивната можност да управуваат со нив. Имајќи го тоа предвид, како и комплексноста на луѓето како човечки битија, работата со луѓе се смета за една од најтешките со што всушност и ќе се соочи некој во текот на својот живот. Тоа го потврдува и фактот што не постои ниту еден човек кој размислува, чувствува, гледа, слуша, разбира или се однесува на само еден единствен начин. Дополнително, секој човек се разликува на основа на етничка припадност, култура, националност, религиозност, политичка припадност, итн., со што претставува еден уникатен збир на морални вредности, верувања и способности. Карактеристиките, вредностите и верувањата на луѓето го креираат нивниот став и однесување кои, пак, понатаму влијаат врз нивниот избор на работа. Како резултат на тоа, таа комплексност се одразува на неговиот секојдневен работен живот. Научниците за кои оваа проблематика е предмет на истражување, истакнуваат дека човечките гени и опкружувањето влијаат врз нивниот интелектуален капацитет, намерите и

тенденциите кои, пак, ги создаваат акциите на луѓето и го утврдуваат нивното однесување. Со други зборови, луѓето прават работи на нивен начин заради нивни причини. За таа цел секојдневно се појавуваат бројни организациски стратегии за ефективно менаџирање на луѓето и не постои ниту еден збир на универзално прифатени политики и процедури со кои тоа е загарантирано. Комплексноста, која за менаџментот е предизвик, доаѓа со природата на човекот. Кога таа, пак, се применува во управувањето со луѓето може да се истакне дека тој оддел влијае врз нивните акции и реакции. Тоа е една од причините заради кои управувањето со луѓето важи за една од најважните задачи на работното место. За да се управува со луѓето, покрај креирањето на одредени политики и процедури, менаџментот ги додава времето и напорите потребни да се справи со комплексноста на вработените во една организација. Во реалноста, за да се успее во таа задача, најчесто е екстремно тешко или речиси невозможно, од причина што додека дел од луѓето се задоволни со работите како што се, дел, пак, се незадоволни. Исто така, постојат вработени кои работат напорно за да ги постигнат поставените цели, меѓутоа има и такви кои се бескорисни, опструктивни и не соработуваат. Економското разгледување дополнително укажува на организациска комплексност во микроопкружувањето, односно внатре во организацијата, и макроопкружувањето, надвор од организацијата. Комплексноста во микроопкружувањето се однесуваат на разликите помеѓу вработените, бизнис моделите или пак бизнис одделите, додека комплексноста во макроопкружувањето се однесува на разликите во потрошувачките потреби, културите, владините регулативи, инвеститори, итн. Сето тоа укажува на меѓузависноста на организациите, нивните функции и процеси. Јасно е дека менаџментот не е во можност да се справи со секојдневните задачи и процеси на организацискиот живот и да најде ефективни начини за управување на луѓето, притоа континуирано нудејќи јасни инструкции, да одржува високо ниво на морал и мотивација, и да најде подобри начини за секој вработен да се развива и да напредува на работното место. Оттука, променливата природа на индивидуалците и работата бараат софистицирани менаџмент функции со фокус на долгорочни, стратегиски организациски цели и индивидуални потреби.[49]

Управувањето со човечките ресурси е низа меѓусебно поврзани активности, кои имаат за цел да обезбедат во секоја единица на локалната самоуправа соодветен број, структура и квалификации на вработените, да ги подобрат нивните знаења, вештини и

[49] Senyucel, Z. (2009). Managing the Human Resource in the 21st century. Ventus Publishing ApS.

способности, да ја следат и насочуваат нивната работа за да утврдат каде се потребни подобрувања и евентуално санкционирање на несоодветно однесување, односно со цел да се наградат за исклучителни перформанси. Досега, човечките ресурси беа тесно гледани како персонал во јавноста, или локалната власт, а управувањето со човечките ресурси како вршење на кадровска функција. Во согласност со тоа, единиците на локалната самоуправа ја организираа својата внатрешна организациска структура со усвојување на Правилник за организација и систематизација на работните места, со кој се регулираа услугите, одделенијата или одделите за персоналот, односно реализацијата на функцијата на персоналот.[50] Сепак, функцијата на персоналот е само дел од функцијата за управување со човечки ресурси. Управување со човечки ресурси подразбира повисоко ниво на управување со организацијата, што покрај персоналот додава и раководна функција, односно има стратешки поглед на организацијата и е насочена кон развој на сите капацитети на локалната самоуправа, особено за подобрување на нејзините конкурентски предности и постигнување на целите во сложено опкружување. Новиот пристап подразбира промена на перцепцијата и преориентирање кон стратешките потреби на локалната самоуправа. Новата перцепција на вработените значи дека на нив веќе не може да се гледа како на трошок за организацијата и дека мора да се вложи во нив, за во иднина тие да станат главен фактор на локалната самоуправа и носител на нејзиниот развој. Во овој контекст, функцијата за управување со човечки ресурси е само дел од поширокаата функција за управување со локалната самоуправа и мора да ја извршуваат заеднички сите менаџери на локалната самоуправа. Соодветна внатрешна организациска единица за управување со човечки ресурси во рамките на организацискаата структура на локалната самоуправа треба да обезбеди институционална рамка за поддршка на менаџерите и координирање на активностите во оваа област. Со воведување на функцијата за управување со човечки ресурси (што сега е законска обврска), се прави обид соодветно да се одговори на промените во системот на локална самоуправа во РМ. За новите надлежности што се пренесуваат во неговиот делокруг, за подобрување на постојните и неодамна воведените функции (јавни набавки, локален економски развој, локална даночна администрација, управување со проекти, соработка со донатори и меѓународни организации, инвеститори, граѓанско општество, управување со енергија, управување со локален имот, итни случаи итн.). Затоа, управувањето со човечки ресурси е постојан

[50] Димитријевић П.,Вучетић Д., Вучковић Ј., (2018) Систем локалне самоуправе норма и процес, Пето измењено и допуњено издање, Медивет Ниш.

процес кој бара време, посветеност и инвестиции за да се осигури дека вработените имаат соодветно знаење и вештини навреме. Правилно спроведената функција за управување со човечки ресурси во локалната самоуправа подразбира истовремено дејствување на повеќе фактори на повеќе нивоа. Таквиот комплексен процес бара поддршка и правилно разбирање на политичкото раководство на локалната самоуправа, а неговата имплементација треба да ја содржи организационата единица за управување со човечки ресурси, финансиската служба на локалната самоуправа, раководителот или раководителите на администрациите, раководителите на организациската единици и конечно службеници од локалната самоуправа.

Клучна цел на управувањето и лидерството е да се постави насока, да се имплементираат и олеснат промените и да се постигнат резултати преку ефикасно, креативно и одговорно користење на ресурсите. Лидерството се фокусира на најважниот ресурс, односно луѓето. Тоа е процес на создавање и комуницирање на визијата за иднината, мотивирање на луѓето и стекнување на нивната посветеност.[51] Квалитетот на јавните услуги зависи директно и индиректно од човечките ресурси, нивната отвореност, подготвеност, квалификација и компетентност. Сите горенаведени карактеристики произлегуваат од човечкиот капитал, односно од државните службеници. Овие луѓе не само што мора да бидат регрутирани, туку и задржани од јавната администрација. Ова мора да се направи со правилно избрани стратегии од областа на управување со човечки ресурси. За претставниците на јавната администрација, непрофитните институции и приватниот сектор, човечките ресурси стануваат предмет на зголемено внимание. Важноста на овој елемент за развојот на сите институции расте.

Законот за административни службеници ги содржи двете дефиниции со кои се определува поимот државен службеник: материјалната или функционалната и формалната, односно организационата. Во законот, административниот службеник се определува согласно двете дефиниции, односно согласно двата поима, земајќи предвид што работи лицето и каде е вработено. Така, административен службеник е лице кое засновало работен однос заради вршење на административни работи во органите на државната и локалната власт и другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон; и во институциите кои вршат дејности од областа на образованието,

[51] Armstrong, M. (2008) Management a leadership. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 268 s. ISBN 978-80-247-2177-4.

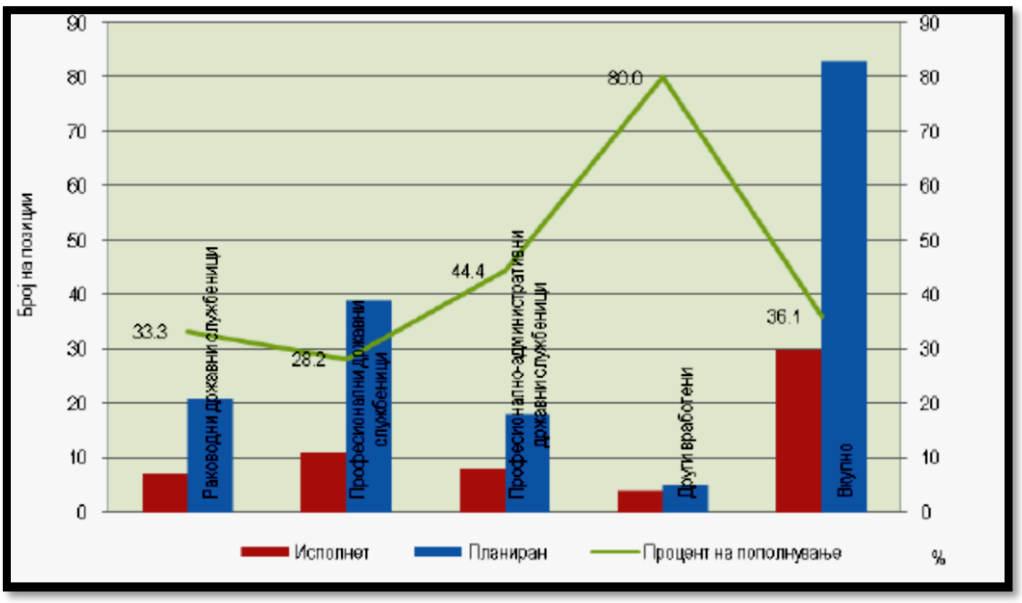
науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје. Од друга страна, Законот ги дефинира административните работи како стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички, административнонадзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа.

Управувањето со човечките ресурси во јавната администрација иницијално беше земено во предвид во првата Стратегија за реформа на јавната администрација. Бидејќи не постои регулатива која што е посебно дизајнирана за општинската администрација, Законот за државни службеници (ЗДС) и Законот за локалната самоуправа ја создаваат правната рамка за оваа функција за управувањето со човечките ресурси. И двата законски текстови му дадоа на градоначалникот право да управува со локалната администрација и да донесува одлуки кои што се поврзани со управувањето на човечките ресурси. Подоцна во текот на 2005 година, одговорности беа доделени и на Секретарот на општината, со измените на ЗДС. Сепак, имплементацијата на оваа одредба во практика се покажа како специфична бидејќи поголемиот број на општини никогаш и не ја пополнија позицијата Секретар. Како резултат на зголемената политизација и градоначалниците исто така не беа наклонети кон тоа да се откажуваат од нивните одговорности. Во секој случај, сé до 2005 година, општините не беа во тек со функцијата – управување со човечките ресурси а уште помалку им беа познати организационите форми за справување со ваквата функција. Сето ова се промени во 2007 година, кога Владата усвои нова регулатива со која што експлицитно беше наведена потребата од воспоставување на независни одделенија за управување со човечките ресурси.

Во таква смисла, Агенцијата за државни службеници ја воспостави мрежата на Единиците за управување со човечките ресурси во март 2009 година, сé со цел да создаде стандарди за управување и развивање на човечките ресурси и да ја подобри ефикасноста и квалитетот на работа. Како дополнување на тоа, Агенцијата за државни службеници формулира насоки за структуирање на единиците за управување со човечките ресурси вклучително со стандардизиран опис на работни места за

позициите. Во септември 2009 година, Владата ги усвои Стандардите за управување со човечките ресурси и им препорача на институциите да ги користат истите колку што е можно иако истите не беа задолжителни. Обуката на државните службеници на локално ниво иницираше развиток на сеопфатниот национален систем. Имено, Министерството за локална самоупава (МЛС), Агенцијата за државни службеници и Здружението на Единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) потпишаа Меморандум за разбирање кој што имаше за цел да го зајакне капацитетот на локалните самоуправи. Моторот позади овој инструмент беше Трилатералниот комитет за координација кој што послужи како модел за формирање на националниот систем за координација на обуките. Како резултат на оваа соработка, партнерските институции во март 2006 година, ја усвоија првата Стратегија за Обука во локалната самоуправа која што едновремено ги таргетираше државните службеници и локално избраните претставници. Во мај 2006 година, Агенцијата за државни службеници подготви "Прирачник за спроведување на анализа за потреби за обуки и подготовка на Годишна програма за обуки во единиците на локалната самоуправа," кој што покрај насоките за проценка на потребите од обука, исто така содржи информација за управувањето на човечките ресурси во локалната самоуправа, како и насоки за подготовка на годишните програми за обуки во локалните самоуправи како правен предуслов. Во 2007 година, Министерството за локална самоуправа го усвои Акциискиот план за имплементација на програмата за децентрализација 2008 – 2010 година во кој што се повикува на институционализација на Тело за поддршка на обуки за локалните самоуправи, но за жал ова не беше постигнато. Сепак, ЗЕЛС формално го воспостави неговиот Центар за обуки во ноември 2011 година со тоа што функционалноста беше воспоставена во 2012 година. Во 2010 година, Владата усвои нова Стратегија за јавна администрација со која што се воведе нова поставеност на јавната администрација која е рефлектирана во законодавството со еден крупен амандман8 на Законот за државни службеници и со воспоставување на Министерството за Информатичко Општество и Администрација (МИОА). По овие интервенции, на почетокот на 2011 година, МИОА ги презеде поголемиот дел од надлежностите од Агенцијата за државни службеници особено оние кои што се однесуваа на управувањето со човечките ресурси вклучително и обуките на државните службеници.

Графикон 5. Работни позиции во единиците за управување со човечките ресурси, по групи на звања



Извор: ОБСЕ, (2014) Аналитички извештај за процесот на децентрализација, Скопје.

Графиконот ја покажува ситуацијата по групи на звања на државни службеници. Очигледно, основните професионални позиции се во најлоша состојба бидејќи тоа се позициите кои се најмалку пополнети само со 28,2%. Професионално-административните позиции се пополнети 44,4%, што може да биде индикатор за нивото на образование на расположливата работна сила на локално ниво, но исто така е и вообичаена практика за усогласување со правните барања да се има про-форма единица за управување со човечките ресурси.

Управувањето со човечките ресурси во последните години претрпе три фази:

- Бирократски пристап.
- Оперативен пристап.
- Стратешки пристап.

Бирократски пристап

Во 1970-тите, компаниите и институциите подготвуваа нацрт планови за работа и планови за вработување, кои беа административни решенија за управување со човечки ресурси. Врз основа на овие планови, беа утврдени бројот на работната сила во областите, границите на примените матуранти, чираците и границите на вкупниот број

на ангажирани работници. Овој систем работел до 1989 година. Бирократските мерки ги ограничија одлуките на компаниите, но од друга страна бараа одредено ниво на долгорочно планирање и стратешко размислување од страна на компаниите.

Оперативен пристап

Во 90-тите години, државните ограничувања постепено беа отстранети и приватизираните компании почнаа самостојно да одлучуваат за кадровските прашања. Сепак, оваа одлука беше водена повеќе од непосредни потреби отколку од стратешки намери. Ова доведе до голем број практични проблеми. Во раните 90-ти, големата организација претрпе значително намалување на персоналот. Сепак, никој не го известил соодветно вработениот како ќе се случи намалувањето и на кого тоа навистина ќе влијае. Во неизвесноста, луѓето претпочитаа да бараат на друго место. Пред сè, способните индивидуи завладеаја, другите немаа друг избор освен да останат. Неколку месеци подоцна, ситуацијата беше преиспитана, сепак, многу квалификувани работници ги немаше засекогаш и компанијата се бореше со недостиг на работници. Кадровската политика, која само го следи решавањето на оперативните задачи, предизвикува многу потешкотии на долг рок. Со текот на времето, стратегиите и планирањето се покажаа потребни за управување со човечки ресурси.

Стратешки пристап

Значително внимание е насочено кон стратешкото планирање во областа на човечките ресурси како средство за поврзување на целите на организацијата со целите и плановите од областа на човечките ресурси. Стратешкиот пристап кон човечките ресурси се заснова на долгорочно планирање на активности во оваа област. Тој е фокусиран на постигнување на долгорочни цели. Тоа овозможува да се спречи голем број критични ситуации со проценка, планирање и спроведување на кадровските потреби на организацијата. Предвидува подготовка на компензација за менаџерите кои можат да ја напуштат организацијата, навремено ја открива потребата за преквалификација во операциите за намалување или продолжување на квалификациите во потенцијалните програми.

Стратегијата за управување со човечки ресурси одредува:

- Кој број на вработени ќе бидат потребни во одделни оддели, специјализации и професии за да се исполни стратегијата на компанијата.

- Како и преку кои канали организацијата ќе ги добие потребниот број на вработени во одредени професии, од сопствени ресурси или од надвор?
- Кои критериуми ќе се користат за ослободување на технолошки вишок работници.
- Според кои критериуми ќе бидат избрани нови вработени.
- Како организацијата ќе стекне нови знаења и вештини - ќе вработи нови вработени или ќе подготви свои вработени.
- Како ќе продолжи организацијата во обука на вработените - дали прво ќе се фокусира на вештини (водечки луѓе, водечки состаноци, управување со време) или знаење (економија, маркетинг, право)?
- Дали ќе ги обучат сите лидери во една област, а потоа во друга или ќе подготват програми за индивидуални нивоа?
- Дали ќе се користат сопствени предавачи или надворешни институции?
- Како компанијата ќе ги мотивира вработените кон стабилност и поголеми напори - дали ќе им обезбеди социјални бенефиции (оброци, рекреација) или повеќе сакаат да ги зголемат своите плати?
- Кои критериуми ќе се користат за проценка на вработените?
- Како ќе се обезбеди диференцијација на вработените при плата?
- Според кои критериуми ќе се управува со кариерата на вработените?

Изјавата дека работата со човечки ресурси е клучна за успехот во спроведувањето на корпоративната стратегија, секако не е изненадување. Во врска со практичното спроведување на стратешкото управување со човечки ресурси, потребно е да се решат следниве прашања:

- Кои квалификации и вештини ќе и бидат потребни на компанијата во иднина?
- Дали перформансите на вработените се доволно високи за да ги исполнат новите барања што произлегуваат од потребата за зголемување на ефикасноста на деловните процеси?
- Дали компанијата целосно ги користи квалификациите и потенцијалот за успешност на своите вработени?
- Дали сегашната структура на човечки ресурси е подготвена да ги исполни идните барања на стратегијата?
- Колку компанијата инвестира во квалификациите на своите луѓе и новите насоки на развој?

Доколку корпоративниот менаџмент може да одговори на овие прашања, тој придонесува за постепено создавање и имплементација на концептот за стратешко управување со човечки ресурси. Оптималниот пристап кон стратешкото управување со човечките ресурси се карактеризира со напор да се постигне рамнотежа помеѓу тврди и меки фактори. Тврдите фактори се разбираат како квантитативни фактори, како што се бројот на вработени, индикатори за нивните квалификации и перформанси итн., Но исто така и придобивките што инвестициите во човечки ресурси ќе ги донесат на компанијата. Меките фактори ги претставуваат човечките ресурси како потенцијал што мора да се едуцира и развива. Тие се засноваат на фактори на однесување, како што се односите меѓу луѓето, комуникацијата, вклученоста на вработените во донесувањето одлуки итн.

Стратегијата за човечки ресурси мора да биде интегрално усогласена со делумните стратегии во областа на персоналот, и вертикално и хоризонтално. Вертикалната интеграција се состои во усогласување на стратегијата за човечки ресурси со стратегијата за целата компанија. Хоризонталната интеграција се постигнува кога нејзините одделни делови се меѓусебно поврзани и меѓусебно се поддржуваат, со што се создаваат синергетски ефекти. Сепак важно е раководството да се мобилизира, зближи и да го искористи интелектуалниот потенцијал на сите вработени во компанијата за да се постигнат стратешките деловни цели.

6.ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ВО СЕВЕРНОЕВРОПСКИТЕ ЗЕМЈИ

Учеството и влијанието на локалната самоуправа во економскиот и социјалниот развој, т.е. нејзината улога и придонес зависи од постигнатиот степен на децентрализација. Во постојната литература, степенот на децентрализација главно се мери како учество на приходите и расходите на пониските нивоа на власта во вкупните приходи и расходи на општата држава или во бруто домашниот производ. Поголем удел на приходите (расходите) на локалната самоуправа во општите приходи на државата (расходите) или бруто домашниот производ, исто така, укажува на повисок степен на децентрализација. Всушност, потребно е да се утврди степенот на автономија на пониските нивоа на власта и колку тие се независни во одлучувањето за приходите и расходите. Државите се разликуваат едни од други според уделот на локалниот јавен сектор, т.е. улогата што им припаѓа. На пример, на ниво на ЕУ е можно да се разликуваат четири групи, иако

вклучувањето на државите во една од групите е предмет на различни дискусии:[52] 1) група на сојузни држави - нивото на државна моќ уставно ги гарантира овластувањата и суверенитетот (Австрија, Белгија, Германија), 2) група на држави со релативно силна локална самоуправа со многу функции одобрени за извршување и со висок степен на автономија (Данска, Финска, Шведска), 3) група на држави со релативно слаба локална самоуправа, каде што многу функции и автономија се ограничени (Грција, Ирска, Португалија), 4) група на земји каде одобрените функции или автономија на локалната самоуправа се наоѓаат меѓу земјите со силна локална самоуправа (група 2) и земји со слаба локална самоуправа (група 3) (Франција, Италија, Луксембург, Холандија, Шпанија), Велика Британија).

Нордиските земји се познати по својот државен модел, т.н. welfare state-социјална држава. Во суштина, тоа е форма на социјална држава, која се заснова на принципите на социјална демократија - покрај силната државна интервенција во економијата и благосостојбата на капитализмот, меѓу другото, го обезбедува и своето население со широк спектар на социјални услуги и поддршка. Во оваа смисла, државата е одговорна за универзалното добро на своето општество, создавајќи таканаречено декомодифицирано општество, ослободено од зависност од капиталистичкиот пазар. Декомодификацијата е тесно поврзана со системот на социјална помош, кој во случајот на Скандинавија е дистрибуиран главно од пониски единици на самоуправа. Неколку други интересни атрибути се поврзани со европските нордиски земји и нивните општини. Првиот и во исто време најзначаен е високиот степен на пренесени овластувања во работењето на јавната администрација и нејзините услуги на субнационалните субјекти. Ова се исто така држави кои ги спроведоа ваквите елементи на децентрализација многу порано од кој било друг регион во Европа. Промените започнаа уште во 50-тите години на минатиот век, кога во текот на деценииите имаше постепена трансформација на регионалните и општинските поставувања во поголем степен на самоуправа и административни функции на регионалните и општинските единици. Со тоа, нордиските земји се поврзани со заедничка долгогодишна традиција на територијални единици на самоуправување, кои се карактеризираат со своевидна „автономија“ во широк спектар на прашања во однос на централната власт, што им ја остави на нив. Денес, нема да најдеме унифицирана и конкретизирана студија за

[52] OECD, 2002, Fiscal Decentralization in EU Applicant State and Selected EU Member States, http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/2765013.pdf

елементите на децентрализацијата во овие држави во академската сфера. Оваа тема честопати е разработена од поголем обем на пример од европски размери или конкретизирана на друга тема. Второ, при развојот на нивната административна поделба, нордиските земји доживеаја повеќефазно спојување на нивните региони и општини, што доаѓа во согласност со веќе споменатите законски прописи за функционирање на локалните самоуправи. Бројот на овие субјекти драстично опадна во последните 50 години од илјадници на само стотици, во данскиот случај на десетици. Застапниците на консолидацијата во земјите тврдат главно за ефикасноста на управувањето и поблиската врска помеѓу населението и јавната политика. На крај, но не и најважно, нордиската јавна администрација работи на т.н. нов модел на јавно управување, кој влегува во јавниот живот со принципите на социјална држава. Основата на оваа идеја е активното учество на самоуправата на пазарот - субјектот станува давател на јавни услуги и комуницира со граѓанинот слично на приватните корпорации. Граѓанинот дејствува како потрошувач во оваа врска. Тука ќе ја споменеме децентрализацијата во северноевропските земји Данска, Финска и Шведска. Изборот на овие земји се базира на сличноста на општинските системи, административните поделби, социјалната култура и членството во истите меѓународни организации, имено Европската унија и Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД), чии извори на информации и законодавството се важни извори.

6.1.Данска

Данските општини се запишани во уставниот поредок, правото на независна надлежност под државна контрола се стекнува преку Данскиот Устав од 1953 година. Првичното модерно споменување може да се види во Уставот од 1849 година на новоформираната уставна монархија, кој на општините им додели список на специфични овластувања поврзани со нејзината самоуправа. Сепак, државата сè уште тврдеше активен надзор над администрацијата како таков, нејзиниот опсег беше силен, но со текот на времето беше значително ослабен. Најголемата промена се случила во 1970 година, кога не само што се зголеми степенот на автономија, туку и бројот на општини и, во помала мера, регионите се намалија за неколку пати. До реформата на консолидацијата имало 1365 општини и 25 региони, по реформата само 275 општини и 14 региони. Во 90-тите години на минатиот век се водеше јавна дебата за степенот до кој државата треба да учествува во јавната администрација. Зајакнувањето на данската

економија по дваесет години нејасни економски реформи и доаѓањето на глобализацијата влијаеше врз погледот на систематизацијата на јавната администрација, бидејќи државните функции и овластувања беа пренесени на наднационални и субнационални субјекти - аргумент за понатамошна реформа на регионалната администрација и отчетност.[53] Во 2004 година, членовите на владејачкото мнозинство на централно-десничарската коалиција го испратија на јавна расправа, а една година подоцна реформата беше одобрена со поддршка на левичарската опозиција. Реформата стапила на сила во јануари 2007 година и повторно радикално го намали бројот на административни единици. До денес, данската територија е поделена на 98 општини и 5 региони. Малиот број на општини во Данска е резултат на реформата на системот на локалната самоуправа од 2007 година, според која општините треба да имаат најмалку 20.000 жители, иако имаат право да функционираат како општини и локални заедници со помалку од 20.000 жители доколку воспостават правно заснована соработка со некоја друга поголема општина.[54] Задачите доделени на единиците исто така се променија т.е. новосоздадените региони изгубија најголем дел од своите одговорности, оставајќи само администрација на здравствена заштита и нивни регионален развој. Изгубените овластувања најмногу ги стекнуваа новите општини, а државата ја преземаше регионалната финансиска активност. Ова вклучуваше реформа заснована на политичка стратегија: коалициски партнери Конзервативната партија и Данската народна партија ги зголемија шансите за поголеми изборни придобивки во новосоздадените општини со консолидирање на општините.[55] Јавниот сектор во Данска се смета за високо децентрализиран. Системот на социјална држава се заснова на принципот на супсидијарност и затоа државата се обидува да го намали своето присуство на најниско можно ниво. На пример, сите прашања од социјалната политика или основното и специјалното образование им се оставени на општините. Затоа, покрај стандардниот политички субјект, данските општини имаат силна бирократска компонента, која се грижи за релевантните перформанси на администрацијата. Децентрализацијата беше таа што предизвика овој

[53] Andersen, H. T. (2008) The emerging Danish government reform – centrali-seddecentralisation, Urban Research & Practice, 1:1, 3-17, DOI: 10.1080/17535060701795298.

[54] Силјановска-Давкова Г., Митков В., Каракамишева-Јовановска Т., Спасеновски А., Кртолица М., (2020) Локална самоуправа, Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје.

[55] Krogh S., (2011) Reform Politics through the Creation of Inefficient Political Institutions: The Case of the 2007 Danish Administrative Reform. Scandinavian Political Studies, Vol. 34, no. 4, pp. 307-331.

апарат, покрај политичкиот, да стане и многу силен ентитет, и покрај фактот што неговата форма сè уште зависи од јавно избрана институција.

За локалната администрација е надлежен градоначалникот на општината избран од Советот. Тоа укажува на насоката и структурата на административниот дел на канцеларијата како таква преку назначениот секретар, кој се грижи за администрацијата. Сепак, функцијата на градоначалник не е формално силна. Неговата законска надлежност е да подготвува документи за состаноците на Советот и неговото управување, а исто така е предводен од Комитетот за финансии (по принципот primus inter pares), кој е де факто извршно тело на општината.[56] Составот на комитетот го дава локалниот совет, кој се појавува на секои 4 години од општите јавни избори, по дифолт е составен од еден или повеќе субјекти кои имаат мнозинство во советот. На крајот на краиштата, сепак, советот има најголема моќ, што го поставува правецот на општината, одобрува политички и административни точки и формира комитети за решавање на специфични политики. Во случајот со регионите, ситуацијата е многу слична. Со нив управуваат нивните политички и административни делови и формално ги води регионален претседател, чии овластувања се засноваат на регионалниот совет. Регионалниот претседател, како и градоначалникот, е одговорен за водење на комитетот за финансии и управување со состаноците на советот, вклучувајќи ги и сите подготовки поврзани со него. Интересно, сите пет региони, без оглед на населението или густината на населението, имаат 41 место во нивните совети.

-Асоцијација на општини

Интегрален дел од данскиот систем на самоуправување е Данската асоцијација на општини (Kommnernes Landsforening), која беше формирана во 1970 година како одговор на реформата на консолидацијата истата година. Од 2005 година, секоја општина во Данска е дел од ова здружение (Local Government Denmark). Иако членството е официјално доброволно, притисокот од мнозинството е толку голем што одделни општини не можат да си дозволат да не учествуваат во здружението. Институцијата е важна за самоуправување како таква, бидејќи и покрај нејзината официјална советодавна функција, таа ги претставува општините во комуникација со државата (централните власти и парламентот и владата), наднационалните организации

[56] Vetter A., (2007) Local politics: a resource for democracy in Western Europe?: local autonomy, local integrative capacity, and citizens' attitudes toward politics. Lanham, MD: Lexington Books.

и медиумите. Покрај тоа, секоја година, како претставник на општините, тој преговара за формата на нивниот буџет за следната година со Министерството за финансии.

Другите функции вклучуваат помош на пазарот на трудот, со техничко потекло или во образованието на вработените во општината. Тогаш структурата на самата организација зависи од политичкиот процес во рамките на одделните општини, здружението има своја структура на тела, чии членови се политички претставници на општините. Здружението е пропорционално претставено од политичките партии според нивната сила и број на места од вкупниот резултат на општинските избори, промената на застапеноста се одвива на секои 4 години.

6.2.Финска

Финска е силен пример за специфичен вид општина и севкупен пристап кон самоуправата како таква. По прогласувањето на независноста во 1917 година, финската општинска рамка постојано се менуваше, обидувајќи се често да експериментира со инаку невидени атрибути во светот, од кои некои сè уште работат, барем делумно, во законските рамки на локалните самоуправи. Самиот систем често работеше со идеја за доброволно учество во различни форми на системот, што е поврзано со историски високиот степен на автономија што им го доделува државата. Финците сметаат дека нивната припадност кон нивната заедница е важен дел од нивниот живот, ова главно се должи на активниот интерес на мнозинството за локалниот јавен живот. Секоја заедница на општината учествува во работата на администрацијата преку разни организации и интересни групи кои директно и индиректно помагаат во решавањето на локалните политики. Резултатот тогаш може да биде богата разновидност на јавни услуги што самата општина ги нуди преку системот на социјална помош. Исто така, честопати можеме да најдеме случај кога јавен сервис се дели меѓу неколку соседни општини, како што е дозволено со Законот за локална самоуправа [410/2015]. Покрај тоа, за производство на јавна услуга, општините можат да го користат приватниот сектор на активен начин (создавање сопствена корпорација или да бидат дел од приватна организација) и пасивен начин (купување услуга од приватно правно лице).[57]

[57] Haveri, A.; Airaksinen, J., (2007) Inter-municipal Cooperation in Finland: Old Traditions and New Promises In: Hülst , Montfort, : Inter-municipal cooperation in Europe. Dordrecht, Netherlands: Springer.

Пред да стигнеме до институционализацијата на системот, прво мора да го разбереме историскиот развој. Дури и пред прогласувањето на државната независност, финските општини беа во голема мерка мали и неразвиени. Покрај тоа, врз нивните права влијаеше големината на општината, градот обично можеше да ужива во поголема листа на овластувања. Под власта на Руската империја во 19 век, Финска имаше релативно слободна позиција во сопствената администрација. Ова веројатно исто така помогна да се изгради национално чувство, кое својот извор го имаше главно на локално ниво. Андерсон и Сјоблом (2013) тврдат дека успеале да се ослободат од руската наклонетост главно благодарение на соработката со шведската интелигенција, која им овозможи на финските аграрни компании стимулации за градење на независност.[58] По прогласувањето на суверена држава, веднаш се појавува ново законодавство, вклучително и концептуализација на локалните самоуправи. Нивната релативно слободна позиција им е дадена со првиот Устав од 1919 година и Законот за локална самоуправа, што го легитимира постоењето на претставничкото тело на општината и го прави задолжително. Во 1932 година беше создадена првата правна основа за меѓуопштинска соработка, која сè уште е важен дел од функционирањето на општините. Другите значајни промени не се споменуваат дури во 1977 година, кога се изедначуваат територијалните единици во Финска, завршени со реформа во 1995 година, со што целосно се изедначува разновидноста на општините пред законот. На почетокот на 21 век, прашањето за радикални реформи на консолидација влезе во јавниот простор. Во 2002 година имало 448 општини, во 2017 година само 311.

Формата на Законот за локална самоуправа во Финска е многу флексибилна, бидејќи нуди неколку оперативни алтернативи за одредени аспекти на структурата. Основата е секогаш директно избран орган на општинскиот совет, кој го добива својот легитимитет од народот во процесот на редовни избори на секои 4 години. Советот е најважниот општински субјект од кој произлегува другата структура на општината, на пример, создава тематски комитети (изборниот комитет и одборот за ревизија се задолжителни), преку кои решава дадени политики, одобрува прописи и декрети или назначува извршен комитет. Извршниот комитет се грижи за административните и финансиските компоненти на општината, а исто така подготвува документи за состаноците на советот. Со неа раководи или аполитички управител на општината или,

[58] Andersson, K., Sjöblom, S., (2013) Localism in Finland: The changing role and current crisis of the Finnish municipal system. Local Economy, 28(3), 240–256.

од 2006 година, исто така градоначалник, кој управува со администрацијата на општината. Секоја општина може да избере со која верзија ќе се управува со општината (и двете функции немаат многу моќ во овој систем, тоа е чисто технократско решение на општината). Интересно е што според законот, секоја општина (или во соработка со други) мора да создаде три тематски совети (Закон за локална самоуправа [410/2015]) - совет на млади, постари лица и инвалиди, кои имаат за цел да ја подобрат соработката со овие групи и охрабруваат заедничко решавање на прашања поврзани со нив.

Соработката меѓу општините е важен дел од системот на самоуправување. Може да се подели на заеднички меѓуопштински совети врз основа на задолжителна и доброволна соработка. Во случај на доброволна соработка, тие неформално формираат меѓуопштински совети кои работат за слободно учество на соседните општини, на кои можат да пренесат дел од своите овластувања. Тие исто така работат на разновидна листа на теми, претежно на инфраструктурни и јавни услуги со кои можат да тргуваат едни со други. Постојат и области, меѓуниво на институции кои не формираат никакви административни тела. Окрузите работат чисто за административни и статистички цели. Регионите кои се официјално административно ниво, исто така, работат на слична основа, сепак, тоа е само здружение на општини во даден регион без административни функции. Сите 19 региони имаат свое политичко тело (регионалните совети се составени од заеднички форум на општински совети во даден регион), кој главно се занимава со соработка во регионалната инфраструктура и здравствена заштита.

6.3.Шведска

Како и во претходните случаи, Шведска има своја самоуправа опишана во својата уставна рамка, веќе во првата точка на Владиниот инструмент, првиот од четирите документи на шведскиот устав. Тој вели: „Целата јавна моќ во Шведска доаѓа од народот. Шведската демократија се заснова на слободно формирање на мислење и универзално и еднакво избирачко право. Се спроведува преку репрезентативна и парламентарна форма на управување и преку локална самоуправа.” Како уставна монархија и унитарна држава, таа е природно централизирана од јавната администрација во највисока инстанца, односно државата го задржува правото на сите создавање на јавна моќ. Сепак, по традиција, тоа им дава на општините висок степен на

автономија и одредени овластувања во вршењето на моќта и дистрибуцијата на јавните услуги (системот на социјална помош во Шведска остава голем дел од јавните услуги на општините). Основниот опсег е главно социјална политика (во случај на општини) и здравствена заштита (во случај на региони).

Самоуправата е силен субјект длабоко вкоренет во политичката традиција на Шведска. Постоењето на некои села датира од 9 век, кога тие биле викиншки населби главно во јужниот дел и на брегот на денешна Шведска и Норвешка. Така, повеќето населени територијални единици имаа статус на седиште. Пообемното населување на полуостровот во 19 век резултираше со првата реформа во 1862 година, со која се формираа голем број нови општини и им се даде право да ги собираат своите даноци. Понатамошните реформи на почетокот на 20 век придонесоа за проширување на општините и го генерализираа правото на глас на сите жители на Шведска. Во тоа време општините имаа свој официјален статус, но не сите имаа свои тела за самоуправа. Шведска не го виде сето ова сè до првата реформа на консолидацијата во 1952 година. Значителното намалување на локалните самоуправи имаше за цел рационализација на локалната самоуправа како таква и економска стабилизација на оние општини кои се соочуваа со финансиски проблеми. Од првичниот број од приближно 2.500 субјекти, околу 277 општини се формирани во рок од неколку децении. Поради незадоволството и локалните активности, овој број се зголеми уште повеќе до 90-тите години на минатиот век. Од 2019 година, 290 од нив се во функција. Регионалната самоуправа го помина истиот процес на консолидација.

Општините во Шведска имаат два типа на надлежности: прво, задолжителни надлежности; второ, опциони надлежности.

Во групата на задолжителни надлежности на општините се поместуваат следните: социјални услуги; детска грижа и предучилишно образование; основно и средно образование; грижа за возрасните; помош и поддршка на лицата со посебни потреби; основна здравствена заштита; заштита на животната средина; урбанистичко планирање; водоснабдување; оомош и итни услуги; управување со отпад; одржување на патиштата. Во групата на опциони надлежности на општините се поместуваат

следните: култура; домување; енергија; вработување; индустриски и комерцијални услуги.[59]

И тука структурата на локалната власт се заснова на елементи на либерална демократија. За работата на канцеларијата, поточно овластувањата и обврските дадени од државата, се грижи политичката и административната компонента, додека втората од нив зависи од првата. Со администрацијата на општината раководи советот, кој се заснова на општи и еднакви избори на секои 4 години. Општинските совети немаат ист број на можни избрани претставници - нивната големина зависи од големината на населението во општината. Едно лице е назначено од редот на советот да претседава со Извршниот комитет - ова е неофицијално позиција на градоначалник, иако шведските реалности не зборуваат за тоа на тој начин. Самиот комитет е многу флексибилен во однос на бројот на членови, покрај тоа, неговите членови не мора да дејствуваат како претставник. Извршниот комитет е колегијално тело, така што резултатот е едногласен. Тој е одговорен за составување на градскиот буџет или за избор на раководител на административниот дел на канцеларијата.

Шведското регионално ниво на самоуправа се смета за хибриден модел на вршење јавна моќ. Со сите 21 регион управува директно избран совет, кој работи овде со истата функција како и општинскиот совет. Регионалниот совет ги именува членовите на Административниот комитет, извршниот орган на регионот. Сепак, шефот на комитетот (гувернер) е назначен од централната влада на земјата со мандат од 6 години. Така извршната власт одговара не само пред советот, туку и пред шведската влада. Формата и работењето на оваа институција теоретски може да бидат сосема различни од мнозинскиот глас на регионот.

[59] Силјановска-Давкова Г., Митков В., Каракамишева-Јовановска Т., Спасеновски А.,Кртолица М., (2020) Локална самоуправа, Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје.

ЗАКЛУЧОК

Процесот на реформа на локалната самоуправа значи создавање на децентрализиран систем на партнерство што е во состојба финансиски да се одржи и да го зголеми својот финансиски потенцијал. Реформата треба да го децентрализира административниот систем, но и финансиските ресурси. Административната и финансиската децентрализација треба да одат заедно. Модернизацијата на организацијата и работата на локалната самоуправа може да се постигнат само преку зајакнување на нејзините финансиски потенцијали. Преку децентрализацијата на власта и зајакнувањето на капацитетот на локалните заедници значи дека граѓаните можат да влијаат врз донесувањето одлуки на локалната самоуправа и јавната политика со цел подобро решавање на комплексни прашања и обезбедување соодветни услуги (т.н. услужна демократија). Реформата треба да ги направи општините способни да ја развиваат својата улога како клиентско ориентиран сервис. Локалната самоуправа треба да се преструктуира од надзорно и репресивно административно тело во клиентско ориентиран сервис. Граѓаните се заинтересирани само работите на локално ниво да се извршуваат ефикасно, што и дава легитимитет на локалната политика. Целта е да се направи јавната администрација чувствителна на јавните потреби на граѓаните и да се зголеми нејзината ефикасност и ефективност на услугите. Ова бара редизајн на локалната власт од надзорно тело и хиерархиски репресивна администрација во клиент-ориентирана и делотворен систем на услуги. Јавната администрација сè повеќе станува инструмент за обезбедување услуги. Очекувањата за децентрализација во Република Македонија не се исполнети во целост. Една од главните причини е што реформите во оваа област се условени од напредокот на реформите во другите области (реформи на институциите на централната власт и јавната администрација, борба против корупцијата, регионализација, итн.). Природниот процес на создавање повисок степен на територијална децентрализација во РМ би бил оној во кој областите ќе прераснат во центри на регионална децентрализација, како и во повеќето европски земји, каде што единиците на државната управа (единиците за деконцентрација) станаа територијални единици за децентрализација, кои добиваат легитимитет директно од граѓаните на избори. Во тој случај, со формирањето на регионот, областите ќе мора да бидат укинати, како што се случи со земјите од Централна Европа. Друга причина за послабите резултати на

децентрализацијата е поврзана со слабоста (капацитетот) на локалната администрација за спроведување на реформите. Локалната администрација има пасивна улога во дефинирањето и спроведувањето на целите на локалниот развој. Проблем со капацитетот на единиците за територијална децентрализација да одговорат на нови задачи. Децентрализацијата е целосно нов концепт на планирање и во неа недостасуваат скоро сите ресурси: човечки, финансиски, организациски. Мал број општини имаат свој капацитет самостојно да го спроведат овој процес, но многу повеќе се потпираат на надворешната помош. Така, во процесот на планирање на развојот, постои потреба за зајакнување на регионалните врски.

Мерките што можат да ја подобрат положбата на единиците за територијална децентрализација се: усвојување закон за регулирање на имотот на локалната самоуправа; регулирање на распределбата на отстапените приходи на локалната самоуправа, кои не се регулирани со законските мерки за финансирање на локалната самоуправа (пр. приходи од такси за употреба на добра од општ интерес); усвојување на подзаконски акти, кои обезбедуваат доследно спроведување на Законот за локална самоуправа, Законот за заштита на животната средина и другите закони што ги регулираат правата и одговорностите на единиците за територијална децентрализација; следење на ефектите од спроведувањето на законот и нивна измена во согласност со резултатите од анализите; усвојување, спроведување и контрола на програмите за приватизација на комуналните компании во функција на пазарното работење; зајакнување на институционалните форми на здружување на општините и понатамошна децентрализација на институциите кои директно влијаат на ефикасноста на локалната самоуправа (даночна администрација, тела за инспекција); регулирање, со законски и подзаконски акти, постапка на донесување одлуки и влез на локалните самоуправи во аранжмани за концесија за изградба и одржување на комуналната инфраструктура; ефикасна валоризација на просторот (воведување на нов систем на собирање градски закуп, контрола на претворање на земјоделско во неземјоделско земјиште, либерализација и ефикасност на услугите за издавање деловни локации, уредување нови простории за деловно ангажирање на капитал); проширување на правото на локалните самоуправи да склучуваат финансиски аранжмани за изградба на одредени објекти на нивната територија (изградба на спортски и рекреативни објекти, објекти за спа и рурален туризам).

Кадровска политика и реорганизација на персоналот, деполитизација и професионализација на локалната самоуправа е една од клучните цели на реформата на локалната самоуправа. Првиот и одлучувачки услов е едукацијата на кадрите во јавниот менаџмент и подигнување на професионалната способност за управување преку резултати, градење на етика на професионализам и борба против корупцијата. Само професионална локална власт може да обезбеди правна сигурност за граѓаните. Принципот на професионализација спречува политичко влијание врз работата на органите на локалната самоуправа и јавните служби. Реализацијата на овој принцип е обезбедена со воведување на сертификати и системи за унапредување на сите локални службеници, кои работат на задачи што одлучуваат за правата и обврските на граѓаните, јавни записи, нормативни и контролни задачи. Потребно е темелно да се превоспита и обучи, но и да се смени делот на персоналот и да се воспостави систем на локална државна служба што обезбедува професионалност, деполитизација и соодветна стимулација на службениците во локалната самоуправа. Овие промени доведуваат до формирање на квалитет и компетентност во рамките на телата што зрачат и ја менуваат животната средина и, генерално, го зголемуваат квалитетот на работата на постојните институции. Менаџментот мора да се оддалечи од политизацијата и поблиску да се насочи кон менаџерски ефикасното и флексибилно управување, кое е насочено кон резултатите, односно кое ќе може да носи квалитетни и продуктивни одлуки. Успехот на реформите гарантира успешно формирање на „критична маса“од млади динамични и високо мотивирани менаџери и експерти во власта и јавниот сектор кои постојано ја менуваат средината во која работат со нови знаења и методи. Високата професионалност и индивидуализираната одговорност е патот што ќе не води, од политичко донесување одлуки и волонтеризам во јавната администрација, до законско, ефикасно и креативно решавање проблеми и стратешко планирање т.е. креирање на јавни политики. Таквата реформа бара флексибилен модел на локална самоуправа, професионализација на јавните услуги и индивидуализиран, одговорен менаџерски пристап што ја зголемува ефикасноста и продуктивноста во извршувањето на задачите на локалните власти и сите јавни тела со цел да се обезбедат заеднички добра и квалитетни услуги. Идејата е да се воведат принципите и позитивните искуства на управување од приватниот сектор во работата на јавната администрација. Ова ги комбинира владините стратегии и деловните стратегии, на вертикални и хоризонтални рамнини, во организациска и функционална смисла. Новото јавно управување подразбира ставање на природни, човечки, индустриски и

други ресурси, кои општината ги има како правно лице, во функција на развој на локалната заедница. Успешното планирање, лидерство и донесување одлуки во локалната заедница со фокус на граѓаните е голем предизвик за професионалците. Насочувањето на развојот на локалната заедница и нејзините материјални и човечки ресурси бара соработка, синхронизација, креативност и тимска работа.

Успехот на новиот пристап неизбежно бара спроведување на структурни промени, кои треба да обезбедат: прецизно дефинирање на работните задачи, мерење на перформансите, т.е. ефектот и квалитетот на работата во однос на поставените цели, способната и флексибилна организација, контролата на трошењето на ресурсите, систем за следење, известување и ревизија на процесите, механизмите за наградување и санкционирање. Ваквите промени ќе ги загрозат традиционалните пристапи, навики и вредности на локалната самоуправа. Менаџерскиот пристап значи индивидуалистичка иницијатива за решавање на проблемот со задоволување на јавните потреби, но и конкретна одговорност доколку јавното сервисирање е отсутно или не е адекватно. Новата претприемачка филозофија на локалната самоуправа станува значаен фактор за поттикнување на економскиот развој и привлекување на капиталот.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Andersen, H. T. (2008) The emerging Danish government reform – centrali-seddecentralisation, Urban Research & Practice, 1:1, 3-17, DOI: 10.1080/17535060701795298.
2. Andersson, K., Sjöblom, S., (2013) Localism in Finland: The changing role and current crisis of the Finnish municipal system. Local Economy, 28(3), 240–256.
3. Đorđević J., (1957) Osnovni tipovi lokalne samouprave, Beograd.
4. Đurđev A., (1997) Lokalna Samouprava, Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad.
5. Gavrilovic A., Uloga lokalne samouprave u ostvarivanju sistema društvene brige o deci, Javno preduzece „Sluzbeni glasnik" Beograd, BIBLID 0038-982X(2000): 1-4 p.79-92
6. Haveri, A.; Airaksinen, J., (2007) Inter-municipal Cooperation in Finland: Old Traditions and New Promises In: Hülst , Montfort, : Inter-municipal cooperation in Europe. Dordrecht, Netherlands: Springer.
7. Hrženjak J., (2004), Značenje lokalne samouprave za priključenje Hrvatske Europskoj Uniji, Revija za sociologiju, XXXVI, 2005, 1–2.
8. Jovanović Đ., (1995) Sunovrat u zajednicu : politička stvarnost jugoslovenskog društva i stilovi života, Niš.
9. Kelzen V. H. , (1951) Opšta teorija prava i države, Beograd.
10. Kostić L., (2000) Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije. Beograd.
11. Krogh S., (2011) Reform Politics through the Creation of Inefficient Political Institutions: The Case of the 2007 Danish Administrative Reform. Scandinavian Political Studies, Vol. 34, no. 4, pp. 307-331.
12. Kulić Ž., Vasić M., (2007) Menadžment ljudskih resursa, Banja Luka.
13. Lauc, Z., (2005) Lokalna samouprava i građani, Organizacija za građanske inicijative – OGI, Osijek.
14. Local Government, International Encyclopedia of Public Policy and Administration – Jay M. Shafritz (ed.). Boulder (Westview Press), 1998, p. 1296.
15. Louglin M., (1996) Legality and Locality: The Role of Law in CentralLocal Government Relations. London.
16. Marinković R., (1998) Lokalna samouprava, Beograd.

17. Martinović A., Ustavno-pravni (politički) i upravno-pravni smisao decentralizacije. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, I -3/2000- 2001, str. 184.
18. OECD (2002), Fiscal Decentralization in EU Applicant State and Selected EU Member States, http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/2765013.pdf
19. Parsons T., (1960) The Principal Structures of Community, Structures and Processes in Modern Society. New York (The Free Press of Glencoe).
20. Popović V. S., Petrović M., Marković B., (2002) Upravno pravo (opšti deo). Beograd.
21. Pržulj Ž., (2002) Menadžment ljudskih resursa, Institut za razvoj malih i srednjih preduzeća, Beograd.
22. Senyucel Z., (2009) Managing the Human Resource in the 21st century. Ventus Publishing ApS.
23. Vetter A., (2007) Local politics: a resource for democracy in Western Europe?: local autonomy, local integrative capacity, and citizens' attitudes toward politics. Lanham, MD: Lexington Books.
24. Горчић Ј., (2013) Фискална аутономија, финансирање развоја регионалне и локалне самоуправе и ставови ЕУ, Институт за пословне финасије, Београд.
25. Гризо Н., Гелевски С., Давитковски Б., Павловска – Данева А.,(2010) Административно право, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје.
26. Давитковски Б., и Павловска Данева А., (2018) Административно право – прв дел (материјално право), Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје.
27. Денкова Ј., (2019) Административно право и административна постапка, Универзитет “Гоце Делчев”, Правен факултет, Штип.
28. Димитријевић П.,Вучетић Д., Вучковић Ј., (2018) Систем локалне самоуправе норма и процес, Пето измењено и допуњено издање, Медивет Ниш.
29. Европската повелба за локална самоуправа е меѓународен правен инструмент што ги дефинира и штити принципите на локалната самоуправа. Европската Повелба за локална самоуправа е донесена од Советот на Европа во 1985 година.
30. Закон за градот Скопје, Службен весник на РМ бр. 55/2004.
31. Закон за локалната самоуправа, Службен весник на Р. Македонија, бр.5 од 29.01.2002 година.
32. Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на РМ, бр.63/07.

33. Закон за ратификација на Европската повелба за локална самоуправа, Службен весник на РМ, бр.23/97.
34. Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на РМ“, бр. 81/2005).
35. Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/2004, 12/2005, 98/2008 и 106/2008).
36. Закон за финансирање на ЕЛС (Сл. весник 61/04).
37. Законот за државните службеници ("Службен весник на Република Македонија" број 35/2010).
38. Законот за референдум и други форми на директно учество, Службен весник на РМ, бр. 81/2005.
39. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РМ, бр.13/06.
40. Здружение на единиците на локалната самоуправа, https://zels.org.mk
41. ОБСЕ, (2014) Аналитички извештај за процесот на децентрализација, Скопје.
42. Програма за одржлив локален развој и децентрализација во РМ 2015 – 2020, достапно на:http://mls.gov.mk/images/documents/regionalenrazvoj/2.%20%20%20%20Programa%20za%20odrzliv%20lokalen%20razvoj%20i%20%20decentralizacija-Revidirana-Precisten%20tekst-MAK-lektor.pdf
43. Силјановска –Давкова Г., Митков В., (2000) Локална самоуправа, Магор, Скопје.
44. Силјановска-Давкова Г., Митков В., Каракамишева-Јовановска Т., Спасеновски А., Кртолица М., (2020) Локална самоуправа, Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје.
45. Стратегија за регионален развој, 2009-2019, Службен весник на РМ, бр.119/09.
46. Тодоровски И., Кекеновски Ј., (2011) Локална самоуправа, авторизирани предавања, Правен факултет Кичево, Кичево.
47. Устав на РМ.