

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје

Институт за социолошки
и политичко-правни истражувања - Скопје



Универзитет „Св. Кирил и Методиј“

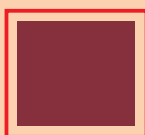
ИНСТИТУТ ЗА
СОЦИОЛОШКИ И
ПОЛИТИЧКО
ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА

Граѓаните во системот на локалната самоуправа

истражувачка студија



Раководител на проектот
Мирјана Сланинка-Динева



Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје

Институт за социолошки
и политичко-правни истражувања

Скопје, 2011

Рецензенти:

Проф. д-р Гордана Силјановска- Давкова
Проф. д-р Петар Атанасов

Издавач:

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје

За издавачот:

Проф. д-р Велимир Стојковски

Јазична редакција:

Марија Станкова

Компјутерска подготовка и печат:

БороГрафика

Тираж: 200 примероци

CIP -

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје

**Институт за социолошки
и политичко-правни истражувања**

СТУДИЈА

**ГРАЃАНИТЕ ВО СИСТЕМОТ
НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА**

- резултати од истражувањето и расправата-

У р е д н и к:
Мирјана Сланинка – Динева

**ИНСТИТУТ ЗА СОЦИОЛОШКИ И ПОЛИТИЧКО-
ПРАВНИ ИСТРАЖУВАЊА - Скопје**

ПРОЕКТ:

**Граѓаните во одлучувањето за областите
од локално ниво и значење**

СТУДИЈА

**ГРАЃАНИТЕ ВО СИСТЕМОТ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА
- Резултати од истражувањето и расправа -**

Автори на студијата:

Мирјана Сланинка- Динева
Славејко Сасајковски
Илија Тодоровски
Љубица Чонева
Ружица Цацаноска
Дејан Витански
Тони Поповски

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	9
------------------------	---

Проф. д-р СЛАВЕЈКО САСАЈКОВСКИ

РАМКОВНИОТ ДОГОВОР И ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	13
--	----

Проф. д-р ИЛИЈА ТОДОРОВСКИ

ПОЗНАЧАЈНИ РАЗВОЈНИ ТРЕНДОВИ НА МАКЕДОНСКАТА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО ПЕРИОДОТ НА ДЕВОЛУЦИЈА	43
---	----

Проф. д-р МИРЈАНА СЛАНИНКА-ДИНЕВА

ГРАЃАНИТЕ И ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	77
---	----

Проф. д-р ЉУБИЦА ЧОНЕВА

ОСТВАРУВАЊЕТО НА ФУНКЦИЈАТА НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ ВО ЛОКАЛНАТА ЗАЕДНИЦА	103
--	-----

Проф. д-р РУЖИЦА ЦАЦАНОСКА

ГРАДОТ СКОПЈЕ КАКО ПОСЕБНА ЕДИНИЦА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	137
---	-----

Ас. м-р ДЕЈАН ВИТАНСКИ

СЛУЖБЕНИЧКАТА ЕТИКА ВО ОПШТИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЈА	151
--	-----

М-р ТОНИ ПОПОВСКИ

**МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

- можности за развој и перспектива- 167

**ПРИЛОЗИ ОД ДОКУМЕНТАЦИЈАТА
НА ПРОЕКТОТ.....**

185

РЕЗИМЕ 209

SUMARRY 215

ПРЕДГОВОР

Студијата под наслов “Граѓаните во системот на локалната самоуправа - Резултати од истражувањето и расправа” произлегува од проектот “Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење”, кој засега претставува прв научноистражувачки потфат во Република Македонија каде што ГРАЃАНИНОТ се третира како основна таргет група на важечкиот систем на локална самоуправа.

Притоа, категоријата граѓанин се сфаќа во класичната смисла на зборот, бидејќи правото на локална самоуправа е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија, засновано врз ратификуваната Европска повелба за локална самоуправа. Според важечките уставни и законски норми, постојат два аспекта според кои под определени услови (граѓанинот како жител на единицата на локална самоуправа, но и како припадник на определен етникум) може да управува и одлучува во сите институции на системот на локална самоуправа по пат на облиците на локалната демократија. Но, во законодавната примена, прокламираните права на граѓаните на локална самоуправа различно се реализираат, во зависност од постоечките услови. Несомнено дека тоа треба емпириски да се воочи, и доколку е можно да се потврди согласно со поставените цели, предметот и генералната хипотеза на проектот. Од исклучително значење за овој вид научни истражувања претставува самиот избор на истражувачките методи и техники.

Накучо, ќе се презентираат основните цели на Проектот, предметот и генералната хипотеза, како и очекуваните резултати.

Целите на Проектот се двострани: научно-сознајни и апликативни.

Основната научна цел е да се создаат сите релевантни претпоставки во врска со учеството на граѓаните во одлучувањето во одделни институционални форми на локалната самоуправа.

Апликативната цел е да се покаже дека, кај некои општини, за реализација на новите надлежности не постои соодветен финансиски, организациски и кадровски капацитет.

Притоа, предметот на Проектот е сознавање на сите појави и односи што се јавуваат во поглед на организацијата и дејствувањето на институциите од локално ниво во контекст на правото на

граѓанинот на локална самоуправа - третирано како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Се претпоставува дека учеството на граѓаните во облиците на локалната демократија зависи од развиеноста на нормативно-институционалниот систем, од развиеноста на политичката свест и комуникација, од степенот на децентрализација и дебиروقратизација на процесите на одлучување за локалните работи и јавните услуги. Притоа, нормативно-институционалниот систем претставува законска основа од која се изведува соодветна законодавна примена, која никогаш не е истоветна за сите ЕЛС, бидејќи зависи од капацитетот на институциите, но и од можностите на граѓаните да партиципираат во одлучувањето за работите од локално ниво и значење.

Конкретно, за примената на истражувачките методи и техники во проучувањето на системот на локална самоуправа, како и за примерокот, ќе стане збор во тексуалниот дел на студијата. Од нивниот избор и инструментализација зависи објективноста на резултатите.

Меѓу другото, реално е да се размислува во следната насока: емпириските резултати во врска со основниот проблем на проектот којшто е содржан во самиот наслов, секогаш се различни, иако се третираат само од аспект на граѓаните како основна таргет група, контролирана со групата на нивните репрезенти (претставници во органите на локалната самоуправа).

Студијата се базира на резултатите добиени со Проектот, што се реализираше во периодот од три години (поточно, од 30.06.2006 – 30.06.2009 година) според утврдената методологија. Најпрво беше реализирано пилот-истражување (2006/07 година), потоа, главното истражување (2007/08 година), а во 2009 година едно дополнително истражување (со поголем примерок, за да можат резултатите да се компарираат). Контролното истражување беше спроведено во последниот месец на финансирањето на Проектот. Врз основа на неговите индикатори се препорачуваат теми за идните научни истражувања од областа на локалната самоуправа.

Проектот се реализираше со материјална поддршка на Министерството за образование и наука на Република Македонија. Со проектот беа опфатени бројни физички и правни лица како респонденти (испитаници) кои искрено и искрено одговараа на поставените прашања, со што дадоа значаен придонес во расветлувањето на истражуваната проблематика од областа на локалната самоуправа. На сите учесници ИСППИ им искажува особена благодарност. Истовремено, ИСППИ им се заблагодарува на надворешните соработници на проектот (учесници во теренскиот дел на истражу-

вањето) за високопрофесионалниот однос во спроведувањето на анкетите и интервјуата. Се работи за следните лица: Маријанти Војводиќ, Дејан Динев, Анета Мирчевска, Ристе Панов, Јулијана Савиќ -Динева, Ана Стевановска, Елизабета Точева, Златко Станков, Дарко Динев, Александар Стеваноски, Дарко Тодоровски, Валентина Глигуроска, Владимир Гавровски, Ардон Сулејмани, Виолета Спасовска, Трендалина Деари, Флора Чоневска, Бакиевски Петар, Томислав Трајков, Христина Димеска и Марија Органџиева.

Во електронската обработка на податоците (внес, логичка контрола, табелирање, графички прикази) беше ангажиран долгогодишниот надворешен соработник на ИСППИ проф. Динев Дејан, кој со својата стручна работа успеа да создаде солидна база на податоци коишто ја чинат Документација на Проектот.

Од увидот во постоечките проекти може да се заклучи дека, најпримарно е да се проектира ново истражување на тема за функционирањето на градот Скопје како посебна единица на локална самоуправа. Овој предлог се дава со надеж дека во иднина ќе се обезбедат услови врз основа на објективни научни сознанија оваа материја да биде уредена на модерен начин, кој ќе го овозможи нејзиното европеизирање согласно со важечките стандарди.

Во Скопје, 2011 година

Главен истражувач на Проектот,
проф. д-р Мирјана Сланинка-Динева

Славејко Сасајковски

РАМКОВНИОТ ДОГОВОР И ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

АПСТРАКТ

Рамковниот договор, како своевиден прагматско - политички детерминиран компромис / „компромис“, на национално – македонската и на национално - албанската „ кауза“ во Р. Македонија, de facto ја (де/ре) конституира државата како бинационална македонско - албанска.

Во овие конституционални координати, сосема нормално, се сместува и (исто таквото) бинационално македонско - албанско компромисно конципирање на локалната самоуправа.

Концептот на локалната самоуправа, детерминиран од страна на бинационалното македонско - албанско „битие“ на Рамковниот договор, на законско - правно рамниште операционализиран е преку одредбите на Законот за локална самоуправа и Законот за територијална организација на локалната самоуправа.

Преку одредбите од Законот за територијалната организација на локалната самоуправа de facto е оформен територијално заокружен локално - самоуправен/ политичко - територијален простор со национално - албанска политичка власт - градоначалници со албанска национална припадност и општински совети со (по правило - големо) мнозинство на политичките партии на Албанците од Р. Македонија.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ:

Рамковен договор, локална самоуправа, децентрализација, територијална организација на локалната самоуправа, македонско - албанска бинационалност.

ВОВЕД

Овој текст е пишуван со примарна намена да претставува еден од истородните текстови кои ќе бидат составни делови на научната синтеза произлезена од научноистражувачкиот проект „Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење“. Станува збор за проект кој треба научно - критички да го (ис)третира проблемот на концептот на локалната самоуправа.

И тоа, бездруго/ безалтернативно, научно доследно, строго од аспект на неговата научна втемелност, да ги открие неговите точки на дисфункционалност и, неминовно, да понуди научно - доблесни решенија за неговото доизградување; и сето тоа во интерес на генералниот општествен развој на Р. Македонија, односно на македонското општество.

Конкретно овој текст, како елемент на комплексот на спомнатата научна синтеза, посебно го осветлува/ го потенцира прашањето на детерминираноста на концептот на локалната самоуправа во РМ од страна на Рамковниот договор.

Рамковниот договор во овој текст има (реално/ објективно сосема заслужен) статус (вклучително и во однос на концептот на локалната самоуправа како негов детерминатор) на политички акт/ договор од првокласна/ кардинална / круцијална важност (фундаментално зајакната / надградена преку неговата вистинска „догматизација“ од страна на т. н. меѓународна заедница) , и тоа примарно: за уставно - правниот развој / (де/ре) конституирањето на државата; за „дизајнирањето/ конфигурирањето“ на идеолошко - политичките профили, како и за одредувањето/ оценувањето / (дис)квалификувањето на политичко - партиското, политичко – персоналотното размислување, зборување и дејствување како демократски (не)прифатливо; за рационализација на втемелувањето и развојот на вкупните социјални релации (она што треба да биде македонско општество/ македонска општествена заедница), бинационално распнати (тие вкупни социјални релации) меѓу половите на национално -македонскиот и на национално - албанскиот „сегмент“ / „половина“ од целокупноста на комплексот на она што би требало да ги поседува, барем на минимално рамниште на квалитет, потребните супстанцијалности (оние кохезивно - интегративните) за да може, и покрај сите сосема реално - постоечки моќни (би)национално - социјални состојби, процеси и тенденции (антикохезивни и антиинтегративни), да се нарече (елементарно) функционална (македонска) општествена заедница.

„РАМКОВНО“ КОНЦИПИРАЊЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Рамковниот договор, потпишан / официјализиран на 13 август 2001 година во Скопје, поконкретно и директно на проблемот на локалната самоуправа, односно на проблемот на децентрализација на власта (Giddens, 867 – 897; Stanovcic), базично се задржува уште на самиот свој почеток, попрецизно зборувајќи во подточката 1.5 од точката „1. Основни принципи“, нешто што самото по себе сосема експлицитно ја демонстрира важноста што во Рамковниот договор се дава на овој проблем; се разбира, со функција и со значење на долготрајно, стабилно и одржливо решение на обемот и квалитетот на колективните права на малцинските национални заедници во РМ, а на прво место, многу јасно, „мнозинската“ малцинска заедница - албанската (впрочем, онаа која единствено од сите малцински етнички заедници го исполнува цензусот од 20% , исто така дефиниран / детерминиран во Договорот, од кој, пак, реално зависи обемот и квалитетот на малцинските национални права) .

Во оваа подточка 1.5 (откако претходно во подточката 1.2 ќе се истакне дека унитарниот карактер на државата, заедно со нејзиниот суверенитет и интегритет, е неповредлив) се вели: „Развојот на локалната самоуправа е од суштествено значење за поттикнување на учеството на граѓаните во демократскиот живот, и за унапредување на почитувањето на идентитетот на заедниците” .

Уште од ова базично определување на функцијата и значењето на локалната самоуправа што се конотира во Рамковниот договор сосема јасно се гледа најдиректната можна поврзаност на локалната самоуправа со почитувањето на идентитетот на заедниците, и од ова место, како негова генеза и детерминанта, сосема е разбирлив изведениот концепт на локалната самоуправа (и воопшто на процесот на децентрализација) - концепт кој токму предвидува дека на територијален принцип (преку механизмот на локалната самоуправа) и со пренесување / децентрализација на конкретни надлежности од централната власт врз локалната самоуправа ќе се надминува / ќе се решава проблемот на почитувањето (зачувувањето, промоцијата, развојот) на идентитетот на заедниците (првенствено, сосема јасно, се мисли на малцинските заедници, а на чело со албанската малцинска заедница – исполнувањето на цензусот 20% од вкупниот број на населението) - (Сасајковски, 2002: Некои социолошко - политички аспекти на локалната самоуправа...) .

Сосема е јасно дека иако во Рамковниот договор идентитетот на заедниците не се прецизира како национален идентитет, сосем е јасно дека станува збор токму за тоа. Сосема друга ќе беше ситуацијата ако терминот заедница се однесуваше, на пример, на единиците на локалната самоуправа, и во таа смисла се зборуваше за локални заедници. Напротив, во Рамковниот договор терминот заедница се употребува строго во национална смисла, и кога се зборува (условно - неодредено) за идентитет на заедниците, сосема јасно се мисли токму на нивниот национален идентитет. И воопшто зборувајќи, во Рамковниот договор терминот заедница има своја оригинална национална природа, значење и насочувачка (политичка и уставно - правна) функција, односно употребна вредност.

Битноста што на локалната власт и се дава во Рамковниот договор крајно релевантно се гледа и се аргументира и преку тоа што точката 3 (која доаѓа по точките посветени на општите принципи на договорот и на запирањето на војувањето) е дефинирана како „Развој на децентрализираната власт”.

Оваа точка има три подточки, при што во првата од нив (3.1.) се предвидува донесување на ревидиран Закон за локална самоуправа, со зајакнати надлежности на општините, и тоа врз основа на принципот на вертикална одговорност, кој е важечки принцип во ЕУ. Токму врз темелот на овој принцип централната власт се здоби со право да врши инспекциски надзор врз локалната самоуправа во однос на законитоста на работењето на локалната самоуправа, како и времено да суспендира надлежности на општините. Овој принцип е она што всушност компромисно го доби национално - маке-донската страна, и тоа како противтежа на принципот на децентрализација, како компромисна добивка на национално - албанската страна. Иако принципот на децентрализацијата (Parker) се однесува на сите општини без оглед на нивниот национален состав, сепак потполно незаобиколив факт е тоа дека децентрализацијата идеолошко - политички е рационализирана токму од национално - албанската страна (нејзините политичко - партиски субјекти и воени структури) - од нив е барана и е ставена како еден од фундаменталните елементи на рамката за решавање на проблемот на колективните национално - албански права.

Понатаму, во оваа подточка 3.1. прецизно се дефинирани областите од вкупната општествена структурираност, односно областите од комплексот на државната власт, во кои / и преку кои („пред сè” - како што стои во договорот) ќе се конципира и ќе се спроведе процесот на децентрализација: јавните услуги, урбаното и руралното планирање, заштитата на животната средина, локал-

ниот економски развој, културата, локалните финансии, образованието, социјалната заштита и здравствената заштита.

Јасно е дека, тргнувајќи од концептот на заедниците како национални заедници во своето битие, кардиналната функција на локалната самоуправа (односно децентрализацијата) за заштита на нивниот идентитет (кој фактички е детерминиран како национален идентитет) крајно очигледно е дека од сите овие области во кои / преку кои ќе се спроведе процесот на децентрализација најбитни се областите на образованието и на културата (Fiske; Braslavsky) .

Потоа, во подточката 3.2. се предвидува спроведување на попис на населението, а во согласност со резултатите од него ќе бидат ревидирани општинските граници. Иако тоа, политичко - нормативно не е директно „нацртано“ (така како што е тоа формулирано во Рамковниот договор) , од контекстот сосема јасно произлегува национално - албанската употребна вредност (идеолошко - политичка и законска) на оваа подточка искористена при дефинирањето на конкретните решенија од Законот за организација на локалната самоуправа, на што подоцна поопширно ќе се задржиме.

А во подточката 3.3. се определува дека локалните началници на полицијата ќе ги избираат советите на општините од листи на кандидати предложени од страна на Министерството за внатрешни работи, при што МВР ќе има овластување за разрешување на овие началници во согласност со законот.

Во оваа подточка јасна е „супстанцата“ на компромисот: поделена надлежност на советите на општините и на централната власт, а во согласност со погоре потцртаниот принцип на вертикална организација на власта во државата.

Значи, да резимираме со „една реченица“ : Во оваа точка 3 од Рамковниот договор поставена е во суштина компромисната (национално - македонската наспроти национално - албанската страна / заедница) рамка на концептот на локалната самоуправа, односно на процесот на децентрализација на државната власт, и таа погоре е елаборирана. Компромисна во смисла на речиси ортодоксното теориско / концептуално сфаќање и практичното почитување и „сведочење“ на политиката како „вештина на можното“ , односно како вештина во дадените (и домицилни и надворешни) политички (и глобално - општествени) околности (состојби, констелации и динамики) да се извлече максимумот што сосема реално и објективно го овозможуваат / го диктираат тие спомнати околности; и, консеквентно (и теориски и практично - политички / применето - политички) на тоа - во дадените токму такви околности, ако треба да се бира меѓу две зла (и концептуално - политички и применето -

политички) да се знае и да се умее да се избере (сосема реално и сосема објективно; како и без било какви идеолошко - политички „предрасуди“ / вкопувања / догматизирања / „бркања“ принципи, права и правдини) помалото зло (Сасајковски, 2000) .

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА КАКО БИНАЦИОНАЛНА (МАКЕДОНСКО - АЛБАНСКА) ДРЖАВА

Рамковниот договор има дефинирана магистрална функционалност на линијата на своевиден компромис меѓу крајните (максималните) интереси и цели и на македонската (македонската национална заедница, со статус на мнозинска национална заедница, како што е дефинирана во него) и на албанската национална страна во Р. Македонија (албанската национална заедница, како привилегирана малцинска национална заедница) .

Привилегирана во однос на останатите малцински национални заедници во смисла на тоа што само таа од сите нив го исполнува цензусот од најмалку 20% од вкупното население на државата, и одреден тој цензус во Рамковниот договор како линија на конституционална дивергенција на малцинските национални заедници на база на нивната бројност - под или над 20% од вкупното население на Републиката.

Не залагајќи се и не „трчајќи“ по некакви си „теории на заговор“, сепак, би можело дури, во крајна линија, да се помисли и да се изнесе тврдење (или барем - сериозен сомнеж) за тоа дека ова разграничување на малцинските заедници врз основа на „факторот 20%“ претставува одредено затскривање на вистинската намера: соодветно (де / ре)конституирање на РМ (и како општествена заедница и како државна творба) на бинационална македонско – албанска основа (Duffy Toft) .

Значи, нема тоа (де / ре) конституирање директно да се дефинира како такво (како бинационално македонско - албанско), но затоа со воведувањето на спомнатиот „фактор 20%“ de facto ќе се направи токму тоа - бинационално македонско - албанско (де / ре)конституирање на Р. Македонија. Едноставно, при дефинирањето на тој „фактор 20%“ на сите (и на домашните и на меѓународните „фактори“) им беше многу повеќе од добро познато дека само албанската малцинска заедница го исполнува тој услов, и дека со воведувањето на тој услов со моќ на (де / ре)конституционален фактор каков ефект ќе се постигне - ефект на Р. М. како бинационална македонско - албанска држава (Сасајковски, 2002: Некои социолошки аспекти на Охридскиот...).

Во оваа смисла, парадигматично значење има третманот на изборниот процес во државата како фактички бинационален македонско - албански изборен процес. Тоа би значело дека во рамките на формално единствениот изборен процес фактички постојат два изборни процеса поставени на национална основа - македонска и албанска. Ако фактички има два изборни процеси, тогаш, многу јасно, има и двајца изборни победници - еден национално - македонски и еден национално - албански. Овие двајца изборни победници, понатаму, исто така сосема консеквентно на ова бинационално македонско - албанско втемелување на изборниот процес, формираат коалициска (бинационална / македонско - албанска) власт - и законодавна и извршна.

Овој третман на Р. Македонија како фактички бинационална македонско - албанска држава, која во своето битие инкорпорира и рефлектира, меѓу другото, и два пооделни изборни процеси (македонски и албански изборен процес) на најеклатантен и најфлагрантен начин беше демонстриран по парламентарните избори во 2006 година, и тоа од страна на ЕУ (наистина не толку од страна на САД, барем не јавно - политички) кога решително, цврсто, дури и ултимативно, се бараше во владината коалиција да биде вклучена политичката партија која во т. н. албански изборен процес беше победничка партија. А тоа се бараше само заради тоа - само заради тоа што токму таа политичка партија е победничка партија во еден од фактички двата изборни процеси поставени на (би)национална основа.

Значи, битно во овој контекст е тоа и само тоа - мора да се прифати фактичката бинационална македонско - албанска поставеност на државата, се разбира и во однос на изборниот процес, и во однос на третманот (бинационален македонско - албански) на резултатите од тој изборен процес во однос на конкретните политичко - партиски субјекти кои мора да формираат бинационална македонско - албанска коалициска власт; а не е битно (крајно не е битно), од друга страна, евентуалното идеолошко / идеолошко - политичко дивергирање на политичките партии победнички во двата бинационални изборни процеси.

Рековме ја користиме оваа елаборација на третманот на РМ како фактички бинационална македонско - албанска држава на парадигматичниот пример на, исто така - фактичкиот, третман на изборниот процес како бинационален македонско - албански изборен процес за, на веројатно најексплицитен начин, да ја парадигматизираме, или барем само доста ефектно да ги илустрираме, потполно истите гледања, сфаќања и размислувања за фактички бинационалниот македонско - албански третман на државата РМ

кога станува збор и за проблемот / феноменот на локалната самоуправа - затвореноста / заокруженоста во една целина на конкретните одредби / решенија од Законот за локалната самоуправа и од Законот за територијалната организација на локалната самоуправа, поставена (таа затвореност / заокруженост и тој „пакет“ на конкретни одредби / решенија) строго и цврсто на (компромисна) бинационална македонско - албанска основа.

После оваа исклучително битна своевидна дигресија, враќајќи се сега назад на местото од елаборацијата во кое е вметната оваа дигресија, значи враќајќи се на компромисниот бинационален македонско - албански карактер на Рамковниот договор, во контекстот на темата на овој текст битно е тоа што ваквата компромисна функционалност на Договорот се изразува и преку примерот на конкретниот концепт на локална самоуправа (Bratic) што тој ги содржи, ги втемелува, ги скицира и, во крајна рака, ги наметнува како своевиден устав на Уставот (на уставниот поредок, на правниот поредок) на Р. Македонија.

Мора (и) тоа многу силно да се потенцира: конкретниот концепт на локална самоуправа кој „генерички“ се поврзува со Рамковниот договор, во најмала рака, еднакво се однесува на т. н. „дух“ (неговата бинационална македонско - албанска „супстанца“, неговото исто такво бинационално „битие“) на Рамковниот колку и на неговото конкретно, директно и експлицитно „слово“ .

Навистина, Рамковниот договор не е уставно - правен акт во вистинска смисла на тој поим (ниту како акт на внатрешниот правен поредок, ниту како акт на меѓународното право), тој не го поседува квалификативот и својството на позитивен правен акт, тој не произведува вистинско правно дејство.

Рамковниот договор, не е, на пример, потврден од страна на ООН (со евентуална резолуција на Советот за безбедност), туку на него се ставени само потписите на претставниците на „меѓународната заедница“ со што бездруго се здобива со завидно ниво на релевантност и битност; но, таа релевантност и битност се само политички, а не и уставно - правни, односно меѓународно - правни.

Рамковниот е продукт на политички процес (во крајна линија, може да се истражува, да се анализира и да се дискутира и оценува за тоа дали сите учесници во тој политички процес го дадоа својот формален придонес доброволно или беа на тоа на некаков начин принудени), и тој како таков содржи и искажува одредена политичка волја да се пристапи кон одредена точно дефинирана во него (де / ре) конституција на РМ. Правно, пак, дејство, сосема јасно, произведуваат измените и дополненијата на уставно - правниот поредок на РМ направени врз основа на опре-

делбите (навистина, добар дел од нив пишувани / формулирани со уставно - правна техника и намена - и како такви со можност речиси директно да се преземат од Рамковниот и оригинално да се внесат во уставно - правниот поредок на државата) содржани во конотативната структура на Рамковниот.

КОНЦЕПТОТ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА КАКО БИНАЦИОНАЛЕН (МАКЕДОНСКО - АЛБАНСКИ) КОМПРОМИС

Конкретниот концепт на локална самоуправа што го детерминира Договорот всушност е некоја средина меѓу определбата за строго унитарна државна заедница (како максималистички национален интерес и цел на македонската заедница во РМ) и федерализацијата / кантонизацијата на државата РМ (како максималистички национален интерес и цел на албанската национална заедница во РМ; со забелешка дека ова ниво на максималност во некои други поповолни геостратешки и геополитички околности и не мора да биде навистина и понатаму токму максималистичко, туку како максималистичко ниво може да се појави некој поинаку дефиниран интерес и некоја поинаку дефинирана цел).

Значи, кои би биле суштествените концептуални определби и елементи на концептот на локалната самоуправа во РМ согласно со детерминантите содржани во Рамковниот, за да може тој таков концепт да биде навистина оптимално функционален како компромисно решение (Illner).

Рамковниот концепт локална самоуправа во РМ во суштина фундиран е на две кардинални и круцијални определби: определбата за определено значајно ниво на децентрализација на власта во поделни сегменти од нејзината вкупна структура (пред сè оние надлежности преку кои всушност доаѓа до израз грижата и заштитата на националната посебност и идентитет на малцинските заедници; практично најбројната малцинска национална заедница - онаа / албанската која го поседува како свој политички и како генерално општествен аргумент и квалитет „факторот 20%“), и, во „органско“ заедништво (и „органска“ согласност) со неа, определбата за територијална заокруженост во една (неофицијализирана) целина на единиците на локална самоуправа кои мнозински се населени со национално - албански супстрат (неофицијална територија којашто, патем кажано, многу потсетува и асоцира, во секој случај - високо се поклопува, на / со територијата на т. н. илирида и на

национално - албанскиот т. н. референдум од деведесеттите години на минатиот век).

Кога станува збор за првата определба (онаа за децентрализацијата), таа конотира пренесување на одредени надлежности во поделни области (само малку погоре воопштено е дефинирана нивната природа) од вкупната општествена организација, односно од вкупната структура на држаната власт, врз единиците на локалната самоуправа (навистина ова важи за сите единици на локалната самоуправа без оглед на нивната национална структура; во секој случај сосема нереално би било да се очекува дека таа децентрализација би се однесувала само за национално - албански мнозинските единици на локалната самоуправа, и сето тоа понатаму да може политички и стручно / научно да се направи барем обид да се брани и да се рационализира како децентрализација која во основа не го урива унитарниот карактер на државата, децентрализација која таква каква што е сè уште не е одредена федерализација / конфедерализација / кантонизација) - (Horvath) .

Еднаш рековме, но сепак уште еднаш силно да апострофираме, дека примарно тоа се општествени области (оние кои се децентрализирани) во рамките на кои и преку кои доаѓа до израз националната посебност и идентитет на малцинските „рамковни“ национални заедници (пред сè на албанската, поставена таа определба на основата на цензусот од 20%; и токму така направено и поради специфичната генеза и поради фактичката функција на Рамковниот) - на пример, образование и култура. Мора да се потенцира дека во овие области, на пример во областа на образованието, централната власт е таа што на ниво на законодавност го дефинира образовниот систем (со сите негови потсистеми – основно, средно и високо образование), ја дефинира ја спроведува образовната политика и врши надзор врз почитувањето на законитоста (во таа смисла, доколку некоја единица на локалната самоуправа не го почитува принципот на законитост, централната власт може на определен временски период да ѝ одземе дел од надлежностите) .

Кога веќе ја спомнавме општествената област на образованието, само да апострофираме дека во нејзина надлежност префрлени се ингеренции во делот на средното образование, па така локалната самоуправа ги поставува директорите на средните училишта, исто како што и го финансира средното образование во рамките на подконцептот и на подмоделот на фискалната (даночната) децентрализација (во прво време реално само како квази-финансирање - локалната самоуправа само ги насочува до директ-

ните буџетски корисници наменските „блок дотации“ од централниот буџет) .

Мораме да го констатираме и тоа дека оваа определба за децентрализација на власта во областите кои се битни за националната посебност и идентитет на малцинските заедници (примарно на албанската, поради реалното политичко и уставно правно дејство на „факторот 20%“) суштински е зајакната и зацврстена и преку определбата за одлучување (практично - за носење закони) во законодавниот дом (Собранието на РМ) за прашања од тие области преку механизмот на посебно квалификувано мнозинство (т. н. „Баденерово“ мнозинство; наречено така по човекот кој „фасцилитаторски“ го „измисли“ - францускиот правник Робер Баден-тер), кој предвидува обезбедување на мнозинство и од вкупниот број на пратеници кои национално се припадници на „рамковните“ малцински заедници (се разбира со одреден јасен привилегиран статус на албанската национална заедница, поради нејзината бројност во однос на останатите малцински национални заедници, односно поради воведувањето на цензусот од 20% којшто само таа од малцинските национални заедници го исполнува).

Исто така, во рамките на Парламентот формиран е Совет за односи меѓу заедниците кој го сочинуваат пропорционално пратеници од сите национални заедници и чија што надлежност и задача е со мнозинско гласање да утврди кои закони ги допираат (потенцијално можат да имаат негативно влијание) националните посебности и идентитети, и како такви треба да се донесат со т. н. Баденерово мнозинство. Всушност, овој Совет за односи меѓу заедниците претставува механизам со кој политички и уставно - правно се компензираше барањето за воведување на дводомен парламент, значи парламент во чиј втор дом (по правило тоа е т. н. „горен“ дом / Сенат) ќе бидат застапени националните заедници, и кој ќе одлучува за зачувување на нивните посебности и идентитети.

И, сега доаѓаме до втората темелна определба од Рамковниот со која се компензираше барањето за (кон)федерализација / кантонизација на државата Р. Македонија. Тоа конкретно конотира дека со закон е утврдена (донесена е) специфична / наменска територијална организација на единиците на локалната самоуправа (односно така се дефинирани, така политички и правно намерно / наменски се исцртани, нивните граници), а тоа се градот Скопје и сите други општини во државата.

Притоа, тие права се поставени на колективна национална основа (со примарно место на правото за службено користење на јазиците на малцинските национални заедници - практично на прво

место на албанскиот јазик, поради неговата бројност, односно поради исполнување на цензусот од 20%, како мајчини јазици).

Но, исто така, тие права се поставени и на строго територијален принцип - принцип кој се однесува и кој ги опфаќа само териториите на единиците на локална самоуправа во кои локално мнозинство или барем 20% се припадници на малцински национални заедници.

Патем кажано, наспроти овој принцип (принцип на малцински национални права на територијална основа), теориски е можен и принципот на малцински национални права на персонална / лична основа, што практично би значело дека некој припадник на некоја малцинска национална заедница во РМ тие колективни права може да ги остварува и да ги задоволува со ист обем / со ист квалитет на целата територија на државата, а не само строго во границите на единиците на локалната самоуправа во кои неговиот национален колективитет е локално мнозинство, или исполнува некој посебен услов за да остварува некои малцински права (на пример, да го исполни како услов цензусот од 20% во општината).

„КОНТРОВЕРЗНОСТА” НА ТЕРИТОРИЈАЛНАТА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Со исцртаните граници на единиците на локалната самоуправа (нејзината територијална организација) постигнато е, на ниво на локална самоуправа да се оствари територијална целина (поврзаност) на единиците на локална самоуправа кои се со мнозинско албанско национално население. И, како такви, се разбира, да се „под” албанска национална локално - самоуправна власт, односно да имаат градоначалници кои се Албанци по национално определување; и, воедно, сиот тој простор како територијално затворена целина да е „под” (неформална, но фактичка) национално - албанска локално - самоуправна власт.

Се работи за заокружената територијална целина која е омеѓена со „атарите” на општините Тетово, Гостивар, Струга, Дебар и одложено со Кичево. Првично беше предвидено и локалните избори што се одржаа во 2009 година, конкретно кога станува збор за општината Кичево, да се одржат во рамките на нејзината нова територијална организација, но, не навлегувајќи сега во анализа и елаборирање на политичките / политичко - партиските околности од кои тоа беше овозможено и во кои тоа беше направено, речиси во „последен” момент владејачката коалиција успеа да се договори / „договори” овие локални избори да се одржат во рамките на

старите граници на општината - и таа повторно да има градоначалник по националност Македонец.

Мора да се забележи дека национално - албанската / албанско - политичката компактност на овој простор е нарушена само со (само)зачувувањето на малата рурална општина Вевчани („Republic of Vevchani”); меѓу другото, со неспорен „сертификат” од најблиското минато како политички крајно „незгодна”, „егзотична”, „контровверзна”, „кавгаџиска”, „непобедлива” Во секој случај, за национално - албанската „кауза” во РМ оваа општина ни оддалеку не ја имаше специфичната тежина на општината Струга; а, меѓу другото, опстанокот на општината Вевчани може да послужи како (сосема „просирно” ! ?) алиби против тврдењата дека со конкретната територијална организација на локалната самоуправа фактички е формирана (локално - самоуправна / локално - политичка) т. н. илирида.

Имено, што е тоа што е направено при цртањето на границите на единиците на локалната самоуправа во овој (мнозински национално - албански) простор? !

Претходно да истакнеме дека намерно во оваа елаборација нема да оперираме со бројки (и како апсолутни износи и како проценти, и како одредени корелации), ниту со некакви графички прикази, ниту со географски карти и прикази, едноставно затоа што во потесната тематска рамка на овој текст не е премногу битно, од една страна, а од друга страна, може да има определено негативно / дигресирано дејство при „течноста” на една политичко – социолошка (и нешто помалку - политиколошка) анализа и елаборација на проблем, кој и така е исклучително (не само професионално / стручно / научно, туку и пошироко општествено) сложен и, нели, „деликатен” .

Започнуваме со општините Тетово, Гостивар и Дебар, кои не беа „спорни” во смисла на тоа што и по дотогашниот / претходниот закон беа со мнозинско албанско национално население, и тие (нивната територијална организација) не претставуваа никаков посебен политички и законско - правен проблем. Макар што кај нив, преку додавање на рурални средини, навистина дотогашни помали општини, со доминантно национално - албанско население, сепак е зголемено пропорционалното учество на националните Албанци во вкупната национална структура на населението.

Своевиден (политичко - рамковен) „проблем” беа териториите на дотогашните општини Струга и Кичево, кои беа со мнозинско македонско национално население, затоа што нивната територија се базираше на урбаните структури на Струга и Кичево (само малку погоре наведен е политичкиот и правно - законскиот пресврт, вре-

менски „орочен“ , во однос на општината Кичево), каде што мнозинско население се националните Македонци, а руралните структури кои природно гравитираат кон овие урбани структури, и каде што мнозинско (всушност доминантно) население се националните Албанци, беа организирани во посебни единици на локалната самоуправа; како, на пример, доста големите и реално финансиски самоодржливите општини Велешта и Зајас.

За да се постигне саканата цел (и општините Струга и Кичево да станат „албански“) кон дотогашните нивни територии приклучени се териториите на руралните „албански“ општини. На тој начин формирани се навистина „мамутски“ општините Струга и Кичево, но целта е остварена – „новата“ општина Струга е со мнозинско албанско национално население (и има градоначалник национален Албанец), од локални избори што се одржаа во 2009 година исто таква требаше да биде и „новата“ општина Кичево; оформувајќи / заокружувајќи / верификувајќи го така „албанскиот“ политичко - територијален (локално - самоуправен) простор во РМ.

Понатаму, територијалната организација на единиците на локалната самоуправа како „рамковно“ своевидно компромисно решение меѓу половите на национално - македонскиот унитаризам и национално - албанскиот (кон)федерализам / кантонизација во РМ, покрај политичкиот конструкт во „ликот“ на заокружена територијално - политичката целина која штотуку ја елабориравме, содржи и елемент, всушност го надградува својот политички и законско - правен квалитет, кој се однесува на градот Скопје како единица на локалната самоуправа со сложена структура составена од повеќе општини.

Имено, со додавање на рурални средини кои реално природно гравитираат кон градот Скопје и кои се со доминантно национално - албанско население, постигната е посакуваната цел: градот Скопје како единица на локалната самоуправа да содржи најмалку 20% национални Албанци во вкупноста на своето население. Овие 20% беа потребни за, а во согласност со принципот на малцински права на заедниците и поставени (тие права) на територијален принцип, националните Албанци од оваа единица на локалната самоуправа да можат да го користат својот мајчин јазик (и другите права кои извираат од нивниот национален албански идентитет и легитимитет) како службен јазик.

Воедно, една урбана општина од составот на урбани општини на комплексот на градот Скопје, имено - општината Чаир, доби такви граници кои значат мнозинско национално - албанско население во неа, а со тоа се здоби и со сигурноста да има градоначалник кој е национален Албанец.

Во овој контекст може елементарно / рудиментарно да се истакнат како сосема интересни и уште две други забелешки. Едната од нив се однесува на тоа што вака, на некој начин, од „матицата“ на територијално - политичката организација на локално - самоуправната власт на националните Албанци во РМ остануваат националните Албанци кои живеат во Кумановскиот крај.

Имено, таму постои една поголема општина, општината Липково, со доминантно национално - албанско население, која, не е припоена, на пример, кон општината Куманово. Ако се направеше тоа, оваа општина ќе станеше во (би)национален поглед македонско - албанска општина, со соодветни (преферентни) права за албанската малцинска заедница кои произлегуваат од таквиот нејзин статус врз основа на „факторот 20%“.

Кога го потенцираме ова никако не го губиме од предвид влијанието на фактот дека сегашната општина Куманово и така е најголема општина, како и евентуалното ретерирачко (политичко, односно законско - правно) влијание на можната (политичка) процена дека ако се „тргнеше“ на локално - политичко и законско - правно спојување на општините Куманово и Липково политички и национално (на македонско - албанска национална релација) работите едноставно ќе отидеа „предалеку“ - во овој контекст зборувајќи: вака барем полесно се „бајпасираше“ ескалацијата на проблемот со реакциите на стружани против новиот закон за територијална организација на единиците на локалната самоуправа.

Воедно, како втора од погоре споменатите забелешки, треба да се потенцира и тоа дека концептот на локална самоуправа во Р. Македонија е концепт на едностепена локална самоуправа. Тоа значи дека освен степен на општините како единици на локалната самоуправа не постои друго повисоко ниво на единици на локална самоуправа (на пример, региони или нешто слично) кои би биле хиерархиски надредени над првото (пониското) ниво на единици на локална самоуправа (значи - општините). На овој начин оневозможено е, на пример, фактичката територијално - политичката (локално - самоуправна) компактност на „албанските“ општини (Тетово, Гостивар, Струга, Дебар и одложено Кичево) да се официјализира (законско - правно) преку (се разбира, ако беше тоа законски можно) национално - албанска регионална институционализација / (кон)федерализација во / на Р. Македонија.

Во оваа смисла зборувајќи, македонскиот концепт на локална самоуправа дозволува само функционална соработка на единиците на локалната самоуправа (општините), како на пример, формирање на заедничко комунално (или некое друго) претпријатие или нешто слично на тоа, но секој случај без здружување кое значи

политичко - институционално повисоко ниво на единица на локална самоуправа.

Само да забележиме дека, на оваа функционална основа во РМ веќе се формираат осум плански региони, со примарна цел на / со одредено потребно / оптимално ниво на квалитет да се планира регионалниот развој (или, барем, пооделни негови битни елементи, аспекти, компоненти, димензии...) на пооделни општини, кои некако природно, реално и објективно формираат (се вклопуваат во) своевиден функционален регион.

Значи, „во една реченица”, заокружувајќи го овој аналитички сегмент изразито е потребно (нужно е) уште еднаш (токму на ова место) да се потенцира дека постојниот „рамковен” концепт („рамковно – духовен” концепт, концепт кој повеќе го генерира „духот” на Рамковниот, отколку неговото „слово”) на локална самоуправа во Р. Македонија треба високо функционално да ја одигра улогата на своевиден компромис меѓу историско - националните аспирации на национално - македонската „страна” во Р. Македонија за унитарна држава и исто таквите аспирации на национално - албанската „страна” во Р. Македонија за (де / ре) конституција на македонско - албанска (кон)федерална / кантонална држава.

„ДОБИВКИТЕ” И „ЗАГУБИТЕ” НА НАЦИОНАЛНО- МАКЕДОНСКАТА И НА НАЦИОНАЛНО- АЛБАНСКАТА „КАУЗА”

Бездруго, на ова место нужно е да се направи своевидна, барем елементарна, рекапитулација (нешто како скица) на конкретната содржина на претходно анализираниот и елаборираниот бинационално - политички (македонско - албански) своевиден компромис на база на кој е конципирана и моделирана „рамковно – договорената” локалната самоуправа во Република Македонија.

Едноставно: која е национално - македонската, а која е национално - албанската „жртва” кои мораа да бидат приложени на „олтарот” на спомнатиот компромис? Или: што добива, а што губи, национално - македонската страна; и, што добива, а што губи, национално - албанската страна, во и преку компромисот? Се разбира: „жртви”, добивања и губења во однос на максималистички дефинираните национални каузи; односно (поконкретно зборувајќи) каузата на национално - македонскиот унитаризам наспроти каузата на национално - албанскиот бинационален (македонско - албански) (кон) федерализам, или барем кантонализам.

Што се однесува до национално - македонската страна, неколкуте најкрупни „работи“ што таа ги добива, во и преку „рамковно – договорениот“ компромис за концептот на локалната самоуправа, на ова место ги потенцираме (тие во оваа прилика ги селектираме како најбитни) следните неколку (поодделно нема да ги наведуваме оние „работи“ кои се губат, „просто – напросто“ затоа што тие по механизмот на „сврзани садови“ се „книжат“ како добивка на другата национална страна):

- Формално / официјално / легално (законско - правно) не е формирана национално - албанска (кон)федерална единица, ниту е направена кантонизација на хомогено - национално, или доминантно - национална, основа.
- Локалната самоуправа е конципирана како едностепена, што значи дека мнозински / доминантно национално - албанските општини не се обединети во мнозински / доминантно национално - албански регион како повисок / втор степен на локална самоуправа.
- Новите надлежности на локалната самоуправа се конципирани така да првенствено и суштински се однесуваат само на оние општествени области, односно сегменти од целината на државната власт (првенствено образованието и културата), преку кои всушност се изразува „идентитетот на заедниците“, и кој практично (контекстуално генериран) се еманира како национален идентитет; како и други надлежности, но кои не се од редот на „вистинските“ / „суштествените“ / „државотворните“ (државни) надлежности.
- Централната власт ја задржува законско - правната надлежност суверено да донесува закони за целината на општествените односи, односно за целината на државната власт (значи, и во областите на образованието и културата); да врши инспекциски надзор по целината на структурата на државната власт; и времено да одзема надлежности пренесени врз локалната самоуправа.
- Централната власт во своја целосна / суверена надлежност ги задржува „државотворните“ / „тврдите“ / „суштествените“ државни надлежности - на пример: надворешни работи, внатрешни работи, одбрана, правда, монетарна политика / централна банка, и сл.

Што се однесува, пак, до национално - албанската страна, неколкуте најкрупни „работи“ што таа ги добива, во и преку „рамковно – договорениот“ компромис за концептот на локалната само-

управа, на ова место ги потенцираме (тие во оваа прилика ги селектираме како најбитни) следните неколку:

- децентрализација на надлежностите на државната власт, на прво место оние преку кои всушност доаѓа до израз грижата и заштитата на националната посебност и идентитет на малцинските заедници;
- територијална заокруженост во една (наистина - неофицијализирана) целина на единиците на локална самоуправа кои мнозински се населени со национално - албански супстрат;
- правото за службено користење на албанскиот јазик („двојазичност“) во оние единици на локалната самоуправа каде што се исполнува цензусот од 20% ;
- преку територијална организација на локалната самоуправа остварена е територијална поврзаност на единиците на локална самоуправа кои се со мнозинско албанско национално население; и, кои, како такви, се разбира, да се „под“ албанска национална локално - самоуправна власт;
- градот Скопје како единица на локалната самоуправа стана двојазична градска единица на локалната самоуправа;
- една од урбаните општини во рамките на градот Скопје (општината Чаир) стана мнозински национално – албанска единица на локалната самоуправа.

Во секој случај, како и секој компромис, и овој може да се гледа и да се толкува (тоа впрочем и се прави), и од страна на заинтересираните политички субјекти, и од страна на националните елити / „елити“ (и национално - македонските и национално - албанските), едновременно и како победа, и како пораз, на сопствената национална кауза; многу јасно, во согласност со дневните политички потреби, што ќе рече, во согласност со динамиката на политичките (политичко - партиските и политичко - персоналните) рејтинзи, како и во согласност со динамиката на менување на позициско - опозицискиот статус.

ЕМПИРИСКИ СОЗНАНИЈА

1. Уште во воведот потенциравме дека овој текст примарно е пишуван со намена да биде дел од истражувачката синтеза на проектот „Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење“. Мора да се

истакне дека прибраниот емпириски материјал во себе не инкорпорира содржини кои на конкретен, директен и непосреден начин се однесуваат на комплексната корелација меѓу Рамковниот договор и концептот на локалната самоуправа во Р. Македонија.

Проектот, теориски е така теориски поставен што го проблематизира квалитетот на надлежности кој во себе го содржи концептот на локалната самоуправа, и посебно во смисла на тоа дали тој таков концепт на локална самоуправа (со тој обем и со тој квалитет на надлежности што ги поседува) е навистина функционален; односно, дали го овозможува задоволувањето на секојдневните интереси и потреби на граѓаните, кои, пак, вообичаено (согласно со модерните / либерално - демократските теории на децентрализацијата и на локалната самоуправа; како и согласно со одреден број на меѓународни програмски документи, пред се оние на ЕУ) се задоволуваат на ниво на локална власт / ниво на локална самоуправа.

Воедно, Проектот доста силно / есенцијално / суштествено / кардинално / круцијално ја поставува дилемата: дали локалната самоуправа треба / мора да биде одреден оптимално функционален и темелно релевантен (територијално - локален) коректив на претставничката / посредничката (либерална / граѓанска / индивидуална) демократија на централната власт, и тоа првенствено преку фундаментот на тотално значајно внесување на локално ниво на одлучување / ниво на локална самоуправа на (во секој случај - оптимално функционални) елементи на силно релевантна непосредна / партиципативна демократија.

Меѓутоа, кога станува збор за концептот на локалната самоуправа во РМ, односно за концептот на децентрализација на државната власт, било кои идеолошко - политички размислувања, разговори (обиди за) дејствувања, исто како и било кои научно-истражувачки анализи и синтези, неминовно се судираат (освен ако не сакаат да бидат апсолутно академски / схоластички „самоизолирани“) со круцијалната општествена релевантност на (би)националната (македонско - албанска) „окупација“ на целината на македонските општествени статички и динамички. Односно, се судираат со потребата / нужноста да му посветат соодветно (крајно реално и објективно) внимание (всушност, дури и да тргнат од него како појдовна теориска и методолошка позиција) на прекршувањето на целокупниот комплекс на општествени односи и констелации низ (рамковно - договорената) бинационалната (македонско – албанска) призма.

Оваа („бинационална“) забелешка неизбежно важи / неизбежно е тотално релевантна и кога станува збор (идеолошко - политички, научно - теориски, научноистражувачки) и за прашањето / проблемот на локалната самоуправа, односно, кога станува збор и за пооделното прашање / пооделниот проблем на евентуалните реални и објективни можности за некое (демократско - партиципативно осмислено и дефинирано) деконципирање на локалната самоуправа во РМ.

Сакаме да потенцираме, сакаме да поентираме во оваа смисла во конотативна насока на тоа дека неминовно и во овој евентуален случај врвна идеолошко - политичка и (квази) научна дилема ќе биде следнава: што со тоа добиваат / што губат двете национални (македонската и албанската) каузи / „каузи“ во РМ.

И, консеквентно на ова: во РМ реално не е можна вистински научна расправа (научно - теориска и научноистражувачка) надвор од (рамковно - договорената) бинационалната (македонско - албанска) „окупациска структура“.

И затоа, интерпретацијата на дел од прибраниот емпириски материјал која следи во продолжение, како и целиот овој проект, и научно - принципиелно, и научно - достоинствено, и научно - чесно, треба / мора („сизифовски“ / „академско – самоизолационистички“) да се спротивстави на (рамковно - договорената) бинационалната (македонско - албанска) деградација и девастација (и) на научната дејност (политиколошка и политичко - социолошка во овој конкретен случај) и да понуди истражувачки анализи и синтези на / од вистински научни позиции.

Ова значи и дека научните истражувања на проблемот на локалната самоуправа во РМ треба / мораат да понудат трајни, стабилни и одржливи решенија за развој на постојниот (рамковно - договорен) бинационален (македонско - албански) концепт на локална самоуправа во интерес исклучиво само на вкупното граѓанство на РМ - неговата општествена благостојба (низ сите нејзини компоненти: политичко - демократска, социјално - економска, културна, образовна, здравствена, еколошка, безбедносна...).

2. Почнувајќи од ова место, во продолжение ќе бидат интерпретирани одговорите добиени на три прашања содржани во прашалникот за спроведување на нестандартизирано интервју со градоначалници на одреден број на општини во РМ. Во овој контекст, треба да се потенцира дека беше направен примерок на општини, односно на нивни градоначалници. Некои градоначалници прифатија да учествуваат во интервјуто, всушност

повеќето од нив, некои градоначалници ја одбија (со различни образложенија) соработката со ИСППИ во рамките на овој проект.

- 2.1. Првото од овие три спомнати прашања се однесувааше на дефинираната дилема во насока на тоа: „Дали селата во Македонија побрзо и подобро ќе се развиваат во рамките на селските општини, или пак во рамките на поранешните општини чие седиште е град?“.

Мора да се потенцира дека ова е дилема која ја допира и потесната тема на овој текст, затоа што, како што претходно тоа беше елаборирано, неколку доста големи рурални општини, на пример, општините Зајас и Велешта, се укинати (Зајас, сепак, со „одложено дејство“ - до следните локални избори) за да се спојат (со додаток и на некои други помали од нив рурални општини) во една општина Струга и една општина Кичево, кои на таков начин (со приклучувањето на по една од овие две големи селски општини) стануваат општини со мнозинско албанско население и со градоначалници со албанска национална припадност.

На ова место мора да се каже и тоа дека во интервјуто не учествуваа градоначалници на овие општини, за да може евентуално со нив да се поведе расправа, меѓу другото, и за тоа дали, на пример, побрзиот, постабилниот и поодржливиот социјално – економски развој на овие општини ако е поизгледен преку нивно постоење и функционирање, е помалку или повеќе битен, отколку остварувањето на некоја повисока (национално - албанска) цел во РМ - општините Струга и Кичево, речиси по секоја цена (вклучително и по цена на нивен забавен и понесигурен социјално – економски развој) да станат општини со мнозинско албанско население, со градоначалник со албанска национална припадност, односно со национално - албанска политичка власт, и како такви да партиципираат во „проектот“ за фактичко создавање на заокружен (на ниво на локална - самоуправна власт) албанско - политички простор во РМ.

Добиените одговори се, без некое нивно подетално елаборирање, аргументирање и документирање, значи се крајно воопштени, и, со исклучок на градоначалникот на Струмица (за македонски прилики голема општина, и во одредена смисла дури е и некаков регионален центар), сите други градоначалници сметаат дека селските општини се корисни за развојот на руралните простори во РМ. Навистина доминантниот дел од овие градоначалници се наоѓаат на чело токму на вакви селски општини (на пример, Вевчани, Чашка, Василево, Дојран), и сосема очекувано е да се

залагаат за зачувување на статусот на нивните општини, и согласно со таквите интереси нормално е да зборуваат на оваа тема со првенствено и доминантно истакнување на оние аргументи, факти и податоци кои на одреден начин и со одредена конотација можат да се приклучат кон страната на нивниот интерес.

Навистина нема некое подетално образложение од страна на градоначалниците за тоа кои се нивните аргументи за нивното мислење / за нивниот став; исклучок е само интервјуто со градоначалникот на Св. Николе, кој дури и се застапува за повеќестепена локална самоуправа во РМ токму со образложение / аргументација дека градските општини (особено оние поголемите - оние со поголем број на села приклучени кон нив) реално не можат да придонесат за вкупниот социјално - економски развој на целината на таквите општини. Неговата идеја, е, поконкретно зборувајќи, воведување на двостепена локална самоуправа, при што месните заедници би имале правен статус и би биле првиот степен на локалната самоуправа. Неговото размислување е интересно посебно во еден потесен политичко - социолошки контекст, затоа што овој свој концепт на локална самоуправа најнепосредно го поврзува со значајното внесување на крајно релевантни механизми на непосредна / партиципативна демократија во одлучувањето, посебно на овој степен на локална самоуправа. Така, преку ова размислување се доаѓа до (во секој случај - социолошки префериран) концепт на локалната самоуправа каде што нејзините единици / општините имаат третман на општествени заедници со најизразени, најбогати и најмногустрани интерперсонални релации. А за да се оствари тоа високо ниво на социјална интеракција на граѓаните во таквите единици на локална самоуправа, нужно потребно е таквите единици на локална самоуправа да бидат што е можно (социолошки) поелементарно изградени општествени заедници, односно нивната просторна големина да биде оптимална како фактор за градење на таков вид на единици на локална самоуправа - единици на локална самоуправа со највисок квалитет на интерперсонални релации.

- 2.2. Второто од погоре спомнатите три прашања се однесуваше на ставот на градоначалниците кои учествуваа во интервјуто во однос на евентуалното оживотворување на идејата, градовите во Р.Македонија да имаат статус на градска самоуправа. Односно, генерално зборувајќи, за тоа реално, објективно, неспорно постојните и со релативно долга (урбано) културна традиција урбани градски јадра да се формираат нешто како градски дис-

трикти, и кои, многу јасно, би биле единици на локална самоуправа.

Конектирајќи се во овој контекст на потесната тема на овој текст - Рамковниот договор како детерминанта на концептот на локалната самоуправа во РМ - не може веднаш да не се забележи дека со евентуалното (концептуално и нормативно / законско) оживотворување на оваа идеја на најдиректен можен начин се урива (и) онаа компонента од постојниот концепт на локалната самоуправа која се однесуваше на новиот мнозински национално - албански статус на општините Струга и (со „одложено дејство“) Кичево.

Зашто, само да потсетиме на соодветниот (суштествено релевантен за оваа тема) сегмент од оваа анализа - оној за механизмот на трансформација на овие две општини од мнозински национално - македонски во мнозински национално - албански, премногу е очигледно дека општините Струга и Кичево повторно ќе станат мнозински национално - македонски, едноставно затоа што нивните строги / потесни урбани јадра се со мнозинско население кое национално се определува како македонско (за статусот на градот Скопје ќе стане збор во интерпретацијата на одговорите на следното прашање).

Во овој контекст зборувајќи, мора да се забележи и тоа дека е голема штета што во интервјуто не учествуваа градоначалниците на Струга и на Кичево, па да може да се проанализираат, прокоментираат и да се вреднуваат нивните евентуални размислувања, ставови, оценки и предлози.

Може да се констатира дека мнозинството од градоначалниците кои учествуваа во интервјуто ја поддржуваат оваа идеја, со основно образложение и аргументирање кое конотативно првенствено се движи во насока на укажување на тоа дека, најреално и најобјективно гледајќи, вкупните социјално развојни интереси, проблеми и потреби на урбаните наспроти руралните простори значајно / суштествено се разликуваат.

И дека, согласно со ваквото концепциско позиционирање на мнозинството интервјуирани градоначалници, спојувањето во една единица на локална самоуправа и на урбани и на рурални општествени (и секаков друг вид - на пример, географски и сл.) простори претставува само есенцијално проблематичен / неуспешен / дисфункционален обид да се спојат во една целина два различни / колизични / „природно“ неспоиви социјални ареали.

По ова преовладувачко стојалиште на интервјуираните градоначалници, „на сила“, вклучително и (дневно) политичка „сила“ споените урбани и рурални социјални простори во една единица на

локална самоуправа, не претставуваат ништо друго туку само значајна кочница на „каков - таков“ оптимален развој на „спротивниот“ социјален простор - урбаниот на руралниот и обратно, се разбира.

Мора да се констатира и тоа дека одговорите на градоначалниците на ова прашање од интервјуто суштествено се во склад со одговорите на првото интерпретирано прашање - она за тоа дали селата побрзо би се развивале како селски општини или, пак, како споени со градските социјални простори во една (градска) општина.

- 2.3. И, третото од овие прашања од интервјуто со градоначалниците кои ќе бидат интерпретирани во овој текст, логично - тематски се надоврзува на претходните две, а посебно на претходното (на второто) прашање. Затоа што преку ова трето прашање, дилемата од второто прашање сосема конкретно и директно се пренесува на статусот на градот Скопје како единица на локалната самоуправа.

Претходниот градоначалник на Скопје, Трифун Костовски, покренa иницијатива, меѓу другото проследена / надградена и со стручни / научни трибини на кои се расправаше за тоа, за промена на концептот на градот Скопје, промена која првенствено конотативно се движеше во насока на формирање на нова строго / доследно урбана општина Скопје, која не би имала во својот состав поделни општини (и тие, освен градот, како единици на локалната самоуправа), туку би била поделена на „нешто како“ градски дистрикти (кои не би биле единици на локалната самоуправа).

И на ова место неизбежно е целосното респектирање на факторот Рамковен договор (пред се, неговиот „дух“) како фундаментална детерминанта на постојниот концепт на локалната самоуправа во РМ, затоа што во случајот на практично спроведување на идејата / идеите за трансформација на градот Скопје во насока како што е погоре дескрибирано, ќе се загуби национално - албански мнозинската општина (општината Чаир) како единица на локалната самоуправа (сигурно дека никаква утеха не би биле одредени градски дистрикти како мнозински национално - албански дистрикти, затоа што тие нема да поседуваат власт, тие нема да се дел од поделената / децентрализираната државна власт, нема да се единица на локалната самоуправа) на градот Скопје („стеснет“ на неговото природно урбано јадро / неговиот природен урбан простор), нема да има 20% од населението кое национално се определува како дел од албанскиот народ (оној дел кој живее во РМ), и така таа нова градска општина (градот Скопје во неговиот

природно урбан простор) не би била двојазична национално - македонска и национално - албанска единица на локалната самоуправа.

Токму поради ова, претходниот градоначалник на Скопје, пласирајќи, елаборирајќи и аргументирајќи ја својата идеја, постојано силно потенцираше дека дури и во овој случај (дури и во случај во новата градска општина Скопје реално да нема 20% од населението со албанска национална припадност) таа нова градска општина ќе биде прогласена за двојазична национално – македонска и национално - албанска единица на локалната самоуправа.

Во оваа смисла навистина е штета што не е интервјуиран градоначалникот на Скопје, исто како што не се интервјуирани и градоначалниците на општините во составот на градот Скопје (вклучително и градоначалникот на национално - албански мнозинската општина Чаир), но, што се однесува до интервјуираните градоначалници, забележливо е тоа што поголемиот дел од нив не сакаат да зборуваат за оваа идеја, а од оние кои изнеле свое мислење, повеќето сепак сметаат дека оваа идеја не е подобра од постојниот концепт на сложена структура на градот Скопје.

Навистина од нивните одговори не може сосема прецизно да се раздвојат нивните гледања во однос на тоа градот Скопје да биде во неговите природни урбани граници (значи само без руралните општини), како едно (под) прашање, и, од друга страна, како второ (под) прашање, да се укине неговата сложена структура (да нема општини во состав на градот ни тогаш кога станува збор за постојните, или за некои други, урбани општини).

2. 4. На сосема елементарно ниво на воопштување / заклучување би можело да се потцрта дека интервјуираните градоначалници мнозински сепак се на позицијата на раздвојување на градските и селските средини / простори / ареали при конципирањето на локалната самоуправа во Р. Македонија. Очигледно дека е изградено и етаблирано, барем кај градоначалниците на помалите, и посебно кај руралните, општини, едно (политичко) магистрално размислување дека овие општини (помалите / селските), односно нивните (рурални) социјални ареали, би биле, во случај на нивно анулирање како општини / единици на локална самоуправа и приклучување кон (по)големи / градски општини, едноставно би биле заложници на некој вид на (урбано) „потценување” на нивните (рурални) социјално - развојни проблем, потреби и интереси од страна на (по)големите / градските општини; би биле, на тој начин и во тој случај, заложници на „себичноста” социјално - развојните интереси,

проблеми и потреби на урбаните сегменти од вкупноста (урбано - руралната) на социјалните ареали на (по)големите / градските единици на локална самоуправа.

Во оваа смисла интересен, е одговорот на градоначалникот на Струмица, всушност единствен интервјуиран градоначалник на (по)голема / градска општина, ако тука, се разбира, во овој контекст не ја сметаме / не ја ставаме општината Св. Николе, која најреално и најобјективно зборувајќи, не ја поседува регионалната (урбано - рурална) релевантност на општината Струмица, кој е на стојалиште кое е дијаметрално спротивно / исклучиво во однос на ова погоре скицирано стојалиште на градоначалниците на помалите / селските општини.

Сега, тука се отвора дилема, која очигледно би требало да се разреши преку некое ново истражување на оваа тема (и со сосема поинаков / кооперативен однос на градоначалниците во однос тоа истражување), и која треба да допре до вистинските, реалните и објективните интереси, мотиви, потреби, како и до нивните професионални / стручни / научни аргументации, заедно (во „пакет“) со нивните идеолошко - политички, односно партиско - политички, рационализации, а кои (тие потесни / поспецифични социјално - развојни урбани наспроти рурални интереси, потреби и проблеми) стојат во заднината / во фундаментот на конкретното определување и залагање на градоначалниците во однос на дилемата, на некој начин (реторички) „операционализирана“ преку прашањата од интервјуто кои погоре беа интерпретирани.

3. Во секој случај, било што (да се сака) да се менува (како одреден гест и акт на идеолошко - политичко / политичко - партиско позиционирање и дејствување) во однос на постојниот концепт на локалната самоуправа (операционализиран тој концепт на нормативно - законско рамниште преку Законот за локална самоуправа и преку Законот за територијална организација на локалната самоуправа) во крајна линија ќе мора „да се праша“ Рамковниот договор - и неговото „слово“ и, уште повеќе, неговиот „дух“. Рамковниот договор (неговата фактичка бинационална македонско - албанска природа и неговиот функционален идентитет и субјективитет) „фатумски“ го детерминира концептот на локалната самоуправа во Р. Македонија, и во однос на резултатите на процесот на децентрализација (во однос на поделните конкретни решенија за специфичните надлежности што ќе се децентрализираат на локално - самоуправно ниво), и во однос, ова е посебно „чувствително“, на терито-

ријалната организација на локалната самоуправа – претходно подетално елаборираното и анализираното фактичко формирање на заокружен политичко - територијален простор во Р. Македонија под мнозинска национално - албанска власт на локална самоуправа ; и во однос на конкретното решение за дефинирање на констелацијата на моќ меѓу централната власт и единиците на локална самоуправа, поставено фундаментално на принципот на нивна вертикална поврзаност; принцип кој е прецизно и јасно дефиниран и содржан во Договорот.

Ни за момент не може / не смее да се пренебрегне „челичниот“ факт дека Рамковниот договор е ноторен политички акт на основа на кој / и преку кој е конципиран (и како таков низ политичкиот процес и на политичко - институционално ниво) се имплементираат идеолошко - политичката и конституционалната (и доминантно - македонски и, уште повеќе, „меѓународно – фасцилитаторски“) визији, определби и дефиниции за Република Македонија како *de facto* бинационална македонско - албанска држава.

ЗАКЛУЧОК

Рамковниот договор најдиректно можно ја поврзува локалната самоуправа со почитувањето на идентитетот на заедниците. Тоа е негова темелна позиција и функција на база на која е изведен и концептот на локалната самоуправа (и воопшто на процесот на децентрализација) - концепт кој токму предвидува дека на територијален принцип (преку механизмот на локалната самоуправа) и со пренесување / децентрализација на конкретни надлежности од централната власт врз локалната самоуправа ќе се надминува / ќе се решава проблемот на почитувањето (зачувувањето, промоцијата, развојот) на идентитетот на заедниците (првенствено, сосема јасно, се мисли на малцинските заедници, а на чело со албанската малцинска заедница - исполнувањето на цензусот 20% од вкупниот број на населението).

Сосема е јасно дека, иако во рамковниот идентитетот на заедниците не се прецизира како национален идентитет, сосем е јасно дека станува збор токму за тоа. Сосема друга ќе беше ситуацијата ако терминот заедница се однесуваше, на пример, на единиците на локалната самоуправа, и во таа смисла се зборуваше за локални заедници. Напротив, во Рамковниот договор терминот заедница се употребува строго во национална смисла, и кога се

зборува (условно - неодредено) за идентитет на заедниците, сосема јасно се мисли токму на нивниот национален идентитет.

Рамковниот договор има дефинирана магистрална функционалност на линијата на своевиден компромис меѓу крајните (максималните) интереси и цели и на македонската (македонската национална заедница, со статус на мнозинска национална заедница, како што е дефинирана во него) и на албанската национална страна во Р. Македонија (албанската национална заедница, како привилегирана малцинска национална заедница, привилегирана во смисла на тоа што само таа од сите малцински национални заедници го исполнува цензусот од најмалку 20% од вкупното население на државата).

Рамковниот договор има компромисен бинационален македонско - албански карактер, и овој негов карактер се изразува и преку примерот на конкретниот концепт на локална самоуправа што тој ги содржи, ги втемелува, ги скицира и, во крајна рака, ги наметнува како своевиден устав на Уставот (на уставниот поредок, на правниот поредок) на Р. Македонија.

Конкретниот концепт на локална самоуправа што го детерминира Договорот всушност е некоја средина меѓу определбата за строго унитарна државна заедница (како максималистички национален интерес и цел на македонската заедница во РМ) и федерализацијата / кантонизацијата на државата РМ (како максималистички национален интерес и цел на албанската национална заедница во РМ).

Рамковниот концепт на локалната самоуправа во РМ во суштина фундиран е на две кардинални и круцијални определби: определбата за одредено значајно ниво на децентрализација на власта во пооделни сегменти од нејзината вкупна структура (пред сè оние надлежности преку кои всушност доаѓа до израз грижата и заштитата на националната посебност и идентитет на малцинските заедници; практично најбројната малцинска национална заедница - онаа / албанската која го поседува како свој политички и како генерално општествен аргумент и квалитет „факторот 20%“), и, во „органско“ заедништво (и „органска“, согласност) со неа, определбата за територијална заокруженост во една (неофицијализирана) целина на единиците на локална самоуправа кои мнозински се населени со национално - албански супстрат.

На сосема елементарно ниво на воопштување / заклучување би можело да се потцрта дека интервјуираните градоначалници мнозински сепак се на позицијата на раздвојување на градските и селските средини / простори / ареали при конципирањето на локалната самоуправа во Р. Македонија. Очигледно дека е изградено и

етаблирано, барем кај градоначалниците на помалите, и посебно кај руралните, општини, едно (политичко) магистрално размислување дека овие општини (помалите / селските), односно нивните (рурални) социјални ареали, би биле, во случај на нивно анулирање како општини / единици на локална самоуправа и приклучување кон (по)големи / градски општини, едноставно би биле заложници на некој вид на (урбано) „потценување“ на нивните (рурални) социјално - развојни проблем, потреби и интереси од страна на (по)големите / градските општини; би биле, на тој начин и во тој случај, заложници на „себичноста“ социјално - развојните интереси, проблеми и потреби на урбаните сегменти од вкупноста (урбано - руралната) на социјалните ареали на (по)големите / градските единици на локална самоуправа.

РЕФЕРЕНЦИ:

Braslavsky Cecilia (1999) : Decentralization and Equity: Opportunities and Limitations of Contemporary Educational Policies, www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Organization/Director/Decentralization_and_Equity.pdf

Bratic Vjekoslav (2008) : Local Self – Government in Central and Eastern Europe - a Strong and Independent Local – Level Management Tool or Just a Paper Tiger? , www.ijf.hr/eng/FTP/2008/2/bratic.pdf

Duffy Toft Monica (2003) : [The Geography of Ethnic Violence](http://www.books.google.com/books?isbn=0691113548...), www.books.google.com/books?isbn=0691113548...

Fiske Edward B. (1996) : Decentralization and Education. Politics and Consensus. , www.books.google.com/books?

Giddens Anthony (2006): Sociology, www.books.google.com/books?5.

Horvath Tamas M. (2001) : Decentralization: Experiments and Reforms, www.lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/EntireBook.pdf

Illner Michal (1998) : Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe, www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017664.pdf

Parker Andrew – Serrano Rodrigo (2000): [Promoting Good Local Governance through Social Funds and Decetralization](http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Social%20Funds.pdf), www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Social%20Funds.pdf

Сасајковски Славејко (2000): „Модерниот политички прагматизам“, реферат на научен собир „Макс Вебер: Разбирањето на

промените во современото општество”, Институт за социологија при Филозофскиот факултет, Скопје.

Сасајковски Славејко (2002): „Некои социолошко - политички аспекти на локалната самоуправа”, реферат на семинар „Вовед во законот за локална самоуправа”, Демократски клуб - Скопје и Фондација „Фридрих Еберт” - Канцеларија Скопје, Куманово.

Сасајковски Славејко (2002): „Некои социолошки аспекти на Охридскиот договор и нивното влијание врз процесот на реконсилијација и градење на мирот во Македонија”, меѓународен семинар „Предизвиците за пост - конфликтна реконсилијација и градење на мирот во Македонија”, Филозофски Факултет - Скопје - Институт за одбранбени и мировни студии и Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Скопје.

Stanovcic Vojislav (1997): Local and Religional Self – Government in a Democratic Theory, www.facta.iunis.ni.ac.rs/lap/lap98/lap98-07.pdf

ДОКУМЕНТИ:

Рамковен договор,

www.lsg-data.org.mk/Laws/Ramkoven%20dogovor.pdf

Закон за локална самоуправа, www.igu.gov.mk/files/pdf/lokalna_samouprava/zakoni/zakon_za_lokalnata_samouprava.pdf

Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија, www.pravo.org.mk/download/Zakoni/Teritorijalna_organizacija_na_lokalnata_samouprava_na_RM.pdf

Илија Тодоровски

ПОЗНАЧАЈНИ РАЗВОЈНИ ТРЕНДОВИ НА МАКЕДОНСКАТА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ВО ПЕРИОДОТ НА ДЕВОЛУЦИЈАТА

АПСТРАКТ

Актуелниов труд ги опишува состојбите, проблемите, нивните причини и развојните тенденции на локалната самоуправа во РМ во периодот 2006 - 2009 година. Процесот на децентрализација беше фокусиран во четири сегменти од функционирањето на локалната самоуправа - преносот на надлежности, преносот на финансиски извори и средства, преносот на кадар и на сопственост на објектите во кои се сместени јавните институции од централно на локално ниво. Покрај позитивните придвижувања во функционирањето на општините во овој период, тие, сепак се карактеризираа со битни слабости или нерешени проблеми во нивното функционирање. Причините за ова беа лоцирани во повеќе области. Една од нив беше **локалното финансирање**. Освен овие слабости, **македонската локална самоуправа се карактеризираше со битни пропусти во дејствувањето на човековиот фактор во органите на управувањето, недоволна партиципативност од страна на граѓаните, недоволно кооперативен однос помеѓу државната и локалната власт и битни пропусти во територијалната организација**.

Трудот посочува и излезни решенија: во областа на **надлежностите**, на локално ниво би требало да се префрлат домувањето и примарната здравствена заштита. Во областа на **финансирањето**, решенијата се бараат во зголемување на финансискиот капацитет на целата држава, но и во воведување нови квалитетни извори на приходи на локално ниво и воведување систем за намалување на локалните разлики. Во областа на **територијалната организација** би требало да дојде до намалување и територијално реструктурирање на големите општини, како и до одвојување на руралниот од урбаниот дел.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: локална самоуправа, децентрализација, деволуција, надлежности, локално финансирање, територијална реорганизација.

ВОВЕД

Актуелниов труд ги третира функционалните аспекти на локалната самоуправа во Република Македонија во периодот 2004 - 2009 година, во услови кога процесот на децентрализација или деволуција на надлежности почна да се спроведува во практиката, што предизвика и фискални промени, промени на сопственоста на институциите во разни области и трансфер на кадар од централно на локално ниво.¹

Почитувајќи ги принципите на досега применуваните методи и техники, трудот се базира на неколку емпириски истражувања, со примена на компаративниот метод и теоретските сознанија за значењето и функционирањето на локалната самоуправа.

Во поглед на научноистражувачките цели употребени се дескрипцијата, експликацијата и прогностиката во обработката на соодветните политички појави. Трудот ги аспектира следните појави и процеси во развојот на локалната самоуправа: децентрализацијата (карактеристики на процесот), потоа, актуелни состојби при функционирањето на локалната самоуправа како и причините за постоечкото ниво на функционалност на локалната самоуправа. Притоа, децентрализацијата се сфаќа како долготраен и организиран процес зад кој стои Владата, но се одвива со странска помош. Тој е фокусиран на четири сегменти од функционирањето на локалната самоуправа: пренос на надлежности, финансиски извори и средства, кадар, и пренос на сопственост на објектите во кои се сместени јавните институции од централно на локално ниво. Покрај слабостите во областа на финансирањето, локалната самоуправа се карактеризира и со битни пропусти во дејствувањето на човековиот фактор преку облиците на локалната самоуправа, но и постојат и други фактори, за кои се претпоставува дека претставуваат причини за релативно ниското ниво на функционалност на македонската локална самоуправа.

¹ Авторот ги користи резултатите од следниве проекти: Функционирањето на системот на локална самоуправа во Р. Македонија (1997-2000) и Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење (2006-2009), на ИСППИ, Скопје.

КАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Децентрализација на надлежностите

По Војната во Република Македонија од 2001, со Охридскиот рамковен договор, проследен од Амандманите на Уставот од 2001 година (IV-XVIII) и Законот за локална самоуправа од 2002 година, дојде до значителна легислативна децентрализација на надлежности или деволуција, при што дотогашните локални надлежности, кои беа претежно во комуналните дејности и донесувањето урбанистички планови по претходна согласност на државен орган, беа проширени во следните области: 1. Урбанистичко (урбано и рурално) планирање; 2. Заштита на животната средина и природата; 3. Локален економски развој; 4. Комунални дејности; 5. Култура; 6. Спорт и рекреација; 7. Социјална заштита и заштита на децата; 8. Образование; 9. Здравствена заштита и други.

Но, Законот за локална самоуправа од 2002 година, како системски закон, наметна потреба од понатамошна разработка на односната материја, која требаше да се реализира преку донесување други законски и подзаконски акти. Исто така, зголемениот број надлежности ја наметнаа потребата од донесување нов закон за локално финансирање, со цел да се обезбедат далеку поголеми извори за локално финансирање примерени на зголемените надлежности или полиња на локално дејствување, како и да се обезбеди пренос на имот, опрема и човечки ресурси од централно на локално ниво. За таа цел беше изготвена „Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2004-2007“², со Акционен план, усвоени од Владата во почетокот на 2004 година, кои го операционализираа процесот на децентрализација, посочувајќи кои законски и подзаконски акти во кој период требаше да се донесат. Така, во првиот период на децентрализацијата (2004-2005) беа донесени голем број закони и подзаконски акти со кои требаше да се изврши трансферот на надлежностите³, а беа исто така изменети и дополнети уште голем број закони со кои се регулираа

² Програма за спроведување на процесот на децентрализација 2004-2007 и Акционен план за реализација на Програмата за спроведување на децентрализацијата 2004-2007

³ Од кои побитни беа: Законот за библиотеките (66/04), Законот за музеите (66/04), Законот за спортот (65/04), Законот за заштита на децата (65/04), Законот за социјалната заштита (65/04), и други.

одредени аспекти на пренесените надлежности⁴. Секако, овој процес на донесување на законски и подзаконски акти со кој се пренесуваат и разработуваат надлежности од централно на локално ниво продолжува со намален интензитет и во наредните години.

2. Фискална децентрализација

Процесот на децентрализација, како што спомнавме ја опфати и фискалната децентрализација, односно пренесувањето на некои финансиски извори од централно на локално ниво во еден случај, и пренасочување на некои извори на приходи од централни на локални намени, во друг случај.

Следејќи ја динамиката која произлегуваше од горенаведените документи, процесот на фискална децентрализација започна со донесување на новиот Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (2004). Според овој закон, извори на финансирање на општината беа: сопствените извори на приходи, дотациите на средства од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите, како и задолжувањето.

Сопствените извори на приходи вклучуваа локални даноци утврдени со закон (данок на имот, данок на наследство и подарок, данок на промет на недвижности), локални такси утврдени со закон, локални надоместоци, приходи од сопственост, приходи од персонален данок на доход и тоа:

- **3,0% од персоналниот данок на доход на лични при- мања од плати од физички лица наплатен во општината;**
- **100% од персоналниот данок на доход од физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност.**

Со дотации од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите се обезбедуваа дополнителни приходи во буџетот на општината за финансирање на нејзините надлежности. Такви видови на дотации беа: приходите од данок на додадена вредност (3,0% од вкупно наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година) наменска дотација; капитална дотација; блок дотација и дотација за делегирана надлежност⁵.

⁴ Закон за измени и дополнувања на Законот за основно образование (63/04), Закон за измени и дополнувања на Законот за средно образование (67/04), и други.

⁵ Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (61/04)

Извори на локални приходи беа и **задолжувањата**.

Општината можеше да се задолжува во странство само по претходна согласност на Владата на Република Македонија, утврдена врз основа на мислење на Министерството за финансии, при што, вкупниот износ на краткорочното задолжување во текот на фискалната година не можеше да надмине 20% од реализираните вкупни приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година. Општината можеше долгорочно да се задолжува за финансирање на капитални средства и инвестиции и на внатрешен план, според услови определени од државната власт. Извори на приходи според овој закон беа и **самопридо-несите, казните наплатени на територијата на општината, донациите, како и Фондот за развој на стопански недоволно развиените подрачја, Фондот за магистрални и регионални патишта**, и други. Со најновите **измени на Законот за градежното земјиште**, иако градежното земјиште не е пренесено во сопственост на општините, предвидено е средствата од отуѓувањето и давањето под закуп на градежното земјиште во сопственост на Република Македонија да бидат приход на општините во сооднос 80% за општините, а само 20% за Републиката.

Самата фискална децентрализација беше замислена да се спроведува во фази и подразбираше воспоставување на механизам за финансирање на општините, кој е транспарентен и заснован на објективни критериуми и мерила.

Во првата фаза се вршеше пренесувањето на средствата на општините.

Трансферот на дотациите од Буџетот на Република Македонија се вршеше на следниов начин:

- Владата на Република Македонија, на предлог на Министерот за финансии, носи Уредба за методологијата за распределба на приходите од данок на додадена вредност по општини за 2005 година, и Министерството за финансии со буџетски циркулар ги известува општините за износите на приходите од данок на додадена вредност планирани во Буџетот на Република Македонија.
- Владата на Република Македонија на предлог на надлежните министерства, носи Уредба за методологија за распределба на капиталните и наменските дотациите наменети за плати и Министерството за финансии со буџетскиот циркулар ги известува општините за планираните износи на овие дотации.
- Општините до 31-ви декември 2004 година се здобиваат со обврска да започнат со спроведување на планот за реша-

вање на заостанатите обврски кои произлегуваат од долгови кон изведувачите и другите доверители за обврски настанати заклучно со 31-ви декември 2001 година. Активностите за решавање на заостанатите обврски ги координира Министерството за финансии.

- Најмалку 90% од вкупниот број општини во кои живее најмалку 90% од населението во Република Македонија се обврзуваат:

а) во рамките на општинската администрација да имаат најмалку 2 вработени кои се квалификувани да работат во областа на финансиското управување, подготвувањето на буџетот, неговото извршување, сметководството и финансиските извештаи;

б) во рамките на општинската администрација да имаат најмалку 3 вработени кои се квалификувани да работат на утврдување и наплата на даноци.

Во втората фаза, блок дотациите во јавните установи што вршат работи согласно со надлежностите од член 22 точки 5, 7, 8 и 9 (социјална заштита, култура, образование и здравствена заштита) од Законот за локална самоуправа, се пренесуваат од Буџетот на Република Македонија на определена општина кога:

- ги исполнила условите од првата фаза;
- има соодветен кадровски капацитет за финансиско управување;
- покажува добри финансиски резултати во работењето во период од најмалку 24 месеци;
- за добрите резултати од работењето навремено и правилно го известува Министерството за финансии и тоа е потврдено од Министерството за финансии; и
- нема заостанати ненамирени обврски кон добавувачи или кон кои било други доверители кои ги надминуваат условите на плаќање што се вообичаени.

3. Пренос на сопственост на јавните установи

Третиот тип на активност во процесот на децентрализација беше промена на статусот од државни во јавни општински установи со пренесување на недвижниот имот и опрема. Во тој поглед, од првата половина на 2005 година почнаа да се здобиваат со статус на јавни општински установи установите од областа на културата како што се домовите на културата, библиотеките и музеите; установите од областа на образованието, и тоа основните и средните

училишта; установите од областа на социјалната заштита, како што беа домовите за згрижување на стари лица, и други.

4. Пренос на службеници од државно на општинско ниво

Последна компонента на процесот на децентрализација беше промената на статусот на државните службеници, кои со тоа стануваат општински службеници, или преземање на службениците кои дотогаш работеле во државните институции од страна на локалната самоуправа. Во тој контекст, од средината на 2005 почнаа да се стекнуваат со статус на општински службеници голем број вработени во подрачните единици на Министерството за финансии, Управата за јавни приходи, Министерството за образование, во територијалните противпожарни единици, во домовите за културата, во библиотеките, во музеите, во основните училишта, во средните училишта, во домовите за стари лица, итн.

Овој процес на преземање на службеници кои работеле во државни установи од страна на локалната самоуправа продолжува и во наредниот период, но со намален интензитет⁶.

АКТУЕЛНИ СОСТОЈБИ ПРИ ФУНКЦИОНИРАЊЕТО НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Во периодот на децентрализацијата, во анализираните општини беа евидентирани следните активности и состојби во определените подрачја на дејствување на локалната самоуправа.

1. Урбанистичко планирање

- **Постигнувања и нерешени проблеми**

За овој период е карактеристично дека се донесуваат генерални и детални урбанистички планови за градовите и се зголемува бројот на останатите населени места со изработени урбанистички документации. Позитивен пример за тоа е општината Чучер Сандево, каде што сите населени места се покриени со урбанистичка документација.

⁶ Извештај за активностите за изготвување на деталниот план за трансфер на надлежностите, Министерство за локална самоуправа, 2005

Сепак, постојат и поголеми слабости во доменот на урбанистичкото планирање, меѓу кои се следниве:

- во градовите има делови кои не се покриени со генералните и деталните урбанистички планови;
- повеќето од селата во анализираните општини исто така не се покриени со урбанистички документации;
- постојат многу нелегални градби во градовите, а дел од тие градби можат да предизвикаат загадување на подземните води, па би требало да се урнат, а нивното уривање би предизвикало разни социјални проблеми, па пресудно ниедна локална власт не го практикува тоа решение;
- денационализацијата не е довршена со што се попречува доделувањето на градежното земјиште;
- нема соработка со катастарот и општо има несредени имотни односи врзани за земјиштето;
- во помалите, рурални општини нема посебно одделение за урбанизам.

2. Заштитата на животната средина

• Постигнувања и нерешени проблеми

Во оваа област има позитивни движења во општините на Република Македонија, согледани во следново:

- некои градски општини имаат изработени ЛЕАП- и;
- подигнати се неколку депонии за смет и градежен шут;
- продолжено е со изградба на канализациски мрежи и пречистителни станици во некои општини;
- основани се јавни комунални претпријатија во некои општини (Росоман);
- извршени се обуки за добивање интегрирана дозвола Б во некои општини, а во некои општини е извршена инвентаризација на загадувачите и основани се сектори за животна средина;
- организирана е шинтерска служба во Битола;
- во некои општини е направен значителен напор за подигање на еколошката свест (Велес).

Во истите општини се забележани и следниве нерешени проблеми или слабости:

- нема дефинирани извори на приходи во оваа област;
- нема подзаконски акти ;
- во некои рурални општини не е направен договор со ЈКП, при што граѓаните неконтролирано создаваат смет насекаде, кој претставува голем загадувач на животната средина;

- општо, нема доволно депонии и пречистителни станици во општините на Република Македонија;
- не се изработени ЛЕАП- и во сите општини;
- постои недостаток на средства за чистење на депонии, речни корита и сл.
- доста општини се неекипирани или нецелосно екипирани со профили од овој вид;
- нема обука за сите структури во оваа област.

3. Локален економски развој

- **Постигнувања и нерешени проблеми**

- во една општина е одржана промоција за привлекување странски капитал;
- донесена е стратегија за локален економски развој (ЛЕР) во некои градски општини;
- донесени се планови за локален економски развој (ЛЕР) во една општина;
- поопфатни достигнувања има во општина Кочани, каде што е донесен мастер план за туризам, Агенда 21 во подготовка, има сектор за ЛЕР и оддел за географско-информатички систем, има бази на податоци за економските субјекти, реализиран проект за жени претприемници, ажуриран е урбанистичкиот план во делот на стопанството (индустриска зона), формиран е општински фонд за микрофинансирање без камати и хипотека (30.000 евра). Доделени се кредити од 1000-2000 евра и репласирани;
- формиран е регионален фонд за стопански развој (источно-брегалнички и струмички регион), со 50% учество од општините, а 50% од ГТЗ;
- отворена е канцеларија за поддршка на туристичкиот развој во Осоговскиот регион;
- во некои општини е формирано одделение за локален економски развој;
- изработен е профил на општината за потребите на инвеститорите во Битола и покрената е иницијатива за со Владата да се изгради индустриска зона.
- карактеристично за сите општини е што не располагаат со градежно земјиште кое би можеле да го стават на располагање на потенцијалните инвеститори;
- голем број општини се карактеризираат со недостиг од имот што општината би го понудила за економски намени;

- сите општини се соочуваат со недоволни средства од буџетот за локален економски развој, особено руралните општини;
- голем број општини се соочуваат со недостаток од средства за капитални објекти во инфраструктурата;
- постои слаба соработка на општините со државата (со Агенцијата за привлекување на странски капитал и со Одделението за туризам на Министерството за економија);
- постои недоволна заинтересираност на малите и средните претпријатија за соработка со општината на овој план;
- постои недоволна заинтересираност и поддршка од граѓаните за соработка со општината во поглед на стопански иницијативи;
- речиси сите општини се соочуваат со недоволни средства за локална берза на труд, нема стручни соработници во областа на локалниот развој;
- нема обуки на тимовите за локален економски развој;
- некои општини се карактеризираат со мала, а некои други со никаква соработка со научните установи.

4. Комунални дејности

- **Постигнувања и нерешени проблеми**

Овој период се карактеризира со извесна забавена динамика во инфраструктурниот развој. Од една страна се зголемува мрежата на изградените инфраструктурни објекти, а од друга страна сè уште има значителен недостиг од вакви објекти, и постои недостиг од средства за нивно одржување и реконструкција. Конкретните податоци од општинските стручни служби можат подобро да ги осветлат состојбите во инфраструктурата, односно изградбата и потребата од изградба на локалните патишта и улици, водоводни и канализациски мрежи.

Од наредниот преглед, може да се согледа дека **локалните патишта** во поголема мера се изградени и асфалтирани. На пример, општината Македонски Брод има вкупна мрежа на асфалтирани патишта од 200 км, а и се потребни уште 95 км асфалтирани патишта за поврзување со современ асфалтен пат на сите места во општината. Општината Росоман има околу 22 км вкупна мрежа на асфалтирани патишта, а и се потребни уште околу 10 км; општина Битола има 156 км асфалтирани патишта, а потребни и се уште 5 км, итн. Сличен сооднос постои и помеѓу **асфалтираните и неасфалтираните улици** во општините во Република Македонија. Поконкретно, општина Македонски Брод има 70 км асфалтирани и

16 км неасфалтирани улици; општина Росоман 26 км асфалтирани и 15 км неасфалтирани улици; општина Битола има 122 км асфалтирани и 15 км неасфалтирани улици, итн. И во поглед на **водоводната мрежа** наредниот преглед покажува дека далеку поголем број домаќинства се опфатени со неа отколку што не се. Така, во општина Чучер Сандево сите 13 села се опфатени со водовод; во општина Македонски Брод вкупната должина на водоводната мрежа е 162 км, а недостасуваат уште 11 км сите населби да бидат опфатени со неа; во општина Росоман вкупната должина на водоводната мрежа е 25 км, а недостасуваат уште 10 км сите населби да бидат опфатени со неа; во општина Битола покрај градот, со водоводна мрежа се опфатени речиси сите села, итн. Најнеповолна е состојбата со **канализациската мрежа**. Во општината Чучер Сандево ниту едно од тринаесетте села нема канализација; во општина Македонски Брод вкупната должина на канализациската мрежа е околу 30 км, а недостигаат уште 110 км за со неа да се опфатат сите населени места; во општина Могила вкупната должина на канализациската мрежа е 4 км, а недостигаат уште 100 км за да се опфатат сите населени места; во општина Велес вкупната должина на канализациската мрежа е 49,3 км, а недостигаат уште 5 км за да се опфатат сите населени места, итн.

5. Култура

• Постигнувања и нерешени проблеми

- Во некои општини се обновени некои музеи, како што се куќите на Џинот и Касапови во Велес;

-подигнати се определен број споменици во општините во РМ;

-некои од општините имаат организирано определен број културни манифестации, како што се ликовните колонии, меѓународниот фестивал на античка драма (Стоби), Рациновите средби, музичките фестивали, Битфест (битолска опера), итн.

Сите општини го истакнуваат недостигот на средства за поголеми зафати во областа на културата, особено недостигот на пари за ископини, за изградба на културни домови, итн.;

-некои општини нагласуваат дека немаат место за библиотеки, немаат конзерваторски центар, итн.

-состојбите се далеку понеповолни во руралните општини. Тие по правило имаат само библиотеки, и по некој споменик или музеј, како што е Партизанскиот дом во општина Чучер Сандево, за кои исто така постои голем недостиг од средства за нивно одржување.

6. Социјална заштита

• Постигнувања и недостатоци

-Во некои општини се изработени и усвоени Акциони планови за социјалната заштита на населението;

-во овој период е зголемена помошта од страна на општините, претежно градски, за најсиромашното население. Така, во Велес е отворена народна кујна со 100 оброка за лица над 64 години, делумно со општински, а делумно со државни средства; во буџетот на општина Кочани се издвоени на годишно ниво 300.000 денари за лица со социјални потреби.

-основани се некои социјални установи, како што е дневниот центар за деца од улица, со прифат на 24 деца на возраст од 6-9 години во општина Велес и дневниот центар за лица попречени во развојот во општина Кочани.

-Сите општини го истакнуваат недостигот од средства за сите намени во областа на социјалната заштита:

-доста општини, особено руралните се соочуваат со недостиг од социјални установи, како што се домовите за стари лица, градинките, итн.

-некои општини, особено руралните немаат референт за социјални прашања, итн.

7. Образование

• Постигнувања и нерешени проблеми

-Пружена е организациска поддршка на училиштата од страна на општините;

-остварен е подобар увид во состојбите во училиштата во однос на периодот кога беа во државна надлежност;

-присутно е порационално користење на средствата;

-општината обезбедувала и дополнителни средства за образование, почесто преку странски донации;

-во неколку селски и градски училишта се направени подови и тоалети, за некои се обезбедени нови згради, како што е Средното економско училиште во Велес;

-префрлени се средства за огрев на училиштата од средствата за други намени на локалната самоуправа;

-адаптирана е библиотека во основно училиште во една општина со донација од САД.

Општините се соочија од недостиг на средства за сите намени на основното и средното образование, поконкретно:

- недостиг на средства за обезбедување мотивација на наставниот кадар;

- недоволен број на капитални дотации, во услови кога многу училишта немаат доволен простор, немаат физкултурни сали, немаат услови за кабинетска настава, итн.;

- затекнати долгови од претходниот период;

-недоволно пари за нагледни средства;

- недоволни средства за огрев;

- особено лоши услови во планинските училишта;

-изборот на директор е ограничувачки, односно градоначалникот законски нема големи можности за избор;

-некои општини немаат референт за образование;

-некои општини се соочуваат со необучена администрација.

ОСВРТ НА НЕКОИ ИСТРАЖУВАЧКИ РЕЗУЛТАТИ

Прво. Во периодот кога во практиката дојде до траен пренос на надлежности од централно на локално ниво или деволуција, а тоа е периодот после 2005 година, дојде до зголемен обем на активности во локалната самоуправа, такви какви што во претходниот период не постоеја, значи преносот на надлежности, иако со слаба финансиска поткрепа ја придвижи локалната самоуправа. Тоа беше едногласно потврдено и од градоначалниците кои најнепосредно ги остваруваа новите надлежности, кои изјавија дека општината со новите надлежности обезбедува поголеми можности за задоволување на локалните потреби во однос на претходниот период (пред 2005 година). На прашањето, кои се предностите на локалната самоуправа во задоволувањето на локалните потреби во однос на периодот кога тие беа задоволувани од државната власт, градоначалниците наведоа неколку предности:

- градоначалникот има поголем увид при именување директори на јавните служби во однос на државните органи;
- локалните субјекти се поприсутни во решавањето на локалните проблеми;
- општината може да обезбеди повеќе средства од порано, особено преку донации;
- општината нуди подобри цени на услуги;
- општината обезбедува побрзо решавање на административните случаи.

Меѓутоа и покрај позитивните придвижувања во функционирањето на општините во овој период, тие, според горниот приказ, сепак се карактеризираа со битни слабости или нерешени проблеми во нивното функционирање, односно со релативно ниско ниво на функционалност во било која од нивните надлежности, што подразбира пружање нецелосен опфат и понизок квалитет на услуги на граѓаните од страна на локалната самоуправа.

Вториот дел од емпириското истражување беше насочен кон тоа да се согледа дали услугите кои ги пружа општината се дистрибуирани со подеднаков квалитет кон сите граѓани. За таа цел, на испитаниците, односно жителите на определен број општини им беа поставени следните прашања:

Прашање 1. “Дали сметате дека органите на локалната самоуправа со своите одлуки и активности настојуваат повеќе да задоволат или да привилегираат некои слоеви на граѓани”?

Табела 1 Мислење на граѓаните за привилегираноста на граѓаните при дејствувањето на органите на локалната самоуправа

Одговори	Апсолутни бројки	Процент (%)
1. Да, локалните органи привилегираат одредени слоеви	1272	70,7
2. Не, локалните органи исто ги третираат сите граѓани	528	29,3
Вкупно:	1800	100,0

Од одговорите произлегува дека доминантно мислење на граѓаните е дека локалните органи при своето дејствување не ги третираат сите граѓани на ист начин, односно создаваат привилегирани (и депривилегирани) категории на население.

Во тој контекст е поставено прашањето во врска со привилегираните категории, на што се добиени следниве одговори:

Табела 2 Привилегирани слоеви по основ на етницитет

Одговори	Апсолут Бројки	Процент (%)
1.Македонците	386	21,4
2.Албанците	692	38,4
3.Турците	71	3,9
4.Ромите	45	2,5
5.Власите	17	0,9
6.Други	62	3,4
7.Локалните органи исто ги третираат сите граѓани	527	29,3
Вкупно:	1800	100,0

Доминира мислењето според кое најголемите етнички заедници, Македонците и Албанците, сметаат дека другата етничка заедница е привилегирана со дејствувањето на локалната самоуправа.

Табела 3 Привилегирани слоеви по основ на населено место

Одговори	Апсолут бројки	Процент (%)
1.Градското население во општината	779	43,3
2.Селското население во општината	27	1,5
3.Население во селска општина	690	38,3
4.Локалните органи исто ги третираат сите граѓани во општината	304	16,9
Вкупно:	1800	100,0

Доминира мислењето дека градското население е привилегирано со дејствувањето на локалната самоуправа (43,3% од вкупниот број испитаници).

Табела 4 Привилегирани слоеви по основ на материјален статус

Одговори	Апсолут бројки	Процент (%)
1.Побогатото население во општината	1165	64,7
2.Посиромашното население во општината	108	6,0
3.Локалните органи исто ги третираат сите граѓани во општината	527	29,3
Вкупно:	1800	100,0

Доминира мислењето (64,7% од вкупниот број испитаници) дека побогатото население, кое по правило живее во централното градско подрачје на општината е привилегирано со дејствувањето на локалната самоуправа.

Општиот заклучок е дека постои битна нееднаквост на дадените услуги по основ на етницитет, населено место и материјален статус при дејствување на локалната самоуправа, со што се создава нееднаков третман и статус на граѓаните во локалните процеси.

ПРИЧИНИ ЗА ПОСТОЕЧКОТО НИВО НА ФУНКЦИОНАЛНОСТ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Анализата упатува на повеќе причини кои укажуваат на релативно ниско ниво на функционалност на локалната самоуправа, а во овој контекст би се задржале на најбитните.

1. Надлежности

Новиот закон за локална самоуправа од 2002 година битно ги зголемува локалните надлежности, но сепак не ги изедначува со тие на развиените локални самоуправи во светот. Во тој контекст таа не ги опфаќа надлежностите во областа на домувањето или станбената политика и суштинските надлежности во доменот на здравствената заштита.

2. Финансирањето на локалната самоуправа

Финансирањето, односно финансиската доволност и финансиската автономија е една од најзначајните карактеристики на висинската и функционалната локална самоуправа, затоа што за

било која надлежност доколку нема доволно средства, и доколку тие во најголема мера не се распределуваат по определба на локалната самоуправа, нема да можат да обезбедат реализација на задачите што се во домен на локалната самоуправа. Затоа, секоја анализа на функционалноста на локалната самоуправа, му припишува на ова прашање особено големо значење.

Финансиската доволност и автономија се битни услови за успешно функционирање на современиот систем на локална самоуправа. Тие, но пред се финансиската доволност, зависат од неколку глобални чинители.

Прво, тие зависат од **целокупниот финансиски капацитет на една држава**. Ова од проста причина што локалната самоуправа ги остварува своите приходи од професионалните активности на општествените субјекти во нејзината држава (индустрија, трговија, итн), кои преку даночните механизми (данок на додадена вредност, данок на акцизи) стигнуваат до неа, како и од граѓаните, кои плаќаат надоместоци за користење разни комунални услуги, такси за административни услуги или инвестираат во локалниот развој преку нивни доброволни придонеси или купување на обврзници. Логично, развиените држави, со просечен бруто домашен производ по жител од 25.000 ЕВРА можат да го задоволат овој услов, а држави како Република Македонија со 3.000 ЕВРА не можат, и под претпоставка тие да бидат распоредени на најдобар можен начин.

Второ, тие зависат и од **односот на централната власт према локалната самоуправа**, со тоа и спрема локалниот развој. Оптимален случај е кога државата обезбедува сразмерност во распределбата на целокупните национални приходи во остварувањето на специфичните цели или сразмерно правична распределба на приходите помеѓу централните органи и локалните единици, земајќи ги предвид централните и локалните задачи. Во таков случај, државната власт и обезбедува на локалната самоуправа **значајни или квалитетни извори на приходи**, како што се, пред се, даноците од стопански активности.

Анализата на изворите на приходи може да покаже дека во Република Македонија локалната самоуправа се карактеризира со мал број и мали по обем квалитетни извори на приходи, што значи дека постои несразмерна распределба на вкупните средства за јавна потрошувачка помеѓу централната и локалната власт имајќи ги предвид задачите што тие ги вршат, логично на штета на локалната самоуправа. Имено, најквалитетни извори на приходи се тие што произлегуваат од стопанска дејност, и во тој контекст локалната самоуправа во РМ располага само со ДДВ и Персоналниот

данок, и тоа во износ од 3% наменет за локални намени. За споредба: локалната самоуправа во Германија располага со 15% од Персоналниот данок. Продолжувајќи ја споредбата, македонската локална самоуправа не располага со дел од даноците на акцизи, не добива дел од концесиите што се доделуваат за искористување на природните добра кои се наоѓаат на територијата на одделните општини, што, за пример, е извор на приход на германската локална самоуправа⁷.

Освен преку определувањето на квалитетни извори на приходи, државата и преку други форми и начини на дејствување може финансиски да ја зајакне локалната самоуправа, затоа што во ниту еден современ систем на локална самоуправа финансиската слобода на локалните единици не се сфаќа во апсолутна смисла, попрецизно, ниту во најлибералните системи сите потреби на локалното население не се задоволуваат само од средствата со кои располагаат локалните единици. Причините за ова лежат во потребата системот на локалната самоуправа да функционира ефикасно на целата територија на една држава. Конкретно, во секоја држава постојат локални единици со помала и со поголема финансиска моќ. Ова може да биде последица на фактот што некои единици се посиромашни или битно помали од останатите единици во конкретна држава, па не можат да обезбедат доволна концентрација на средства за задоволување на потребите на ниво на некои достигнати стандарди.

Во овој контекст државата користи еквилизациски фондови, кои во РМ се мали. Фондот за развој на стопански недоволно развиени подрачја, кој има тенденција да им помогне на најсиромашните, односно на руралните средини (ридско-планински, погранични..) изнесува само 0,1% од бруто домашниот производ на РМ на годишно ниво, и на тој начин може во мала, но не и пресудна мера да ги подобри состојбите. Освен тоа, доделувањето на средствата од овој фонд, според мислењето на интервјуираните, се карактеризира со партиска и друга пристрасност, затоа што не постојат критериуми врзани за доделувањето на средствата освен тие врзани за карактерот на населбата која може да биде корисник на овие средства. Во последните три години постои и фонд на ниво на региони, кој може да има во дел еквилизациска цел, но и тој има мал опфат на средства од 1% бруто домашниот производ на РМ на годишно ниво, и може во мал дел да им помогне на регионите, а незначително на помалку развиените делови на овие региони.

⁷ Волганг Гизевиус: *Водич низ комуналната политика*, Friedrich Ebert Stiftung, стр. 104-128

Значи, државата нема силен механизам да им помогне на најсиромашните делови.

Трето, финансиската доволност зависи од самата поставеност и функционирање на локалните органи. Доколку државата не востанови локални органи со добро дефинирани функции и можности за соработка и меѓусебна контрола, и канали за влез на населението во локалните процеси, може да дојде до тоа финансиските приходи нерационално да се користат, или да бидат користени за лични цели. Со тоа го допираме дејствувањето на човековиот фактор во локалната самоуправа. **Претходно би констатирале дека финансирањето, поради недоволниот финансиски или економски капацитет на Република Македонија, поради нерамномерната распределба на приходи помеѓу државната и локалната власт на штета на втората, и недостигот од квалитетни и критериумски добро дефинирани еквилизациски фондови е изразито голема пречка за создавањето на функционална локална самоуправа во Република Македонија.**

3. Човековиот фактор во органите на управувањето на општината

Субјективниот фактор, или избраните и именуваните лица во општината кои, со своето знаење и мотив, имаат пресудна улога во процесот на донесувањето и извршувањето на одлуките, е еден од пресудните фактори на успешност на локалната самоуправа. На нивното знаење и мотив во голема мера влијаат системот на образование, политичкиот систем, политичката култура, и други фактори. За да согледаме во која мера се успешни локалните органи, тоа прашање им го поставивме на испитаниците, на што ги добивме следниве одговори:

Табела 5 Оцена на граѓаните за успешноста на работата на Градоначалникот во нивните општини

Одговори	Апсолут бројки	Процент (%)
1.Изразито успешна	185	10,3
2.Доста успешна	283	15,7
3.Делумно успешна	490	27,2
4.Неуспешна во извесна мера	276	15,3
5.Изразито неуспешна	354	19,7
6.Не може да оцени	212	11,8
Вкупно:	1800	100,0

Табела 6 Оцена на граѓаните за успешноста на работата на Советот во нивните општини

Одговори	Апсолут бројки	Процент (%)
1.Изразито успешна	111	6,2
2.Доста успешна	194	10,8
3.Делумно успешна	463	25,7
4.Неуспешна во извесна мера	305	16,9
5.Изразито неуспешна	340	18,9
6.Не може да оцени	387	21,5
Вкупно:	1800	100,0

Како што може да се види, преовладува оцената дека работата на Градоначалникот и Советот е делумно успешна, со инклинација на оската на успешност кон полот на неуспешноста, затоа што 35,0% од испитаниците сметаат дека работењето на градоначалникот е неуспешно, наспроти 26,0 % кои сметаат дека е успешно, и 35,8 % дејствувањето на советот го оценуваат како неуспешно, наспроти 17,0% од нив кои го оценуваат како успешно.

Наредното прашање беше во врска со причините за нивната неуспешност, на што беа дадени следните одговори:

Табела 7 Причините кои ги навеле граѓаните за неуспешноста на работата на Градоначалникот во нивните општини

Одговор	Апсолут. износи	Процент (%)
1.Неисполнување на ветувањата	540	30,0
2.Самоволие, корумпираност, протекционизам	202	11,2
3.Немање доволно знаење за решавање на проблемите	131	7,3
4.Недостапен за граѓаните	174	9,7
5.Многу е формален, бирократизиран	51	2,8
6.Друго	6	0,3
7.Не може да оцени	309	17,2
8.Немам замерки на работата на градоначалникот	387	21,5
Вкупно:	1800	100,0

Табела 8 Причините кои ги навеле граѓаните за неуспешноста на работата на Советот во нивните општини

Одговор	Апсолут. износи	Процент (%)
1. Неисполнување на ветувањата	450	25,0
2. Немање доволно знаење за решавање на проблемите	172	9,6
3. Советот е во сенка на Градоначалникот	137	7,6
4. Советниците се партиски спротивставени во голема мера и како такви се неефикасни	231	12,8
5. Тие не комуницираат со граѓаните	181	10,1
6. Не може да оцени	386	21,4
7. Немам замерки на работата на Советот	243	13,5
Вкупно:	1800	100,0

Како што може да се согледа, постојат битни пропусти во дејствувањето на локалните органи, кои произлегуваат и од недостаток на стручност и од недостаток на одговорност, односно на мотив за работа. Преовладувачкиот модалитет, дека градоначалникот и советот не ги исполнуваат ветувањата, може да упати и на недостаток на одговорност, но и на недостаток на визија, бидејќи во основата на секоја визија за развој е остварувањето на интересите на граѓаните.

Затоа, би можеле да заклучиме дека човековиот фактор во локалните органи не е фактор на функционалност (успешност) на локалната самоуправа во Република Македонија.

4. Учество и влијание на граѓаните во функционирањето на локалната самоуправа

Граѓаните во секоја развиена држава влијаат на дејствувањето на политичката власт, давајќи и насоки за дејствување, обезбедувајќи демократска контрола на нејзиното функционирање и соработувајќи со неа во различни домени. Притоа, граѓаните можат да го обезбедат тоа влијание врз политичката власт и на локално и на државно ниво, прво **преку изборите**; понатаму, доколку се карактеризираат со **партиципативна (активистичка)** политичка култура во која поединците учествуваат во политичкиот живот во процесот на носење на политичките одлуки, односно каде постои развиена свест за можностите и каналите по пат на кои се обезбедува влијанието на општеството врз политичката власт и преку нивно **учество во комисиите на советот**. Во овој контекст, нашето

истражување беше насочено кон тоа, во која мера граѓаните ги користеле каналите за нивно влијание, односно формите на непосредна демократија и дали тие учествувале во комисиите на советот, каде што исто така можеле да влијаат на развојот на локалната самоуправа.

Нашето законодавство познава три форми на непосредна демократија: граѓанската иницијатива, собирот на граѓани и референдумот. **Граѓанската иницијатива**⁸ е право на граѓаните да му предложат на советот на единицата на локалната самоуправа да донесе определен акт или да реши одредено прашање од неговата надлежност. За предлогот на граѓаните советот е должен да расправа ако го поддржуваат најмалку 10% од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање. **Собирот на граѓани** може да се свика за подрачјето на целата општина или за подрачјето на месната самоуправа. Собирот на граѓани го сочинуваат сите граѓани кои постојано се населени на подрачјето на кое се одржува собирот. Собирот на граѓани го свикнува градоначалникот на општината по сопствена иницијатива, на барање на советот или на барање на најмалку 10% од избирачите на општината, односно на месната самоуправа на која се однесува определеното прашање. Врз основа на расправата што е водена по прашањето на собирот на граѓаните со мнозинство гласови од присутните можат да се усвојат општи насоки или заклучоци за предметното прашање. Органите на општината се должни во рок од 90 дена да ги разгледаат заклучоците донесени на собирот на граѓаните и да ги земат предвид при одлучувањето и донесувањето мерки по прашањата на кои се однесуваат, како и да ги известат односно информираат граѓаните за своите одлуки⁹. Во единиците на локалната самоуправа може да се распише **референдум** за прашања од локално значење и од надлежност на единиците на локалната самоуправа. Референдумот може да го распише советот на единицата на локалната самоуправа за прашањата од негова надлежност по сопствена иницијатива, но постои и случај каде што советот е должен да распише референдум доколку тоа го бараат 20% од избирачите на општината. Референдумот се спроведува со тајно гласање. Одлуката на референдумот е усвоена ако за неа гласало мнозинство од избирачите кои гласале, доколку гласале повеќе од половината од вкупниот број

⁸ Член 26 од Законот за локалната самоуправа

⁹ Член 27 од Законот за локалната самоуправа

избирачи. Одлуката донесена на референдум е задолжителна за советот на единицата на локалната самоуправа.¹⁰

Истражувањето за тоа колку овие форми на непосредна демократија биле употребувани во периодот и општините кои беа предмет на анализа во овој труд го покажува следното: референдум во овој период не е одржан. Граѓанска иницијатива имало во 3 од анализираниите 8 општини, и тоа во две од нив биле реализирани по две граѓански иницијативи. Собири на граѓани имало исто така во 3 од анализираниите општини, и тоа по неколку во истите. За едно прашање била спроведена и анкета во две општини. Имајќи ги предвид нерешените проблеми со кои се соочуваат овие општини, заклучок е дека граѓаните претежно биле пасивни, односно во помала мера се карактеризирале со партиципативност или учество во остварување на своите интереси.

Начелно, уште една можност на граѓаните според законодавството и практиката на развиените системи на локална самоуправа да влијаат на развојот на локалната самоуправа е преку нивното учество во комисиите на советот. Но, оваа можност не е предвидена со нашето законодавство, бидејќи според сегашниот Закон за локална самоуправа составот на комисиите соодветствува на пропорционалната застапеност на политичките партии во советот. Доследно применувајќи ја оваа одредба, 7 од 8 анализирани општини не втеле граѓани во комисиите на советот, а една општина тоа повремено го прави.

Како што може да се согледа, **граѓаните, со својата непартиципативна (претежно поданичка) политичка култура и неучество во комисиите на советот не биле фактор кој значително влијаел врз локалните органи во насока на нивна оптимализација на одлуките.**

5. Односот помеѓу државата и општината

Успешноста на општината во помала мера зависи и од други фактори. Еден фактор е државата во нејзиното оперативно дејствување, значи тука не ја аспектираме нејзината улога во концепциското дизајнирање на локалната самоуправа. Во тој контекст, само 3 од анализираниите 8 општини ја оценуваат соработката помеѓу државата и општината како добра; во мислењата на останатите 5 општини преовладуваат битни слабости или пропусти во оваа соработка. Така, има случаи кога општините ја оценуваат оваа соработка како детерминирана од партиските односи, што особено се

¹⁰ Член 28 од Законот за локалната самоуправа

однесува на доделувањето на дотациите; други општини посочуваат дека соработката е нереципрочна, во смисла дека не добиваат одговори на прашањата или барањата; за притоа една општина оваа соработка да ја оцени како катастрофална. **Глобалниот заклучок базиран на претходните премиси упатува на тоа дека и овој однос, во претежна мера, не е позитивен фактор на функционалност на локалната самоуправа.**

6. Меѓуопштинска соработка

Соработката помеѓу општините е многу важно прашање за локалната самоуправа. Користа од одвивањето на соработката помеѓу општините е најразлична, но најчесто води кон рационалност и ефикасност во работата, размена на искуства и знаења, можност преку меѓусебната соработка со помошта од поголемите и побогатите општини да опстанат помалите општини, како и да им се помогне во извршувањето на секојдневните работи и надлежности, можност да се здружат средствата, можност општините да формираат заеднички административни тела во одредени области¹¹ (на пример, заедничка служба за изработка на детални урбанистички планови, заеднички инспекциски служби, заеднички служби за водење на сметководството на општината, и др); понатаму, можност преку соработката помеѓу општините да се воспостави еден консултативен однос, итн.

Во Република Македонија меѓу општините постои соработка од најразличен вид. Најчеста е таа меѓу 2 општини, но има случаи кога се опфатени и повеќе општини со оваа соработка. Почеста е таа во која преку здружување на средства се инвестира во објекти од заеднички интерес, како што се заеднички депонии за смет или цврст отпад, регионален водовод (врзан за Тиквешкото езеро), чистење на речни корита, тиквешкиот вински пат (Кавадарци, Неготино и Росоман), заеднички откупен центар - агроберза, итн. Поретка е, но постои кога доаѓа до административна соработка, така, Пласница има заедничка администрација и противпожарна служба со Македонски Брод; Битола, Новаци и Могила имаат заедничка администрација за некои области - урбанизам, даноци, итн.

Општ заклучок е дека, меѓуопштинската соработка во овој момент не е така голема по обем, бидејќи секоја општина, вклучувајќи ги и малите општини, на кои најмногу им треба имаат просечно еден до два типа на оваа соработка, со тоа

¹¹ Член 14 став 3 од Законот за локалната самоуправа (Сл. Весник на Р.М бр.5/2002)

што во последните неколку години доаѓа до нејзин пораст, и зголемени можности во иднина таа да го подобри функционирањето на секоја поединечна општина.

7. Територијална организација

Месната или територијалната надлежност е еден од факторите на вистинска локална самоуправа, значи е фактор на нејзината функционалност. Оптималната големина и функционалните врски помеѓу населението на тој простор се значаен фактор на ефективната локална самоуправа. Доколку големината на општината не е оптимална, тогаш се појавува проблемот на малите или големи општини, а доколку општината не е регулирана така да ги земе предвид интересите на разните субјекти на односната територија, тука се појавува проблемот на односот помеѓу градот и селото, односот помеѓу центарот на општината и нејзината периферија, меѓуетничките односи, итн.

- **Проблемот со големите општини**

Големите општини можат да имаат доволен кадровски и финансиски потенцијал за остварување на локалните надлежности, но се соочуваат со други проблеми - или големо население или голема територија, или голем број населени места или комбинација од два или три од наведените фактори. Големото население кумулативно има голем број потреби од локално значење и организацијата на нивното остварување претставува напор, затоа што, поради нивната големина локалните органи не можат да имаат секогаш добар увид и да превемаат секогаш соодветни мерки за нивна подобрена реализација. Големата територија го намалува заедничството, затоа што од практични причини потребите на граѓаните можат заеднички да се реализираат само на мал простор. Општо земено, големите општини создаваат простор за поголема бирократизација, бидејќи во таквите единици односот помеѓу локалното население и локалните органи често не е непосреден и близок.

Република Македонија се соочува со големи општини сега, по територијалната поделба од 2004 година. Неколку општини се со население над 100.000 жители. Во повеќе десетици општини оддалеченоста помеѓу некои населени места во рамки на една општина изнесуваше и 40-50 км., што **претставува слаба можност за успешно функционирање на системот на локална самоуправа.**

- **Проблемот со општините со градски и рурални населби**

Проблеми при управувањето односно нерамномерна алокација на ресурси се појавуваат и кај општините кои во својат состав имаат градски и селски населби. Проблемот настанува кога градот, како доминантен центар во општината, поради бројноста на населението и поголемиот број претставници во локалните органи, има можност да им ја наметне својата волја, односно да го наметне како доминантно задоволувањето на своите потреби, задушувајќи го развојот на руралните делови. Можноста, дел од овие проблеми во локалната самоуправа во РМ да бидат надминати преку критериуми за правична распределба на средствата помеѓу градот и селото не е разгледувана, па **ова е исто така слаба страна во функционирање на локалната самоуправа во РМ.**

- **Проблемот со етнички мешовитите средини**

Во етнички мешовитите средини проблемот на правичната застапеност на етницитетите во локалната самоуправа може да се анализира од три аспекти:

а) од аспект на сразмерна застапеност на етничките заедници во администрацијата и јавните служби;

б) од аспект на одлуки кои допираат чувствителни прашања врзани за идентитетот и други специфичности на тие заедници;

в) од аспект на тоа дали и во која мера услугите кои ги врши општината се правично дистрибуирани кон етничките заедници

Анализата покажа дека:

а) Во поглед на **сразмерната застапеност на етничките заедници во администрацијата**, во Законот за локална самоуправа (2002) постои член (59) кој вели дека „при вработувањето, во општинската администрација и во јавните служби што ги основала општината ќе се води сметка за соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници застапени во општината на сите нивоа, како и почитување на критериумите на стручност и компетентност“. Секако, **формулацијата „ќе се води сметка“ не би можела да се протолкува како императивна обврска, туку како препорака, и со тоа ова останува недоволно применливо во практиката, што е пропуст во законодавството што ја регулира оваа материја.**

б) Во поглед на **одлуките кои се однесуваат на идентитетот и другите специфичности** постои член во Законот за локална самоуправа кој определува дека прописите кои се однесуваат на културата, употребата на јазиците и писмата на кои збору-

ваат над 20% од граѓаните на општината, утврдувањето и употребата на грбот и знамето на општината, се усвојуваат со мнозинство гласови од присутните членови на советот, при што мора да има мнозинство гласови на присутните членови на советот кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинско население на општината. Со оваа одредба **се обезбедува застапеност и на немнозинските заедници во процесот на одлучувањето и е претпоставка за уважување на интересите и на малцинските заедници.**

в) Во поглед на **правичната дистрибуција кон етничките заедници на услугите што ги врши општината нема критериуми, и тоа може да предизвика неправичност или дискриминација помеѓу различните етникуми во една општина.**

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

1. Децентрализацијата во Република Македонија е долготраен и организиран процес зад кој стои Владата, но се врши и со странска помош.

2. Процесот на децентрализација е фокусиран во четири сегменти од функционирањето на локалната самоуправа – преносот на надлежности, финансиски извори и средства, кадар и преносот на сопственост на објектите во кои се сместени јавните институции од централно на локално ниво.

3. Преносот на надлежности беше релативно опфатен, бидејќи по пат на деволуција во локална надлежност влегоа доста општествени подрачја во делот на нивните оперативни надлежности, како што беше основното и средното образование, социјалната заштита и заштитата на децата, заштитата на животната средина, локалниот економски развој, заштитата на животната средина, и други, кои се надоврзаа на општинските надлежности од претходниот период, кога во локална надлежност беа комуналните дејности и значителни сегменти од урбанистичкото планирање. Емпириските истражувања упатија на раздвиженост на локалната самоуправа поради битно зголемениот број надлежности споредено со претходниот период. Сепак, и после оваа деволуција, некои надлежности, кои во други држави се во домен на локалната самоуправа, како што е домувањето или здравствената заштита сфатена како локално управување со здравствени институции од примарната здравствена заштита (амбуланти, ординации) и/или се-

кундарната здравствена заштита (болници)¹², во РМ се уште се во домен на државната власт, со што се забавува развојот во овие области.

4. Фискалната децентрализација беше втората компонента која требаше да овозможи развој на локалната самоуправа во современи услови¹³. Со регулативата од 2004 година се обезбедија нови извори на финансирање, како што се некои локални такси, средства собрани од прекршоци, и некои даноци врзани за економската активност, како што беа ДДВ и Персоналниот данок. Освен тоа, во 4 области (основното и средното образование, социјалната заштита и заштитата на децата, културата и здравствената заштита) државата требаше да обезбеди префрлање на средства во оние установи, сега општински, во оној обем како и кога биле државни установи. Но, основна слабост на фискалната децентрализација во Република Македонија е што таа финансиски не го следеше порастот на локалните надлежности, така што за некои надлежности, како што е заштитата на животната средина и локалниот економски развој, не се пропишани посебни извори на приходи, туку тие треба да се алиментираат од вкупните средства на општината, кои се објективно мали, или најмали во Европа, бидејќи од квалитетните извори на приходи локалната самоуправа ги има ДДВ и Персоналниот данок, но кои на локално ниво се застапени со само 3%, а е лишена од сите други квалитетни извори на приходи како што се концесиите, даноците на акцизи (со мал исклучок за локалните патишта),¹⁴ итн. Државата во извесна мера во последниве години ги зголемува средствата на општините (80% од приходот остварен при прометот или користењето на градежното земјиште се доделува на општините) но тоа не е доволно. Исто така, таа го ублажува недостигот со тоа што дел од странската помош ја насочува кон општините, или што ги зголемува фондовите на министерствата за локални намени, но и тоа не е доволно. Државата прави и големи напори да обезбеди фискален капацитет на општините за тие да влезат во втората фаза на фискалната децентрализација, со што би им се зголемиле блок дотациите кои обезбеду-

¹² Види: Stabilization of Local Governments: Croatia, pg.207; Локалната самоуправа во Централна и Источна Европа и во Заедницата на независните држави 1994: Литванија стр. 138;

¹³ Надлежностите и финансиските средства се изразито значајни за успешна реализација на локалната самоуправа. Види: Гордана Силјановска Давкова и Владимир Митков: Локална самоуправа, стр. 21, 28

¹⁴ Wolfgang Gizevius: Водич низ комуналната политика, Friedrich Ebert Stiftung, стр. 115-123

ваат повисок степен на финансиска автономија, при што до овој момент околу 75% од општините влегле во оваа фаза.

5. Трансферот на сопственост на недвижен имот се карактеризира со напредок, но тој не е целосен поради проблемите што произлегуваат од несредените сопственички односи (неизвршена денационализација, нецелосната опфатеност со катастар, и сл.)

6. Трансферот на кадар од централно на локално ниво беше најинтензивен во првите години од децентрализацијата. Во последната информација за процесот на децентрализација, трансферот на кадар повеќе не се спомнува.

Освен слабостите во областа на финансирањето, локалната самоуправа во Република Македонија се карактеризира со битни пропусти во дејствувањето на човековиот фактор во органите на управувањето, недоволна партиципативност од страна на граѓаните, недоволно кооперативен однос помеѓу државната и локалната власт и битни пропусти во територијалната организација, па можеме да изведеме еден генерален заклучок дека овие фактори се причини за релативно ниското ниво на функционалност на македонската локална самоуправа.

ИЗЛЕЗНИ РЕШЕНИЈА

Излезните решенија, кои би требало да водат кон поголема функционалност на локалната самоуправа би ги лоцирале во повеќе домени.

1. Надлежности на локалната самоуправа

Претходно беше согледано дека деволуцијата на надлежности доведе до тоа локалната самоуправа да се здобие со голем опфат на надлежности. Сепак, има простор за нивно зголемување, со што РМ уште повеќе би се приближила кон системот на надлежности на поразвиените држави, односно би ги подобрила условите на живеење и работење во оние подрачја кои до сега беа под државни ингеренции. Првиот исчекор би требало да се направи во областа на домувањето или станбената политика, затоа што нема поголемо оправдување државната власт да ја има оваа надлежност, кога во сите системи на локална самоуправа таа речиси без поголеми отстапувања е во доменот на локалната самоуправа. Поконкретно, доколку постои определен фонд за оваа намена, подобро е тој да биде ставен на располагање на локалните органи

отколку на државните, бидејќи секоја локална самоуправа, составена од локални претставници, најдобро знае, значи знае подобро од државата, кои категории на граѓани на нејзината територија имаат потреба од станбени кредити поповолни од комерцијалните: кои категории на граѓани или кои граѓани, поконкретно, поради социјалната состојба имаат потреба од станови со неекономски кирии: кои делови од градот треба да се урнат или расчистат од дотраени згради, итн. Вториот исчекор е примарната здравствена заштита. Локалната самоуправа има капацитет, по аналогија со јавните општински институции во социјалната заштита, културата, основното и средното образование, да се грижи за управувањето со институциите од примарната здравствена заштита, како што се амбулантите, ординациите и другите, кои имаат релативно мала структура на вработени, релативно едноставна организациска шема, итн. Во однос на секундарната здравствена заштита, или клиниките, болниците и другите институции, шемата на организација, поставувањето на раководниот кадар и финансирањето може да се карактеризираат со комплексност, па локалната самоуправа може да се соочи од недостиг на капацитет да го координира управувањето со нив, значи деволуцијата на овие установи да биде одложена за некој иден момент.

Освен тоа, за ефективна реализација на локалниот економски развој потребно е локалната самоуправа да располага со градежното и земјоделското земјиште.

2. Финансирање

• Зголемување на финансискиот капацитет на целата држава

Нужност е да дојде до развој на економијата, која би ја обезбедила првата позначајна финансиска претпоставка, а тоа е поголем прилив на средства за сите намени, а во тој контекст и за локален развој. Значи, економскиот развој на Република Македонија е првата претпоставка за остварување на финансиска доволност (и на национално и) на локално ниво.

• Воведување квалитетни извори на приходи

Консултациите со заинтересираните лица во општините, покажаа дека простор за зголемување на локалните приходи може да се најде во **битно зголемување на постоечките даноци ДДВ и Данокот на персоналниот доход**, како и во воведување на нови

извори на приходи како што се **дел од данокот на добивка, данокот на акцизи; право општината да дава концесии и тоа за шуми, минерални сировини, земјоделско земјиште, понатаму, дел од таксите што ги плаќа загадувачот да одат на локално ниво; да се добие поголем дел од Фондот за патишта и да се формираат фондови за еднократна помош на Ромите.**

- **Воведување систем за намалување на локалните разлики**

Тргувајќи од доктрината дека на секој граѓанин во секое современо општество мора да му бидат пружени одредени услуги на ниво на некој прифатен општествен стандард, Република Македонија би требало да се обврзе да ги донесе општествените стандарди во сите области, и да состави **фискални шеми на порамнување**, по кои овие стандарди би се реализирале во практиката. Но, за разлика од другите земји каде што овие шеми (**Fiscal Equalization Schemes**) се создаваат само за да ги намалат разликите помеѓу општините, во Република Македонија овие шеми би требало да ги намалат разликите и меѓу деловите од општините.

3. Територијална реорганизација

Таа треба да биде базирана на:

- **Намалување и територијално реструктурирање на големите општини**

Освен големината, во голем број општини е проблематична и просторната структура. Имено, некои од нив не претставуваат географска целина. Истоимените градови во општините Прилеп и Битола се лоцирани во рамнина, а дел од селата во Мариово, кој претставува ридско - планински регион, комуникациски отцепен од Пелагонија. Значи, Прилеп и Битола со некои села во Пелагонија можат да претставуваат географска целина, но не и со селата во Мариово. Градот Струга, сам за себе може да претставува економска целина, составена од туристички, трговски и други капацитети. Економска целина можат да претставуваат и селата во нејзината најнепосредна целина кои произведуваат земјоделски производи за потребите на струшкото туристичко стопанство. Но, Струга се протега на повеќе десетини километри, и крајните села во таа низа не се толку економски врзани за струшката економија. Значи, во значителен број општини во Република Македонија би требало

да се изврши територијална поделба, која од една страна би ги намалила општините, а од друга страна би ги структурирала така за тие да претставуваат географски, економски или друг тип на функционални целини.

- **Одвојување на руралниот од урбаниот дел**

При новата територијална поделба би требало да дојде до што е можно поголемо одвојување на руралниот дел од „градските“ општини, кои би формирале посебни општини или би се присоединиле кон другите рурални општини. Со тоа, општините со прежно градско население не би требало да останат со преголем број на села во својата околина. Ова би било со цел да се заштитат руралните делови на локалните единици односно да се обезбеди далеку подинамичен развој на селските населби, преку елиминирање на мајоризацијата при одлучувањето или надгласувањето на локалните одлуки од страна на градските советници поради нивниот поголем број.

4. Зголемување на одговорноста на избраните лица во органите на локалната самоуправа

Создавање можност за отповикување на градоначалникот и член на советот доколку тоа биде побарано од страна на граѓаните.

5. Јакнење на граѓанската партиципација на локално ниво

- **При формите на непосредна демократија – референдумот, граѓанската иницијатива и собирот на граѓаните- да се намали цензусот кој е потребен да биде исполнет од страна на граѓаните како би можеле да го остварат правото на непосредно одлучување.**

Претходни истражувања покажаа дека цензусот од 10% за граѓанската иницијатива и собирот на граѓаните и 20% за референдум е доста висок и како таков граѓаните не можат да го достигнат за да покренат решавање на определено прашање на локално ниво. Со оглед на фактот дека во најголемиот број земји овој цензус се движи околу 5%, на мислење сум тој како таков да се примени и кај нас за собирот на граѓаните и граѓанската иницијатива, а за барањето за распишување на референдум да се сведе на 10%. Исто така, во случај референдумот да биде спроведен тогаш тој да

биде успешен доколку на гласање излезат повеќе од 30 % од вкупниот број на носители на избирачко право во општината, а при тоа позитивно да се изјаснат повеќе од половината од излезените гласачи.

- **Создавање на можност за учество на граѓаните во комисиите на советот на општината - измена и дополна на член 32 од Законот за локалната самоуправа.**

Во оваа смисла можат да постојат ограничувања претставниците на граѓаните да не надминуваат 50% од составот на комисиите¹⁵, какво што решение постои во локалната самоуправа на Германија.

- **Подигање на нивото на политичката култура на граѓаните**, кое би се постигнало на неколку начини, и тоа преку:

- **општото образование на ниво на средно училиште** - каде што наставната материја не би се свела само на приказ на институциите на политичкиот систем и каналите за влијание на граѓаните, туку би требало да се опише и потенцира улогата на граѓанинот во менувањето на постоечките односи и состојби;

- **средствата за масовни комуникации**- кои би ги запознавале граѓаните со разните аспекти на локалното процесирање, потенцирајќи го придонесот на ангажираните граѓани;

- **јакнење на невладините организации** - што би влијаело на организираниот пристап на граѓаните во решавањето на нивните локални проблеми од разни области.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

Гизевиус Волфганг: **Водич низ комуналната политика**, Фондација „Фридрих Еберт“, Скопје, 1998

Локалната самоуправа во Централна и Источна Европа и во Заедницата на независните држави 1994 год., Институт за локална самоуправа и јавни служби, Будимпешта 1994

Stabilization of Local Governments, OSI/LGI, Budapest, 2001

Силјановска- Давкова Гордана, Митков Владимир: **Локална самоуправа**, МАГОР, Скопје, 2000

¹⁵: Wolfgang Gizevius Водич низ комуналната политика, Friedrich Ebert Stiftung, стр. 62-63

Функционирање на системот на локалната самоуправа во Република Македонија, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2004

Тодовски Илија: **Односот помеѓу централната и локалната власт. Во: Функционирање на системот на локалната самоуправа во Република Македонија**, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 2004, стр. 9-56 и 245-269.

Устав на РМ, Сл. весник, Скопје, 52/1991

Амандмани IV-XVIII на Уставот на РМ, Сл. весник на РМ, 91/2001

Закон за локалната самоуправа, Сл.весник, Скопје, 5/2002

Закон за финансирање на единиците на локална самоуправа, Сл. весник. Скопје, 61 /2004

Програма за спроведување на процесот на децентрализација 2004-2007

Акционен план за реализација на Програмата за спроведување на децентрализацијата 2004-2007

Извештај за активностите за изготвување на деталниот план за трансфер на надлежностите, Министерство за локална самоуправа, 2005

Информација за процесот на децентрализација (октомври 2008 - август 2009), Министерство за локална самоуправа, 2009

ГРАЃАНИТЕ И ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА - ИСТРАЖУВАЧКИ РЕЗУЛТАТИ И РАСПРАВА -

АПСТРАКТ

Во овој дел од студијата се анализираат некои од добиените резултати, кои се однесуваат, пред сè, на положбата на граѓанинот во рамките на системот на локална самоуправа.

Емпириската материја укажува на следното (појави, состојби, релации, процеси):

- Граѓаните не се доволно приближени до облиците на локалната демократија. Исто така, тие не се доволно информирани за работата на претставничките тела и другите институции.
- Одлуките, според мислењето на електоратот, не се донесуваат врз база на стручност, знаење, умевање. Најпресуден е партискиот став.
- Постои став дека централната власт не § верува на локалната власт.
- Неопходно е да се интензивира децентрализацијата (фискалната и функционалната).
- Да се воспостави сервисен карактер кај општинската администрација, што воедно претставува градење на рамноправен однос меѓу државните службеници и корисници (странки). Тоа инкорпорира законитост и етичност во вршењето на административните работи од страна на општинската администрација (како дел од државната администрација).
- Особено внимание да му се посвети на Г. Скопје како посебна единица на локална самоуправа, а која има статус на главен град на Република Македонија. Ова треба да се направи преку примена на поинакви истражувачки методи кои се поспецифицирани во однос на оние што беа применети за т.н. обични општини-локални самоуправи (Градот Скопје

како студија на случај со примена на т.н. мешана методологија).

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: институции на локална самоуправа, облици на локална демократија, право на локална самоуправа, децентрализација, општинска администрација.

ВОВЕД

Во рамките на сите европски држави, без оглед дали се членки на Европската унија или не, правото на граѓанинот на локална самоуправа се гарантира како уставно или законско право и се остварува преку различни институционални облици на правниот систем. Развојот на Република Македонија како модерна европска држава не може да се замисли без континуирано развивање на институциите на локалната самоуправа, кои се базираат врз принципите на локалната демократија, а се потпираат врз одредбите на Европската повелба за локална самоуправа. Локалната самоуправа во Република Македонија има определени особености според кои таа се разликува, пред сè од моделите во соседните држави (но и пошироко гледано). Тие особености се последица на следните околности и услови: на големината на географскиот простор и неговото опкружување; на бројот на населението и на неговите социодемографски карактеристики; на економската и стопанската ориентација; на традицијата и културата во поглед на управувањето во локалните заедници; на унитарниот карактер на државата; на концептот на парламентарната демократија, и на концептот на правичната застапеност на заедниците (етникумите).

Сите наведени услови придонесоа во Република Македонија да се создаде еден карактеристичен модел на локалната самоуправа, со следните белези: едностепена организација на локалната самоуправа; политипност, која се изразува како постоење на следните типови на општини: селски општини (според типот на населените места и седиштето на општината); потоа, општини со мешовит карактер, чие седиште е град како тип на населба, и градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа; и, месна самоуправа како факултативна форма на локално управување. Работите од локално ниво и значење се остваруваат како делокруг на различните институции на локалната самоуправа, но и како соодветна децентрализирана управа.

Да споменеме дека, според Уставот на Република Македонија, локалната самоуправа се инаугурира како темелна вредност на уставниот поредок. Таа претставува законски институт во којшто

се вградени елементите на формалната демократија. Имено, во чл. 5 од Законот за локална самоуправа е одредено дека „граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа непосредно и преку претставници во органите на општината.“ Значи, во важечкиот законски режим на локалната самоуправа се вградени двата облика на формалната демократија: т.н. непосредна демократија и т.н. претставничка (репрезентативна) демократија.

Во овој дел на студијата станува збор за презентација на истражувачките резултати, заедно со нивната расправа, коишто се однесуваат на остварување на волјата на народот поврзана со локалната организација која неопходно содржи и државноправни елементи. Според важечкиот Закон за локална самоуправа, облиците на формалната демократија (во локални рамки) се многубројни, што значи дека жителите на ЕЛС (како граѓани- жители и како припадници на заедниците) имаат многубројни права и обврски, но проблемот се јавува во нивната примена. Во овој дел на студијата посебно внимание § се посветува на месната самоуправа како запоставена институција за која граѓаните посебно се заинтересирани. Имено, месната самоуправа како институт на локалната самоуправа се предвидува со закон, а се прецизира со статутот на ЕЛС. Тоа значи дека таа може да биде воспоставена во рамките на општините само доколку е статутарно утврдена.

Со ваквото законско решение месната самоуправа нема облигаторен, туку факултативен карактер, односно нејзиното основање и функционирање зависи од волјата на општините.

Месната самоуправа нема својство на правно лице, па затоа може да се сфати и како облик на непосредната локална демократија.

Според содржинската структура, овој дел на студијата ги опфаќа следните наслови (покрај апстрактот, воведот, генералниот заклучок, и користена библиографија):

1. Непосредно учество на граѓаните во одлучувањето во ЕЛС;
2. Остварување на правото на граѓаните на локална самоуправа преку претставници во органите на општината;
3. Месна самоуправа: можности за развој и перспектива;
4. Задоволството на граѓаните од работата на институциите; и,
5. Препораки за подобро функционирање на институциите на системот на локална самоуправа.

НЕПОСРЕДНО УЧЕСТВО НА ГРАЃАНИТЕ ВО ОДЛУЧУВАЊЕТО ВО ЕЛС

Граѓаните, според Уставот и законите на Република Македонија, имаат право непосредно да учествуваат во одлучувањето во ЕЛС.

Според важечкиот Закон за локалната самоуправа граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин и постапка утврдени со закон. Преставките и предлозите како законска форма се применуваат доколку граѓаните не се задоволни од работата на органите на општината и на општинската администрација. Постои уште една форма која не е задолжителна за граѓаните, а тоа се јавни трибини, анкети и предлози кои можат да ги организираат советот и градоначалникот при изготвувањето на прописите на општината.

Според резултатите од емпириските истражувања (од документацијата на проектот), коишто се во врска со непосредното учество на граѓаните (третирано како законски институт), може да се согледа следното:

- врз база на исказите на основната група (жители на ЕЛС)

1. анкетираниите лица во мошне мал број (12% од нив) можат лично да учествуваат со своите иницијативи во креирањето на локалната политика (види таб. 1)

Табела 1

Мислења/Оцени	Број:	%
1. Да	63	12,4
2. Не	447	87,6
Вкупно:	510	100,0

2. Може да се констатира дека, според различни институционални нивоа, граѓаните се недоволно активни. Притоа, помалку се активни на ниво на општината, а повеќе се активни во рамките на месната самоуправа (што се гледа од табелата бр. 2).

Табела 2.1 Учество на граѓаните на ниво на месната самоуправа

Мислења/Оцени	Број:	%
1.Да	97	19,0
2.Не	413	81,0
Вкупно:	510	100,0

Табела 2.2 Учество на граѓаните на ниво на општината и градот Скопје

Мислења/Оцени	Број:	%
1.Да	47	9,2
2.Не	463	90,8
Вкупно:	510	100,0

3. Причините за таквата неиницијативност се многубројни, (субјективни и објективни), што се гледа од приложената табела 3.

Табела 3

Мислења/Оцени	Број:	%
1.Немам време (презафатен сум)	92	18,0
2.Немам интерес, мотив, амбиција	57	11,2
3.Не сум партиски ориентиран не сум член на ниту една партија)	66	12,9
4.Не сакам да се мешам во политиката	30	5,9
5.Не сум информиран	26	5,1
6.Дискриминирани сме во секој поглед	39	7,6
7.Има кој да го прави тоа /има платени за тоа	28	5,5
8.Уште сум млад (ученик, студент)	7	1,4
9.Има многу причини (не се наведува)	1	0,2
10.Никој не бара, не прашува	81	15,9
11.Б.О.,Не знам	83	16,3
Вкупно:	510	100,0

Од табелата се гледа дека најглавни причини за таквата неактивност се: „немање на време (презафатеност)” и „никој не ме бара, прашува за ништо“. Големо процентуално учество се јавува кај модалитетот „не знам и без одговор“.

4. Имајќи ја предвид целокупната состојба во врска со остварувањето на непосредното учество на граѓаните во институциите на локалната самоуправа, логично ни се наметна прашањето за тоа, кој субјект најмногу може да помогне за поголема граѓанска партиципација. Притоа, анкетираниите лица-жители на ЕЛС одговориле на следниот начин: (види од табелата 4.)

Табела 4

Мислења/Оцени	Број:	%
1.Локалната власт	269	52,7
2.НВО	69	13,5
3.Медиумите	67	13,1
4.Локалното водство	63	12,4
5.Не знам	32	6,3
6.Самите граѓани	3	0,6
7.Државата	7	1,4
Вкупно:	510	100,0

Од оваа табела се гледа дека граѓаните сметаат дека локалната власт, заедно со локалното водство, треба да има најголема улога во фаворизирање на граѓанската партиципација.

А што мисли за овој проблем претставничката структура на ЕЛС, се гледа од одговорите добиени по пат на интервјуто.

Најпрво да споменеме дека, оваа структура (без оглед на типот на ЕЛС од кои потекнуваат и на функцијата) смета дека граѓаните се недоволно активни во речиси сите законски облици.

Причините за тоа, тие ги гледат во следното:

- граѓаните не се заинтересирани и мотивирани, бидејќи никој не ги прашува;
- граѓаните се преокупирани со егзистенцијалните проблеми;
- затоа што не одлучуваат за суштинските прашања;

- не се доволно информирани;
- немаат доверба во институциите;
- имаат ниско ниво на политичка култура;
- не ги познаваат надлежностите;
- граѓаните се територијално оддалечени од институциите, посебно во руралните општини;
- затоа што не функционираат облиците на месната самоуправа, и,
- граѓаните се партиски определени и поделени.

Според мислењето на претставничката структура за тоа кој субјект треба да учествува во унапредувањето на граѓанското учество, се јавуваат следните модалитети: НВО, медиумите, локалната власт и локалното водство, граѓаните и партиите. Државата како јавноправен субјект според оваа група на испитаници не треба воопшто да земе учество во унапредувањето на облиците на непосредната демократија.

Констатации

Од сето изложено се гледа дека, граѓаните-жители на ЕЛС се недоволно активни во користењето на институтите на непосредната локална самоуправа. А за тие да бидат активни, несомнено, потребно е да се департизираат и деполитизираат сите институции. Потоа, граѓаните да бидат поинформирани и поблиску до институциите (и во физичка смисла на зборот).

ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА ГРАЃАНИТЕ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА ПРЕКУ ПРЕТСТАВНИЦИ ВО ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА

Во овој контекст ќе се презентираат ставовите на граѓаните за активноста на претставничката структура. Од Законот за локална самоуправа произлегува дека граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа, покрај непосредното остварување, и преку претставници во органите во општината. Тоа се следните органи-советот на општината и градоначалникот. И двата претставнички органи имаат со закон утврдени надлежности. Ниту еден орган не може да се отповика од страна на граѓаните (електоратот). Бројот на членовите на советот се утврдува во зависност од бројот на жителите на општината и не може да биде помал од девет ниту поголем од 33 членови. Во истоимениот чл. 34 е дадена скала со

бројот на членови на советот согласно со бројот на жителите. Раководени од основната идеја, дека граѓаните по пат на репрезентативната демократија пренеле некои права на одлучување на претставниците на органите на ЕЛС (коишто се составен дел на делокругот на општините и на органите), сметавме дека е оправдано да ги прашаеме граѓаните за нивното задоволство од тоа претставување.

Во овој контекст ќе бидат елаборирани само оние ставови на граѓаните кои се во врска со степенот на активноста на претставничката структура, која функционира според принципите на репрезентативната демократија, како и за причините за недоволната активност.

Прво. Се работи за оцената на граѓаните во врска со тоа дали оваа структура е доволно активна или не во разрешувањето на локалните проблеми.

Имено, на прашањето кое гласи: „Дали претставничките органи на ЕЛС се доволно активни во разрешувањето на локалните проблеми“?

ги добивме следните одговори (што се гледа од презентираниите табели од следните анкети- анкетата од 2007/08 и анкетата од 2009 година)

Табела 5.1 (анкета - 07/08)

Мислења/Оцени	Број:	%
1. Да, многу се активни	51	10,0
2. Делумно се активни	211	41,4
3. Воопшто не се активни	174	34,1
4. Не знам	74	14,5
Вкупно:	510	100,0

Табела 5.2 (анкета - 09)

Мислења/Оцени	Број:	%
1. Многу се активни	241	13,4
2. Делумно се активни	740	41,1
3. Воопшто не се активни	602	33,4
4. Не знам	217	12,1
Вкупно:	1800	100,0

Резултатите од двете анкети покажуваат дека претставниците се оценети % најчесто со модалитетот „делумно активни“, што се гледа од табелите (на двете анкети- анкета 07/08 и анкета 0/9 г.), а на второ место е ставот дека „тие воопшто не се активни“ (над 1/3 испитаници, што претставува голем број).

Второ. Во врска со прашањето за причините за недоволната активност на претставничката структура, граѓаните се изјасниле на следниот начин (според анкетата од 2007/08 година).

Табела 6

Мислења/Оцени	Број:	%
1.Не се способни (стручни)	62	12,2
2.Ги гледат само своите интереси	198	38,8
3.Не се самостојни, премногу се врзани за своите партии	138	27,1
4.Недоволно ги познавам	45	8,8
5.Не знам	41	8,0
6.Активни се	26	5,1
Вкупно:	510	100,0

Од наведената табела се гледа дека претставниците на граѓаните „најмногу си ги гледаат своите интереси“, (според фреквентноста), а потоа следи исказ дека тие „не се доволно самостојни и премногу се врзани за своите партии“. Тоа значи дека личниот и партискиот интерес е најдоминантен кога се работи за недоволната активност во поглед на решавањето на проблемите на граѓаните.

Трето. Бидејќи сметавме дека за работата на органите на општината (советот и градоначалникот) од посебно значење е ангажираноста на општинската администрација, пред се како ажурна и ефикасна, овој дел ќе се фокусира врз остварувањето на нејзината улога.

Не е спорно дека за квалитетот на одлучувањето на граѓаните преку претставници, покрај низа објективни и субјективни причини, исклучително важна е работата на општинската администрација. Таа, според законските прописи, има статус на државна администрација. Најновата децентрализација го проширила значењето и делокругот на општинската администрација. Со самиот Закон за локална самоуправа се регулираат работите (од чл. 57- чл. 61), како што се: организирање на општинската администрација; статусот на вработените во општинската администрација; застапеноста

на заедниците при вработувањето, обврските на општинската администрација, и формирањето и укинувањето на заедничката администрација.

Според истоимениот Закон (чл. 57) таа се организира за извршување на работите од надлежност на органите на општината, и притоа ги има следниве обврски (според чл. 60):

1. ги подготвува актите за советот и градоначалникот;
2. ги подготвува седниците на советот, како и седниците на неговите постојани и повремени комисии;
3. врши стручни работи за советот и за градоначалникот;
4. го води сметководството на општината;
5. ја следи проблематиката во областите од надлежност на општината, врши анализа на состојбата и дава иницијативи и предлози за нивно решавање;
6. доставува информации и податоци во врска со активностите на општината на барање на надлежните органи или врз основа на закон;
7. ракува со документите на општината, и ги чува се до нивното уништување, односно предавање во Државниот архив на Република Македонија и
8. врши и други работи што ќе и ги определи советот и градоначалникот.

Општинската администрација се организира во сектори и одделенија. Општината може да организира општински инспекторат над вршењето на работите од нејзина надлежност. Организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација ги утврдува советот, врз основа на предлог на градоначалникот. Вработените во општинската администрација можат да имаат статус на државен службеник и тогаш за нив важат одредбите од Законот за државните службеници, и статус на вработен за коишто важат одредбите од работното законодавство. Со општинската администрација раководи градоначалникот. Законот за локалната самоуправа предвидува формирање и укинување на заедничката администрација (чл. 61).

Општинската администрација во својата работа комуницира со бројни субјекти (правни и физички лица). Познато е дека во нејзиното функционирање можат да се јават бројни проблеми и недостатоци. За тоа што § недостасува на општинската администрација е мошне актуелно прашање, како од аспект на граѓаните, така и од аспект на членовите на советите и на градоначалниците. За првпат во рамките на анкетата од 2009 година (со примерокот од 1800 испитаници) беше поставено прашањето „Што § недостасува на

општинската администрација”, на којашто граѓаните одговориле на следниот начин:

Табела 7

Мислења/Оценки	Број:	%
1.Стручност	335	18,6
2.Познавање на процедурите	108	6,0
3.Ажурност и експедитивност	334	18,6
4.Подобра комуникација со корисниците	201	11,2
5.Поголеми законски надлежности	146	8,1
6.Почитување на етичкиот кодекс	41	2,3
7.Деполитизираност и департизираност	231	12,8
8.Подобри просторни, материјално-технички и други услови за работа	70	3,9
9.Друго, што?	8	0,4
10.Не можам да оценам	326	18,1
Вкупно:	1800	100,0

Од презентираната табела 7 се гледа дека жителите најмногу се залагаат (истовремено) за поголема стручност, ажурност и експедитивност, а потоа следи деполитизираност и департизираност на општинската администрација. Не е за потценување ни големото процентуално учество на граѓаните во модалитетот „Не можам да оценам“ (18,1%), како и модалитетот дека треба да се „подобри комуникацијата на општинската администрација со корисниците“ (14,2%).

Да напоменеме дека ваквата формулација на анкетното прашање произлезе од претходно спроведеното истражување (во 2007/08 година), кога градоначалниците и советниците се изјасниле (по пат на интервјуа), дека граѓаните не се сосема задоволни од работата на општинската администрација, за што постојат определени причини.

За илустрација, според интервјуираните градоначалници (на 9 локални самоуправи-општини), граѓаните се задоволни со работата на општинската администрација.

Што се однесува до советниците, еден дел од нив (23 од вкупно 51 интервјуиран советник, што значи т.н. фифти-фифти) смета дека граѓаните не се задоволни од работата на општинската администрација.

Целосно задоволни се само советниците од руралните општини, што е мошне индикативно во однос на нивните капацитети.

Советниците кои негативно ја оцениле работата на општинските администрации, причините за тоа ги гледат во следното:

- во непознавањето на процедурите;
- во комотноста, бавноста и неефикасноста;
- не комуницира со граѓаните на соодветен начин;
- не е доволно стручна;
- во односите со странките е арогантна.

Од резултатите на подоцнешното истражување (од 2009 година), т.е. после локалните избори, и градоначалниците и советниците го искажале ставот дека на општинската администрација ѝ недостасуваат многу работи.

Притоа, градоначалниците ги наведуваат следните работи:

- ажурност и експедитивност;
- поголеми законски надлежности;
- стручност и,
- подобри просторни, материјално-технички и други услови за работа.

А советниците сметат дека на општинската администрација и недостасува следното:

- подобри просторни, материјално-технички и други услови за работа;
- подобра комуникација со корисниците;
- стручност;
- деполитизираност и департизираност;
- ажурност и експедитивност;
- познавање на процедурите; и
- поголеми законски надлежности.

Констатации

Од резултатите на истражувањето произлегува дека граѓаните се дистанцирани во секој поглед од своите претставници, а посебно во поголемите општини. Во руралните општини, дистанцата е незначителна, посебно тоа се однесува на жителите кои потекнуваат од општинскиот центар.

Индикативно е што граѓаните воопшто не се задоволни од работата на општинската администрација, која е истовремено со статус на државна администрација (во 80% случаи).

Ваквата констатација налага под итно научноистражувачки да се проблематизира функционирањето на општинската администрација, без оглед дали се работи за вршење на работите од локален делокруг, или пак од новодецентрализираниот делокруг, кој во иднина веројатно перманентно ќе се проширува согласно со трендот кон моделот на децентрализираната локална самоуправа (нешто слично како во англосаксонскиот модел).

Нејзиното функционирање треба да се сфати во смисла на што подоследна примена на правото, со нужно почитување на правилата на службеничка етика.

МЕСНА САМОУПРАВА **- можности за развој и перспектива**

Месната самоуправа како традиционална институција на политичкиот систем воспоставена според Уставот во 1963 година, во важечкиот систем на локална самоуправа има значење на облик на непосредната локална самоуправа (нема статус на правно лице). Но, сепак таа и натаму се користи, посебно во рамките на селските општини (односно, селската самоуправа како организациски облик без правен субјективитет, кој се консултира, но и конфронтира кога се во прашање различни релации: град-село, општина-селска заедница со статус на месна заедница, итн.). Се чини дека овој облик е најпогоден за селските локални заедници, бидејќи таму тој треба да им користи на жителите, посебно за решавање на бројните проблеми во секојдневното живеење.

За да не одумре овој важен облик на локалната самоуправа, неопходно е неговото анимирање пред научната јавност и пошироко.

Овојпат се тргна од претпоставката дека месната самоуправа, како една од институционалните форми на локалната самоуправа, не ги задоволува соодветно потребите на жителите, посебно на оние што живеат во село. Селските локални заедници имаат потреба, пред сè, од руралниот развој. Со Законот за земјоделство и рурален развој (Сл. весник на РМ, 49/2010) се уредуваат многу работи, поврзани со планирањето на развојот и со целите на националната земјоделска политика кои се во надлежност на државата, но и на локалната самоуправа. Според овој закон, локалната самоуправа е субјект со мал број надлежности во однос на руралниот развој. Важно е што постои законска основа за руралниот развој, односно за развојот на руралните средини, руралните заедници и руралните региони во смисла на чл. 63 од истоимениот

Закон. Во рамките на тој развој постојат мерки, како што се: за подобрување на квалитетот на живот, за поттикнување на локалниот развој на локалните средини, соодветна финансиска поддршка за рурален развој, како и помош за зачувување на традицијата и архитектурата.

Се очекува дека месната самоуправа како необлигаторен законски институт ќе заживее преку примената на овој Закон.

Во рамките на проектната тема „Месната самоуправа: можности за развој и перспектива“ (реализирана во 2006 и 2007 година) на жителите им беа поставени неколку прашања во врска со следново: 1. степенот на посветеноста на општината во развивањето и унапредувањето на месната самоуправа; 2. мерките што треба да се преземаат со цел да се подобри односот на општината кон месната заедница; и, 3. за тоа, кој правен субјект треба најмногу да се грижи за развивањето и унапредувањето на месната самоуправа.

Прво. Од емпириската евиденција се гледа дека само 8,0% од граѓаните сметат дека општините се доволно посветени на развојот и унапредувањето на месната самоуправа.

Второ. Со цел да се подобри овој однос, потребно е да се преземаат соодветни активности од страна на општината како надлежна институција за развојот на месната самоуправа.

Табела 8

Мислења	%
Поголема соработка на општината со месната самоуправа	34,0
Вклучување на месната самоуправа во буџетот на општината	23,3
Подобро информирање на жителите на МС од страна на општината	23,4
Подобри и поиздржани програми за развојот на МС	10,7
Воспоставување на делегирана надлежност на претседателот на советот на МС од страна на градоначалникот на општината	2,4
Почитување на етиката (етичките правила) од страна на општинската администрација	4,6
Поддржување на волонтерската работа	1,6
Вкупно: 363	100

Извор: документација на проектот: „Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење”(2007). ЈНУ ИСППИ, Скопје.

Коментар:

Од табелата се гледа дека на месната самоуправа најпотребно \$ е следното:

- поголема соработка на општината со месната самоуправа (во 34,0 % случаи);
- подобро информирање на жителите на месната самоуправа од страна на општината (во 23,4% случаи); и,
- вклучување на месната самоуправа во буџетот на општината (23,3% случаи).

Трето. На поставеното прашање: „Според Вас, кој правен субјект треба најмногу да се грижи за развивањето и унапредувањето на урбаните, односно на месните заедници”?, ги добивме следните одговори (анкета 07/08)

Табела 9

Мислења/Оцени	Број:	%
1. Државата	174	34,1
2. ЕЛС (општините и градот Скопје)	134	26,3
3. ЗЕЛС (Заедница на ЕЛС)	27	5,3
4. Министерството за локална самоуправа	82	16,1
5. Бизнес-секторот	26	5,1
6. Политичките партии	22	4,3
7. Жителите	42	8,2
8. Не знам	3	0,6
Вкупно:	510	100,0

Од приложената табела се гледа дека анкетираниите лица сметаат дека за развивањето и унапредувањето на месната самоуправа треба најмногу да се грижат следните субјекти: државата, ЕЛС (општините и градот Скопје) и Министерството за локална самоуправа.

Кон анкетните резултати (2006/07 година) можат да се приклучат сумарните резултати добиени од интервјуто со членовите на претставничките органи (во 2007/08 година).

Имено, претставниците на граѓаните, сметаат дека на месната самоуправа пред сè не \$ е решен статусот и дека тие фактич-

ки не функционираат. Тие немаат статус на правно лице, потоа, имаат минимални права, а според законската рамка имаат поголеми надлежности. Всушност, тие денес претставуваат селски заедници. За тоа, кој правен субјект треба најмногу да се грижи за развивањето и унапредувањето на месната самоуправа, интервјуираните претставници на локалната самоуправа не се определуваат само за еден субјект, туку за повеќе (во различна комбинација, што се гледа од искажаните мислења). Имено, тоа се следните субјекти:

- месното население и ЕЛС;
- локалната власт, локалното водство, НВО и медиумите;
- ЗЕЛС и ЕЛС и жителите;
- политичките партии, бизнис секторот и жителите;
- државата и ЕЛС;
- државата, ЕЛС и граѓаните;
- ЗЕЛС и државата;
- ЕЛС и ЗЕЛС
- советите на ЕЛС;
- жителите;
- самата месна самоуправа.

Од презентираниите резултати се гледа дека месната самоуправа, гледано од аспект на месното население, е мошне запоставена институција од страна на општините. Таа живее само во оние средини каде што како правно лице претходно била исклучително активна. Всушност, последната констатација произлегува од исказите на претставничката структура на т.н. сеуште „живи месни заедници“, кои ги има и во градовите и во селата, што треба дополнително да се истражи.

Истражувачки согледувања

Во услови на растечки децентрализам (територијален, функционален, и финансиски) неопходно е да се поддржи идејата месната самоуправа да стане законски облигаторна институција со статус на правно лице (да има сопствен статут и вработен државен службеник).

Со ваквиот нормативно-институционален пристап ќе се зајакне локалната демократија во рамките на месната самоуправа.

Делегираните надлежности не се во доменот на советот, туку во делокругот на претседателот на месната самоуправа. Кон нив не постои селективен пристап кој би зависел од обликот на месната самоуправа. Надлежностите на месната самоуправа треба да бидат проширени и јасно дефинирани врз основа на Законот за

локална самоуправа. Децидно треба да се определат надлежностите според обликот, односно типот на месната самоуправа. На месното население и на другите правни субјекти треба да им се овозможи пристап до месната самоуправа, особено во поглед на донирање и спонзорирање согласно со законот.

Од исклучителна важност е основањето на мировни совети (како еден вид медијација), посебно на ниво на месните заедници каде што живее етнички мешано население. Мировните совети треба да бидат составени од претставници на сите етнички групи кои живеат на просторот на месните самоуправи. При изборот на мировниот совет треба да се води сметка за угледот на неговите членови. Притоа, волјата на месното население треба да се ослободи, што е можно повеќе, од различните притисоци (партиски, етнички, верски и други видови притисоци) кога се во прашање одлуките што имаат карактер на општо добро и општа корист. Неопходно е децата и младите да се учат на демократија, посебно на онаа преку која се изразува индивидуалното мислење, а уште повеќе и критиката.

Селските месни заедници треба да бидат во фокусот на општинската и меѓуопштинската соработка. Кон нив треба да постои што е можно помалку исполитизиран и испартизиран однос.

Културно-забавниот и спортскиот живот целосно е запоставен во рамките на селата кои во источниот дел на Република Македонија доживуваат стравотна депопулација. Општинските самоуправи треба да направаат т.н. топ-карти на месната самоуправа (на урбаните и месните заедници), со цел тие рамномерно да се развиваат во секој поглед (економски, со фаворизирање на туризмот и на традиционалните занаети, потоа, во еко-заштитата, во производството на еколошки заштитена храна, и слично).

Компетентните ресорни министерства, пред сè Министерството за локална самоуправа и ЗЕЛС, се мошне значајни јавно-правни субјекти кои покрај ЕЛС треба да ги остваруваат координираните активности во однос на развојот на месната самоуправа во Република Македонија.

Конечно „на месната самоуправа треба да се гледа со посебен пиетет, бидејќи таа во својот историски развој, но и денес, има значаен социјален потенцијал што треба да се сочува и на адекватен начин да се инкорпорира како традиционална вредност во концептот на информатичкото и глобалното општество, кои кај нас допрва ќе се развиваат.

Интересот на компетентната научна јавност во Република Македонија треба да се насочи кон фаворизирање на месната самоуправа, посебно на селските месни заедници, бидејќи селата кај нас

се запоставени од секоја гледна точка, а посебно од аспект на регулаторната и програмската димензија.

Маалското живеење во градовите треба да се негува како традиционална вредност, посебно во оние маала кои се познати уште од турско време. Облиците на месната самоуправа, во однос на просторот не треба да бидат вештачки затворани, како што е случај со општините чии граници се крајно исполитизирани, без било какви можности за почитување на т.н. природни граници, притоа ценејќи го географскиот простор и навиките на локалното население да комуницира со соседството (Сланинка-Динева, Мирјана, 305).

ЗАДОВОЛСТВОТО НА ГРАЃАНИТЕ ОД РАБОТАТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Во системот на локалната самоуправа функционираат органите и телата кои имаат исклучиво локално ниво, но и оние кои имаат карактер на централно- владини, полувладини и невладини органи, тела и асоцијации. Последните три институции имаат, покрај централното, и локално ниво на дејствување (од приложената табела 10)

Табела 10

Органи и тела/оцени (во %)	0	1	2	3	4	5	Вк:510- 100,0
Градоначалникот на општина	1,2	14,7	24,3	26,3	18,6	14,9	100,0
Советот на општина	5,9	17,1	30,0	29,2	13,7	4,1	100,0
Општинската администрација	3,9	13,3	33,5	29,8	14,7	4,7	100,0
Месната самоуправа (совети)	24,3	18,4	27,3	24,3	4,5	1,2	100,0
Локалните медиуми	1,2	12,9	25,1	29,4	22,7	8,6	100,0
Невладините организации (НВО)	10,0	17,3	29,8	27,8	11,0	4,1	100,0
Заедницата на ЕЛС (ЗЕЛС)	13,5	14,5	31,6	32,4	5,3	2,7	100,0
Министерството за локална самоуправа	8,2	20,0	38,6	27,5	5,1	0,6	100,0

Констатации

Од наведената табела се гледа дека, најслабо оценети (оценка 2) се општинската администрација и Министерството за локална самоуправа. Со оценката многу добро се оценети локалните медиуми. Двојката и тројката се јавуваат кај сите органи. А најголемата оценка, оценка 5 позначително е застапена само при оценувањето на функцијата градоначалник (се јавува кај одговорите над 18% испитаници). Модалитетот „Не знам“ е најмалку присутен кај оценувањето на Градоначалникот и кај локалните медиуми. Тоа значи дека тие најтранспарентно ја изразуваат својата активност (односно, дека граѓаните се најинформирани).

Најголемо непознавање е исказано кај модалитетот месна самоуправа (во 24% случаи). Тоа се должи на фактот што месните заедници немаат правен субјективитет, а функционираат само во руралните средини (општини), а со исклучоци во некои општини чие седиште е град (како на пример, во Струмица, во некои општини во Скопје, и уште некои други).

Според анкетните резултати од 2009 година (со примерокот од 1800 испитаници), на општината \$ е потребно следното (табела 11).

Табела 11

Мислења/Оцени	Број:	%
1.Подобри локални финансии	395	21,9
2.Инвестиции и кредити за модернизација на производството и управувањето	415	23,1
3.Зголемено ангажирање на јавните служби во надминувањето на проблемите	293	16,3
4.Лично ангажирање на населението во надминувањето на проблемите	106	5,9
5.Регионална соработка во сите сектори	82	4,6
6.Развој на човечките ресурси и нивно подобро искористување	51	2,8
7.Рамномерно развивање на сите сектори на локално ниво	87	4,8
8.Рамномерно развивање на сите локални заедници (село-град)	101	5,6
9.Подобро информирање на граѓаните за се што се случува во општината	102	5,7
10.Нешто друго, што? _____	19	1,1
11.Не знам (не читај!)	149	8,3
Вкупно:	1800	100,0

Од табелата 11 произлегува дека на општината за нејзин побрз развој, најпотребни и се инвестиции и поголемо ангажирање на јавните служби во разрешувањето на проблемите.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРО ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Уште во претходната 2008 година, граѓаните и нивните претставници им сугерирале на истражувачите определен број на ПРЕПОРАКИ за подобро функционирање на институциите на системот на локалната самоуправа, како и предлози за оптимализација на мерките на локалната политика.

Исказите на граѓаните и на претставничката структура се презентираат во нивната оригинална форма.

Препораки од граѓаните (жители на г. Скопје)

- Да се мисли повеќе на животот на граѓаните
- Да нема крадење на средствата
- Да има повеќе транспарентност
- Општината да се грижи за (не)вработеноста и за стечајците
- Да се намалаат даноците
- Да се започне со департизацијата
- Да се слуша народот
- Да се почитуваат законите
- Да не се краде од народот и од државата
- Да има поголема безбедност на граѓаните
- Да има поголема контрола во работењето
- Да има поголема финансиска самостојност и слобода
- Да има поголема информираност на населението
- Поголема култура и почитување на жителите
- Посериозно да се размислува и да се посветува поголемо внимание на секојдневните проблеми на граѓаните
- Деполизитизација на институциите
- Градоначалникот да не ги гледа само личните интереси

Препораки од граѓаните на ЕЛС (14 општини)

- Да има слога меѓу советниците и партиите

- Советниците да соработуваат, да не ги гледат личните интереси
- Да се развива индустријата и да има нови работни места
- Да се грижат за постарите
- Да се намали сиромаштијата - да има нови вработувања
- Да се намалаат давачките
- Нас не не прашува никој
- Се е изместено
- Да се спречи митото и корупцијата
- Има многу врски и пријателства
- Стручност на кадрите во општината
- Локалните власти повеќе да се трудат
- Коренити промени
- Соработка на јавните служби (партиски и секако).
- Да има самовработувања
- Советниците да се пообразовани луѓе
- Подобра работа на јавните служби
- Општината да има информативен билтен
- Потребна е деполитизација и департизација на Л.С.
- Економски развој и вработување
- Вработување и инвестиции
- Економија, социјала и вработување
- Развивање на меѓуопштинската соработка
- Развивање на комуналната инфраструктура
- Подобра хигиена во градот
- Подобар развој на селата со кредити и нови проекти
- Земјоделски развој
- Кадровски измени
- Поголемо ангажирање

Препораки од претставничката структура на ЕЛС

- Да им се изнајде начин на граѓаните да се искажат во детали за сè што сметаат дека не е добро во работата на јавните служби и да се постапува по нивните сугестии
- Доследно применување на Законот за локална самоуправа и санкционирање на оние кои ќе го прекршат
- Поголемо почитување на оние советници кои даваат конструктивни идеи во функција на дигнитетот на локалната самоуправа

- Што побрзо да се решат проблемите на училиштето
- За успешна работа треба квалитетни човечки ресурси на сите нивоа.
- Стручно дооспособување на службите во локалната и централната власт
- Професионално однесување на администрацијата на сите ниво
- Департизација на службите
- Соработка меѓу државната и локалната власт во интерес на граѓаните
- Сите проблеми, прашања да се гледаат од позитивната страна, да се приоѓа со позитивна енергија, да се соработува, да се работи, да се градат пријателски односи, да се реализираат проекти. Одлуките да се донесуваат врз база на стручност, знаење, умеење, а најмалку да е пресуден партискиот став
- Предлог до Владата е што побрзо да ги спроведе фазите од децентрализацијата, како и да се надминат политичките и партиските реваншизми помеѓу двете најголеми партии, а општините со тоа ќе добијат поголема независност како и можност за рамномерно инвестирање во секоја ЕЛС
- Општините треба да се залагаат малите и средни претпријатија да добијат подобри услови за работа, со тоа што малку повеќе внимание ќе обрнат на сузбивањето на дивите пазари и продавачи, бидејќи малите претпријатија вработуваат голем дел од населението, а се и двигател на општинската економија
- Граѓаните да добиваат повеќе информации за нивните права и обврски во пишана форма
- Да има државна поддршка на ЕЛС и поддршка од граѓаните на самата општина и обратно
- Жителите преку своите месни заедници да доставуваат предлози за работа на органите на општината (предлози за прашања од непосредно и секојдневно значење за животот и работата на жителите од месната заедница.
- Работа со подзасукани ракави
- Поголема информираност на граѓаните за работата на советот на општината и на градоначалникот
- Образование на граѓаните за учество во ЕЛС, повеќе од нивна страна, со отварање канцеларија за граѓани

- Неселективен пристап на државата кон ЕЛС
- Стручно планирање и ефикасна работа за побрз регионален рамномерен развој
- Што побргу централната власт да ги отстапи изворните надлежности на локалната самоуправа
- Граѓаните да имаат поголеми права во локалната самоуправа и да се развива и унапреди меѓуопштинската соработка.
- Намалување на ДДВ за собирање на цврст отпад на 5 %
- Да имаме поголема поддршка од страна на државата во делот на комуналната сфера
- Советниците не можат да ги остварат своите законски права и обврски, бидејќи општинската администрација одговара пред градоначалникот. Таа не сака да ги опслужува советниците.
- Да се подобри материјалната состојба на општината во однос на јавните служби. Во тој домен да има средба и соработка и на државно ниво
- Да се сопре иселувањето, особено на младите, бидејќи со тоа се загрозува опстанокот и доведува до пропаѓање на Крушево кое се повеќе личи на пензионерска заедница
- Децентрализацијата да продолжи и да се има поголеми ингеренции во одлучувањето на локално ниво
- Доколку сакаме развој, треба да се обезбедат поголеми средства за општините. ДДВ-то во јавните комунални претпријатија да не биде 18%, туку 5%. Општината да партиципира со 30-40% во концесиите за градежното и земјоделското земјиште што се дава на граѓаните, за да може да има развој
- Централната власт треба повеќе да ѝ верува на локалната власт
- Да продолжи поинтензивно процесот на децентрализација
 - Да ѝ се вратат ингеренциите на месната самоуправа
 - Државата мора да го регулира ДДВ, формулата не е добра

Констатации

Врз основа на дадените препораки од страна на двете истражувачки групи, а посебно на електоратот, се гледа дека тие

немаат индиферентен однос кон функционирањето на локалната самоуправа. Во рамките на дадените препораки постои разновидност. Тие не се однесуваат само на локалните, туку и на централните органи на власта. Но, исто така тие се однесуваат на различни сектори на дејности, и се во врска со нивното менаџирање и со комуникацијата што ја остваруваат со електоратот и со корисниците на јавните услуги.

Препораките можат да бидат добар ориентир при градењето на институционалните политики од страна на локалната и централната власт.

ГЕНЕРАЛЕН ЗАКЛУЧОК

Врз основа на резултатите од истражувањето, генерално може, да се заклучи дека граѓаните како основна таргет група сосем незначително се присутни во фазата на креирањето на одлуките битни за нивната живеачка и перспектива.

Освен тоа, граѓаните се мошне критични во оценувањето на работата на органите и телата на локалната самоуправа.

Препораките што тие ги дадоа претставуваат сериозен ориентир за сите релевантни субјекти надлежни за модернизација и зачувување на локалната демократија (локалната самоуправа) од рачкиот централизам, етатизација и партискиот елитизам.

КОРИСТЕНА БИБЛИОГРАФИЈА:

а) Публикации и периодика

Гриндли С., Мерили „Одиме на локално“ (превод, 2009), Скопје, Магор, стр.218.

Менаџирање на локалната власт. Јавната администрација во практика (Ричард, Д Бигман и други автори), превод (2009), Скопје, Магор, стр.442.

Сланинка Мирјана: Руралните локални заедници и современата локална самоуправа во Република Македонија: во Годишник на ИСППИ за 1998-1999 година (2000). Скопје, ИСППИ, стр.119-136 (266 стр.).

Сланинка-Динева Мирјана, Ружица Цацаноска и Марија Станкова: Функционирањето на установите на локално ниво (2006), Студија на ИСППИ, стр.105.

Сланинка-Динева, Мирјана: Оживотворувањето на идејата за градска самоуправа во Република Македонија- чекор поблиску до Европската Унија, стр. 232-239, во: Република Македонија на патот кон НАТО и ЕУ-состојби и перспективи (Зборник на трудови, 2007), Скопје, ФОН, стр. 232.

Сланинка –Динева, проф. д-р Мирјана и проф. д-р Ружица Цацаноска Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење од аспект на научното истражување, стр.239-250, во Социо-културни аспекти на евроинтеграцијата (зборник на трудови, 2009), Прилеп Здружение Мариовско-Мегленски културни средби, Прилеп и ЈНУ ИСППИ, Скопје, стр.364.

Србиновска-Дончевски, м-р Александра: Значењето на граѓанската партиципација во локалната самоуправа во Република Македонија и ЕУ стандарди, стр. 224-232, во Република Македонија на патот кон НАТО и ЕУ состојби и перспективи (Зборник на трудови, 2007), Скопје, ФОН, стр. 232.

Сланинка-Динева, проф. д-р Мирјана: Претпоставки за развојот на месната самоуправа во Република Македонија. Во: Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје во чест на Владимир Митков, 2010, стр. 295-306.

б) Прописи и Документација

Устав на Република Македонија, С. весник на РМ,52/91 и 91/2001

Закон за локалната самоуправа, Сл. весник на РМ,5/20023.

Европска повелба за локалната самоуправа, Стразбур, 1985.(превод).

Закон за земјоделство и рурален развој, Сл. весник на РМ,49/2010.

Документација на Проектот „Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење“, ЈНУ Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, (2006-2009 година).

Љубица Чонева

ОСТВАРУВАЊЕТО НА ФУНКЦИЈАТА НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ ВО ЛОКАЛНАТА ЗАЕДНИЦА

АПСТРАКТ

Потребите од т.н. општествени или јавни дејности како што се образовниот систем, здравствената дејност, културата, науката и социјалната и детската заштита во локалните заедници, се задоволуваат институционално, во рамките на организирани служби и установи формирани од државата, а во пазарната економија и во рамки на личната сопственост.

Условите за живот на граѓаните во Република Македонија веќе подолг период резултираат со ослабнати мерки на јавните служби. Невработеноста е во постојан пораст, платите се мали и нередовни, а социјалната заштита не може да обезбеди минимум сигурност за населението. Здравствената заштита и образованието со своите услуги се повеќе декларативни, отколку реално достапни за сиромашните слоеви од населението, како и скапите учебници за училишните деца, високите партиципации за студирање, и сл. Поради тоа, денес основна интенција станува обезбедувањето на задоволителен степен на мерки и услуги за граѓаните во својата општина, во рамките на институционалниот и вонинституционалниот систем, како императивна задача на секоја локална самоуправа.

Со аналитичките согледувања на проблемите и квалитетот на основните услуги на граѓаните на јавните услуги во локалните заедници, се констатира дека дведецениската транзиција во Р.Македонија остави силен печат и на нивното реструктурирање на локално ниво. Имено, има отсуство на позитивни ефекти во услугите на овие дејности во сите општини, наспроти очекувањата на граѓаните, што има одраз врз социјалната сигурност на населението и економската ефикасност на земјата. Притоа, општ впечаток е дека преголеми надежи и енергија се трошат на очекувањата за

подобар јавен сектор кој има стабилизациска суштина, а не и развојна компонента.

Со децентрализацијата од државната власт надлежностите на општините значително се зголемија, додека капацитетите на локалните служби за извршување на јавните услуги останаа недоволно развиени, за самостојно воведување на нови промени во корист на стандардот на граѓаните. Причините за тоа првенствено се наоѓаат во претходно недоволно применуваните стратегиски алтернативни правци на дејствување на општинските јавни служби во развојот на нивните услуги, како и недоволното систематско планирање на локалните јавни политики, насочени кон унапредување на стандардот во овие дејности.

Таканаречениот „трет сектор“ - доброволни граѓански здруженија и фондации за содејство на ова поле, се уште се недоволно развиени и искористени, иако тие можат да бидат ефикасни учесници во креирањето на одредени прашања значајни за граѓаните и локалната власт, што покажуваат и искуствата од многубројни развиени земји.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: локална заедница, јавни служби, јавни услуги, квалитет на јавните услуги, приоритети на локалните јавни служби

ОСТВАРУВАЊЕТО НА ФУНКЦИЈАТА НА ЈАВНИТЕ СЛУЖБИ ВО ЛОКАЛНАТА ЗАЕДНИЦА

1. ОСНОВНИ СОГЛЕДУВАЊА

Човекот како индивидуа и како општествено битие во животната средина има многубројни потреби кои во литературата често се поистоветуваат со интереси. Според некои автори, се смета дека „интересите се осознаена потреба“. Во врска со ова прашање карактеристично е што постојат големи разлики во начинот и обемот на задоволување на потребите на граѓаните, во зависност од општествените, економските, политичките и други услови на локалната заедница. Потребите од т.н. општествени или јавни дејности, кои имаат пред сè нематеријален карактер, во суштина имаат специфичен карактер во однос на други видови на потреби. Тие најчесто се задоволуваат институционално, во рамките на организирани служби и установи, формирани од државата или од приватни лица - со заживување на пазарната економија. Такви се дејнос-

тите од образовниот систем, здравствената дејност, културата, науката и социјалната и детската заштита, во кои се задоволуваат нематеријалните потреби на граѓаните. Битно е дека тие во основа значат вложување во човекот, и затоа во законодавството се третираат како дејности од посебен општествен или јавен интерес.

Кога станува збор за јавниот сектор, посебна група на дејности од значење за животот во локалната заедница се службите од комуналните дејности, како што се претпријатијата за јавна хигиена и водовод и канализација, поштенско-телеграфски услуги, и сл.

Преку локалната самоуправа граѓаните можат најдобро да ги искажат своите барања за решавање на проблемите од секојдневното живеење, и преку нејзините капацитети можат да се изнајдат начини за нивно решавање. Основната поставеност на локалната самоуправа за постигнување на овие цели се успешно спроведување на двата основни процеса: децентрализацијата на функциите од државата на локалната заедница и активното вклучување на граѓаните, односно граѓанска партиципација за овие цели. На овај начин можат да се користат и координираат активностите на локалната власт, приватниот сектор и граѓанските организации во создавањето на економскиот развој, квалитетот на животот и социјалното вклучување на граѓаните во локалната заедница.

Со донесувањето на низа закони од оваа област, Република Македонија го спроведува процесот на децентрализација, кој стана реалност за нејзините граѓани. Имено, со законската регулатива за локалната самоуправа од 1995 и 2005, а врз основа на Уставот од 1991 година во Република Македонија започна создавањето на нова државна организација преку децентрализација и поделба на надлежностите меѓу централната и локалната власт и во содржините и целите на јавните служби и комуналните дејности во нив.

Со вака воспоставените односи меѓу делот и целината, преку законското ангажирање на локалната заедница во остварувањето на заштитата на граѓаните, се напушта идеолошкиот концепт за севкупност во влијанието на државата. Меѓутоа, не може да се испушти од вид фактот дека државата и натаму останува единствен гарант за остварување на повеќе права за одделни категории граѓани, за користење на услуги во социјалните установи, болниците и други институции, а приватизираните установи ќе станат активни партнери во обликувањето на социјално-општествениот живот во локалната заедница.

2. ВИДОВИ ЈАВНИ УСТАНОВИ ВО ЛОКАЛНИТЕ ЗАЕДНИЦИ

Јавните установи како институционализиран облик во вршењето на работите од јавен интерес од локално значење, според правната основа имаат нестопански карактер и статусно се врзани за следните области: образованието, културата, спортот, здравството, детската и социјалната заштита, но и со други области утврдени со закон. Како правни субјекти тие вршат работи кои произлегуваат од надлежностите на општината, системските закони во областите за кои се основани, јавниот интерес од локално значење, и сл.

Според правната теорија, постојат неколку видови на установи кои се разликуваат меѓу себе, од аспект на соодветни критериуми.

Според правниот делокруг (наречен листа на надлежности), општините се овластени за вршење на конкретно утврдени работи кои имаат локално ниво и значење во следните области:

1. урбанизмот;
2. заштитата на животната средина и природата;
3. локалниот економски развој;
4. комуналните дејности;
5. културата;
6. спортот и рекреацијата;
7. социјалната заштита и заштитата на децата;
8. образованието (освен високото);
9. здравствената заштита;
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 последици;
11. противпожарната заштита;
12. други работи определени со закон.

Според новиот Закон за локална самоуправа, општините се надлежни за вршење на следните работи во јавните установи, како основни дејности за граѓаните:

Во културата - институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти, негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности, организирање на културни манифестации, поттикнување на разновидни специфични форми на творештво.

Во спортот и рекреацијата - развој на масовниот спорт и рекреативните активности, организирање на спортски приредби и

манifestации, одржување и изградба на објекти за спорт и поддршка на спортски сојузи.

Во образованието- основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со законот, организирање на превоз и исхрана на учениците и нивно сместување во ученички домови.

Во социјалната заштита и заштитата на децата - детски градинки и домови за стари (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување), остварување на социјална грижа за инвалидни лица, децата без родителска грижа, деца со воспитно-социјални проблеми, деца со посебни потреби, децата од еднородителски семејства, децата од улица, лицата изложени на социјален ризик, лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол, подигање на свеста на населението, домување на деца во положба на социјален ризик, остварување на право и воспитување на децата од предучилишна возраст.

Во 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 работи на здравствените организации во јавна сопственост, здравственото воспитување, унапредувањето 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 и други работи кои ќе бидат утврдени со закон.

3. ОСТВАРУВАЊЕ НА ЈАВНИТЕ - ОПШТЕСТВЕНИТЕ ДЕЈНОСТИ ВО ЛОКАЛНАТА ЗАЕДНИЦА

3.1. Најчести проблеми на граѓаните во локалната заедница

Економскиот раст и развој на локалната заедница се од основно значење за развојот и функционирањето на јавните служби кои даваат услуги и помош на граѓаните, а посредно се и важен фактор за јакнење на пазарните потенцијали.

Во земјите во транзиција, како што е и Република Македонија, условите за живот на граѓаните веќе долг период резултираат со ослабнати мерки на јавните служби. Невработеноста порасна, платите се намалуваат и се нередовни, а социјалната заштита не може да обезбеди минимум сигурност за населението. Здравствената заштита и образованието со своите услуги се повеќе декларативно, отколку реално достапни за сиромашните слоеви од населението, поради скапите лекови и болнички услуги, и исто така

скапите учебници за учениците, високите партиципации за студирање, и сл. Поради тоа денес основна интенција станува обезбедувањето на задоволителен степен на мерки и услуги за граѓаните во својата општина, во рамките на институционалниот и вонинституционалниот систем, како императивна задача на секоја локална самоуправа.

Анализата за функционирањето на системот на услуги на јавните служби во локалната заедница главно се сведува на согледувањата, дали е тој доволен во однос на бројот и квалитетот на расположивите капацитети од соодветната област, како и ефикасноста од обемот и стручноста на дадените услуги.

Во општата оцена за новото функционирање на јавните служби во локалната заедница, секако дека треба да се има предвид околноста дека локалната власт во Република Македонија во претходниот период беше речиси исклучена од дејствувањето во јавните дејности како што се образованието, здравството, социјалната заштита, културата и други, што резултираше со стагнација во развојот на овие области. Имено, со преголемата централизација, надлежните министерства се оптоваруваа со голем број оперативни задачи, поради што, овие министерства беа лимитирани со време за вршење на соодветни анализи и планирања во функција на стратемскиот развој на споменатите области. Ваквиот начин на организација за решавање на проблемите од секојдневното живеење во големи административни системи, го оневозможуваа локалното население да учествува во развојот на локалната заедница, што претставуваше нефункционален сегмент на локалната самоуправа во македонското општество.

Врз основа на изложеното можеме да заклучиме дека, поделбата на надлежностите во доменот на вршењето на јавните работи помеѓу централната власт и локалната заедница во транзицискиот период не беше повлечена доволно оптимално, согласно со позитивните светски искуства. Имено, со самото тоа што локалната власт беше скоро исклучена од дејствувањето во сферите како што се образованието, здравството, културата, домувањето, социјалната заштита и други, беа направени големи штети во однос на развојот на односните сфери. Во суштина, со преголемата централизација каква што не постоеше во ниту една развиена западна земја, а беше ретка и кај источноевропските земји, односните министерства се оптоваруваа со преголеми оперативни задачи, какви што беа одлуките за именување на директори во основните училишта, снабдувањето со наставни помагала, и сл. На тој начин се донесуваа несоодветни одлуки кои не се базираа на доволно факти и можеа да бидат во голема мера субјективни. Од друга

страна, надлежните министерства немаа доволно време да ги остваруваат задачите за кои беа формирани, односно да вршат истражувања и анализи кои ќе бидат основа за определување на стратешкиот развој на овие значајни области за животот на населението во локалната заедница. Значи, концепциските задачи се заменуваа со моментални практични решенија, кои не создаваа претпоставки за развој. Освен тоа, ваквиот начин на одлучување во големите административни системи оневозможуваше внесување на информираноста и енергијата на локалното население во развојот на локалната заедница. Со други зборови, оваа поставеност во остварувањето на јавните работи, претставуваше нефункционален сегмент на македонската локална самоуправа.

Значењето на прашањето за истражување на состојбите околу достапноста до услугите, обемот, квалитетот и другите особини на јавните установи, односно општествените дејности во локалната заедница, неминовно се поврзува со прашањето на нивното пренасочување од државата на локалната средина на живеење на граѓаните. Ова се има предвид кога се знае дека децентрализацијата тргнува од фактот дека локалната заедница е најпогодната организациска форма за детектирање и искажување на различните потреби, бидејќи се работи за конкретна средина која е во формирање и решавање на потребите и настанатите проблеми. Имено, оваа заедница има поедноставна структура на предлагање и одлучување од државата, постапката за ефикасно организирање на потребите е многу попогодна, како и организирањето на економско - социјален маркетинг за нејзин поволен развој и акции за одредени задачи и цели.

Од друга страна, локалната власт, поради информираноста на локалното население за локалните проблеми, прилики и барање можности за градење на услови за поквалитетно живеење, располага со поголема способност за определување на локалните развојни приоритети, во однос на државната власт. Тука спаѓа и организирањето на економско - социјален маркетинг за нејзин поволен развој и акции за одредени задачи и цели. Меѓутоа, при ваквите констатации треба да се има предвид фактот дека периодот на пренесените ингеренции на локалната заедница и функционирањето на овие служби во локалната заедница, т.е. општините во Република Македонија, е доста краток за да се очекуваат многу добри резултати. Можеби ќе се задоволиме со детектирање на позначајните причини кои се јавуваат на патот за остварување на поважните функции на наведените служби во функција на граѓаните од локалните заедници во Република Македонија. Овие аспекти,

согледани заедно или одделно, претставуваат различни страни на генерално проектираното прашање за овие служби.

Со оглед на тоа што во овој поднаслов од истражувањето се наметнува потребата да ги согледаме најглавните прашања со кои непосредно се преокупирани нашите граѓани во општините на Република Македонија, а кои најчесто бараат решение од општинските јавни служби, во спроведената анкета им беше поставено прашањето: „**Со кои основни проблеми Вие и Вашето семејство се сретнувате во последните години**”. Притоа беа понудени повеќе модалитети на затворени одговори од кои испитаниците ги заокружија оние за кои сметаа дека се најтешки, односно најмногу ги засегнуваат.

Општата дистрибуција на добиените одговори е следната:

Табела бр.1 Проблеми на граѓаните во општината во последните години

Мислења / Оцени	Број	%
1. Невработеност	223	43,7
2. Мали плати	131	25,7
3. Сиромаштија	69	13,5
4. Неадекватно задоволување на јавните услуги(образование, култура, здравство, социјална и детска заштита, одмор и рекреација)	28	5,5
5. Неадекватно задоволување на комуналните услуги (водовод, електрична енергија, локални патишта, локален превоз, комунална хигиена)	33	6,5
6. Неадекватно задоволување и решавање на управно-правни работи (матична служба, катастар, даночна служба и сл.)	11	2,2
7.Несоодветна еко- заштита	15	2,9
8. Нешто друго	0	0
Вкупно:	510	100,0

Според добиените одговори од 510 испитани граѓани од анкетираниите општини евидентно е дека повеќе ги оптоваруваат егзистенцијалните проблеми како што се невработеноста, малите плати и сиромаштијата, односно малите семејни буџети, отколку квалитетот на работа на јавните, комуналните и администра-

тивните служби и институции во нивната општина. Имено, на прво место (223 или 43,7% од испитаниците) ги загрижува невработеноста во нивната општина кој е сеопшт проблем во земјата. Со оглед на фактот што бројот на невработените е во постојан пораст, добиените одговори, речиси за секое второ семејство овој е најголем проблем, се сосема очекувани. Сложеноста на овој проблем произлегува и од фактот дека истиот повлекува и многу други консеквенции, односно е извор на многу други проблеми.

На второ место се оценува незадоволството на граѓаните од малите плати (131 или 25,7%), што секако дека негативно се одразува на висината на семејниот буџет и стандардот на семејството, што го искажаа 69 или 13,5% од испитаниците. Ваквите состојби, од друга страна, ја негираат основната цел на тенденцијата за што помасовно образование и довербата на младите во образованието, каде единствено се гледа перспективата во животот и сигурен стандард.

Ако се има предвид фактот дека вработеноста во најголем број случаи претставува и основен извор на доход во современото семејство, податоците од истражувањето можеме да ги набљудуваме и како мошне сигурен индикатор кој укажува на релативно нискиот животен стандард на семејствата во општините на Република Македонија. Оваа состојба секако дека го оправдува и малото значење кое што го придаваат анкетираниите граѓани на еко-службите, потоа матичната, даночната и катастарската служба, па дури и на другите, не помалку значајни традиционални дејности, како што се образованието, здравството, културата и други.

Интересен е фактот дека на второ место во детектирање на проблемите во нивната општина, според испитаниците, е незадоволството од извршувањето на комуналните услуги (водовод, електрична енергија, локални патишта, локален превоз и комунална хигиена) за 6,5%, наспроти квалитетот од услугите од здравството, образованието и слично, за 5,5% испитаници.

4. КВАЛИТЕТОТ НА УСЛУГИТЕ НА ЈАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ ВО ЛОКАЛНАТА ЗАЕДНИЦА

Под квалитет на услугите кои ги даваат јавните служби на граѓаните во локалните заедници, се подразбира нивото на задоволување на интересите или потребите на граѓаните од локално значење, а се однесуваат на оние со кои најчесто контактираат во нивниот секојдневен живот и работа.

Овие интереси се остваруваат како резултат на дејствувањето (функционирањето) на институциите во областите на локално

ниво, кои понапред опширно се претставени со своите задачи во текстов. Значи, тие задачи се многубројни и од витално значење за егзистирањето и развојот на секој поединец и на општеството како целина. Нивната реализација во современиот контекст им е доверена на локалните власти, односно на локалната самоуправа. Во оваа смисла и локалната власт се одредува како облик на управување во локалните заедници во кои граѓаните, непосредно или преку претставнички тела и други локални органи што самите ги избираат, одлучуваат за интересите и работите од локално значење во определени области од општествениот живот.¹⁶

Гледано од овој аспект, локалната заедница е значаен сегмент на целокупната политичка власт во една држава, бидејќи е комплементарна со државната власт во управувањето со општествените работи. Меѓутоа, за остварување на поголемиот број работи од општествениот сектор, локалните заедници денес после децентрализацијата се соочуваат со многубројни проблеми од просторен, организациски, кадровски, технички, а пред сè финансиски карактер. Со цел да ги детектираме овие проблеми, односно како граѓаните ги перцепираат истите, го поставивме следново прашање:

„Со какви се проблеми се среќаваат јавните установи (училиштата, детските градинки, амбулантите, културните установи и сл.) во својата секојдневна работа?

Табела бр. 2 Проблемите на училиштата, градинките, амбулантите

Мислења / Оцени	Број	%
1. Финансиски проблеми	363	71,2
2. Кадровски проблеми	45	8,8
3. Организациски проблеми	41	8,0
4. Материјално-технички	42	8,2
5. Просторни проблеми	6	1,2
6. Немаат проблеми	13	2,5
Вкупно:	510	100,0

Од добиените одговори, скоро за 2/3 од испитаниците, како што можеше и да се претпостави, на прво место се недоволните финансиски средства за работа и давање услуги на граѓаните од страна на соодветните институции во поголемиот број општини во

¹⁶ Силјановска- Давкова Г., Митков В. „Локална самоуправа, МАГОР, Скопје, 2000, стр.17

Македонија. Речиси занемарлив е процентот (2,5%) на оние кои не гледаат проблеми во работата на истите, но сметаме дека незначителни по број, и речиси во иста димензија, се одговорите за постоење на кадровски, организациски и технички проблеми. Меѓутоа, сметаме дека од финансните прилики, тесно зависни се и останатите услови кои ги фокусираа анкетираниите граѓани.

За пообјективно согледување на овие состојби, анкетираниите беа прашани со каква оценка во бројки од 1-10 го оценуваат поединечно квалитетот на своето живеење, поврзано со економската положба во нивната општина. Притоа, најниската оценка 1 значи најнизок економски статус или најниско задоволство од својот стандард, а оценката 10 највисок степен на овие квалификации.

Во делот за квалитетот на живеење, односно за економската положба на својата општина добиени се следните показатели:

Табела бр. 3 Оценка за економската положба на општината

Скала Од 1-10	Број	%
1	33	6,5
2	78	15,3
3	120	23,5
4	88	17,3
5	87	17,1
6	41	8,0
7	30	5,9
8	18	3,5
9	8	1,6
10	7	1,4
Вкупно:	510	100,0

Од презентираниот табела евидентно е дека одговорите на испитаниците се совпаѓаат со претходната констатација. Имено, ниска оценка, главно од 2 до 5, за економската положба и воопшто за својот стандард, дадоа дури 73,2% или речиси секој трет граѓанин од општините во Република Македонија. Наспроти нив, само 3,0% имаат позитивна-висока оценка за овие прашања. Тоа покажува дека во општините во нашата земја приоритетен проблем на локалната самоуправа со надлежните институции треба да биде прашањето за подобрување на животниот стандард, со отворање

можности за отворање на работни места и вработување на граѓаните. Бидејќи тоа е подолг и сложен економско-општествен процес, нужно внимание треба да биде посветено на социјалната заштита на најсиромашните категории граѓани, како што се семејствата без ниту еден вработен член, неспособните за работа лица, маргинализираните групи граѓани, и др. Овде се мисли на спроведување на програми прилагодени на овие популациски групи во општините поодделно, покрај социјалната парична помош која ја обезбедува државата од буџетски средства.

4.1.Образовни услуги

Во однос на квалитетот на образовните услуги во општините во Република Македонија, испитаниците беа запрашани со каква оценка, од 1-5, ќе го оценат нивниот квалитет во општината во која живеат. Одговорот со 0 се смета дека испитаникот не може да ја оцени адекватната ситуација од поставеното прашање.

Одговорите на ова прашање се следните:

Табела бр.4 Оценка за квалитетот на својата општина

Мислења/Оценки	Број	%
0	15	2,9
1	34	6,7
2	118	23,1
3	234	45,9
4	87	17,1
5	22	4,3
Вкупно:	510	100,0

Притоа, генералната оценка на најголемиот дел од граѓаните, односно речиси на половина од анкетираниите (45,9%) е ниска (тројка), потоа следи оценката на 23,1% уште пониска (двојка), а многу добра е за 17,1% или одлична (петка) само за 4,3% од испитаниците. Кога се работи за образовните услуги, граѓаните во својот критериум ги земаат и квалитетот на просторните услови на училиштата и детските градинки, лошите меѓунационални односи меѓу учениците, воспитната компонента на образовните програми, и сл. Овие оценки на граѓаните за образовниот систем, отвораат голем број прашања пред локалната самоуправа во процесот на децентрализацијата, која многу повеќе треба да се заложи за наведените содржини, кои досега беа на некој начин запоставувани. Паралелно со тоа следат и обврските на општините за организира-

њето на образованието по новите концепти, согласно со принципите и стандардите што ги наложува Европската унија.

4.2. Здравствени услуги

Во поглед на квалитетот на здравствените услуги, анкетираниите граѓани искажаа најголемо незадоволство преку оценките двојка (32,7%), потоа тројка за 31,2% и единица за 20,8% испитаници, наспроти само 3,1% кои дадоа одлична оценка.

Табела бр.5 Оценка за квалитетот на здравствените услуги

Мислења/Оценки	Број	%
0	11	2,2
1	106	20,8
2	167	33,7
3	159	31,2
4	51	10,0
5	16	3,1
Вкупно:	510	100,0

Може да се претпостави дека општините и после децентрализацијата немаат преземено и постигнато ништо на планот на подобрувањето на многуте недостатоци на здравствените услуги кои се скоро исти во сите општини. Причината за ова може да се гледа во фактот дека трансферот од државата на општините во оваа област беше повеќе формален, отколку суштински. Недостатоците на здравствените услуги се однесуваат главно на недоволната здравствена мрежа во руралните подрачја на општините, наследената слаба материјална основа во општините за набавка и одржување на апаратите, високата партиципација за услугите и недостатокот од лекови и нивната висока цена. Иако голем дел од граѓаните не се запознаени со новите очекувања на локално ниво во здравството со децентрализацијата, како што е ставање акцент на превентивната дејност, на овој план сè уште многу малку се прави.

4.3. Услуги од социјална заштита

Секторот за социјална заштита во секоја општина претставува еден од актерите задолжени за имплементирање на стандардите за обезбедување минимум социјална сигурност на своите граѓани. Според тоа, социјалната заштита како општествена дејност тежнее да ги подобри животните услови за оние членови на

општеството кои се наоѓаат во критични услови, врз основа на следните постапки: социјална помош и услуги на поединци, семејства и социјални групи во положба на ризик, институционална и вонинституционална помош и заштита на поделни категории на лица - како деца без родители, деца од улица, питачи, безделници, корисници на дрога, лица со хендикеп, стари лица без семејна грижа, и сл.

Табела бр.6 Оценка за квалитетот на социјалните услуги

Мислења/Оценки	Број	%
0	23	4,5
1	151	29,6
2	185	36,3
3	111	21,8
4	34	6,7
5	6	1,2
Вкупно:	510	100,0

Оценките на најголемиот број од анкетираниите граѓани за квалитетот на социјалните услуги преку соодветните институции во нивната општина, како и во претходно анализираниите области, се движат од единица до тројка, што би рекло дека и социјалата ја дели судбината и на другите јавни дејности во општините во Република Македонија. Забелешките во овој правец се однесуваат како на тешкотиите околу обезбедувањето на паричната помош, така и на лошите услови за сместување на корисниците во социјалните установи (домови). Во првиот случај, незадоволството на корисниците на социјална заштита се однесува пред сè на нискиот износ на паричната помош која не ги задоволува потребите ниту само за леб на домаќинството, но треба да се забележи дека оваа карактеристика се однесува на сите корисници на овие права во Република Македонија. Она што треба да обезбедат општините со децентрализацијата на социјалната заштита, а за жал не го остваруваат, се однесува на немањето услови за програми за спроведување на превентивни активности од социјални ризици за граѓаните. Оваа обврска на локалните заедници произлегува и од законските прописи за надлежностите на овие општествени субјекти, кои во иднина треба да се прилагодат на европската практика. Меѓутоа, и покрај сите недостатоци, слободно ќе констатираме дека најголеми промени со децентрализацијата на општините во Република Македонија се случија во социјалната сфера и во доменот на заштитата

на децата. Имено, овие промени се огледуваат во зголемениот број и обем на социјалните права, политиката за развој на вонинституционалната заштита, во замена на домската, како за децата така и за возрасните, како и можноста за отворање на приватни институции, особено на домови за стари лица во повеќе општини во Република Македонија.

Причините за ова, пред сè, можат да се најдат во фактот што средствата кои се издвојуваат за финансирање на социјалната заштита од буџетот се раководени од можностите, а не од потребите, што доведува до редуција на услугите и опаѓање на стандардот на корисниците. Недостатоците на овој план најчесто, и оправдано, се поврзуваат со неповолната економска положба на социјалната заштита, особено во транзицијата, што за последица има:

- некомпатибилност со потребите за обезбедување минимум социјална сигурност на се поголем број корисници;
- неможност да се оствари воедначен институционален развој поради скромните материјални можности за инвестиции; и
- неможност за воедначување на стандардот, организацијата и методологијата на институционалниот систем во државата.

4.4. Услуги од детска заштита

Сигурноста на децата и наведувањето на задачите во врска со нивната заштита, се однесуваат на најзначајните потреби на детето кои треба да бидат задоволени, при што државата дава помош кога некои од тие потреби кај децата не можат да се задоволуваат. Поради ова значење, сигурноста на децата треба да биде поставена во фокусот на формирањето на политиката во локалната заедница, со цел да се обезбеди подобра иднина и еднакви можности за сите деца. Една дефиниција за сигурноста на децата¹⁷ гласи: *Апсолутноста на поврзаните елементи – финансиска безбедност, физичко, ментално и емоционално здравје, степенот на образование, етичкото однесување, моралната култура и социјалната прифатливост - е наложено од развојот на социјалната и економската природа во општеството.*

Од добиените одговори на спроведената анкета за тоа колку граѓаните во нивната општина се задоволни од остварувањето на детската заштита, испитаниците дадоа ниска оценка за услугите за потребите на децата. Тоа го потврдува податокот дека повеќе од 2/3 од испитаниците, овие работи на општинските служби ги вред-

¹⁷ Калка Стојанова и Алла Кирова: Приоритети и политики за благосостојанието на децата, Горекс Пресс, Софија, 2002, стр. 19

нуваа со оценка од 1-3, што се смета незадоволувачко, додека со оценка 5 одговорија само 2,0 проценти од анкетираниите.

Табела бр. 7 Оценка за квалитетот на детската заштита

Мислења/Оценки	Број	%
0	30	5,9
1	104	20,4
2	143	28,0
3	150	29,4
4	72	14,1
5	11	2,2
Вкупно:	510	100,0

Во отсуство на податоци за тоа кој вид на услуги подобро или полошо се остварува, слободни сме да изнесеме некои согледувања добиени од соодветни истражувања. Имено, опфатот на граѓаните со социјални права и услуги во локалните заедници во Република Македонија е доста широк, но сè уште е незадоволителен за децата, и тоа за категориите наркомани, децата изложени на насилство и скитање, питачење и други асоцијални однесувања. Овие придружни појави во голем дел ги уриваат очекувањата за постигнување на минимум стандард и еднакви шанси за сите деца, согласно со принципите на социјалната држава, каква што е определбата на Република Македонија после осамостојувањето.

Од друга страна, неповолните финансиски околности во последните години кај установите кои обезбедуваат сместувачки услови, доведоа до влошување, односно усложнување на техничките, методолошките и други услови за остварување на социјалните услуги кај децата. Меѓутоа, почестите донаторства од странски хуманитарни организации во хранителни продукти, постелнина, облека, инвентар и друго, беа од значителна помош за ублажување на материјалните потешкотии кај најсиромашните категории на деца кај нас.

На крајот ќе резимираме дека, иако со остварените резултати од социјалните мерки и услуги на децата во Македонија не можеме да бидеме задоволни, треба да ги наведеме и позитивните карактеристики кои се интензивирани со спроведената децентрализација на оваа област во Република Македонија. Во прв план поставено е ширењето на мрежата на отворените облици на заштита преку сместување на децата во семејства, наместо во домови и отво-

рање на дневни центри за дневно згрижување на децата со хендикеп. Создадени се услови за поголем опфат на децата и од социјално сиромашните семејства во предучилишни установи заради нивна социјализација, функционални реструктурирања на постојните институции за деца во смисла на нивно осовременување, спроведување едукација на стручните кадри во нив согласно со новите методи на работа.

После поединечните согледувања на мислењата на граѓаните за остварувањата и квалитетот на поделните општествени дејности во локалните заедници како корисници на истите, им беше поставено и прашањето **„Што е потребно да се преземе со цел да се подобрат јавните услуги на ниво на општината“?**

Табела бр.8 Мерки за подобрување на јавните услуги во општината

Мислења/Оцени	Број	%
1. Да се подобри организацијата и работењето на јавните служби	225	44,1
2. Да се подобри техничката опременост	59	11,6
3. Да се подобри персоналниот менаџмент	58	11,4
4. Јавните служби да се департизираат и деполитизираат	113	22,2
5. Да има повеќе јавност и отвореност кон Корисниците и медиумите	12	2,4
6. Да се засили надзорот од страна на управните органи	37	7,3
7. Нешто друго	0	0,0
8. Не знам	0	0,0
9. Вршењето на јавните услуги задоволува	6	1,2
Вкупно:	510	100,0

Добиените одговори укажуваат дека јавните услуги на овие институции треба целосно да се подобрат во општините во Република Македонија. Скоро половината од одговорите (44,1%) се фокусираа на подобрувањето на организацијата на службите за подобар квалитет на сите услуги воопшто. На второ место (22,2%) е потенцирана потребата од деполитизација и департизација, кои се кочница за примена на стручност, законитост и правда, и за професионална администрација, како актуелни прашања во секоја современа држава која гради демократски односи во сите области.

Во конкретизирањето на условите кои треба да добијат нов квалитет кај овие служби, со исто учество (11,0 %) се размислувањата на испитаниците за подобра техничка опременост и соодветен персонален менаџмент на јавните служби. Овие квалитетни подобрувања треба да се постигнат со реформирање на службите и нивно осовременување, согласно со стандардите на европските локални заедници и во контекст на барањата и потребите на граѓаните.

4.5. Комунални услуги (вода, осветлување, противпожарна заштита, улично осветлување, сигнализација)

Во делот на комуналните услуги, поодделно гледано, приближно исто е задоволството од користењето на вода, струја и противпожарна заштита, а најмало е од сигнализацијата и уличното осветлување.

Табела бр.9 Оценка за квалитетот на комуналните услуги

Мислења/Оценки	Број	%
0	4	0,8
1	128	25,1
2	130	25,5
3	134	26,3
4	80	15,7
5	34	6,7
Вкупно:	510	100,0

Според процентот на позитивните одговори (по 25,0%) од анкетираната маса, генерално се цени дека и овие услуги не ги задоволуваат очекувањата на граѓаните во општините во Македонија. Во овие области од нашето живеење не треба да ги забораваме промените во сопственичката структура (приватизацијата) која во основа го промени и односот на граѓаните кон користењето на овие услуги, бидејќи внесе дисциплинираност во навременото плаќање на количината и квалитетот на истите, а првенствено кај струјата, на пример. Истовремено ова покажува дека на планот на обезбедувањето на комуналните услуги и градењето и одржувањето на комуналните објекти, локалните заедници треба да се ангажираат многу повеќе отколку досега, а особено по осамостојувањето на општините со децентрализацијата и нивното финансиско и организациско одделување од државата.

Од друга страна, новата поставеност на локалните заедници во доменот на нивните инженерции, им дава поодговорна улога за разлика од порано. Ова се однесува првенствено на осовременувањето на општината и во најпасивните и дотогаш запоставени области, како што е поставување на канализациска мрежа, снабдување со здрава изворска вода за пиење, осветлување на населбите и редовно чистење и депонирање на сметот од истите. На тој начин ќе се осовремени и подигне квалитетот на условите во комуналната област, а ќе се зајакнат и комуналните институции. Првенствено ќе се подобрат условите за здрав живот и ќе се елиминираат болестите кои ги предизвикуваат изворите на инфекции, како што се нездрава вода, немање на канализација и ненавремено собирање на сметот во населбите.

Покрај тоа, се смета дека комуналната сфера е огледало на животната средина и преку неа се оценува придонесот на актуелната власт во општината за подобрување на инфраструктурата и условите за живот на граѓаните, особено онаму каде што овие потреби како основни животни услови биле некавалитетни, или воопшто не им биле овозможувани на граѓаните.

Од досега презентираниите аналитички согледувања на видот на проблемите и квалитетот на основните услуги на граѓаните во локалните заедници во Република Македонија, иако, како што веќе беше апострофирано не е голем периодот од нивното осамостојување од државата, ќе констатираме дека транзицијата која речиси две децении ги следи овие дејности, остава силен печат и на нивното реструктурирање на локално ниво. Значи, не само што имаме отсуство на позитивни ефекти какви што очекува секој наш граѓанин на почетокот на 21-иот век, социјалната сигурност на населението уште повеќе се влошува, а економската ефикасност на системот опаѓа. Впечатокот е дека преголеми надежи и енергија се трошат на очекувањата за подобар модерен сектор, кој за основа има стабилизациска суштина, а не и развојна компонента.

4.6. Услуги од областа на еко заштитата

Извршувањето на работите од т.н. еко - заштита во целиот изминат период се вбројуваа во делокругот на комуналните услуги во локалната заедница. Издвоена како посебна во поново време во комуналната област, согласно со законските обврски и надлежности на локалните заедници, се одредени мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење.

Ако денес се знае дека еколошкиот квалитет на животната средина има пресудно значење за здравствениот аспект на граѓаните и е од посебно значење за спречување на многу болести на респираторниот тракт кај населението, станува јасно зошто се придава толкаво значење на овие прашања. Република Македонија имаше до неодамна, а некаде се уште постојат поголем број на општини со многу висок степен на загадена земја и атмосфера (Велес, од Топилницата, Скопје од ОХИС и Цементарницата, Миладиновци од рафинеријата „Окта“ и др.) од незаштитените стопански објекти.

Последиците од овие штетни влијанија побудија големо незадоволство и свест за нивно отстранување кај граѓаните и посебна ангажираност на еколошките друштва. Овие сознанија ги потврди и нашата анкета, каде граѓаните од општините во Република Македонија за услугите од еко заштитата искажаа највисок степен на незадоволство, па дури и во споредба со другите доста значајни дејности.

Според добиените одговори за квалитетот на овие задачи во локалната заедница, преовладуваат најголем број на најниски оценки одредени со единица дури на 41,0% од испитаниците. Ако кон овој процент се додаде и високиот процент на оние кои ги оцениле со оценка двојка (31,6%), се добиваат разочарувачки резултати за мислењето на граѓаните кон овие работи во нивната средина, што евидентно се отсликува на следната табела:

Табела бр.10 Оценка за еко заштитата во општината

Мислења/Оценки	Број	%
0	9	1,8
1	128	41,0
2	130	31,6
3	134	18,2
4	80	5,3
5	34	2,2
Вкупно:	510	100,0

Ова покажува дека поголем број општини во Република Македонија проблемот на еколошките прашања, односно борбата за здрава животна средина треба да го постават во најприоритетните долгорочни програмски цели, но и во програмите за интервенирање во секоја тековна година.

5. ПРОБЛЕМИ НА КОМУНАЛНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА

Во врска со вториот аспект на комуналната област, нашиот интерес го акцентираваме во прашањето: „**Со кои проблеми се среќаваат комуналните јавни претпријатија во својата секојдневна работа?**”

Табела бр.11 Проблеми на комуналните претпријатија

Мислења/Оценки	Број	%
1.Финансиски проблеми	296	58,0
2.Кадровски проблеми	67	13,1
3.Организациски проблеми	75	14,7
4.Материјално-технички	34	6,7
5.Просторни проблеми	9	1,8
6.Немаат проблеми	17	3,3
7.Не знае	12	2,4
Вкупно:	510	100,0

Иако поголемиот дел од комуналната дејност и порано константно беше во надлежност на општините, како што веќе видовме, постои изразито незадоволство на граѓаните од квалитетот на овие услуги. Проблемите кои бараат решение во врска со тоа, најголем дел од граѓаните (58,0%) првенствено ги гледаат во слабата финансиска основа на секоја општина во Република Македонија, а потоа и во другите услови (организациски, кадровски, технички и други) кои подеднакво се присутни и кај службите од другите јавни дејности.

И покрај очекувањата, некои промени во смисла на подобрувања на работите во јавните служби (јавни установи и комунални претпријатија) граѓаните не гледаат и после процесот на извршената децентрализација на општините во Република Македонија. Така, на пример, оптимизам околу ова прашање покажаа само 38,8%, наспроти поголемиот процент (52,7%) кои не гледаат некој излез од постојните состојби, што може да се види од следната табела:

Табела бр.12 Можности за подобрување на состојбите

Мислења/Оцени	Број	%
1.Да	198	38,8
2.Не	269	52,7
3.Не знам	43	8,4
Вкупно:	510	100,0

Со оглед на тоа што граѓанинот е конзумент и корисник на услугите од јавните претпријатија и најдобро ги детектира проблемите кај нив, истовремено се создадени можности и самиот граѓанин да стане партиципиент во решавањето и подобрувањето на условите и услугите кај овие институции во општината во корист на граѓанинот. Тоа го врши преку идентификација на областите во кои граѓанското општество има можност да придонесе за подобрување на животниот стандард на граѓанинот, креирање на јавни политики и волонтерско ангажирање во практични активности на локално ниво. Во врска со овие активности во локалната заедница, на испитаниците им беше поставено следното прашање:

„Дали Вие лично сакате да волонтирате на проекти за развојот и унапредувањето на локалната заедница во која живеете?“

Табела бр.13 Спремност за волонтирање во општината

Мислења/Оцени	Број	%
1.Да	205	40,2
2.Не	196	38,4
3.Не знам	109	21,4
Вкупно:	510	100,0

Партиципирањето на граѓаните во локалната заедница како лична активност во одредени проекти за подобрување на стандардот во јавните дејности, се уште не е согледано како потреба од поголемиот дел (59,8%) анкетирани граѓани. Оваа потреба локалната заедница треба постојано да ја афирмира, да ја потпомага со стимулативни форми и пофалби, бидејќи личниот придонес на секој жител во локалната средина е најевтината помош и самоизградување на планот на хуманоста, солидарноста и соживотот меѓу граѓаните.

Бидејќи, новите закони за локалната самоуправа се уште се наоѓаат во фаза на имплементирање на новите решенија, во голем дел од областите од јавниот сектор на граѓаните, се уште не дошло до целосна реорганизација на значајните решенија и затоа постојните состојби се уште значително се поблиски на поранешниот период, отколку на новите закони за локална самоуправа што се донесени. Од тие причини, во продолжение ќе се задржиме на некои поважни препораки во врска со организацијата на граѓанското општество и утврдувањето на приоритети на планот на подобрување на условите и услугите во јавните дејности за подобар живот на граѓаните.

6. УНАПРЕДУВАЊЕ НА РАБОТАТА И УСЛУГИТЕ НА ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ ВО ЛОКАЛНИТЕ ЗАЕДНИЦИ

Во изминатите години од транзицискиот период во Република Македонија остварен е мал, па дури и незабележителен напредок во подобрувањето на животниот стандард на граѓаните на нашата држава, што е една од главните причини за општото незадоволство на јавноста во поглед на работата на владините институции и претставниците на политичките партии.

На ниво на локалните заедници, и покрај пилот – иницијативата за јакнење на приватно-јавното партнерство, општините не успеаја да воспостават механизми кои ќе придонесат за решавање на клучните социоекономски проблеми на своите граѓани. Државните службеници на локално ниво се обидуваат да одговорат на неколку клучни прашања кои се од голема важност за жителите во локалните заедници. Тие се однесуваат пред сè на тоа: како со реформата на локалната самоуправа да се овозможи општинската администрација да ги исполни очекувањата на граѓаните, во смисла како да овозможи решавање на комуналните, економските и други проблеми кои поттикнуваат големо незадоволство кај граѓаните во самите општини.

Со цел да се дојде до одговори на прашањето: Како да се овозможи значајно обновување, регенерација, економско зајакнување и унапредување на стандардот на јавните служби, а со тоа и до поквалитетен живот на граѓаните во локалните заедници во Република Македонија, треба да се поддржат напорите на разните иницијативи кои тежнеат кон воспоставување на поефикасна организација на овие заедници, кои можат да придонесат за побрзо и поефикасно спроведување на политиките на јавните работи во корист на граѓаните. Тоа претпоставува општината да биде во можност да креира и спроведува конкретни активности за унапредување на

животот на граѓаните во својата средина. Тоа значи дека пред сè таа мора да ја прилагоди работата на јавните институции на потребите од својата локална заедница.

Првиот чекор кон дефинирање на улогата на локалните јавни служби во обезбедување на забрзан раст на нивните услуги, а со тоа и подигнување на стандардот од тој дел на живеењето на населението во општините во Македонија, претставува утврдување на постоењето на позитивно влијание на постоечките јавни политики за раст на овој стандард. Но, за да се проценат овие параметри на ниво на локална заедница, потребно е да се согледаат состојбите во здравствениот и образовниот систем, социјалната заштита и културата, квалитетот на комуналните услуги, достапноста до комуникациите и производите и услугите, пристапот кон рекреациите, квалитетот на природното опкружување на општината, во контекст на социоекономската положба. За жал, истражувањето кое би ги зело во предвид сите наведени фактори не е можно во целост да се реализира, бидејќи постojните статистички податоци се многу ограничени - на идентичен начин во општините на целата територија на Република Македонија. Меѓутоа, имајќи предвид дека животниот стандард на граѓаните во делот од јавните услуги зависи од сите наведени фактори и дека сите фактори се значително меѓусебно поврзани, можно е да се направи приближна процена на разликите во овој дел од општествениот стандард, кој го уживаат граѓаните во општините во Република Македонија.

Директната последица од ваквиот начин на планирање и имплементација на јавните политики е потполното занемарување на улогата на државата во решавањето на најзначајните проблеми на граѓаните во локалната заедница, што директно придонесува вработените во овие служби со мал напор не само да ги решаваат најважните програми кои го лимитираат растот на стандардот во оваа сфера, туку да ги решаваат и проблемите за кои граѓаните се најмногу заинтересирани.

Социо-економската состојба на граѓаните во Република Македонија е приближно иста, комуналните проблеми на граѓаните се идентични, станбените проблеми на младите се исто така идентични, а факторите кои доведуваат до примена на права и мерки во образованието, културата, како и од социјална, здравствена и детска заштита, еднакво дејствуваат на просторот на сите општини во земјата. Меѓутоа, благодарение на Европската повелба за локална самоуправа, во Република Македонија донесени се закони кои прецизно ги дефинираат надлежностите на локалната самоуправа во врска со јавниот сектор на општината, со што истите во најголем

дел се хармонизирани со современите земји во правец да можат да одговорат на потребите на граѓаните.

6.1. Искористеност на граѓанските здруженија (НВО)

Локалните организации на цивилното општество по правило претставуваат групи на граѓани, организирани со цел да ги решаваат проблемите со кои се соочуваат одделни групи или поголемиот дел од населението во локалната заедница. Овие организации имаат значително поголеми можности за истражување и анализа на информации, па имаат знаење за евентуалните ефекти на поедините јавни политики за одделни прашања од животот на населението во една локална средина. Од тие причини ставовите на невладините организации по правило имаат многу објективен пристап во идентификацијата на приоритетите на проблемите во локалната заедница, односно за тоа што треба да биде приоритет во работата на истата.

Во изминатата повеќе од еднаипол деценија, декларирана како премин кон пазарна економија во Република Македонија, во рамките на реформските промени во доменот на општествените дејности кои се во улога на потпомагање на граѓаните, сè уште се мисли дека пропуштените работи се проблем пред сè на државната регулатива.

Наспроти тоа, можностите на таканаречениот „трет сектор“ - доброволни граѓански здруженија и фондации за содејство на ова поле - сè уште се недоволно развиени и искористени. Локалните невладини организации не можеа да бидат ефикасни учесници во креирањето на одредени прашања што се значајни за граѓаните и локалната власт, бидејќи инструментите на партиципација на невладините организации сè уште не се воспоставени на локално ниво. Поконкретно, сите активности на НВО се одвивале преку механизми на партиципација кои беа воспоставени пред 1991 година (јавни расправи и собири на граѓани), со посредство на кои се обезбедувала формална партиципација на граѓаните и на невладините организации во процесот на креирање на јавните политики на локално ниво.

Искуствата на многубројни развиени земји покажуваат дека тие можат да бидат идеална цел, односно да имаат активна улога при градењето на системот за помош и сигурност на граѓаните. Поради тоа, помошта и заштита на населението во локалната заедница кај нас и понатаму останува претежно во старата дихотомија, диригирана од државата и одделни добротворни општествени акции. Сметаме дека е крајно ограничена таквата поставеност на овие аспекти, поради следните причини:

Прво, локалните политики се пред се налагање, востановување и реализација на граѓанските активности. Соодветно на тоа, граѓанските организирања се естетскиот субјект на спроведените акции за одредени проблеми и цели во локалната заедница. Претставата, дека законските права на граѓаните од здравствената, социјалната и детската заштита треба задолжително да бидат гарантирани од државата, се врзува со социјалистичкиот модел на управување. Но, не треба да заборавиме дека цената од извесна обесправеност значи лишување од граѓански и политички права. На пример, во развиените земји проблемот за развиена социјална политика е нераскинливо поврзан со заемното дејствување на државата и субјектите на граѓанското општество, и тоа двострано. Од една страна, граѓанските здружувања дејствуваат како група за притисок со различен степен на организираност (од консолидираните професионалци до аморфни социјални движења за заштита на правата на жените, бездомниците и други социјални категории) и така ја искажуваат нормативната регулентација на определени социјални права. Тоа е суштината на таканаречениот Дарендарф “институционализација на класниот конфликт”, но тој процес е сосема отфрлен и го изразува степенот на целосната социјална интеграција на општеството.

Од друга страна, граѓанските организации се активни партнери на локалната заедница во процесот на самата заштита и помош на граѓаните. Затоа во нивните програми и акции на дејствување се наоѓаат прашања од секојдневниот живот од социјалната сфера на граѓаните во нивната општина, кои најчесто се однесуваат на одредени групи население и проблеми, како на пример: вработувањето, намалување на сиромаштијата, подобрување на стандардот на старите лица, унапредување на здравствената заштита, подобрување на положбата на младите, унапредување на животот на село, подобрување на состојбите во образованието, поефикасна работа на комуналните претпријатија, намалување на корупцијата, и сл.

6.2. Утврдување на приоритети во работата на јавните установи во локалната заедница

Прашањата со кои секојдневно се соочуваат поединците, институциите и службите задолжени, истовремено и заинтересирани за подобрување на стандардот на јавните услуги во општините во Македонија, претставуваат проблемите кои треба да се постават на врвот од листата од своите задачи, со цел да се добијат максимални резултати со средствата, ресурсите, механизмите и луѓето кои им стојат на располагање.

Како што веќе видовме претходно, со децентрализацијата од државната власт надлежностите на општините се значително зголемени, додека капацитетите на локалната служба за извршување на јавните услуги останаа недоволно развиени за самостојно да ги дефинираат приоритетните задачи со расположивите ресурси, за да воведат нови промени во корист на стандардот на граѓаните. Причините за тоа првенствено се наоѓаат во тоа што владините институции претходно не работела на стратешките алтернативни правци на дејствување на општинските јавни служби, освен во делот на законската регулатива, додека практичните решенија се вршеа ад-хок. Од друга страна, вработените во овие служби се недоволно оспособени за систематско планирање на локалните јавни политики, насочени кон унапредување на стандардот на овие дејности за поквалитетни услуги и заштита во корист на граѓаните.

Кадрите во локалната администрација кои пред осамостојувањето беа ограничени во дејствувањето само на локално ниво, не можеа да ги применат новостекнатите знаења во практиката за планирање и воведување новини во локалната заедница, бидејќи тоа не го бараа работите што ги извршуваа. Сето тоа доведе до значителни ограничувања во општинските капацитети на стручната администрација, да планираат мерки и активности кои ќе бидат најдобро решение за приоритетните проблеми на граѓаните.

Секако дека има уште низа други пречки кои оневозможуваат ефикасна идентификација на проблемите, дизајнирање на мерки за нивно решавање со чија имплементација ќе се придонесе за максимално подобрување на јавните дејности во општините и стандардот на граѓаните во тие области. Меѓутоа, и покрај многубројните недостатоци кои го ограничуваат дефинирањето на приоритетните цели на истите, можат да се наведат низа прашања кои треба да имаат предност во областите кои ги обезбедуваат правата на граѓаните, сообразени со специфичноста на потребите на локалната заедница. Оттука, се поставува прашањето: **Како да се дефинираат основните потреби на граѓаните во јавните институции во локалните заедници?**

Утврдувањето на најзначајните потреби на граѓаните во јавните дејности во локалната заедница, најпрво тргнува од планирањето во рамките на општинската самоуправа, односно нејзиниот совет и тоа за областите што претставуваат најголем проблем за најголемиот број нејзини граѓани. Врз основа на тие констатации, самите институции ќе подготват програми за оперативно спроведување на зацртаните цели во доменот на своите овластувања и работење. Меѓутоа, како што веќе наведовме, претставниците на локалната власт не се можеби сè уште доволно подготвени пре-

цизно да утврдат кои се најважните работи за потребите на граѓаните кои треба да бидат приоритетно решени. Тоа е можеби и поради фактот што правата на граѓаните во парични износи се уште се реализираат од буџетот на државата и останува за зацртаното што треба да го преземе локалната заедница, односно институциите во неа, самата да си обезбеди средства.

Но и покрај тоа, за да се дојде до одговор на прашањето, кои проблеми треба да бидат приоритет во општината, треба да се пристапи повеќедимензионално. Овој пристап е неопходен и за евалуација на утврдените приоритетни области и задачи кај јавните услуги на граѓаните, односно перцепцијата на најважните проблеми на оние кои ги планираат и спроведуваат истите. Најчесто, досега, со заедничкиот напор на НВО со јавноста, се постигнуваше заеднички консензус во кусата демократска традиција на општините кај нас.

Во продолжение на текстот ќе се задржиме на основните задачи на позначајните области од јавните дејности за граѓаните кои треба да ги преземе секоја локална заедница за подигнување на стандардот и квалитетот на услугите на граѓаните, што го налага и Европската повелба за локална самоуправа и законската регулатива за локалните заедници во Република Македонија.

А) Образование

Со децентрализацијата, општините во рамките на предучилишното образование имаат потполна надлежност во градинките, а во делот на основното и средното образование во формирањето, управувањето и унапредувањето на установите, односно училиштата. Со оглед на тоа што на општините им е овозможено вршење на овие специфични функции во областа на образованието, не постојат никакви пречки за дефинирање на специфични цели од локалната заедница во унапредувањето на системот на образованието во сопствените локални заедници за оние задачи кои не се во исклучива надлежност на повисоките нивоа на власта.

Предучилишно образование

- Бидејќи вкупната посетеност на предучилишните установи (градинките) е далеку од задоволувачка во поголем број општини, локалните заедници треба да вложат напори за опфат со социјализација на поголемиот број деца од својата општина;
- Локалните заедници исто така треба многу повеќе отколку досега да придонесат за социјализацијата на децата со посебни по-

треби, за кои е потребна специфична програма за нивна социјализација уште од рана возраст;

- Исто така и талентираниите деца треба да бидат идентификувани и стимулирани уште од предучилишна возраст, со помош на обука од наставници, но и со вклучување на професионалци од различни области - како музичари, занаетчи, педагози, психолози, дефектолози ;
- Децата со недостатоци да се вклучат во редовното образование и за таа цел да се обезбеди обука на наставниците и родителите за вклучување во тој процес уште во предучилишната возраст;

Основно и средно образование

Новите промени во Законот за основно образование за вклучување на деветгодишното образование во основното задолжително образование, ќе придонесат за зголемување на опфатот и покриеноста на децата од раната возраст и за употреба на капацитетите во руралните области од локалните заедници. При тоа потребно е:

- да се подобрат физичките и материјалните услови во училиштата;
- да се обезбедат училиштата со наставни и визуелни средства;
- да се работи на воведување нови форми и методи за вклучување на родителите и локалната заедница во училишниот живот;
- развој на програми за зголемена покриеност на децата со задолжителното образование;
- развивање на концепт за отворено училиште во локалната заедница - за да се зголеми нивото на образование на заедницата и стекнување на капацитети за вработување;
- развој на програми за подигање на свеста за важноста на образованието за родителите и заедниците;
- вложување поголеми напори во опфатот на децата со посебни потреби кои се уште не се доволно вклучени во образовниот систем;
- преземање мерки за поправки и опрема на училишните згради во руралните области во согласност со основните услови за извршување на образовниот процес, и растоварување на училиштата кои работат во три смени;
- преземање на поригорозни мерки кон родителите или старателите кои не ги испраќаат своите деца на училиште;

- испитување на причините и преземање мерки кон децата кои го напуштаат училиштето;
- обезбедување на материјална и друга помош за учебни помагала на децата од сиромашните семејства;
- зголемена покриеност и вклучување на децата со посебни потреби во редовното образование.

Б) Здравство

Економската стабилност, социјалната еднаквост, развивањето на способностите кај поединците да влијаат на општеството - се само дел од аспектите на здравствената заштита на секој наш граѓанин и промовирање и одржување на неговиот здравствен статус. Затоа инвестирањето на локалната заедница во здравството се исплатува неповратно, бидејќи се користи во секој период од животот - од раѓањето до смртта на секој поединец.

Здравјето на населението и квалитетот на животот низ целиот човечки век се тесно поврзани со местото на живеење, односно со локалната заедница. Тука во прв план е обезбедувањето на примарна здравствена заштита, бидејќи како што веќе понапред беше елаборирано, секој граѓанин е нејзин потенцијален корисник. Меѓутоа, посебни целни групи од населението на овие здравствени услуги се децата, старите и бремените жени. За нив се преземаат и дополнителни програми на превентивни услуги, како што се: вакцинација, систематски прегледи, следење на бременоста, и сл. За да се обезбеди достапност до овие услуги, локалната заедница треба да обезбеди просторни, кадровски и материјални услови за нивно вршење во секое населено место во општината.

Со цел да се постигне добро здравје на населението во локалната заедница, неопходно е да се реализираат следните активности:

- создавање на услови кои ќе овозможат функционирање на здравствените институции во смисла на висококвалитетна организација на примарната здравствена заштита на ниво на локална заедница, и воведување на институцијата семеен лекар и семејна сестра;
- мониторинг и контрола на надворешните фактори кои се особено значајни за здравјето на граѓаните во локалната средина, како што се водата за пиење, отпадните материји, исхраната, загаденоста на воздухот, причинителите на заразни болести, и др;
- унапредување на здравствената инфраструктура, особено на ниво на примарна здравствена заштита, како здравствени еди-

ници во руралните средини кои ќе го прошират обемот на здравствени корисници;

- зголемување на екипираноста со стручен здравствен кадар во руралните средини со цел постигање на еднаков пристап кон здравствените услуги;

- редовни контроли и следење на децата родени со ризици по здравјето;

- обезбедување на чиста средина (откривање на фактори на ризик во животната средина);

- промовирање и воведување на здрав начин на живот во училиштата и надвор од училишните средини, преку развивање на стандардизирани национални програми (социјализација, унапредување преку развој на училишните средини, заштита од зависности и сексуално преносливи болести, заштита од насилство);

- имплементација на активности од здравствен аспект кои се фокусирани на намалување на пушењето и штетноста од истото.

В) Социјална и детска заштита

Заштитата на населението во овие две области кај нас, според концептот на очекуваниот развој, се стреми кон остварување на демократски принципи и поголем опфат на граѓани на кои таа заштита им е потребна. Согласно со насоченоста на социјалната и детската заштита за задоволување на потребите на граѓаните, со децентрализацијата на општините треба да продолжи реализирањето на програмите во овие области започнати и пред тоа. Ова и поради фактот што во целата транзиција, а во последно време и поизразено, се соочуваме со голема економска криза која продуцира многу социјални проблеми и неповолен социјален развој. Покрај тоа, реформските зафати треба да продолжат со деинституционализација на домовите во дневни центри и дом-семејства и плурализација во финансирањето на истите, со внесување и на приватниот сектор, покрај буџетот, ангажирање на невладини организации, хуманитарни здруженија, и сл. Со ова, се очекува да се направи пресврт во досегашните слабости и затвореност во овие области. Инвестирањето во овие области во развиениот свет добива сè поголема потврда и донесува брзи резултати за децата, семејствата, општеството и за интеграцијата на државата во меѓународните структури.¹⁸ За таа цел локалната заедница на социјален план треба да се ориентира на следното:

¹⁸ Меѓународна алијанса „Спасете ги децата“ - Европска група, Софија, 2000, стр.

- локалната заедница денес треба да биде основниот мост во креирањето на повисок степен на социјални права и услуги на своите жители;
- да се воведат нови шеми на социјална сигурност и заштита како за децата така и за возрасните граѓани, преку побрз економски развој, намалување на улогата на државата и зголемување на улогата на локалната заедница;
- новата поставеност на локалната власт во пружањето на социјалните услуги на сите категории корисници, треба да овозможи вклучување на социјален маркетинг;
- воведувањето на повеќе субјекти во финансирањето треба да вклучи трговски друштва, физички лица, приватни установи кои даваат социјални услуги и учество на средства од донаторства;
- социјалните служби и установи редовно и континуирано да се ангажираат за навремено решавање на неповолните социјални состојби на семејства, поединци и групи граѓани соочени со сиромаштија и други животни ризици;
- локалната заедница да работи на интензивирање на процесот на ширење на мрежата на отворени организациски форми - како клубови и дневни центри во повеќе населени места во општината - како практично потврден похуман и поекономичен облик, отколку класичните социјални институции;
- потрошувачката во социјална сигурност на децата да не се прифаќа како општа потрошувачка, туку да добие признание на инвестирање во социјалниот развој на општините;
- граѓанското општество во рамките на социјалната заштита да постави општо прифатени стандарди кои одговараат на обврските на социјалната држава, за обезбедување на колективна сигурност на граѓаните во сите општини подеднакво во државата, а не само на селектирани групи и поединци.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

Министерство за образование и наука, Извештај на Националната опсерваторија, Скопје, 2002 г.

Министерство за образование и наука. Извештај „Образование за сите“, Скопје, 2000 г.

Министерство за образование и наука, Национална програма за развој на образованието во РМ 2005-2015 г.

Биро за развој на образованието, проект за прирачник „Вклучување на децата со посебни потреби во редовните училишта во РМ“

Закон за основно образование, 2002 и 2004 г.

Закон за средно образование, 2002 и 2004 г.

Давид Хелд, Модели демократије, Загреб, 1990 г.

Вујо Вукмирица, Капитал и социјализам, Белград, 1988 г.

Душан Лакичевиќ, Социјална заштита - трајна и растуќа функција друштва, Белград, 1977г.

Калка Стојанова и Алла Кирова: Приоритети и политики за благосостојанието на децата, Горекс Пресс, Софија, 2002, стр. 19

Социјалната држава меѓу концептот и практиката - збирка на трудови, Скопје, 1998 г.

ИО “Health Institution Skopje” Department, Institute for Health Protection of Mothers and Children in Republic of Macedonia” 2003, Skopje 2004;

WHO Regional office for Europe, Health 21, European Series, “Health for All” H-6, Copenhagen 1999;

PHO Republic Institute for Health Protection, Report for health condition and health protection of population in Republic of Macedonia in 2002, Skopje, 2004;

UNICEF: The state of children in FYRO Macedonia, 2004

ГРАДОТ СКОПЈЕ КАКО ПОСЕБНА ЕДИНИЦА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

АПСТРАКТ

Во овој дел на студијата под наслов „ Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа” се расправа за следното:

1. За методолошкиот аспект, заедно со некои пилот-резултати од проектот (проектната студија) кои што се однесуваат на Градот Скопје како посебна ЕЛС;

2. Посебно за дефинирање на студијата на случај, на нејзините базични одредници и примена;

3. Се смета дека особена употребна вредност на студијата на случај претставува нејзината систематизирана и класифицирана емпириска материја, којашто претставува вреден материјал за споредбена анализа, за дополнителна доработка, за илустрација, за феноменолошка и функционална елаборација на општествената реалност;

4. Се препорачува градот Скопје да се истражува како студија на случај, бидејќи тој дел на проектот не е финализиран;

5. Во текстот се предложени начелни одредници и индикатори неопходни за реализирање на истражувањето на Градот Скопје како студија на случај.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: локална самоуправа, град Скопје како посебна единица на локална самоуправа, Скопје како главен град на Република Македонија, административно-територијалната организираност на г. Скопје, градот Скопје како студија на случај.

ВОВЕДНИ И МЕТОДОЛОШКИ НАПОМЕНИ

Локалната самоуправа како институција на уставниот и политичкиот систем може да се проучува од различни аспекти (историски, компаративни, теориски, позитивноправни, итн.). Методолошкиот аспект има исклучително значење, посебно во случаи кога се работи за емпириското третирање на појавата и за нејзиното расветлување во однос на законодавството.

Познато е дека во проучувањето на локалната самоуправа како потсистем на политичкиот систем, најпрво се тргнува од принципите на општата методологија, со нужно уважување на елементите на посебните методологии (како што се, политиколошката, правната, социолошката, итн.). Она што е значајно за секое истражување коешто има емпириски карактер, а за што малку се зборува во научната јавност, посебно кај нас, се две релевантни нешта. Прво, се работи за соодветен избор на примерокот на истражуваните единици и групи. Исто така, особено е важен изборот на истражувачките методи и техники, со кои што ќе се обезбедува емпириската материја.

Прифатен е ставот дека меѓу очекуваните и добиените резултати постои т.н. расчекор. Локалната самоуправа како институција има строго определена нормативно-институционалната основа. Но, тоа не значи дека таа не е подложна на промени. Научно-истражувачките проекти од областа на локалната самоуправа се реалност во Република Македонија, и како такви треба да се мултиплицираат во однос на новите содржини со кои изобилува локалната самоуправа како нормативноинституционален систем. Проектите од оваа материја треба да го земат предвид и поширокиот просторен аспект, уважувајќи ги притоа европските, па и светските стандарди, водејќи сметка за традицијата и навиките на населението, за начините на управувањето во локалните заедници.

Притоа, методолошкиот приод подразбира развивање на определен фонд на теоретски знаења и искуства, на одредување на целите, предметот, хипотетската рамка (хипотезите и индикаторите), методите и техниките.

Тргувајќи од фактот дека правото на граѓанинот на локална самоуправа се остварува во рамките на општините како ЕЛС, но и во општините во рамките на градот Скопје, како и во градот Скопје, се определивме за тоа основна единица да биде општината, а основната-таргет група да биде граѓанинот со своето уставно право на локална самоуправа. Значи, правото на граѓанинот на локална самоуправа во рамките на овој Проект се однесува само на ниво на

општината како административно-територијалната единица. Иако жителите на градот Скопје остваруваат определени права и на ниво на градот како посебна единица на локалната самоуправа, сметаме дека за нивото на градот е потребен поинаков пристап, особено во условите на т.н. трета фаза во развојот на локалната самоуправа (со важечката територијална поделба, која само делумно обезбедува остварување на уставната концепција на градот како единствена просторна целина). Констатиравме, како и многупати досега, дека градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа бара поинаков методолошки пристап и поинакви инструменти, со цел да се покаже како граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа (целосно или парцијално). Постојат соодветни резултати за учеството на жителите на Скопје, само на ниво на општините во коишто живеат, но и мислења за работата на Градоначалникот на град Скопје, и на Советот како претставнички органи. Мислењата на жителите се однесуваат и на ефектите од важечката територијална поделба на општини (во рамките на 10 општини).

Од сето наведено произлегува фактот дека на идните истражувачи им оставаме едно големо неистражено подрачје- управување со градовите, посебно во градовите коишто имаат статус на главен град.

Инаку, за градот Скопје постои голема база на податоци, (архивска и статистичка). Потребни се и нови показатели (индикатори, односно нивна систематизација и обработка), како и желба градот да се модернизира и европеизира. Најпрво, водството на Скопје, како и неговите жители и целокупната деловно способна популација на Градот Скопје треба да покаже подготвеност за промените. На мислење сме дека со студијата на случај ќе може најопсежно и најдлабински да бидат опфатени сите сегменти и релации во рамките на градот Скопје како посебна ЕЛС. Пред да се образложи значењето на оваа истражувачка метода, накусо ќе презентираме (само елементарно) некои почетни резултати во врска со ставовите на жителите на градот Скопје (добиени со истражувањето во 2007/08 година), а се однесуваат само на Градот. Се работи за организацијата на просторот, потоа, за задоволството на граѓаните од работата на претставничката структура и администрацијата. Конечно следи прашањето: „Во овој миг, што му е најпотребно на Градот Скопје (набљудувано како главен град на државата)?“ Наведените прашања имаат значење на т.н. пилот прашања (со мал примерок на испитаници-200 скопјани).

СТАВОВИ НА ЖИТЕЛИТЕ НА СКОПЈЕ ЗА ОРГАНИЗАЦИЈАТА НА ПРОСТОРОТ

Жителите на Скопје, како граѓани кои имаат уставно право на локална самоуправа (во рамките на општините и на ниво на Скопје како посебна единица на локална самоуправа) треба да се во тек со сите промени во поглед на административно-територијалната организираност на просторот каде што ги остваруваат своите права и обврски.

Познато е дека во периодот од 1990 година до денес градот Скопје има различен број на општини. Така, од 1990- 1995 година градот Скопје имаше 5 општини, од 1996-2002 година- 7 општини, а од 2002 година до денес- 10 општини. Ценејќи ја економската (трошковната) страна, оправдано е да се види дали граѓаните (како даночни обврзници) имаат идеи за поинаква организираност. Така, на поставеното прашање: „Дали се залагате за идејата градот Скопје да биде организиран и да функционира според принципот град Скопје како една, единствена градска општина?“, беа добиени следните одговори:

Табела 1

Мислења/Оцени	Број:	%
Да	82	41,0
Не	93	46,5
Не можам да оценам	25	12,5
Вкупно:	200	100,0

Извор: Документација на проектот „ЛОК-САМ“ (анкета 2007/08) , ИСППИ, Скопје

Од резултатите се гледа дека не е за потценување модалитетот за промени. Тоа значи дека е неопходно потемелно истражување на наведената материја. Ова прашање е мошне актуелно, посебно кога се има предвид третирањето на градот Скопје од неколку аспекти: како локална самоуправа, како главен град на Република Македонија, и како центар на Скопскиот регион (сфатен во статистичка смисла на зборот).

ЗАДОВОЛСТВО НА ГРАЃАНИТЕ ОД ИНСТИТУЦИИТЕ НА ГРАД СКОПЈЕ

➤ Од Градоначалникот на Град Скопје

Задоволството најчесто се мери во рамките на т.н. Барометар (со оценките од 1-5, при што „0“ претставува „не знам“. Од скалата се гледа дека, за бившиот градоначалик (Трифун Костовски), при крајот на мандатот оценувањето се прикажува на следниот начин :

Табела 2

Мислења/Оцени	Број:	%
1	140	70,0
2	36	18,0
3	16	8,0
4	6	3,0
5	2	1,0
0	0	0,0
Вкупно:	200	100,0

Извор: Документација на проектот „ЛОК-САМ“ (анкета 2007/08) , ИСППИ, Скопје

➤ Од Советот на Град Скопје

Оценувањето од страна на граѓаните се врши на следниот начин:

Табела 3

Мислења/Оцени	Број:	%
1	85	42,5
2	74	37,0
3	22	11,0
4	4	2,0
5	2	1,0
0	13	6,5
Вкупно:	200	100,0

Од наведената скала се гледа дека Советот на град Скопје добива подобри оценки отколку градоначалникот од тоа време.

➤ **Од Администрацијата на Град Скопје**

Администрацијата на Град Скопје, како дел од државната администрација (со изворни, поделени и пренесени надлежности), беше оценета на следниот начин:

Табела 4

Мислења/Оцени	Број:	%
1	56	28,0
2	89	44,5
3	39	19,5
4	6	3,0
5	0	0,0
0	10	5,0
Вкупно:	200	100,0

Извор: Документација на проектот „ЛОК-САМ“ (анкета 2007/08), ИСППИ, Скопје

Според оцените, администрацијата на Град Скопје беше попозитивно оценета отколку градоначалникот (на заминување) и Советот.

**ВО ОВОЈ МИГ ШТО МУ Е
НАЈПОТРЕБНО НА ГРАДОТ СКОПЈЕ
(набљудувано како главен град на државата)?**

Во контекст на оваа прашање ќе ги презентираме само ставовите на скопјаните, иако ова прашање може да се постави и на жителите од сите ЕЛС, бидејќи и тие ги остваруваат своите права во рамките на главниот град на државата.

На прашањето за тоа што му е најпотребно на Скопје во овој миг (со затворањето на т.н. отворено прашање), ги добивме следните модалитети:

- поголеми финансиски средства;
- пари за урбанистичкото уредување;
- подобра организација;
- подобра управа и администрација;
- правилна поделба на надлежностите;
- деполитизација;
- чесни луѓе;

- друг градоначалник (Трифун Костовски под итно да се смени);
- транспарентност;
- модернизација: Градот Скопје да изгледа како метропола;
- помалку криминал;
- безбедност;
- мир;
- поголема култура;
- концертни сали;
- подобра хигиена;
- подобри улици;
- подобра инфраструктура;
- подобар градски превоз (да има редовен ноќен градски превоз).

Да констатираме: Искажаните ставови не се однесуваат само на комуналната сфера, туку и на безбедносната сфера, на областа на културата, но и на управувачката структура и локалниот менаџмент (насочени кон нивно подобрување).

ФУНКЦИОНИРАЊЕТО НА ГРАДОТ СКОПЈЕ ВО НОВИТЕ УСЛОВИ Студија на случај

За истражување на функционирањето на град Скопје во новите услови предлагам да се употреби истражувачката метода студија на случај. Во тој контекст ќе биде соодветно запазена феноменологијата и специфичноста на градот Скопје како целина.

Во делот што следува ќе биде подробно прикажана студијата на случај како засебна истражувачка метода.

Дефинирање и базични одредници на студијата на случај

Студијата на случај се определува како вкупност на емпириската искусвена евиденција, проследена низ детална и обемна елаборација на одбраниот или одбраните случаи. Во студијата на случај соодветно се аспектира контекстуалниот аналитички и детализиран опис на дефинираниот случај или случаи.

Студијата на случај претставува „емпириско истражување што го истражува феноменот во рамките на реалниот-животен контекст и се упатува на ситуацијата во која границите меѓу истражуваниот

феномен и контекстот, опкружувањето не се јасно видливи” (Роберт Јин 1993:59) Студијата на случај се избира како истражувачка метода кога предметот или случајот (феноменот) на истражување не е јасно одвоив и раздвоив од средината на своето постеење. Студијата на случај претставува заокружена целина која има јасно дефинирана просторна и временска рамка, односно прецизно утврден фокус на интерес.

Студијата на случај го истражува дефинираниот случај во неговиот општествен контекст (земајќи го предвид внатрешното делување на речиси сите фактори врз истражуваниот случај), следејќи го неговиот развој, притоа користејќи различни видови на извори на податоци, како и различни методски постапки на собирање и интерпретирање на собраниот емпириски материјал.

Бројни се опасностите коишто примената на оваа метода би ја довеле пред сериозни предизвици и би ја намалиле нејзината употребна вредност. Општата аналитичка стратегија, претставува вовед во протоколот за студијата на случај, како и развивањето на основни обрасци за формирање на базата на податоци. Протоколот на истражување ги содржи главните точки поврзани со општиот приод кон студијата на случај. Во него прецизно треба да бидат наведени и образложени методските постапки, коишто ја продлабочуваат анализата на истражуваниот случај.

Особена вредност на студијата на случај треба да претставува токму собраната и обработена емпириска евиденција, вообличена во базата на податоци за истражуваниот случај, којшто треба да овозможи формирање на база којашто треба да се користи не само за дадениот случај, туку и да има можности за дополнителна анализа.

Истражувачкиот план е почетната точка од истражувачката стратегија за примена на студијата на случај. Логичката база на истражувачкиот план треба да одговори на клучните прашања кои се однесуваат на поврзувањето на емпириските податоци со воведните, почетните прашања во истражувањето и, секако, со заклучоците.

На прашањето дали може да се развијат генерализации, особено во поединечните студии на случај, следува одговорот дека многу веројатно може да се развијат генерализации, но тие да не можат да ја издржат строгоста на статистичките, односно експерименталните постулати. Треба да се нагласи фактот дека генерализирањето во студијата на случај не се одвива, односно не се случува на статистичко рамниште. Но, зголемувањето на квалитетот на генерализациите би се развило, доколку генерализациите се

изведуваат на цели групи методи на случај, таканаречени кластери или пак повеќе студии на случај за одредена појава.

Примена на студијата на случај

Студијата на случај, за да биде научна истражувачка метода, треба да ги исполни четирите базични научни принципи: прецизност, систематичност, објективност и зафаќање на одреден степен на општост и воопштување. Современата наука фундирана на рационалниот филозофски сегмент, значи дека методологијата е дел од применетата епистемологија, односно логика. Истражувањето на општествената реалност, според научната елаборација, се темели на детерминистичкиот, гносеолошкиот односно аксиолошкиот фундамент, што значи во општествената средина случувањата имаат одреден ред, дека може да се сознаат и секако дека истите треба соодветно да се вреднуваат. Научното сознание треба да се дистанцира од здраворазумското и да се засновува на научните закони, коишто претставуваат логични и прецизни постулати на осознаената општествена реалност. Во тој контекст законите се принципите, врз основа на кои функционира општествената реалност, а теоријата претставува поширока експликација на истите, односно одговара на прашањето зошто тоа се случува. Теоретската база, развиена низ повеќе научни закони, претставува „динамична“ категорија којашто постојано се продлабочува и која ги верифицира или отфрла толкувањата и предвидувањата врзани за актуелните настани. Студијата на случај се употребува во фаза на развивање на теоретскиот пристап на одредена наука, а секако и за верифицирање или пак за отфрлање на одредени теоретски претпоставки, проследени низ развиена хипотетичка рамка.

Во студијата на случај како систематична, синтетична и детална анализа на општествениот контекст, во кој се одвива случајот, настанот, може да биде засебна целосна метода, но исто така и помошна, односно само една методска техника, којашто го образложува, опишува, објаснува или пак е дел од искусствената, емпијарска евиденција за истражуваниот предмет.

Најпогодно студијата на случај се употребува за предмети на истражување коишто треба да се „зафатат“ во нивната длабочина и, секако, кога е неопходно да се направи увид на актуелниот општествен контекст кога се случува истражуваниот случај. На пример, доколку се јави потреба да се опише, на пример, примената на одредена новина во една општина, неопходно е меѓу другото да се направи детален и длабински опис на имплементацијата во истата. Деталниот и длабински опис во овој случај, составен од

податоци добиени директно од теренот, најпогодно се изведува со студија на случај. Дескрипцијата на општествениот контекст станува суштинска нишка на студијата на случај.

Логичката постановка на студијата на случај особено е полезна за евалуација на применети програми и политики во општествената заедница. Имено, основата на којашто истиот почива постулирана е на централното прашање, односно логичката шема за поврзување на причините и ефектот што ги поврзува изведените интервентни постапки со очекуваните резултати. Непосредната имплементација на предложената програма во една заедница, секако доловена низ вистинскиот живот предметен во студијата на случај ги покажува реалните аспекти на јавната политика, односно нејзината евалуација.

Студијата на случај може да ги илустрира типичните појави на дадената теоретска рамка, а соодветно може да ги илустрира и отстапувањата коишто следат одредена теорија.

Особена употребна вредност на студијата на случај претставува нејзината систематизирана и класифицирана емпириска материја, којашто претставува вреден материјал за споредбена анализа, за дополнителна доработка, за илустрација, за феноменолошко и функционално објаснување на општествената реалност. Тоа богатство на материја, тоа запирање на момент на општественото случување, за еден одреден или повеќе случаи, може да се искористи за дополнителни истражувања, за потполнување на оцената и процената на дадената реалност.

Градот Скопје како студија на случај

Бидејќи во рамките на проектот “Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење” не беше до крај реализирана проектната тема под наслов „градот Скопје во нови услови”, туку само делумно во рамките на 10 општини од Градот Скопје, оправдано е да се продолжи со реализацијата на оваа проектна тема како нов проект, со поинаква методологија која би била примерена за овој тип на општини (како метрополска општина) со примена на истражувачката метода-студија на случај. Во тој случај се налага примена на неколку фази, од која првата би била т.н. собирачка (односно пилот-истражување). Во таа рана фаза можат да се користат достигнатите резултати од емпириските истражувања на веќе реализираниот проект кој содржи некои резултати (ставови и мислења на жителите на ЕЛС). Значи, постојните резултати би се третираше како почетни сознанија за натамошното проектирање на

градот Скопје како единствена студија на случај, со сета негова комплексност како уставна и законска институција.

Главното истражување треба да следи после пилот истражувањето, бидејќи самата материја поради единственоста и комплексноста преферира најпрво да биде пробно сондирана.

Всушност, самото пилот истражување има за цел да се направи база на податоци (актуелни и важечки за Скопје како посебна ЕЛС), но и да се тестираат новоконструирани инструменти, со цел тие да бидат селектирани, но и надополнети како истражувачки инструментариум на главното емпириско испитување.

Познато е дека секоја локална самоуправа (истовремено како локална, но и административно-територијална заедница) ги опфаќа следните конститутивни елементи: територијата, населението, институциите, комуникациите и соодветен систем на самоуправноста (самостојноста на ЕЛС во однос на централната власт (пред сè, во однос на на самостојниот делокруг).

Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа има статус на главен град на државата, што го разликува од другите ЕЛС. Бидејќи Република Македонија има едностепена организација на локалната самоуправа (во континуитетот од 1965 година), таа едностепеност се применува и кај градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. За градот Скопје истовремено важат два закона - Законот за локалната самоуправа и Законот за Градот Скопје. Бидејќи не се работи само за важењето и примена на еден системски закон, туку за два прописа, тоа овозможува, покрај другото, да се јаваат паралелизми, да не е можна интермедијалност, да се појави супремација на општините во рамките на градот Скопје, потоа, конфликти со различна етиологија (меѓуетнички, меѓуинтересни, и други).

Во поранешните истражувања за функционирањето на градот Скопје (од 1990 до 1992 година) организирани во рамките на ИСППИ, биле забележени судири на релација Градот Скопје – постоечките општини (во фазата на централизацијата, и т.н. рана фаза на партизација и политизација на општинските претставнички структури и на општинската администрација). Со усвојувањето на уставните измени во 2001 година, како и со трите административно-територијални поделби, чии импликации не се објективизирани низ различни научни проекти (со интердисциплинарно значење), постои широко подрачје во материјата, а особено во поглед на испитувањето на ефектите од поинаквото позиционирање на граѓаните-жителите во рамките на институциите на локалната самоуправа и на локалната демократија. Тука се мисли пред сè на развивањето на концептот јавно – приватно во рамките на општините и

на градот Скопје. Бидејќи граѓанинот е во фокусот на истражувањето како избирач и корисник на јавните услуги од локално ниво и значење, во пилот истражувањето тој ќе се дефинира како основна група. Во истражувањето ќе биде применета студијата на случај, бидејќи се истражуваат актуелните настани. Но пред да се започне со примената на инструментариумот, неопходно е да се направи т.н. лична карта на општините во рамките на Градот Скопје, како и на самиот град, во поглед на следните индикатори:

- просторот во км во однос на општините и градот, и во однос на соседни општини;
- бројот и социодемографската структура на населението;
- инфраструктура во км и според објектите;
- институции (претставнички, јавни служби, НВО, странски претставништва и служби, итн.);
- бизнис сектор (организации-видови);
- јавни служби (КЈП и јавни установи) на ниво на г. Скопје и на ниво на општините во рамките на градот Скопје;
- месна самоуправа (број);
- референдуми и граѓански иницијативи (според бројот во претходната календарска година);
- склучени јавно-приватни партнерства (според бројот и субјектите во претходната календарска година);
- претставнички органи-совети и градоначалниците (структура-социодемографска и партиска) според општините и г. Скопје;
- употреба на јазиците (според општините);
- локална администрација (општинска и на ниво на градот Скопје според правичната застапеност и социо-демографска структура), организациони единици, делокруг според статутот;
- економски развој, рурален развој, социјален развој (според програмите и плановите - едногодишни и повеќегодишни).;
- меѓуопштинска соработка;
- меѓународна соработка;
- ставови на жителите и на претставничката структура на Градот Скопје за сите претходно наведени објективни индикатори.

Врз база на добиената база на податоци за градот Скопје понатаму се реализира главното истражување, Градот Скопје како

студија на случај. Приодот е монографски, што значи дека пона-таму е можна примена на компаративната метода.

ЗАКЛУЧОК

Системот на локална самоуправа инкорпорира бројни институти (уставни и законски) коишто можат да бидат и предмет на различни видови проекти (научни, апликативни, и сл.). Секој од проектите применува соодветна методологија со којашто се воспоставува систем на хипотези и индикатори, и се предвидува определен примерок, како и примена на адекватни истражувачки методи.

Врз основа на емпириската евиденција се изработуваат научноистражувачки извештаи или студии. Емпириската материја за локалната самоуправа е дефицитарна и затоа е неопходно таа да се збогатува со нови проекти и студии. Веќе констатиравме дека најмалку проекти има од материјата за градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. Иако се обидовме градот Скопје да го истражуваме врз иста методолошка рамка како и другите ЕЛС, констатиравме дека тоа е невозможно, бидејќи Градот Скопје има статус на посебна единица на ЕЛС и статус на главен град на државата - Република Македонија. Затоа и се предлага тој да биде посебно третиран во рамките на нов проект кој ќе се базира на методата студија на случај.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

Bassegy, M. *Fuzzy Generalization: An Approach to building Educational Theory*, Paper presented at the British Educational Research Association Annual Conference, The Queen`s University of Belfast, Northern Ireland, 27th-30th August, 1998.

Bogdanovic, M. *Metodoloske studije*, Institut za politicke studije, Beograd, 1993.

Chima, S. J. *What`s the Utility of the Case-Study Method for Social Science Research? A Response to Critiques from the Quantitative/Statistical Perspective*, Paper for Annual meeting of the American Political Science Association, September 1-4, 2005.

Kohn, T. L. *Methods in Case Study Analysis*. The Center for Studying Health System Change, Technical Publication No.2, June 1997.

Stake, R. E. *The art of Case Study Research*, Sage Publications, Thousands Oaks, CA, 1995.

Stake, R. E. *Multiple Case Study Analysis*, New York, NY, Gilford Press, 2005.

Yin, R. K. *Application of Case Study Research*, Second edition Sage Publications, Thousands Oaks, CA, 2003.

Yin, R. K. *Case Study Research: Design and Methods*, Third edition Sage Publications, Thousands Oaks, CA, 2002.

Дејан Витански

СЛУЖБЕНИЧКАТА ЕТИКА ВО ОПШТИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

АПСТРАКТ

Во текстот, на еден интегриран начин, со комплементарна примена на пристапите на правната наука и социологијата, се прави обид да се разгледаат нормативните и позитивните аспекти на отелотворувањето и идентификацијата на една нова службеничка етика. Овој релативно нов елемент од севкупната деловна етика на професионалниот развој на индивидуите, но и креирање на културата на приемчивост и достапност до носителите на јавните служби во нашето општество, се разгледува во светлото на неопходните реформи на правно-политичкиот но и пошироко, општествениот систем во Република Македонија. Претпоставувајќи подлабоки промени, не само во законските решенија за регулирање на конкретната проблематика, туку и во вредносниот систем и секојдневното поведение на службениците, текстот се обидува да понуди широкоаголен поглед за императивот на општиот реформски процес, кој во делот на административните служби во нашата држава треба да резултира со професионален, деполитизиран, етички профилиран и сервисно ориентиран службенички систем. Како таков, овој систем би требало првенствено да биде во функција на ефикасно остварување на правата, интересите, но и на обврските на граѓаните и правните субјекти.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: етика, морал, службеничка етика, државен службеник, општинска администрација, етички кодекс.

ЕТИМОЛОШКО И ПОИМОВНО ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА ЕТИКАТА

Во секојдневниот живот и во општествената комуникација, луѓето често се среќаваат и го употребуваат терминот етика. Неговото остензивно определување сигурно води кон забелешката дека етиката служи за научно истражување на моралот, односно, дека етиката е наука за моралот. На преминот од еден општествен систем во друг, кога е повеќе од забележлив моралниот вакуум, а постоечките екстензивни вредносни системи еродираат, најрелјефно се оцртуваат мисперцепциите и спротивставените стојалишта и толкувања на одредени поими и облици на општествена свест. Една таква општествена свест - со која се регулира дел од општествените односи - без сомнение е моралот. На почетокот вреди да се одбележи дека, различните определби на моралот денес, во најчест случај произлегуваат од дебатите за содржината на истиот, при што основната дихотомија присутна во постоењето на доброто и злото како основни дефиниенци на моралот, е само структурален предуслов кој треба да биде присутен. Како такви тие претставуваат само рамки кои треба да бидат пополнети со соодветен супстракт, при што најчесто се појавуваат сериозни проблеми околу контекстот во кој одредена вредност или постапка се сметаат за добри односно лоши. Социолошката диоптрија при изучувањето на појавата на специфичните облици на општествената свест, и типичните обрасци на поведение кои израснуваат во одреден (микро) социокултурен контекст (во случајот службеничкиот слој) бележи долга традиција, која на посистематски начин започнува со Веберовото истражување на бирократијата во државната управа и со Мелсовото воочување на олихархиските тенденции во политичките партии. На ова микро ниво на социолошката анализа, овие но и многу други подоцнежни студии, бележат карактеристичен сет на сознанија со кои денес е возможно подлабински да се идентификуваат одредени појави и односи меѓу социјалните актери. На еден посистематски начин, конкретната проблематика денес се развива во рамките на социологијата на организациите и донекаде во рамките на социологијата на трудот. Она што веројатно најмногу би го интересирало социологот во истражувањето на процесот на отелотворувањето на службеничката етика, со оглед на дадената општествена актуелност најверојатно би биле елементите на појавата на морален релативизам кај службеничкиот слој во текот на повнатрешнувањето на новата службеничка етика и изнаоѓањето на влијанието на општественото опкружување и дотогашните практики врз усвојувањето на нови модели на професионално поведе-

ние. Во таа насока, не би било прв пат социологот со резултатите од своите истражувања да изнесе „изненадувачки“ податоци околу природата на меѓучовечките односи во одреден колектив и моралната заснованост на карактеристичните и закостенети траектории на професионален развој. Илустрацијата со екскомуникацијата од страна на колегите заради „неетичкото поведење на безобразниот“ службеник, кој се дрзнал да бара унапредување во професијата без соодветна партиска книшка и соодветен партиски стаж, само ја потврдува неретко непријатната улога на социологот да ги дијагностицира секвенците на промена на моралните кодекси на поведење и инвертираните етички критериуми за општествено прифатлив успех.

Во основното, етимолошко определување, поимот етика е од грчко потекло и е составен од два збора: *ethos* - обичај и *ethicos* - морален.

Етиката во основа претставува наука за моралот, која има за задача да не запознае со тоа што е морал и кои се неговите компоненти, односно таа е збир на морални принципи и вредности кои го менаџираат поведението на човекот, определувајќи ги позитивните и негативните аспекти на неговото размислување и однесување (Витански, Д, Статусот на државниот службеник во Република Македонија, ЛАБКОМ, Скопје, 2008, стр.67).

Во своето формално значење, етиката е гранка на филозофијата која се занимава со систематска анализа и со разбирање на моралните проблеми, и со анализа што е тоа што работите ги прави правилни или погрешни (Frankenna, William K. *Ethics* Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall, Inc, 1963, стр.3).

Според Франкена, етиката е социјален инструмент што ни дава насоки во однос на методите на анализа, за рационално да го разгледаме нашето морално дејствување и да увидиме како би требало да се однесуваме во животот (*ibid*, 5).

Моралот често се користи како синоним за етиката, но сепак во науката преовладуваат ставовите за нивно раздвојување и разликување.

Етиката, во извесна смисла, е поширок поим од моралот. Моралот претставува одредена практика на однесување, односно збир на напишани правила што ги усвојуваме во и од семејството, училиштето и пошироката средина, а кои определуваат што е правилно а што е погрешно, додека пак етиката ја означува филозофијата на моралот и спрема него се однесува како и секоја друга наука спрема својот предмет на истражување.

Моралот (најчесто - наша заб.) ги штити постоечките општествени односи, без притоа да ги преиспитува, додека етиката

се занимава со причините за оправданоста на одредени воспоставени стандарди за однесување и дејствување (Tanovic, A, *Etika i politika*, Beograd, 1980, стр.44).

Етиката во својата општествена ангажираност, како применета наука, вложува напори за создавање морално добро општество, давање на соодветни насоки кон остварување на благосостојбата, среќата и на достоинството на своите членови.

Етичкиот систем во себе ги инкорпорира универзалните вредности и доблести, како што се: еднаквост, правда, праведност, вистина, достоинство, чест, заедничко добро, одговорност, и сл.

Етиката е коресподентна, но и во добар дел дериват на општоприфатените социјални норми и практики. Во своите правила и нормативи, таа определува кое однесување е добро а кое лошо, и многу поважно во процесот на општествена интеракција помеѓу социјалните актери, таа определува дали нашето односно неговото или нејзиното однесување е етички исправно и прифатливо или не. Претпоставката за ваквиот дијалошки карактер на етиката, само укажува на еластичноста и динамичноста на поведенијата кои се прифаќаат за морално исправни односно неисправни.

Етиката ни дава критериуми според кои можеме да утврдиме дали нашите одлуки и активности се правилни или погрешни, и тоа во однос на: прво, она што го правиме; второ, како го правиме тоа; трето, зошто го правиме тоа, и четврто, кои се резултатите од она што е направено.

Со оглед на фактот што како примарна задача и *raison d'etre* на општинската (државната) администрација е задоволувањето на непосредните интереси на граѓаните, може да се констатира дека највисок критериум за етичност претставува задоволувањето на јавниот интерес. Во тој правец, степенот односно нивото на кое администрацијата одговара на потребите на граѓаните, односно го задоволува јавниот интерес, поведението на администрацијата се означува како етично или неетично.

За разлика од законите, кои го апострофираат она што не треба да се прави, зашто во спротивно акциите во таа насока ќе бидат санкционирани, етиката обезбедува позитивен аналитички пристап во барањето на причините зошто нешто треба да се прави (Јавна политика во Средна и во Источна Европа: теории, методи и практики, ФИОМ, Скопје, 2005, стр.191).

Кога етичките принципи се вградуваат во законите, тие добиваат карактер на општи и задолжителни стандардизирани правила на однесување.

Во најголем дел, повнатрешнетите морални начела според кои индивидуата се раководи во секојдневните односи со другите,

се дел од нејзината ментална матрица. Овие начела најчесто се напишани и немаат задолжителен карактер, односно не постои извесност од санкционирање од страна на државата при нивното непочитување и кршење, иако соодветните „казни“ за непридржувањето или непочитувањето на овие норми подразбира поинаков вид на санкции односно казни: нарушен углед, екскомуникација, и сл.

Правниот интерес за етичките односно моралните начела, произлегува од потребата да се поврзат и неетичките дејствија на индивидуите (во овој случај службениците) како правносечки субјекти, и како такви тие се предмет на внатрешно службена контрола. Од друга страна, социолошкиот интерес за неетичкото поведение на службениците повеќе се занимава со фидбекот на овие постапки, поточно, како општеството реагира на неетичкото поведение (и во најчест случај злоупотребата на службената позиција од страна) на службениците. Граѓаните и медиумите треба да бидат најгласните критичари во случаите на флагрантно кршење и непочитување на (претпоставените) етичките правила за однесување на службениците.

Облиците кои може да ги поприми неетичкото поведение на службениците најчесто се идентификуваат во незаконското, несовесно, нестручно и непрофесионално работење, пристрасен и селективен однос кон странките, злоупотреба на службената положба и статусот заради лична корист, безобзирно однесување на работното место и во приватниот живот. Овие и ред други постапки и поведение на подолг рок, резултираат со зголемување на недовербата на граѓаните во авторитативноста и функционалноста на институциите.

Одредена дејност или поведение на државниот службеник можат да бидат неетички, но тоа не мора да значи дека истовремено мора да бидат и незаконски. Тоа е случај кога законите содржат правни норми кои се користат за остварување на неетички цели, при што законите може да служат како параван или изговор за непридржување кон етичките обврски и стандарди (ibid, стр.196).

Лошите законски решенија, кои не кореспондираат со духот на новото време и не содржат гаранции и стандарди за заштита и остварување на човековите права и слободи, може да се осовременат и модернизират со помош на силни етички кампањи кои би овозможиле нормативно и институционално етаблирање на универзалните етички доблести.

Постојат неколку користи од применувањето на систематски утврдена етика за службениците:

- етиката дава силен импулс во развојот и зацврстувањето на демократско, сервисно и пазарно ориентирано општество;
- етиката го одржува нивото на моралот, особено за време на посериозни општествени промени, политички турбуленции и економски транзиции;
- етиката го поттикнува професионалното и одговорно работење и однесување
- етиката служи како еден вид гарантен механизам дека работните активности во одредена организација се одвиваат во рамките на легалното;
- етиката преку едукација и морална индоктринација помага во намалувањето на криминалот;
- етиката го насочува поведението на поединците кон почитување на постоечките норми во општеството, и кон остварување на јавниот интерес;
- етиката придонесува за создавање на позитивен имиџ на администрацијата во јавноста, и сл.

СЛУЖБЕНИЧКАТА ЕТИКА ВО ОПШТИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Службеничката етика претставува збир на општоприфатени општествени правила, принципи и стандарди на однесување, до кои треба да се придржуваат државните службеници во извршувањето на своите законски пропишани должности.

Професионалната етика ги опфаќа стандардите на однесување на службениците спрема работата што ја извршуваат, спрема луѓето со кои работат и соработуваат (колегијалност и кооперативност), спрема граѓаните и правните субјекти со кои доаѓаат во контакт, како и спрема општината во чии што рамки работат.

Односот на државните службеници спрема граѓаните е одреден со претпоставката дека, административните кадри извршуваат одредена стручна работа која е од јавен интерес, односно претставува потреба на локалната самоуправа.

Во однос на субјектите надвор од општината со кои стапуваат во контакт, државните службеници се должни да го почитуваат нивното достоинство, како и да се однесуваат спрема нив во согласност со општо прифатените норми на општествено однесување.

Учтивоста и културните манири во комуникацијата помеѓу државните службеници и граѓаните се одраз на општото културно ниво на одредена заедница. Меѓутоа, културното ниво не се раз-

вива автоматски, па затоа едуцирањето на службениците треба да претставува трајна задача на општинските административните органи, особено во средините каде што културното ниво се наоѓа во рудиментирана фаза.

Една од претпоставките за исправни односи помеѓу државните службеници и граѓаните е и информираноста на јавноста за работата на општинската администрација. Поради тоа, локалната самоуправа мора да му посвети посебно внимание на систематското и транспарентно информирање на граѓаните за своите активности.

Државните службеници својот однос спрема граѓаните треба да го темелат врз начелото на рамноправност и еднаквост. Акцентот на ова начело се става на барањето, општинската администрација никого неправедно да не фаворизира или, пак, оштетува при давањето на своите услуги. Значи, материјалниот, општествениот или политичкиот статус треба да се апстрахираат и да не влијаат врз позицијата на оној што треба да остварува некакви права или обврски пред органите на општинската администрација.

Во однос на општинската административна служба во чии што рамки работи, државниот службеник е должен да искажува верност и лојалност спрема остварувањето на нејзините цели, до граница која не го загрозува неговиот личен и професионален интегритет.

Во однос на луѓето со кои работи, државниот службеник е должен да се однесува колегијално и да биде кооперативен во соработката со нив. Другарскиот однос во службата, пред се, треба да претставува човечки однос на меѓусебно помагање и респектирање, што пак, од друга страна, не треба да значи развивање на неформални групи- клики и групна изолација (Пусиќ, Е, Наука о управи, Загреб, 1993, стр.211-215, исто и Љилѓиќ, С, Управно право, Белград, 1995, стр. 37).

Односот на државниот службеник кон работата што ја извршува би требало да биде одреден со неговиот интерес за својата струка, задоволството од работењето и развојот на неговите способности кон слободно одбраното занимање. Притоа, државниот службеник е должен совесно, одговорно и стручно да ги извршува работните задачи што му се доверени (Стјепановиќ, Н, Управно право, Белград, стр.370).

Општинската администрација треба на секој свој член да му пружи можност за развој. Тоа може да го постигне доколку: 1. овозможи службеникот да се чувствува сигурен, заштитен и рамноправен со другите и да гледа развојна перспектива во поглед на наградувањето и на унапредувањето, при што работните задачи би

му претставувале предизвик за вложување на своите знаења и вештини; и 2. административната служба мора да му претставува темел на службеникот за остварување на неговите успешни резултати.

Н. Симон наведува три причини за ангажирање на административните кадри: 1. личното задоволство, кое директно произлегува од остварувањето на организационите цели; 2. личната стимулација која ја дава организацијата, а која е во врска со големината и прогресот на организацијата; и 3. личната корист или благодат од организацијата (Simon, H, *Inducements and Incentives in Bureaucracy*, 1952, стр. 327).

Во овој контекст, етиката на службеникот кој во општинската административна служба гледа само извор на приходи (трета Симонова категорија) ќе биде на понизок степен од етиката на оној кој својата работа првенствено ја гледа како соработка со луѓето со кои со задоволство работи и со кои го врзува заедничката лојалност. На уште повисоко етичко ниво ќе биде мотивацијата на оној службеник, кој до таа мера се идентификувал со организациските цели, што единственото задоволство во работата за него извира од успешното остварување на тие цели.

Неопходна е широка континуирана акција во мобилизирање на сите расположиви ресурси на локално ниво за афирмирање на етичките стандарди и нивно устоличување на пиедесталот.

Клучна улога во долгорочното оформување и негување на етичкиот систем треба да имаат социјалната средина, религијата, образованието, културата и традицијата, кои непосредно влијаат врз филозофијата на размислување и однесување.

Пожелно е практикувањето на етиката да почне одгоре па надолу, од врвот па се до подножјето на општинската административна пирамида. Тоа значи дека раководните структури, преку нивните ставови и вредности, треба да бидат едни од главните протагонисти во промовирањето на етичките норми и во настојувањето општинската администрација и вработените да се однесуваат етички. Раководните државни службеници, создавајќи благопријатен амбиент на работење, треба да придонесат за позитивна идентификација на вработените со етичките начела, зашто не е доволна само етичноста на мал број службеници, туку потребна е клима која ќе овозможи виреење на етичката култура на целиот локален административен простор.

ЕТИЧКИ КОДЕКСИ

Кодексите на однесување содржат принципи и стандарди што ги обврзуваат вработените во општинскиот административниот сектор да постапуваат на начин кој е во прилог на граѓанските интереси и очекувања. Со овие кодекси се поставуваат контурите на ефикасно, чесно и професионално однесување. Тие многу често се користат и како механизам за спречување и превенирање на корупцијата.

Интенцијата на општинските администрации треба да биде изработување на Етички кодекси во кои би се инкорпорирале т.н правила на добро однесување. Нивната цел би била, јавните должности и одговорности да бидат извршувани од страна на нивните носители врз основа на закон, професионално, непристрасно, ефикасно и во согласност со јавниот интерес.

Донесувањето на етички кодекси претставува најчест механизам за институционализирање на етичките стандарди во соодветните органи.

Со кодексите се артикулираат и апострофираат неприфатливите однесувања, но истовремено се нуди визија кон која треба да тежнеат државните службеници во локалната самоуправа за успешно и ефикасно да ги задоволат барањата на клиентите.

Постоењето и придржувањето кон јасно дефиниран сет на етички правила содржани во Етичкиот кодекс е нужниот предуслов врз кој почива секој современ и функционален општински административен апарат. Етичките правила треба да се имплантираат во менталниот код на државните службеници во општинската администрација, а оваа интернализација на отелотворениот морален кодекс за однесување на службениците, е само почетен импулс од посложениот процес на негово пенетрирање и во останатите сфери на општинското функционирање.

Официјално напишаните правила систематизирани во етички кодекс не се гаранција дека државните службеници ќе ги почитуваат и применуваат во своето работење. Придржувањето на етичките стандарди има поголеми допирни точки со менталниот код на службениците, отколку со постоењето на пишаните принципи. Така, на пример, постојат земји, како Данска, Шведска, Холандија и Финска кои немаат етички кодекси во кои би биле инкорпорирани принципи за добро административно однесување, но сепак нивниот службенички кадар поседува поголема етичност од службениците во некои земји каде што постојат детално пропишани етички правила.

Во Република Македонија, одредбите на Законот за државни службеници содржат етичка компонента, и со нив се издигаат на законско рамниште есенцијалните етички стандарди кои треба да ги почитуваат државните службеници. Во овој закон се инкорпорирани основните етички правила, како: неутралност и независност, должност за извршување на наредбите од претпоставените, должност за чување службена тајна, лојалност, честост, и други.

Етиката е прифатена како општоважечки принцип кај сите важечки прописи од управно-процесната материја (Трајковски, д-р Димитрија, Примена на принципите на општата управна постапка во Република Македонија, 1/2006, Годишник на ИСППИ, Скопје, 234).

Важен елемент на етиката инфраструктура претставува и Законот за спречување на корупцијата, особено со неговата превентивна улога.

Со Етичкиот кодекс за државни службеници донесен во 2001 година се промовираат вредностите и стандардите за работење во државната служба. Тој е патоказ за морално исправно дејствување и однесување, и како таков претставува надградба на одредбите од Законот за државни службеници кои имаат етичка димензија. Етичкиот кодекс ги реafirмира принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност и лојалност при вршењето на службените должности. Во него, исто така, се нотирани етичките правила во врска со: непристрасноста; самостојноста во одлучувањето; злоупотребите на овластувањата и статусот на службениците; транспарентноста на информациите; политичката активност; конфликтите во врска со финансиските интереси; подароците и други видови корист; заштитата и економичното користење на државните средства; однесувањето во службата; однесувањето во приватниот живот; и, односите со јавноста (Етички кодекс за државните службеници, Сл. Весник на РМ, 96/ 2001). Но, во примената најчесто постои повреда на јавната етика. Доколку се тендира кон т.н. морална кристализација на македонското општество како идеал, неопходно е да се размисли за оживотворување на идејата за конституирање на единствен Државен етички комитет составен од лица со голем морален интегритет и углед кај корисниците (ibid. Трајковски Д., стр.236).

ПОДИГАЊЕ НА НИВОТО НА СЛУЖБЕНИЧКАТА ЕТИКА ВО ОПШТИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Од сите кризи, најтешка е моралната криза, кога честа станува непозната вредност на берзата на интелегенцијата, и кога етичкото и вредносно ниво е на дното на општественото скалило - деградирано, дехуманизирано и со доста примеси на примитивизам.

Морално руинираниот службенички кадар, кого го карактеризираат изместени етички и професионални норми и принципи ја продуцира кризата на правниот систем во целина, при што е мошне тешко да се ефектуираат императивите на правната држава.

Со разјадено и атрофирано морално и вредносно ткиво, нашиот општински административен систем не може да биде компатибилен со европските системи и да одговори на современите предизвици. Против ваквата состојба на декадентност, кога земаат се посилен замав одредени патолошко- деструктивни појави, кои доведуваат до ерозија на општествениот поредок во целина, мораме организирано да се бориме со сите расположиви потенцијали и со долгорочно, а не *ad hoc* користење на целокупниот правен, политички и економски инструментариум на заштита, притоа создавајќи клима на принципиелно, одговорно и етичко однесување, која би придонела ваквите појави да се санкционираат и сосечат во корен .

Во дисфункционални општини, со поматени морални и вредносни норми, за да се спречи етичката ерозија, освен доследната практична имплементација на законската регулатива, ќе биде неопходно да се преземат низа инструменти и постапки со кои ќе се неутрализираат непожелните манири и тенденции и ќе се обезбедат бенефиции за исправно однесување во општинската административна служба. Тоа најчесто се постигнува со: ефективно воспоставени механизми на контрола и одговорност, санкции за непридржување кон пропишаните правила, активно граѓанство кое ќе врши надзор, перманентна административна обука и едукација, солидни услови за работа, соодветно и праведно наградување со кое ќе се валоризира вложениот труд и инвентивност, континуирано издигнување на културното ниво и ослободување од анахроните предрасуди и навики, сè со цел практично да се оживотвори систем на вредности и стандарди кој ќе овозможи зголемување на довербата на јавноста во кредибилитетот и компетентноста на општинскиот административен апарат.

Стимулативните средства- како парични награди, одликувања, пофалници, меѓутоа и санкции кои треба да се изрекуваат за разни облици на одговорност- како дисциплинска, материјална, кривична, ќе имаат одреден ефект во правец на поголема ангажираност и ефикасност во работата на државните службеници во општинската администрација.

Паричното наградување претставува многу важен фактор во мотивирањето на службениците. Особено, во економски понеразвиените општински средини, материјалните стимуланси значајно влијаат на односот на службеникот спрема работата. Меѓутоа, ова не значи и дека службеникот ќе остане имун на корупцијата и нема да подлегне на материјалните искушенија.

Од друга страна, доколку државните службеници во општинската администрација пречесто и за најбанални грешки се санкционираат, тоа може негативно да се рефлектира на нивниот однос спрема работата.

Покрај овие два фактора, постојат и други кои може да имаат значителен ефект врз продуктивноста, односно врз квалитетот и квантитетот во работата на државните службеници, како што се: личното задоволство од работата, чувството на гордост и престиж од работењето во општинската администрација, хармонијата и пријателството во колективот, добрите односи на соработка и заемно респектирање со претпоставените, итн.

ГРАЃАНИТЕ ЗА СЛУЖБЕНИЧКАТА ЕТИКА

Општинската администрација, како составен дел на државната управа, но и како дел на локалната самоуправа, ги врши работите и ги остварува правата на бројни правни субјекти според принципите на процесното право (пред сè, на ЗОУП). Граѓаните но и нивните претставници (членови на совети на ЕЛС) имаат право да бараат од општината испорака на различни видови услуги согласно со законот, во точно утврдени рокови и со стандардни материјални содржини. Но, често пати, испораката не е навремена и е со несоодветна содржина. Емпиријата покажува дека членовите на советите се често незадоволни од работата на општинската администрација, но и граѓаните како корисници (и странки) исто така демонстрираат соодветно незадоволство.

Дури, се смета дека вработените (персоналот) се свртени само кон желбите и побарувањата на градоначалникот, а не кон потребите на граѓаните како носители на правото на локална самоуправа. Во тој контекст, релевантни се прашањата во врска со

остварувањето на релацијата граѓани- општинска администрација- членови на совети (на претставничкото тело на локална самоуправа).

Проектот „Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење” ни нуди само елементарни показатели за тоа како се остварува наведената релација, бидејќи таа не беше предвидена со методолошкиот пристап, туку евидентирана на конкретниот терен (по пат на интервјуто).

Истовремено, граѓаните (според анкетата од 2009 година спроведена на примерокот од 1800 граѓани), сметаат дека на општинската администрација и недостасува следното:

- Стручност (во 18 % случаи).
- Ажурност (исто така, во 18% случаи).
- Неполитизираност (во 12% случаи)
- Подобра комуникација (во 6% случаи).
- Почитување на етичкиот кодекс (во 2% случаи).

Наведените недостатоци можат да се оценуваат од етички (морален) аспект, но и од аспект на законските норми.

Но, доколку се осврнеме на другите резултати, ќе констатираме дека голем дел од граѓаните не може да оцени што и недостасува на општинската администрација (во 18% случаи), додека во помал број анкетирани граѓани сметаат дека на општинската администрација и недостасуваат следните објективни претпоставки за работа (само две):

- Поголеми законски надлежности (во 8% случаи).
- Подобри просторни услови и други работи (во 4% случаи).

Резултатите од проектот „**Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење**” претставуваат прв научноистражувачки чекор во проценувањето (од страна на граѓаните) што недостасува на општинската администрација. Во иднина посебно внимание треба да се посвети на релацијата граѓани-општинска администрација-службеничка етика. Оваа релација треба да се проучува на сите нивоа, а во рамките на системот на јавни служби сфатен во поширока смисла на зборот (како авторитативна, државна администрација, но и неавторитативната јавна управа која претставува организациско вршење на јавниот интерес и јавните услуги, итн.).

ЗАКЛУЧОК

Неодминлив дел од реформските зафати треба да биде длабинското морално реставрирање на општинската административна архитектура.

Етиката треба да претставува фундамент на организациско-функционалното реструктурирање и на моралното кристализирање на општинскиот административен апарат.

Етичкиот дух мора перманентно да циркулира низ целиот службенички организам во општините, со цел во активностите и одлуките на службениците да се демонстрираат фундаменталните и универзални етички доблести.

Неопходна е континуирана етичка едукација на општинската администрација, која треба да обезбеди успешно остварување на потребите на граѓаните и на другите правни субјекти, како и нивно задоволство од добиените услуги.

Етичките начела мора да го заземат приматот во општинскиот административно-организациски живот, со цел службениците успешно да ги совладаат општествените предизвици во насока на ефективна реализација на јавниот интерес, односно интересот на граѓаните.

Неопходно е воспоставување на низа научноистражувачки проекти преку кои ќе се проучуваат сите можни аспекти на службеничката етика како понова категорија на административното, односно службеничкото право.

РЕФЕРЕНЦИ:

Витански, Д, Статусот на државниот службеник во Република Македонија, (2008), Скопје, ЛАБКОМ.

Frankenna, William K. Ethics, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc, (1963).

Tanovic, A, Etika i politika, (1980), Beograd.

Јавна политика во Средна и во Источна Европа: теории, методи, практики, (2003), Скопје.

Pusic, Eugen, Nauka o upravi,(1993), Zagreb.

Lilic, S. Upravno pravo (1995), Beograd.

Stjepanovic, Nikola, Upravno pravo (1978), Beograd.

Simon, H, Inducements and Incentives in Bureaucracy, (1952).

Трајковски, Димитрија, Примена на принципите на општата управна постапка во Република Македонија (1/2006), Годишник на ИСППИ, Скопје, 229-237 (296).

Закон за државните службеници (пречистен текст), Сл. Весник на РМ, 108/2005.

Етички кодекс за државните службеници, Сл. весник на РМ, 96/2001.

Тони Поповски

МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА - можности за развој и перспектива -

АПСТРАКТ

Суштинска карактеристика на моделот на децентрализација во Република Македонија е симетричната децентрализација на надлежностите и асиметричната децентрализација на ресурсите. Како последица на избраниот модел, особено помалите општини се соочуваат со предизвици кои, меѓу останатото, се поврзани со нискиот степен на апсорпција на пренесените надлежности и ресурси, недоволно ефикасното и ефективно вршење на работите од децентрализирана надлежност, вклучувајќи проблеми поврзани со нискиот степен на инволвираност на засегнатите страни во подготовката и испораката на децентрализираните услуги, како и со опфатот и квалитетот на услугите. Заеднички именител на појавените проблеми (според достапните емпириски сознанија и показатели) е недостатокот од соодветен капацитет, особено на помалите и претежно рурални единици на локалната самоуправа. Во овој контекст, меѓуопштинската соработка претставува можно излезно решение за воочените проблеми.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: меѓуопштинска соработка, децентрализација, децентрализирани надлежности, единици на локална самоуправа, капацитет на единиците на локална самоуправа.

ВОБЕД

Успешното одвивање на реформата на системот на локална самоуправа, вклучувајќи го и процесот на децентрализација, претставува еден од најважните политички критериуми за напредување на Република Македонија во процесот на евроинтеграции и во интеграцијата во НАТО. Генерално гледано, повеќето трендови поврзани со процесот на децентрализација во Република Македонија се позитивни, вклучувајќи го зголемениот капацитет на единиците на локалната самоуправа. Сепак, после нецели пет години од трансферот на надлежностите и ресурсите од централно на локално ниво, развојот на капацитетот на единиците на локалната самоуправа за вршење на работи од децентрализирана надлежност сè уште претставува еден од клучните предизвици. Недостатокот од капацитет за испорака на децентрализирани услуги од страна на субнационалните власти е исто така идентификуван како суштински предизвик и во останатите 75 држави кои во изминатите 25 години го имаат започнато и го спроведуваат процесот на децентрализација.¹⁹

Воспоставената системска рамка за спроведување на процесот на децентрализација во Република Македонија ја карактеризира симетрична децентрализација на надлежностите во сите единици на локалната самоуправа и асиметрична децентрализација на ресурсите (установите, недвижните и движните добра, вработените и финансиските средства како дел од централните трансфери²⁰) во само еден дел од единиците на локалната самоуправа. Овој модел на децентрализација предизвикува проблеми кои меѓу останатото, се поврзани со нискиот степен на апсорпција на надлежностите и ресурсите кои се пренесени во десетина области²¹, како и други специфични проблеми поврзани со недоволно ефикасното и ефективно вршење на работите од децентрализирана надлежност, вклучувајќи проблеми поврзани со нискиот степен на инволвираност на засегнатите страни во подготовката и испораката на децентрализираните услуги, како и со опфатот и

¹⁹ Junaid Ahmad, Shantayanan Devarajan, Stuti Khemani and Shekhar: Decentralization and Service Delivery : World Bank Policy Research Working Paper 3603, May 2005, str. 2.

²⁰ Се однесува само на наменските и блок дотации, капиталните грантови и други надоместоци (за концесии, за користење на градежно земјиште) бидејќи процентот од ДДВ и персоналниот данок се распределува во сите единици на локалната самоуправа.

²¹ Надлежностите се нормирани со членот 22 на Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РМ, 5/02)

квалитетот на услугите. Заеднички именител на појавените проблеми (според достапните емпириски сознанија и показатели) е недостатокот на соодветен капацитет на единиците на локалната самоуправа. Помалите општини (особено оние со население под 5 000 жители) како и дел од претежно селските (рурални) општини (со население помеѓу 5 000 и 15 000 жители) изразуваат отворено незадоволство од постоечката состојба на наследени и нагласени диспаритети²² и од непостоењето на јасни и доследни механизми на фискално порамнување²³. Овие општини, бидејќи се во понезавидна (социо-економска) положба, се соочуваат со социјални и економски предизвици меѓу кои најзначаен е процесот на миграција на селското (рурално) население кон урбаните центри и поголемите општини, при што се конзервира на подолг рок моноцентричниот развој на државата и дополнително се влошуваат севкупните состојби во поголемите градски (урбани) општини, а особено во Градот Скопје.

Недостатокот од ресурси и соодветен капацитет на единиците на локалната самоуправа ги оневозможува помалите единици на локалната самоуправа да го апсорбираат севкупниот пакет на надлежности и да ги произведат и испорачаат сите услуги за своите граѓани. Поновите податоци и аналитички сознанија кои ќе бидат презентирани во труд, укажуваат дека и покрај постоечките можности што ги дава нормативната рамка за т.н. *outsourcing* на услугите по пат на обезбедување на договорни услуги од приватниот сектор, концесии и јавно приватни партнерства, приватизација на локалните јавни комунални претпријатија и склучување на спогодби/договори за меѓуопштинска соработка, за симетрична децентрализација на надлежностите, помалите, а особено селските (рурални) единици на локалната самоуправа се уште немаат соодветен капацитет.

²² Помалите општини (главно селските/руралните) се уште се соочуваат со проблеми во испораката на некои основни услуги за нивните граѓани, бидејќи (и покрај тоа што веќе постојат училишта и примарни здравствени установи) повеќето од нив немаат установи и основна инфраструктура во областите на социјална заштита и заштита на децата, културата, спортот и рекреацијата и спасувањето и заштитата на граѓаните и добра. Мора да се напомене дека такви установи и основна инфраструктура не постоеја во повеќето помали општини и пред процесот на децентрализација, па од таа причина не можеа да бидат предмет на трансфер на локално ниво, но се опфатени со политиката за рамномерен регионален развој.

²³ Распределбата на средствата од ДДВ не е сама по себе механизам за фискално порамнување (барем не теоретски), иако формулата за распределба која се применува во РМ практично функционира како единствен механизам за фискално порамнување.

ПРАВНО- ПОЛИТИЧКИ АСПЕКТИ НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА

Меѓуопштинската соработка претставува законска институција според важечкото законодавство на Република Македонија. Нејзината системска поставеност (врз основа на *lex specialis*) е воспоставена за прв пат во Република Македонија со усвојувањето на Законот за меѓуопштинската соработка во 2009 година.²⁴

Инаку, меѓуопштинската соработка во современата фаза (трета по ред, од 2002 година па до денес) на функционирање на системот на локална самоуправа се регулира со Законот за локална самоуправа, конкретно со чл. 14 на следниот начин:

„(1) Во вршењето на своите надлежности, општините можат меѓусебно да соработуваат;

(2) Заради остварување на заедничките интереси и вршење на заедничките работи од надлежност на општините, тие можат да здружуваат средства и да формираат заеднички јавни служби, во согласност со закон;

(3) Со цел за извршување на одделни надлежности, општините можат, исто така да формираат заеднички административни тела во одредени области, во согласност со закон;

(4) Општините можат да соработуваат и со единици на локалната самоуправа на други земји, како и со меѓународни организации на локалните заедници, како и да членуваат во меѓународни организации на локалните власти;

(5) Министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа води евиденција за остварената меѓународна соработка на општините, во согласност со закон.“²⁵

Покрај чл. 14 од истоимениот Закон за локална самоуправа, за остварување на МОС релевантни се уште и следниве одредби (членови) од овој Закон: чл. 15 според кој се утврдува правото на здружување на општините, потоа, чл. 61 со кој се нормира постапката за формирање и укинување на заедничката администрација, како и чл. 81 според кој постои законска можност за основање на Здружението на општини на Република Македонија (скратено ЗЕЛС).

²⁴ Закон за меѓуопштинската соработка, Сл. весник на РМ, 79/09.

²⁵ Во Поимникот на Законот за локална самоуправа, конкретно со чл. 2, точка 3. се определува значењето на изразот „Меѓународна соработка на општините“.

Со усвојувањето на Законот за меѓуопштинската соработка законски се дефинира МОС и се определуваат нејзините материјално-правни и процедурални аспекти. Овој системски Закон има право на ексклузивитет, како прв закон со кој се регулира општинската соработка. Тој има само 43 членови, од кои 3 се преодни и завршни одредби.

Со овој Закон се уредува следното: облиците, начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка; финансирањето на меѓуопштинската соработка; евиденцијата и надзорот над меѓуопштинската соработка, и други прашања од значење за меѓуопштинска соработка (чл. 1)

Законската дефиниција на МОС е содржана во чл. 2 од истоимениот Закон. Таа се определува на следниот начин:

„(1) Меѓуопштинската соработка, во смисла на овој закон, е соработка што се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели.

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

Според одредбите од овој Закон, воспоставувањето на меѓуопштинската соработка е во ингеренциите на општините кои преферираат да се здружат (на советот, градоначалникот и 10% од вкупниот број на избирачите според определена законска процедура која претпочита рамноправност во преговорите).

Меѓуопштинската соработка може да се остварува преку неколку облици, а тоа се: заеднички тела (работно тело и комисија и заедничко административно тело), заеднички јавни служби (заедничко јавно претпријатие и заедничка јавна установа), како и преку склучување договори за здружување на финансиски, материјални и други средства, како и за вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини (според чл. 9 од истоимениот Закон).

Со Законот се определуваат изворите за финансирање на МОС. Тоа се буџетите на општините, донации и спонзорства од физички и правни лица, како и други извори на приходи утврдени со закон. Меѓуопштинската соработка се поттикнува, следи и финансира од страна на Владата на Република Македонија на начин утврден со системскиот закон за МОС. Со чл. 31 од истоимениот закон се определуваат инструменти за поттикнување на оваа соработка. Тоа се следниве инструменти: неповратни грантови,

финансирање и кофинансирање на подготовка на анализи и студии во областите кои се од пошироко значење и интерес за вршење на дејностите во тие области и други инструменти во согласност со закон. Постојат два вида на надзори-надзор над воспоставената меѓуопштинска соработка (тој е во делокругот на општините што ја воспоставиле МОС) и надзор над спроведувањето кој го остварува Министерството за локална самоуправа. Министерството за локална самоуправа е должно да изготвува годишен извештај за остварување на МОС, кој се доставува до Владата на Република Македонија. За евиденцијата на МОС е надлежно Министерството за локална самоуправа.

Владата на Република Македонија е оној јавно-правен субјект кој ја контролира МОС, посредно преку ресорното министерство. Исто така, Владата на Република Македонија ја поттикнува, ја следи и финансира МОС, што значи дека таа може во примената да не биде доволно објективна и да нема ист однос кон сите МОС.

Иако формално-правно постои тријада во одлучувањето за воспоставување и развивање на МОС (претставници на локалната самоуправа- жители на општините - централна управна власт, т.е. Владата на РМ и Министерството за локална самоуправа), се претпоставува дека во законодавната примена ќе има исполитизираност и испартизираност во поглед на воспоставувањето и фаворизирањето на МОС. Најмалку, како и досега, ќе се слушне гласот на граѓаните- жители на ЕЛС. Всушност, појавите во воспоставувањето и остварувањето на МОС треба перманентно да бидат следени преку соодветни научни проекти.

Што прави Владата во последните две години во врска со МОС? Таа се ангажира околу спроведување на процесот на децентрализација 2008 – 2010, посебно во рамките на ревидираната програма во која ги има определено стратегиските цели за создавање поволни услови за остварување на МОС преку „приоритети“. Владините заложби одат во насока, утврдените приоритети да ги спроведуваат министерствата преку клучните мерки. Прво, да видиме кои се приоритетите, а потоа да ги проследиме клучните мерки.

Ресорните министерства и Владината комисија за меѓуопштинска соработка **приоритетно** ќе се ангажираат на следните работи:

- на создавање на сите неопходни услови за ефективно и ефикасно спроведување на Законот за меѓуопштинска соработка;
- на идентификување и дисеминирање примери на најдобра домашна практика како и најдобра практика од земјите-член-

ки на ЕУ и да спроведе трансфер на знаење и вештини за воспоставување на функционални облици на меѓуопштинска соработка;

- на поттикнување на меѓуопштинската соработка преку обезбедување на соодветни стимулации.

За овие приоритети се предвидуваат **соодветни клучни мерки**, а тоа се следниве :

- подготовка на акт со кој ќе се определат дејностите од пошироко значење и интерес, а за коишто ќе може да се издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка;
- подготовка на акт со кој ќе се определат поблиски критериуми за поттикнување и поддржување на меѓуопштинската соработка со дефиниран начин на распределба на средствата;
- подготовка на концепт на неповратен грант за поддршка на меѓуопштинската соработка и негово спроведување;
- подготовка на програма за градење на капацитети и трансфер на знаење на единиците на локалната самоуправа за воспоставување на облици на меѓуопштинска соработка;
- следење и утврдување на напредокот во меѓуопштинската соработка во земјата преку подготовка на годишен извештај и дисеминирање на примери на добра практика;
- воведување одредби во секторското законодавството со кои ќе се доуреди меѓуопштинската соработка, а особено владините грантови со кои ќе им се даде предност на општините вклучени во меѓуопштинска соработка за развој на инфраструктурата и за подобрување на пристапот и квалитетот на јавните услуги.

ИСТРАЖУВАЧКИ АСПЕКТИ НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА

Пред да се започне со емпириското испитување на основниот проблем (во случајот се работи за меѓуопштинската соработка- МОС), неопходно е да се тргне од генералната хипотеза- како основна водилка на секое научно испитување. Во проучувањето на МОС тргнавме од следната генерална хипотеза која гласи: „Развојот на капацитетот на администрацијата на единиците на локалната самоуправа како независна варијабла непосредно и пропорционално влијае врз зголемувањето (подобрувањето) на квали-

тетот на процесот на подготовка и испорака на децентрализираните локални услуги, како и на нивниот квалитет како финален производ, третирани како зависна варијабла и обратно: недостатокот од капацитет на администрацијата на единиците на локалната самоуправа непосредно и пропорционално влијае врз намалувањето на квалитетот на процесот на подготовка и испорака на децентрализираните локални услуги како и на нивниот квалитет како финален производ”.

Посебна хипотеза на истражувањето поврзано со меѓуопштинската соработка преку која се докажува генералната хипотеза е дека, квалитетот на процесот на подготовка и испорака на децентрализираните локални услуги, како и нивниот квалитет како финален производ зависи од состојбата на капацитетот на администрацијата во единиците на локалната самоуправа за (концесии, јавно-приватни партнерства, меѓуопштинска соработка и др.).

Поединечна хипотеза на истражувањето поврзано со меѓуопштинската соработка преку која се докажува посебната и генералната хипотеза е дека, недоволниот степен на искористеност на можностите за меѓуопштинската соработка (особено во помалите и руралните единици на локалната самоуправа), негативно влијае врз генералниот квалитет на децентрализираните локални услуги и генералниот квалитет на процесот на нивна подготовка. Позначајни индикатори на истражувањето:

- карактеристични пречки за меѓуопштинска соработка;
- број на единици на локалната самоуправа со склучени договори за формирање на заедничка администрација со друга единица на локалната самоуправа или група на единици на локалната самоуправа;
- преферирани области на меѓуопштинска соработка;
- капацитет за давање на услуги на соседните ЕЛС;
- проблеми во правната формулација на идеите поврзани со меѓуопштинската соработка.

Покрај анализа на достапните емпириски материјали поврзани со меѓуопштинската соработка како предмет на истражувањето а кои се однесуваат на основните карактеристики на нормативната и институционалната рамка на системот на локална самоуправа и процесот на децентрализација и постоечката состојба на капацитетот на администрацијата на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија, за спроведување на истражувањето²⁶ беше подготвен структуриран анкетен прашалник, кој во пе-

²⁶ Во текстот се користени два примарна извори на истражувањето, а тоа се, а) дел од податоците од анкетата која беше спроведена во единиците на локалната

риодот септември – ноември 2008 година беше пополнет од страна на администрациите на 67 единици на локалната самоуправа во Република Македонија.

Исто така, во текстот се презентираат резултатите од истражувањето на проектната тема: Меѓуопштинската соработка-состојби и перспектива (во рамките на проектот : „Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење” (во рамките на научната програма на ИСППИ, Скопје). Интересот ќе биде фокусиран само на неколку прашања, со цел тие да бидат некаков ориентир за органите на власта при градењето на политиката на МОС, како една од значајните претпоставки за секаков вид поврзување на ЕЛС од коешто полза ќе имаат, пред се нивните жители. Затоа се одлучивме да презентираме неколку мислења во врска со следните прашања:

- „Според Вас, во кои области треба да се фаворизира меѓуопштинската соработка?”
- „Кој орган или тело треба да има пресудно значење за развивањето и унапредувањето на меѓуопштинската соработка?”
- „Што во иднина треба да се направи во поглед на меѓуопштинската соработка?”

РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА

Во овој контекст, ќе бидат презентирани два вида на резултати.

Прво, објективни показатели во врска со поединечната хипотеза на проектот на Министерството за локална самоуправа (како ресорно министерство) коешто ги следи состојбите во доменот на локалната самоуправа, а во тие рамки и во МОС. Листата на

самоуправа²⁶ во Република Македонија во периодот септември - ноември 2008 година (а во која авторот на научниот текст учествуваше како истражувач, координатор на истражувачкиот тим и автор на анкетниот прашалник, како и на сите поединечни делови на аналитичкиот Извештај кои се однесуваат на заклучоците и препораките. Истата претставува б-та (редовна и последователна) анкета на Министерството за локална самоуправа); б) дел од резултатите од анкетата и интервјуто во единиците на локалната самоуправа (според утврден примерок на ЕЛС) во рамките на проектот „Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење“ (реализирана од страна на ИСППИ, Скопје како јавноправен проект на Министерството на образование и наука во периодот од 2006-2009 година).

индикатори претставува објективизирана состојба во поглед на МОС во сите ЕЛС на државата (67), и врз база на анализата се добиваат следните согледувања и констатации.

Индикатори (објективни состојби) на поединечната хипотеза се:

Постоечки (карактеристични) пречки за меѓуопштинска соработка:

Табела 1 Постоечки пречки за меѓуопштинска соработка

ОБЛАСТИ	ПРЕЧКИ	Многу важно (%)	Важно (%)	Помалку важно (%)	Без одговор (%)
1. СТРАТЕШКА	Различни општини имаат различни интереси, потреби, приоритети, итн.	46,3 (2008) 47,0 (2007)	26,9 (2008) 34,0 (2007)	10,4(2008) 14,0(2007)	16,4(2008) 5,0(2007)
	Општините претпочитаат самите да ги решаваат проблемите	34,3(2008) 40,0(2007)	40,3(2008) 40,0(2007)	7,5(2008) 15,0(2007)	17,9(2008) 5,0(2007)
	Општините повеќе внимание посветуваат на сопствените интереси отколку на заедничките	58,2(2008) 47,0(2007)	19,4(2008) 33,0(2007)	1,5(2008) 16,0(2007)	20,9(2008) 4,0(2007)
	Многу малку општини досега се соочиле со проблеми што ќе ги натераат да размислуваат за соработка за подобро справување со проблемот	31,3(2008) 31,0(2007)	28,4(2008) 42,0(2007)	22,4(2008) 21,0(2007)	17,9 (2008) 6,0(2007)
	Недостиг од стратегии и планови за долгорочен развој	53,7(2008) 59,0(2007)	22,4(2008) 24,0(2007)	7,5(2008) 8,0(2007)	16,4(2008) 9,0(2007)
2. ОПЕРАТИВНА	Општините се уште ги немаат сфатено заедничките придобивки од соработката	58,2(2008) 62,0(2007)	20,9(2008) 29,0(2007)	6,0(2008) 6,0(2007)	14,9(2008) 3,0(2007)
3. ОРГАНИЗАЦИСКА	Советите на општините сеуште не ги реализирале потребите за соработка	31,3(2008) 37,0(2007)	41,8(2008) 36,0(2007)	11,9(2008) 19,0(2007)	14,9(2008) 8,0(2007)

4. АДМИНИСТРАТИВНА	Недостиг од човечки ресурси	29,9(2008) 36,0(2007)	32,8(2008) 35,0(2007)	20,8(2008) 23,0(2007)	16,4(2008) 6,0(2007)
	Неадекватно обучени човечки ресурси кои треба да се вклучат	28,4(2008) 35,0(2007)	40,3(2008) 38,0(2007)	14,9(2008) 21,0(2007)	16,4(2008) 6,0(2007)
5. ФИНАНСИСКА	Недостиг на финансиски ресурси	73,1(2008) 76,0 (2007)	10,4(2008) 19,0(2007)	3,0(2008) 4,0(2007)	13,4(2008) 1,0(2007)
6. ПРАВНА	Не сосема задоволителна секторска правна рамка	31,3(2008) 31,0(2007)	35,8(2008) 46,0(2007)	13,4(2008) 14,0(2007)	19,4(2008) 9,0(2007)
	Одредбите за меѓуопштинска соработка од Законот за локална самоуправа бараат натамошна елаборација	37,3(2008) 36,0(2007)	38,3(2008) 42,0(2007)	6,0(2008) 13,0(2007)	17,9(2008) 9,0(2007)

Извор: Интегрален Извештај од б-таша анкета во единиците на локалната самоуправа во Република Македонија, ноември 2008 г., стр.129

Како што може да се види од наведената листа, (табела) погоре, 58,2 % од анкетираниите единици на локалната самоуправа - ЕЛС, сметаат дека општините повеќе внимание посветуваат на сопствените интереси отколку на заедничките и дека тоа претставува најрелевантна стратегиска пречка за меѓуопштинска соработка; 53,7 % од анкетираниите ЕЛС како значајна стратегиска пречка го истакнуваат недостатокот на стратегии и планови за долгорочен развој. Од другите области на пречки, 73,1 % од анкетираниите ЕЛС ја издвојуваат финансиската област, односно недостатокот на финансиски ресурси како пречка за меѓуопштинска соработка, а 58,2 %, оперативната област, односно проблемот дека ЕЛС сеуште ги немаат сфатено заедничките придобивки од соработката. Во претходната анкета (август 2007 година), како најважна стратегиска пречка бил истакнат недостатокот од стратегии и планови за долгорочен развој, а од другите области на пречки дури 76 % од анкетираниите ЕЛС го навеле недостатокот од финансиски ресурси, и 62 % го навеле проблемот дека општините сеуште ги немаат сфатено заедничките придобивки од соработката.

Преферираните области на меѓуопштинска соработка

Најчесто се воспоставуваат облици на меѓуопштинска соработка во областа на заштита од пожари (49,3 % од анкетираниите

ЕЛС), локален економски развој (37,3 %), основното и средно образование и урбанистичкото/руралното планирање (идентични 29,9 %). Треба да се напомене дека соработката на ЕЛС со територијалните противпожарни единици е обврска која произлегува од Законот за пожарникарство. Со донесувањето на Законот за рамномерен регионален развој, ЕЛС се исто така упатени едни на други во формирањето на органите и телата на планските региони.

Состојбата со размена на информации и/или давање поддршка за стапување во меѓуопштинска соработка од страна на централната власт

Само 25,4 % од анкетираниите ЕЛС размениле информации и/или добиле поддршка од страна на централната власт за стапување во меѓуопштинска соработка. Според податоците од претходната анкета (2007 г.), 56% од ЕЛС добиеле поддршка во врска со прашањето на стапување во меѓуопштинска соработка. Очигледно е дека размената на информации и поддршката од централната власт во 2008 година е драстично намалена.

Општините (9) кои размениле информации и/или добиле поддршка од страна на централната власт за стапување во меѓуопштинска соработка, информациите ги добиле во вид на брошури, извештаи и други информации на хартија. И во 2007 година, најчестиот вид на поддршка што е добиена е главно во форма на брошури, извештаи и други информации на хартија. Тука треба да се одбележи Прирачникот за меѓуопштинска соработка, кој во септември 2007 година беше публикуван од страна на Министерството за локална самоуправа.

Преферирани вид на поддршка за меѓуопштинска соработка:

Убедливо најпреферирани вид на поддршка е финансиската поддршка за која се изјасниле 74,6 % од анкетираниите ЕЛС. Исто така во 2007 година над 50 % од анкетираниите општини ја претпочитале директната финансиска поддршка, по што следи поддршката со совети за технички прашања.

Капацитет за давање на услуги на соседните ЕЛС:

38,3 % од анкетираниите ЕЛС имаат човечки ресурси за давање на услуги на соседните ЕЛС, а дополнителни 22,4 % имаат и адекватна опрема за давање на услуги на соседните ЕЛС. Во 2007 година, најмногу ЕЛС (29%) се изјасниле дека имаат капацитет во човечки ресурси за испорака на услуги на соседните општини. Овие податоци укажуваат на постоење на позитивен тренд на зајакнување на капацитетот на ЕЛС за давање на услуги не само

на граѓаните на нивната ЕЛС туку и на соседните ЕЛС, како и на зголемување на степенот на подготвеност за пристапување кон меѓуопштинска соработка

Проблеми во правната формулација на идеите поврзани со меѓуопштинската соработка:

67,2 % од анкетираниите ЕЛС се изјасниле дека немаат проблеми, а 20,9 % дека имаат проблеми во правната формулација на идеите поврзани со меѓуопштинската соработка. Исто така, во 2007 година, најголем дел од ЕЛС (65 %) се изјасниле дека немаат никаков проблем во правната формулација на идеите кои ги имаат, во смисла на недостиг од капацитет, а една третина од нив (31 %) чувствувале проблеми од овој аспект. Овие податоци укажуваат на постоење на позитивен тренд на намалување на проблемите во правната формулација на идеите поврзани со меѓуопштинската соработка. 12 анкетирани ЕЛС кои имаат проблеми во правната формулација на идеите поврзани со **меѓуопштинската** соработка го сметаат ЗЕЛС за институција која е соодветна за да се побара правна помош, а 11 ЕЛС се имаат определено за Министерството за локална самоуправа. Исто така, во 2007, најголем дел од ЕЛС сметале дека Министерството за локална самоуправа (14 општини) и ЗЕЛС (13 општини) се институциите кои се најсоодветни за барање на таква помош.

Второ. Резултатите од наведеното истражување (субјективни индикатори) во врска со можностите за развој (иднината на МОС), го покажуваат следното.

Граѓаните (жители на ЕЛС како основна група) сметаат дека МОС треба да се развива најмногу во економијата-во економскиот развој (искажано од страна на 66% испитаници).

Според **интервјуираните претставничка структура** (како контролна група) се јавуваат различни модалитети, најчесто комбинирано како области), во коишто е најпотребно да се развива МОС, а тоа се:

- во сите области за кои е надлежна општината;
- посебно во економскиот развој;
- во развојот на туризмот ;
- во заедничкото административно организирање (во заедничката администрација); и
- во регионалниот развој.

И двете групи на истражувањето (основната и контролната) сметаат дека за унапредувањето на МОС треба да се грижат централно- локални органи на власта (односно, ресорните министер-

ства, локалното водство, локалните совети, јавните служби, локалната администрација, ЗЕЛС).

Натаму, следи прашањето, коешто беше поставено само на претставничката структура, за тоа што се треба да се стори во иднина во однос на МОС. Според контролната група, неопходно е да се преземе следното (од страна на правните субјекти во поглед на МОС):

- државната власт треба да направи планови за регионалниот развој;
- МОС и натаму да се развива и доградува;
- иницирање и работа на проекти од областа на МОС;
- почести средби и комуникација меѓу субјектите надлежни за развивање на облиците на МОС;
- развивање на заеднички општински стратегии за економскиот развој;
- развивање на заеднички администрации;
- истакнување на нови идеи и подинамична соработка;
- развивање на заеднички стопански и јавни служби;
- одбегнување на партизацијата....да се надмине политичката конотација ;
- дислокација на заедничката администрација во општините чиј што центар е село;
- да се донесат заеднички програми кои со меѓусебно финансирање ќе ја подобрат патната мрежа, другата инфраструктура и ќе ги зајакнат виталните функции на општините;
- треба да се развие МОС во сите општини;
- поголема вклученост на сите субјекти во развивањето на МОС (жители, претставничка структура; што повеќе луѓе да се вклучат во процесот; да се разменуваат информации и повеќе да контактираат.

Извор: Документација на проектот „ЛОК-САМ“, ИСППИ, Скопје.

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА

Меѓуопштинската соработка, согласно со Законот за локална самоуправа и Законот за меѓуопштинската соработка, претставува доброволна активност на општините. Сепак, ова не подразбира дека централната власт треба пасивно да се однесува во врска со ова прашање. Меѓуопштинската соработка, како и самата децентрализација гледана од поширок аспект, претставува заедничка заложба и на локалната и на централната власт. Исто така, таа претставува еден од начините на остварување на целта на централната власт за зголемување и подобрување на капацитетот во општините и осигурување на подобрување во испораката на услуги на граѓаните.

Согласно со наодите од истражувањето, може да се дојде до заклучок дека, кога има потреба, се реализира значителна соработка помеѓу општините за низа надлежности. Наодите од истражувањето потврдуваат дека се уште постојат²⁷ три клучни двигатели на меѓуопштинската соработка во Република Македонија, а тоа се:

- економијата на обем;
- неопходноста што се јавува поради недостигот од капацитет во некои особено мали и рурални општини во областите како урбанистичко планирање, заштита на животната средина, противпожарна заштита и финансискиот менаџмент, вклучувајќи го во прв ред собирањето на приходите;
- желбата за обезбедување побрз и поквалитетен локален развој.

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

Истражувањето потврдува дека потенцијалите во оваа област не се доволно искористени, и во иднина централната власт и општините мора поактивно да се придвижат во насока на продла-

²⁷Констатацијата е наведена на стр. 24 во ПСДП 2008 – 2010.

бочување на меѓуопштинската соработка како клучен облик на *outsourcing* на услугите барем во моментов. Во овој контекст, наша препорака е дури- откако ќе се исцрпат сите можности за оптимизирање на меѓуопштинската соработка и доколку и потоа постојат проблеми поврзани со ефикасноста и ефикасноста на подготовката и испораката на услуги од помалите и претежно рурални општини, да се размислува за интервенции во Законот за територијална организација на локалната самоуправа, а потоа, доколку пак постојат проблеми и во Законот за локална самоуправа- преку преоценување на целисходноста на едностепената локална самоуправа во Република Македонија.

Другите препораки би се однесувале на:

- Потребата од креирање на политика за градење на заедничка свест за придобивките од меѓуопштинската соработка;
- Централната власт да ги надмине финансиските и оперативните пречки кои се рангирани како најважни од страна на општините, а во прв план да ја објективизира распределбата на капиталните грантови, стимулирајќи ја притоа соработката помеѓу општините за развој на регионалната инфраструктура;
- Средствата од програмата за рамномерен регионален развој да се насочат кон намалување на диспаратите поврзани со непостоењето на локални установи во областа на социјалната и детската заштита, културата, спортот и рекреацијата и противпожарната заштита, а со тоа и кон продлабочување на соработката на општините за формирање и управување со заеднички установи доколку тоа го бара економијата на обем;
- Централната власт, но и ЗЕЛС, треба да продолжат со дисеминирање на разни искуства (најдобри практики од земјата и странство) на поширок аудиториум, како на градоначалниците, така и на советите на општините;
- Генерална политика на сите засегнати страни треба да биде развивањето и спроведувањето на функционална децентрализација, меѓу останатото и преку развојот на меѓуопштинската соработка. Според тоа, треба да се овозможи општините да градат партнерства пред сè според нивните потреби и приоритети.

Идентификувањето на заеднички проблеми и креирањето на заеднички политики за нивно решавање, само по себе отвора перспектива за идна соработка на единиците на локалната самоуправа во Република Македонија, со цел рационално да се искорис-

тат сопствените ресурси и да се обезбеди ефективна испорака на децентрализираните услуги.

ЛИТЕРАТУРА:

Junaid Ahmad, Shantayanan Devarajan, Stuti Khemani and Shekhar Shah: Decentralization and Service Delivery: World Bank Policy Research Working Paper 3603, May 2005.

Проф. Д-р Гордана Силјановска – Давкова и Проф. Д-р Владимир Митков: ЛОКАЛНА САМОУПРАВА, *Едиција: Наука, МАГОР ДОО, Скопје, 2000 г.*

Закон за локалната самоуправа, Сл. весник на РМ, 5/2002.

Закон за меѓуопштинската соработка, Сл. весник на РМ, 79/2009.

Министерство за локална самоуправа: Програма за спроведување на процесот на децентрализација 2008 – 2010, ревизија 2009;

Министерство за локална самоуправа: Интегрален Извештај од 6-тата анкета во единиците на локалната самоуправа во Република Македонија, ноември 2008 г.

Technical Assistance for the Implementation and Co-ordination of the Decentralisation Process (Phase II), Contract No. 05/MAC01/07/002: *The Macedonian Model for the Process of Decentralisation, Skopje, 18 December 2006*

United Nations Development Programme, Bratislava Regional Centre for Europe and the Commonwealth of Independent States: *Joining Forces and Resources for Sustainable Development Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners, Bratislava 2006.*

ПРИЛОЗИ

ОД ДОКУМЕНТАЦИЈАТА НА ПРОЕКТОТ

ЗА МЕТОДОЛОГИЈАТА НА ПРОЕКТОТ

а) Цели, предмет, основна хипотеза

Целите на Проектот се двострани: научно-сознајни и апликативни.²⁸

Основната научна цел е да се осознаат сите релевантни претпоставки во врска со учеството на граѓаните во одлучувањето во одделни институционални форми на локалната самоуправа.

Апликативната цел е да се покаже дека, кај некои општини, за реализација на новите надлежности не постои соодветен финансиски, организациски и кадровски капацитет.

Предметот на Проектот е осознавање на сите појави и односи што се јавуваат во поглед на организацијата и дејствувањето на институциите од локално ниво во контекст на правото на граѓанинот на локална самоуправа - третирано како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Генерално, се претпоставува дека учеството на граѓаните во облиците на локалната демократија зависи од развиеноста на нормативно-институционалниот систем, од развиеноста на политичката свест и комуникација, од степенот на децентрализација и дебиروقратизација на процесите на одлучување за локалните работи и јавните услуги. Притоа, нормативно-институционалниот систем претставува законска основа од која се изведува соодветна законодавна примена, која никогаш не е истоветна за сите ЕЛС, бидејќи зависи од капацитетот на институциите, но и од можностите на граѓаните да партиципираат во одлучувањето за работите од локално ниво и значење.

²⁸ Автор на овие прилози е д-р Мирјана Сланинка-Динева, главен истражувач на проектот. Некои од прилозите претставуваат составен дел од Завршниот извештај на научноистражувачкиот проект (доставен до Министерството за образование и наука на Република Македонија за рецензија).

Од изборот на примерокот и на истражувачките методи, како и од начините на нивната инструментализација, зависи објективноста на добиените истражувачки (емпириски) резултати.

б) Основни елементи на примерокот на истражувањето

Во овој прилог се презентираат само основните елементи на примерокот во рамките на реализираните емпириски истражувања (2006/09 година).

ПРВО

Пилот- истражување (во 2006/07 година) со примена на интервју и анкета со цел да се тестираат инструментите.

Со ИНТЕРВЈУТО се опфатени 5 месни самоуправи: Црнице и н. Драчево- општина Кисела Вода (г. Скопје), МЗ с. Орашец-општина Куманово и Втора МЗ Струмица и МЗ с. Вељуса (од други општини).

Со АНКЕТАТА се опфатени 200 испитаници- жители на 6 општини во рамките на г. Скопје (Гази Баба, Кисела Вода, Карпош, Ѓорче Петров, Шуто Оризари и Аеродром) и 4 други општини (2 општини чие седиште е град- Општина Куманово и Општина Струмица, и 2 општини чие седиште е село- Василево и Муртино, како поранешни општини на општината Струмица).

ВТОРО

Главно истражување (во 2007/08 година) со примена на интервју и анкета.

Со ИНТЕРВЈУТО се опфатени само лицата на контролната група (градоначалници, членови на совети и директори на јавните служби од локално ниво и значење, и тоа од следните општини (според азбучен ред)- 1. Битола; 2. Василево; 3. Велес; 4. Вевчани; 5. Дојран; 6. Крушево; 7. Куманово; 8. Охрид; 9. Свети Николе; 10. Струмица; и 11. Чашка.

* Интервјуто не беше реализирано само во општина Струга, бидејќи нашите соработници и со уредна легитимација не успеаја да допрат до лицата кои беа планирани за интервјуто.

Со АНКЕТАТА се опфатени 510 испитаници, од кои 200 анкетирали лица од општините во рамките на г. Скопје, а 310 испитаници се од другите општини. Тоа се следните општини (од внатрешноста)- 1. Битола; 2. Валандово; 3. Вевчани; 4. Гевгелија; 5.

Гостивар; 6. Крушево; 7. Куманово; 8. Петровец; 9. Ресен; 10. Свети Николе; 11. Струмица; и 12. Струга.

Значи, со примерокот се опфатени 22 општини, со вкупно 510 анкетирани лица (жители на општините).

Се определивме за случаен избор, при што, во општините чие седиште е град ги анкетиравме оние граѓани што живеат и во центарот, но и на периферијата на градот.

Во селските општини (чие седиште на ЕЛС е село како тип на населба) ги анкетиравме само жителите на општинскиот центар (поблиску и подалеку од седиштето на ЕЛС).

ТРЕТО

Во рамките на т.н. дополнително истражување, со намера да се споредат некои резултати од главното истражување, се одлучивме за примена на две постапки: спроведување на анкетата на 1800 испитаници од сите 30 поранешни општини (пред 1995 година- урбани центри со инфраструктура и институции), како и спроведување на интервјуто со контролната група (од 5-те општини од кои сите се погранични и кои поседуваат соодветни природни ресурси врз основа на кои се развиваат различни видови на туризмот, како гранка која има и локално ниво и значење.

в) Инструменти применети во рамките на проектот

Инс.09/1 (Анкета)

Прашања за локалната самоуправа

1. Во кои области (дејности) локалната самоуправа мора да има исклучиво самостојна (изворна) надлежност, без директно мешање на централната власт?

1. Во потполност во сите области (дејности) кои се остваруваат на локално ниво и имаат локално значење (економски развој, финансии, урбанизам, еко-заштита, образование, социјална и детска заштита, култура и други)

2. Во областите што имаат управно- правен карактер, со локално ниво и локално значење (полиција, инспекција, и други)

3. Во сите области (дејности) каде што се применува моделот „јавно- приватно” во рамките на јавните услуги (без примена на тендери)

4. Друго, што? _____
5. Не знам (не се чита!)

2. Во која мера сегашните претставнички органи (советот и градоначалникот) се активни во разрешувањето на проблемите во вашата општина?

1. Многу се активни
2. Делумно се активни
3. Воопшто не се активни
4. Не знам (не се чита)

3. Што најмногу и недостасува на општинската администрација?

1. Стручност
2. Познавање на процедурите
3. Ажурност и експедитивност
4. Подобра комуникација со корисниците
5. Поголеми законски надлежности
6. Почитување на етичкиот кодекс
7. Деполитизираност и департизираност
8. Подобри просторни, материјално-технички и други услови за работа
9. Друго, што?
10. Не можам да оценам

4. Што е потребно да се преземе со цел да се подобрат јавните услуги на ниво на општината?

1. Да се подобри организацијата и работењето на јавните служби
2. Да се подобри техничката опременост на јавните служби
3. Да се подобри персоналниот менаџмент
4. Јавните служби да се департизираат и деполитизираат
5. Да има повеќе јавност и отвореност кон корисниците и медиумите
6. Да се засили надзорот од страна на управните органи
7. Нешто друго, што? _____
8. Не знам (не читај!)
9. Вршењето на јавните услуги е добро и не е потребно подобрување

5. Според Ваше мислење, што пред се и е потребно на општината за нејзин побрз развој?

1. Подобри локални финансии
2. Инвестиции и кредити за модернизација на производството и управувањето
3. Зголемено ангажирање на јавните служби во надминувањето на проблемите
4. Лично ангажирање на населението во надминувањето на проблемите
5. Регионална соработка во сите сектори
6. Развој на човечките ресурси и нивно подобро искористување
7. Рамномерно развивање на сите сектори на локално ниво
8. Рамномерно развивање на сите локални заедници (селоград)
9. Подобро информирање на граѓаните за сè што се случува во општината
10. Нешто друго, што? _____
11. Не знам (не читај!)

инс. 09/2

**Универзитет „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ - Скопје
Институт за социолошки и политичко-правни
истражувања - Скопје**

**ПРОЕКТ:
„ГРАЃАНИТЕ ВО ОДЛУЧУВАЊЕТО ЗА ОБЛАСТИТЕ
ОД ЛОКАЛНО НИВО И ЗНАЧЕЊЕ“**

АНКЕТЕН ПРАШАЛНИК

Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања –Скопје (ИСППИ), спроведува анкета во врска со ставовите на претставниците на ЕЛС избрани на последните локални избори во Република Македонија во 2009 година. Прашањата се однесуваат на некои аспекти на локалната самоуправа. На Вашите одговори им се гарантира анонимност и истите ќе бидат интерпретирани во рамките на проектната студија на ИСППИ-Скопје. Резултатите од истражувањето ќе бидат во функција на развојот на локалната самоуправа во Република Македонија.

БЛАГОДАРИМЕ НА СОРАБОТКАТА!

Функција во ЕЛС

1. Градоначалник
2. Претседател на Советот
3. Член на Советот

Општина _____

Место на живеење _____

Дата на анкетирање _____

Лично име на анкетарот _____

Скопје, јуни, 2009 година

МИСЛЕЊА И СТАВОВИ

1. Во иднина, кој субјект најмногу може да им помогне на граѓаните во непосредно учество во одлучувањето во општините?

1. Локалната власт
2. Локалното водство
3. Медиумите
4. Невладините организации
5. Самите граѓани
6. Државата
7. Некој друг, кој _____
8. Не знам

2. Што најмногу § недостасува на општинската администрација?

1. Стручност
2. Познавање на процедурите
3. Ажурност и експедитивност
4. Подобра комуникација со корисниците
5. Поголеми законски надлежности
6. Почитување на етичкиот кодекс

7. Деполитизираност и департизираност
8. Подобри просторни, материјално-технички и други услови за работа
9. Друго, што? _____
10. Не можам да оценам

3. Што треба да се смени во начинот на работата на претставничките органи на ЕЛС?

3.1. На советот на општината

3.2. На градоначалникот

4. Што е потребно да се преземе со цел да се подобрат јавните услуги на ниво на општината?

1. Да се подобри организацијата и работењето на јавните служби
2. Да се подобри техничката опременост на јавните служби
3. Да се подобри персоналниот менаџмент
4. Јавните служби да се департизираат и деполитизираат
5. Да има повеќе јавност и отвореност кон корисниците и медиумите
6. Да се засили надзорот од страна на управните органи
7. Нешто друго, што?
8. Не знам
9. Вршењето на јавните услуги е добро и не е потребно подобрување

5. Според Вас, во кои области треба да се фаворизира меѓуопштинската соработка?

1. Во економскиот развој
2. Во Еко-заштитата
3. Во социјалниот развој
4. Во доменот на јавните служби
5. Не знам

6. Што во иднина треба да се направи во поглед на меѓуопштинската соработка?

7. Што во иднина треба да се направи во поглед на меѓународната соработка на ЕЛС?

8. Според Вас, кој правен субјект треба да има пресудно значење за развивањето и унапредувањето на месната самоуправа?

1. Државата
2. ЕЛС (општините и градот Скопје)
- 3.ЗЕЛС (Заедница на ЕЛС)
- 4 Министерството (за локална самоуправа)
- 5.Бизнис-секторот
- 6.Политичките партии
- 7.Жителите
- 8.Не знам

9. Конкретно, што мислите за концептот јавно-приватно партнерство?

10. Според Ваше мислење, што пред сè и е потребно на Општината за нејзин побрз развој?

1. Подобри локални финансии
2. Инвестиции и кредити за модернизација на производството и управувањето
3. Зголемено ангажирање на установите и претпријатијата во надминувањето на проблемите
4. Лично ангажирање на населението во надминувањето на проблемите
5. Регионална соработка во сите сектори
6. Развој на човечките ресурси и нивно подобро искористување
7. Рамномерно развивање на сите сектори
8. Рамномерно развивање на сите локални заедници (селоград)
9. Подобро информирање на граѓаните за се што се случува во Општината
10. Нешто друго, што? _____
11. Не знам

11. СУГЕСТИИ, ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРАКИ (доколку ги имате)

Инс.07/08

ИСППИ

ПРОЕКТ:

**„Граѓаните во одлучувањето за областите
од локално ниво и значење”**

Ин.1. Прашања за фокус-групи и за интервју

Општина _____

Функција што ја има соговорникот во локалната самоуправа

Место _____

Време _____

Мислења и ставови

1. Со кои основни проблеми се среќаваат единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) во својот развој (општо гледано, и кај Вас)?
2. Според Ваше мислење, што пред се и е потребно на општината за нејзин побрз развој (општо гледано, и кај Вас)?
3. Според Ваше мислење, дали селата во Република Македонија побрзо и подобро ќе се развиваат во рамките на селските општини, или пак во рамките на поранешните општини чие седиште е град?
4. Дали се залагате за оживотворување на идејата, градовите во Република Македонија да имаат статус на градска самоуправа? Доколку се залагате за оваа идеја, образложете ја накусо.
5. Дали се залагате за идејата, градот Скопје да биде организиран и да функционира како единствена посебна самоуправа (без 10-те општини во рамките на Градот). Доколку се залагате за оваа идеја образложете ја накусо.

6. Со процесот на децентрализација, дали се чувствува некоја промена и каде најмногу? (на пример, во работењето на јавните служби, (кои?), во функционирањето на органите на локалната власт, во работата на општинската администрација).

7. Што мислите дали граѓаните се задоволни од работата на Советот на општината и на градоначалникот? (наведете го своето мислење поединечно за секој орган)

8. Доколку постои било какво незадоволство кај граѓаните од работата на двата претставнички органа, на што најмногу се должи тоа? (наведете ја главната причина за тоа, поединечно за секој орган)

9. Задоволство на граѓаните од функционирањето на следните органи и тела

9.1. Генерално гледано, дали граѓаните се задоволни од работата на јавните служби на ниво на Вашата општина?

Со кои јавни услуги најмногу се задоволни, односно незадоволни граѓаните од Вашата општина (на пример, од јавното образование, од јавното здравство, итн., од јавните комунални услуги, најчесто во кој дел,)

9.2. Генерално гледано, дали граѓаните се задоволни од работата на општинската администрација? Доколку не се задоволни од работата на општинската администрација, што е тоа што прави да се чувствуваат незадоволни?

9.3. Што треба да се направи во иднина за надминување на недостатоците во функционирањето на претходно наведените органи, тела и институции? (Советот на општината, градоначалникот на општината, јавните служби на општината, јавните установи и комуналните јавни претпријатија, и општинската администрација)

9.4. Колку граѓаните од Вашата општина се активни во облиците на непосредното учество во одлучувањето во ЕЛС (на пример, преку граѓанската иницијатива, собирањето на граѓани, референдумот, претставките и предлозите, во јавните трибини и анкетите)

10. Генерално, каде Вие ги гледате причините за недоволната вклученост на граѓаните во облиците на непосредното учество во одлучувањето во ЕЛС (општината)?

11. Во иднина, кој субјект може најмногу да помогне за поголема граѓанска партиципација (локалната власт, невладините организации, медиумите, локалното водство, и други)

12. Дали во рамките на Вашата општина се поттикнува рамномерен регионален развој? Во кои локални заедници тоа најмногу се практикува? Дали државата покажува интерес за рамномерно развивање и унапредување на ЕЛС?

13. Дали ЕЛС во Република Македонија се доволно посветени на развивањето и унапредувањето на меѓуопштинската соработка?

14. Според Вас, во кои области треба да се фаворизира меѓуопштинската соработка (на пример, во економскиот развој, во доменот на јавните служби, и друго)

15. Конкретно, Вашата општина соработува со следните општини (наведете ги ЕЛС и во кои сектори?). Дали во Вашата општина се остварува меѓународна соработка? Наведете преку кои форми со кои држави.

16. Дали Ви е познато дека во рамките на меѓуопштинската соработка Вашата општина со другите ЕЛС има основано заеднички јавни служби или заеднички административни тела? Посочете ги областите и надлежностите кои се остваруваат преку заедничките јавни служби и заедничките административни тела.

17. Кој орган или тело треба да има пресудно значење за развивањето и унапредувањето на меѓуопштинската соработка? (на пример, ресорните министерства, локалното водство, локалните совети, самите јавни служби, општинската администрација, итн.)

18. Според Вас, кој правен субјект треба најмногу да се грижи за развивањето и унапредувањето на месната самоуправа? (на пример, државата, ЕЛС, ЗЕЛС, НВО, бизнис-секторот, политичките партии, жителите)

19. Што во иднина треба да се направи во поглед на меѓуопштинската соработка?

20. Што во иднина треба да се направи во поглед на меѓународната соработка на ЕЛС?

21. Сугестии, предлози и препораки (доколку ги имате)

Соработник- истражувач

ИН. 2.

Анкета со жителите 07/08

1. Со кои основни проблеми Вие и Вашето семејство сте се сретнувале во последните неколку години?

1. Невработеност
2. Мали плати
3. Сиромаштија/ несоодветни семејни буџети
4. Неадекватно задоволување на јавните услуги (образование, култура, здравство, социјална заштита, одмор и рекреација, детска заштита, и сл.)
5. Неадекватно задоволување на комуналните услуги (водовод, електрична енергија, локални патишта, локален превоз, комунална хигиена и сл.)
6. Неадекватно задоволување и решавање на управно-правни работи (матична служба, катастар, даночна служба, и сл.)
7. Несоодветна еко-заштита
8. Нешто друго,што?

2. Дали Вие лично ги познавате членовите на Советот на локалната самоуправа во која живеете?

1. Да, сите членови вклучувајќи го и претседателот на советот
2. Само некои членови, но претседателот не го познавам
3. Го познавам само претседателот на советот
4. Не познавам членови на советот, ниту претседателот

3. Дали Вие лично го познавате градоначалникот на локалната самоуправа во која живеете? (на оваа прашање не одговараат жителите на г. Скопје)

1. Да
2. Не

4. Дали Вие лично го познавате градоначалникот на Скопје (на оваа прашање одговараат само жители на Скопје)

1. Да
2. Не

5. Дали Вие лично го познавате градоначалникот на општината во рамките на Г. Скопје во која живеете? (Одговараат само жители на Скопје од поединечната општина)

1. Да
2. Не

6. Според Вас, дали претставничките органи на ЕЛС се доволно активни во разрешувањето на локалните проблеми?

1. Да, доволно се активни
2. Делумно се активни
3. Воопшто не се активни
4. Не можам да оценам

7. Што мислите, кои се главни причини за недоволната активност на советот на ЕЛС и на Градоначалникот

1. Не се способни (стручни)
2. Ги гледат само своите интереси
3. Не се самостојни, премногу се врзани за своите партии
4. Недоволно ги познавам
5. Не знам

8. Дали Вие лично сте во можност непосредно да влијаете врз креирањето на локалната политика на ЕЛС во која живеете?

1. Да
2. Не

9. Наведете ги причините според кои Вие не сте во можност непосредно да влијаете врз креирањето на локалната политика на ЕЛС во која живеете?

1. Немам време (презафатен сум)
2. Немам интерес, мотив, амбиција
3. Не сум партиски ориентиран (не сум член на ниту една партија)
4. Не сакам да се мешам во политиката
5. Не сум информиран
6. Дискриминирани сме во секој поглед
7. Има кој да го прави тоа/ има платени за тоа
8. Уште сум млад (ученик, студент)
9. Има многу причини (не се наведува)
10. Никој не бара, не прашува
11. Б.О., Не знам

10. Колку сте Вие лично, а и Вашите сограѓани во можност по пат на соодветно спонзорство и донација да придонесувате за изградба на нови објекти или за реконструкција на постоечките објекти во вашата локална заедница?

10.1. Вие лично:

1. Секогаш сум во можност
2. Понекогаш сум во можност
3. Воопшто не сум во можност (поради лошата материјална состојба)
4. Не сум размислувал/а за тоа

10.2. Вашите сожител:

1. Сите се во можност
2. Само некои се во можност (побогатите)
3. Никој не е во можност (поради големата сиромаштија)
4. Не сум размислувал/а за тоа

11. Дали Вие лично би сакале да волонтирате на проекти за развојот и унапредувањето на локалната самоуправа?

1. Да
2. Не
3. Не сум размислувал/а за тоа

12. Дали во последните две години сте дале паричен прилог или донација за Вашата верска заедница?

1. Да
2. Не

13. Дали во последните две години сте добиле помош од Вашата верска заедница?

1. Да
2. Не

14. Дали сметате дека верските заедници во Република Македонија треба повеќе да се ангажираат во решавањето на социјалните проблеми на населението?

1. Да
2. Не

15. Дали во Вашата локална средина, а и пошироко гледано, постојат добротворни и социјални установи основани од страна на верските заедници и религиозни групи?

1. Да
2. Не
3. Не знам

16. Дали во Вашата локална заедница, а и пошироко гледано, постојат невладини организации (НВО) кои се ангажирани во решавањето на социјалните проблеми на населението?

1. Да
2. Не

17. Дали некогаш активно сте учествувале во некоја иницијатива на следното ниво?

17.1. На ниво на урбаната, односно на месната заедница

1. Да
2. Не

17.2. На ниво на ЕЛС (општината и градот Скопје)

1. Да
2. Не

18. Во иднина, кој субјект може најмногу да помогне за поголема граѓанска партиципација? (локалната власт, НВО, медиумите, локалното водство и друго)

1. Локалната власт
2. НВО
3. Медиумите
4. Локалното водство
5. Не знам
6. Самите граѓани
7. Државата

19. Дали се чувствува некоја промена во работењето на јавните служби (јавните установи и комуналните претпријатија) со процесот на децентрализација?

1. Да
2. Не
3. Не можам да оценам

20. Со какви се проблеми се среќаваат јавните установи во својата секојдневна работа? (се мисли на училиштата, детските градинки, амбулантите, културните установи, и сл.)?- може повеќе одговори

1. Финансиски проблеми
2. Кадровски проблеми
3. Организациски проблеми
4. Материјално-технички проблеми
5. Просторни проблеми
6. Немаат никакви проблеми

21. Со какви се проблеми се среќаваат комуналните јавни претпријатија во својата секојдневна работа? (се мисли на јавен превоз, осветлување, паркови и зеленило, и сл.)?- може повеќе одговори

1. Финансиски проблеми
2. Кадровски проблеми
3. Организациски проблеми
4. Материјално-технички проблеми
5. Просторни проблеми
6. Немаат никакви проблеми
7. Не знам

22. Што е потребно да се преземе со цел да се подобрат јавните услуги на ниво на општината?

1. Да се подобри организацијата и работењето на јавните служби
2. Да се подобри техничката опременост на јавните служби
3. Да се подобри персоналниот менаџмент
4. Јавните служби да се департизираат и деполитизираат
5. Да има повеќе јавност и отвореност кон корисниците и медиумите
6. Да се засили надзорот од страна на управните органи
7. Вршењето на јавните услуги е добро и не е потребно подобрување

23. Според Ваше мислење, што пред се и е потребно на Општината за нејзин побрз развој?

1. Подобри локални финансии
2. Инвестиции и кредити за модернизација на производството и управувањето
3. Зголемено ангажирање на установите и претпријатијата во надминувањето на проблемите
4. Лично ангажирање на населението во надминувањето на проблемите
5. Регионална соработка во сите сектори
6. Развој на човечките ресурси и нивно подобро искористување
7. Рамномерно развивање на сите сектори
8. Подобро информирање на граѓаните за се што се случува во Општината
9. Не знам (не читај!)

24. Според Ваше мислење, дали селата во Република Македонија побрзо и подобро ќе се развиваат во рамките на селските општини, или пак во рамките на општините чие седиште е град?

1. Побрзо и подобро ќе се развиваат во рамките на селска општина
2. Побрзо и подобро ќе се развиваат во рамките на општина чие седиште е град
3. Не можам да оценам

25. Дали се залагате за оживотворување на идејата, градовите во Република Македонија да имаат статус на градска самоуправа (селата да бидат иземени од општините чие седиште е град)?

1. Да
2. Не
3. Не знам (не читај!)

26. Дали се залагате за идејата градот Скопје да биде организиран и да функционира според принципот „град Скопје како една, единствена градска општина“? (одговараат само жители на Скопје)

1. Да
2. Не
3. Не можам да оценам

27. Според Вас, во кои области треба да се фаворизира меѓуопштинската соработка (на пример, во економскиот развој, во ЕКО-заштитата, во социјалниот развој, во доменот на јавните служби, и друго)

1. Во економскиот развој
2. Во Еко-заштитата
3. Во социјалниот развој
4. Во доменот на јавните служби
5. Не знам

28. Според Вас, кој правен субјект треба да има пресудно значење за развивањето и унапредувањето на месната самоуправа (на пример, државата, ЕЛС, ЗЕЛС, Министерството за локална самоуправа, бизнис-секторот, политичките партии, жителите)

1. Државата
2. ЕЛС (општините и градот Скопје)
3. ЗЕЛС (Заедница на ЕЛС)
4. Министерството за локална самоуправа
5. Бизнис-секторот
6. Политичките партии
7. Жителите
8. Не знам

Б) Задоволство на жителите од следните јавни услуги и институции

29. Ве молиме да ги оцените генерално следните видови јавни услуги (оценето од 1-5 според вредноста на училишни оценки, и, 0-не можам да оценам)

29.1. Образовни услуги

29.2. Здравствени услуги

29.3. Социјално- заштитни услуги

29.4. Услуги од областа на детската заштита

29.5. Услуги од областа на т.н. ЕКО- заштита

29.6. Комунални услуги (вода, осветлување, противпожарна заштита, улично осветлување, сигнализација)

29.7. Услуги од од управно-правен карактер (матична служба, катастар, даночна служба)

30. Ве молиме да ја оцените од 1-5 работата на следните институции

30.1. Градоначалникот на општината (во која живеете)

30.2. Советот на општината (во која живеете)

30.3. Градоначалникот на Градот Скопје (како посебна ЕЛС)

30.4. Советот на Градот Скопје (како посебна ЕЛС)

30.5. Општинската администрација (на општината во која живеете)

30.6. Администрацијата на Градот Скопје

30.7. Комисијата за односи меѓу заедниците

30.8. Комисијата за еднакви можности меѓу мажите и жените

- 30.9. Советот за заштита на потрошувачите
- 30.10. Советите на месната самоуправа
- 30.11. Локалните медиуми
- 30.12. Невладините организации (НВО)
- 30.13. Верските и религиозните групи
- 30.14. Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС)

31. ВЕ МОЛИМЕ, ОЦЕНИТЕ ГИ СЛЕДНИТЕ ОРГАНИ (од 1-5)

- 31.1. Министерството за образование и наука
- 31.2. Министерство за здравство
- 31.3. Министерство за труд и социјална политика
- 31.4. Министерство за култура
- 31.5. Министерство за транспорт и врски
- 31.6. Министерство за животна средина и просторно планирање
- 31.7. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
- 31.8. Министерство за економија
- 31.9. Министерство за локална самоуправа
- 31.10. Управната инспекција
- 31.11. Управниот суд на Република Македонија
- 31.12. Народниот правобранител на РМ

32. Како го оценувате квалитетот на живеење во Вашата општина (со скала од 1-10)?

33. Во овој миг, што им е најпотребно на следниве субјекти

33.1 На Вас лично

33.2 На Вашето семејство/ домаќинство

33.3. На установата (во којашто работите)

33.4 На општината (во којашто живеете)

33.5 На градот Скопје (гледано како главен град на државата).

33.6 На државата – Република Маедонија

34. Дали Вие лично имате да додадете нешто во врска со наведената проблематика за функционирањето на месната самоуправа и на јавните служби (од локално ниво и значење)

1. ДА, а тоа е следното:

.....

2. Не

В) БЕЛЕЗИ НА ИСПИТАНИКОТ

35. Пол

1. Машки

2. Женски

36. Возраст

1. 18- 29

2. 30-39

3. 40-49

- 4.50-59
- 5.60-65
- 6.Над 65 год.

37. Образование

- 1.Високо
- 2.Вишо
- 3.Средно
- 4.Основно
- 5.Незавршено основно и без образование

38. Етничка припадност

- 1.Македонска
- 2.Албанска
- 3.Турска
- 4.Влашка
- 5.Српска
- 6.Ромска
- 7.Бошњачка
- 8.Друга, која _____

39. Припадност на верска заедница или религиозна група

1. На Македонската православна црква
2. На Исламската верска заедница во Македонија
3. На Католичката црква
4. На Евангелско-Методистичката црква
5. На Еврејската заедница
6. На друга заедница, која _____
7. На религиозна група, која _____
8. Атеист

40. Работен статус

- 1.Вработен/а во јавен сектор
- 2.Вработен/а во приватен сектор
- 3.Вработен/а во граѓански сектор (НВО)
- 4.Земјоделец
- 5.Домаќинка
- 6.Пензионер
- 7.Ученик, студент
- 8.Невработен

41. Општина(име)

41.а Жителство на ЕЛС

- 1.Жителство во Г.Скопје
- 2.Жителство во други општини

42. Населено место(име)

43. Статистички регион

1. Пелагониски
2. Вардарски
3. Североисточен
4. Југозападен
5. Скопски
6. Југоисточен
7. Полошки
8. Источен

АНКЕТАР _____

ДАТА _____

РЕЗИМЕ

Студијата под наслов „Граѓаните во системот на локалната самоуправа- резултати од истражувањето и расправа“ претставува соодветна финализација на научниот проект на тема „Граѓаните во одлучувањето за областите од локално ниво и значење“. Инаку, студијата се базира врз истражувачките резултати на неколкуте проектни теми реализирани континуирано во периодот од втората половина на 2006 година, па сè до завршувањето на проектот (30.06. 2009 година). Од приложената Документација на проектот (според применетите инструменти) се гледа дека во рамките на 5-те реализирани проектни теми (од планираните седум), главно се опфатени сите проблеми коишто се јавуваат во современиот развој на институциите на локалната самоуправа. Само проектните теми за „Градот Скопје во новите услови“, како и за „Новата типологија на ЕЛС во Република Македонија“ не беа одделно реализирани, туку во рамките на постоечките 4 проектни теми, од оправдани методолошки причини. За Градот Скопје мора да постои посебен методолошки пристап, бидејќи тој како ЕЛС претставува посебна единица (со посебен статус), кој има исти надлежности како и секоја друга обична општина. Ниту Охридскиот рамковен договор, ниту пак изменетите уставни норми од 2001 година, не даваат никакви можности Градот Скопје да се физиономира како метрополитенска општина. Смешно е Градот Скопје да има надлежност во областа на руралниот развој. Постојат уште многу правни бесмислици. Неопходно е во оваа материја да се имплементираат стандардите на ЕУ, што претпоставува генерален ремонт врз основа на непристрасно научно истражување под мониторинг на домашните и странските експерти. Новата типологија на општините како проектна тема е во зародиш, бидејќи таа бара сериозен теориски и методолошки пристап, ослободен од отпорите кон новите, современи и модерни промени во секој сегмент од локалната самоуправа.

Презентираните научни сепарати, секој поединечно, но и заедно, ја отсликуваат третата фаза од развојот на локалната самоуправа, започната со уставните промени во 2001 година, чија цел беше да се изврши операционализација на одредбите од Рамковниот договор во однос на новите надлежности на органите на локалната самоуправа, и фаворизација на принципот на правичната застапеност на заедниците при вработувањето во институ-

циите на системот на локална управа. Децентрализацијата и правичната застапеност се главни придобивки на уставните промени, чија примена мора да се сфати како процес во услови на европеизацијата на правото на Република Македонија. Секој од сепаратите има своја содржинска структура базирана на функционирањето на институциите на локалната самоуправа, набљудувано од аспект на граѓаните како основна таргет група.

Во фокусот на сите случувања се става граѓанинот со своето уставно право на локална самоуправа, остварувано по пат на облиците на формалната демократија (непосредна и посредна локална демократија).

Со реализацијата на Проектот се добиени значајни научни сознанија (посебно од теренската работа), чија содржина е различна во зависност од природните претпоставки на локалните заедници кои се административно поврзани во рамките на една ЕЛС.

Бидејќи во фокусот на истражувањето е граѓанинот, сфатен во традиционална смисла, но и во духот на македонското позитивно право, научните сознанија првенствено се аспектираат од положбата на граѓанинот, како и од неговата перцепција за сопственото учество, но и за учеството на сите останати субјекти во институциите на локалната демократија.

Секој текст од научната студија има сопствен апстракт (соопределен број на клучни зборови) кои ќе бидат само таксативно наведени. Имено, се работи за следните наслови на текстови, (со клучните зборови) употребени во апстрактите:

- во апстрактот на текстот под наслов **„Рамковниот договор и локалната самоуправа во Република Македонија“** (Славејко Сасајковски) се употребуваат следниве клучни зборови: „рамковен договор, локална самоуправа, децентрализација, територијална организација на локалната самоуправа, македонско-албанска бинационалност“;
- во апстрактот на трудот под наслов **„Позначајни развојни трендови на македонската локална самоуправа во периодот на деволуцијата“** (Илија Тодоровски) употребени се следниве клучни зборови: локална самоуправа, децентрализација, деволуција, надлежности, локално финансирање, територијална реорганизација.
- во апстрактот на текстот **„Граѓаните и институциите на локална самоуправа- Истражувачки резултати и расправа“** (Мирјана Сланинка-Динева) ги има следниве клучни

зборови: „институции на локална самоуправа, облици на локална демократија, право на локална самоуправа, децентрализација, општинска администрација“;

- во апстрактот на трудот под наслов „**Остварување на функцијата на јавните служби во локалната заедница**“ (Љубица Чонева) фигурираат следниве клучни зборови: „локална заедница, јавни служби, јавни услуги, квалитет на јавните услуги, приоритети на локалните јавни служби“;

- во апстрактот на текстот „**Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа**“ (Ружица Цацаноска) се наведени следниве клучни зборови: „локална самоуправа, Градот Скопје како посебна единица на локална самоуправа, Скопје како главен град на Република Македонија, административно-територијалната организираност на г. Скопје, градот Скопје како студија на случај“.

- во апстрактот на текстот „**Службеничка етика во општинската администрација**“ (Дејан Витански) се наведени следниве клучни зборови: „етика, морал, службеничка етика, државен службеник, општинска администрација, етички кодекс“;

- во апстрактот на текстот под наслов „**Меѓуопштинска соработка во Република Македонија-можности за развој и перспектива**“ (Тони Поповски) се употребени следните клучни зборови: „меѓуопштинска соработка, децентрализација, децентрализирани надлежности, единици на локална самоуправа, капацитет на единиците на локална самоуправа“;

Од бројни емпириски (истражувачки) резултати коишто претставуваат база за интерпретација, се презентираат само оние што имаат развојна компонента и визија.

Прво. На ЕЛС, за нејзин побрз развој (според фреквентноста на одговорите на граѓаните) и е потребно следното:

- инвестиции и кредити за модернизација на производството и управувањето;
- подобри локални финансии;
- зголемено ангажирање на јавните служби во надминувањето на проблемите;
- подобро информирање на граѓаните за сè што се случува во општината;

- лично ангажирање на населението во надминувањето на проблемите;
- рамномерно развивање на сите локални заедници (село-град).

Второ. Од оцените на т.н. барометар на задоволство на граѓаните се гледа, колку одделните јавни услуги, потоа, претставничките тела на локално ниво, но и ресорните министерства, дека граѓаните не се задоволни од квалитетот на услугите и начинот на работењето. Само за илустрација ќе се истакне следното:

- речиси сите видови на услуги на напред наведените субјекти најмногу се оценети со 3 (а некои и со 2). Најмногу негативни оценки има за градоначалниците и советите на ЕЛС, како и за администрацијата на г. Скопје. Потоа, кај сите ресорни министерства кои се најкомпетентни за развојот на ЕЛС не постојат подобри оценки од 2 и 3.

Трето. Давањето на сугестии, предлози и препораки надвор од третираната проблематика (дадена со инструментариумот) е мошне обемно и се однесува на 1/3 од испитаниците.

Главна, тие се однесуваат на следново: на развојот на ЕЛС, на процесот на децентрализација, (којшто сеуште не е завршен), како и на идната позиција на локалната самоуправа и на социјалните установи во услови на глобалната економска криза. При тоа, респодентите се залагаат за фаворизирање на следниве институти: на меѓуопштинската соработка и на јавно-приватното партнерство во рамките на ЕЛС. Исто така, тие, со своите ставови ги поттикнуваат и ги охрабруваат верските субјекти (и нивните НВО) да се ангажираат околу ублажувањето на растечката сиромаштија на населението, но истовремено им препорачуваат да се регистрираат како основачи на добротворни и социјални установи (на пример, на установи за спречување и лекување на различни зависности, на старските домови, на студентските домови, и слично).

Четврто. Генерално, се истакнуваат следниве истражувачки констатации и препораки.

- Системот на локалната самоуправа е силно партизиран и политизиран во сите институции на локалната демократија.
- Со децентрализацијата надлежностите на општините значително се зголемија, додека капацитетите на локалните служби за извршување на јавните услуги останаа недоволно

развиени за самостојно воведување на нови промени во корист на стандардот на граѓаните.

- Кај општинската администрација не постои професионално однесување на сите нивоа, ниту пак во нејзиното функционирање не е воспоставен сервисен карактер (посебно во однос на жителите и на советите на општините).
- Речиси не постои стручно планирање и ефикасна работа за побрз рамномерен регионален развој.
- Граѓаните-жители на ЕЛС минорно учествуваат во користењето на облиците на непосредна локална демократија. Причините за таквата неактивност се најчесто „личната преафатеност со други работи, потоа „немање интерес, мотив и амбиција“, но и, „нивната партиска неутралност (непартиска ориентираност)“.
- Граѓаните, односно електоратот, не се задоволни од своите репрезенти. Притоа, тие сметат дека советниците се недоволно активни во разрешувањето на нивните проблеми и на проблемите на ЕЛС. Причините за таквата неактивност, граѓаните најмногу ја гледат во следното: „ најмногу си ги гледат своите интереси“ и „не се доволно самостојни и премногу се врзани за своите партии“.
- Месната самоуправа нема правен субјективитет. Тој мора да се воспостави со цел да се зајакне локалната демократија. Во нејзините рамки можно е основање на т.н. мировни совети (како еден вид на медијација), посебно значајна институција за етнички мешани средини.

Граѓаните како основна таргет група истакнуваат **бројни препораки** со цел да се подобри функционирањето на системот на локална самоуправа.

- Постои препорака дека централната власт треба повеќе да \$ верува на локалната власт.
- Одлуките да се донесуваат врз база на стручност, знаење, умевање, а најмалку да е пресуден партискиот став.
- Да се продолжи со проектите од областа на локалната самоуправа. Се залагаме за нови проекти, како што се: функционирањето на локалната самоуправа во г. Скопје, за меѓуопштинската соработка, за капацитетите на општинската администрација и на јавните служби, како и други дефицитарни проекти од системот на локална самоуправа.
- Дефинитивно да се затпочне со ефектите на правичната застапеност во ЕЛС. Тоа произлегува од следната конста-

тација: „Рамковниот договор има компромисен бинационален македонско-албански карактер, и овој негов карактер се изразува преку примерот на конкретниот концепт на локална самоуправа...”

Од приложената Документација се гледа дека инструментариумот е широк и погоден за различни научни воопштувања. Некои резултати се веќе верифицирани во рамките на домашната научна периодика, како и во одбранети магистерски и докторски дисертации на ЈНУ ИСППИ, Скопје - Универзитет „Свети Кирил и Методиј“ - Република Македонија.

Проф. д-р Мирјана Сланинка-Динева

ABSTRACT

The study entitled *Citizens in the System of Local Self-Government – Research Results and Discussion* is an appropriate finalization of the science project *Citizens in the Decision-Making Process of Areas at Local Level and Meaning*. The study is actually based on the research results from several of the projects topics that had been implemented continuously in the period from the second half of 2006 until the end of the project (30.06.2009). From the project documentation submitted (according to the applied instruments) we can see that within those 5 implemented project topics (from the initial seven) were analyzed almost all of the issues that arise in contemporary development of institutions of local self-government. Only two project topics *The City of Skopje under the New Conditions* and *The New Typology of the Units of Local Self-Government in the Republic of Macedonia* had not been individually implemented, but as a part of the existing 4 project topics, and for justified methodological reasons. There should be a special methodological approach used for the city of Skopje since as a separate unit (with its own status) Skopje has just the same jurisdictions as any other regular municipality. Neither the Ohrid Framework Agreement nor the amended Constitutional norms allow for the city of Skopje to turn into a metropolitan municipality. It's ridiculous for the city of Skopje to hold jurisdiction over the area of rural development. And this is not the only legal nonsense. For this we would have to implement the EU standards and that asks for a type of general overhaul which would have to be based on an unbiased scientific research under the watchful eye of the domestic and foreign experts. As a project topic, the new municipality typology is still in its early stages since it asks for a more serious theoretical and methodological approach, freed from the resistance to the new, contemporary and modern changes in all segments of the local self-government.

Each of the presented scientific articles, but also as a whole, present the third stage in the development of the local self-government, which started with the amendments to the Constitution in 2001 and whose purpose was to operationalize the provisions from the Framework Agreement in terms of the new jurisdictions of the bodies of local self-government and to promote the principle of equitable representation of members of communities when getting employed in institutions of the system of local government. Decentralization and

equitable representation are considered the main benefits from the amendments to the Constitution and their application needs to be seen as a process which takes place under conditions of europeization of the law in Republic of Macedonia. Each of the articles has a contents structure that's based on the operation of the institutions of local self-government and seen from the point of view of citizens as the basic target group.

In the center of all development is the citizen with his Constitutional right to local self-government, exercised through the different forms of formal democracy (immediate and indirect local democracy).

The implementation of the Project helped collect substantial scientific information (especially from the field work) whose contents is different depending on the natural assumptions of the local communities that are administratively connected within one unit of local self-government.

Since the focus of the research is the citizen himself, not only in a traditional sense of the word, but also in the spirit of the Macedonian positive law, the scientific information is analyzed primarily from the position of the citizen as well as from his own perception of his participation, but also from the participation of other subjects in the institutions of local democracy.

Every text from the scientific study has its own abstract (with a certain number of key words) that are going to be only taxatively listed. Namely, it is these titles of the texts (with their key words) that are used in the abstracts:

- the abstract entitled **The Framework Agreement and the Local Self-Government in the Republic of Macedonia** (by Slavejko Sasajkovski) contains the following key words: "Framework Agreement, local self-government, decentralization, territorial organization of the local self-government, Macedonian-Albanian binationality".
- the abstract entitled **Some More Significant Development Trends in the Macedonian Local Self-Government in the Period of Devolution** (by Ilija Todorovski) contains the following key words: "local self-government, decentralization, devolution, jurisdictions, local financing, territorial reorganization".
- the abstract entitled **Citizens and Institutions of Local Self-Government – Research Results and Discussion** (by Mirjana Slaninka-Dineva) contains the following key words: "institutions of

local self-government, types of local democracy, right to local self-government, decentralization, municipal administration.”

- the abstract entitled **Civil Services Performing their Function in the Local Community** (by Ljubica Coneva) contains the following key words: local community, civil services, public services, public service quality, local civil service priorities.”

- the abstract entitled **The City of Skopje as a Separate Unit of Local Self-Government** (by Ruzica Cacanaska) contains the following key words: “local self-government, the city of Skopje as a separate unit of local self-government, Skopje as the capital of the Republic of Macedonia, territorial organization of the city of Skopje, representative bodies in the city of Skopje, administration of the city of Skopje, the city of Skopje as a case study.”

- the abstract entitled **Ethics of the Civil Servants in Municipal Administration** (by Dejan Vitanski) contains the following key words: “ethics, morale, civil servant ethics, civil servant, municipal administration, code of ethics.”

- the abstract entitled **Inter-Municipal Cooperation in the Republic of Macedonia – Opportunities for Development and Future Prospects** (by Toni Popovski) contains the following key words: “inter-municipal cooperation, decentralization, decentralized jurisdiction, units of local self-government, capacities of the units of local self-government.”

From the many empirical (research) results that serve as basis for interpretation, we will present only the ones that possess a developmental component and vision.

First. In order for the unit of local self-government to achieve faster development (according to the number of answers from citizens), it needs the following:

- investments and loans for the modernization of production and management;
- better local financial recourses;
- deeper involvement of civil services when addressing problems;
- better informing citizens about all of the activities within the municipality
- personal involvement of citizens in addressing problems
- equal development of all local communities (rural-urban)

Second. From the grades of citizens on the so-called satisfaction barometer we can see that they expressed their dissatisfaction with particular public services, the representative bodies at local level and the relevant ministries as well, more particularly from the quality of services they offered and their work methods. For example:

- Almost all of the different types of services provided by the aforementioned subjects have been rated with 3 at the most (and some with 2 even). Most of the negative grades were given to mayors and the councils of the units of local self-government as well as to the administration of the city of Skopje. Also all of the relevant ministries that are held most accountable for the development of the units of local self-government have been rated with 2 or 3 at the most.

Third. The suggestions and recommendations given which are in no way related to the discussed issue (given with the instrumentarium) are many and were given by a third of the respondents. They mainly refer to the following: the development of units of local self-government, the decentralization process (which is yet to be completed) as well as to the future position of the local self-government and the social institutions in conditions of a global economic crisis. The respondents showed their preference to the following institutes: inter-municipal cooperation and the public-private partnership within the units of local self-government. Also, in their opinions they showed that they would like to encourage the religious subjects (and their nongovernmental organizations) to be more involved in decreasing the ever-growing poverty of the population, but at the same time they recommend them to register themselves as founders of charitable and social institutions (for example, as institutions for the prevention and treatment of different addictions, as nursing homes, student dormitories etc)

Fourth. Generally, the following research conclusions and recommendations were pointed out:

- The local self-government system is extremely politicized and politicized in all of the institutions of local democracy.
- With the decentralization process, the jurisdictions of the municipalities have increased dramatically, whereas the local service capacities for the provision of public services have remained insufficiently developed for the independent introduction of changes that would help increase the standard of citizens.

- Municipal administration shows unprofessional conduct on all levels and has not developed a service character (especially in relation to the citizens and municipality councils).
- There's virtually no professional planning nor efficient work for a faster and equal regional development.
- The citizens - inhabitants of the units of local self-government show only a minor participation in using the different forms of immediate local democracy. The most cited reasons for this inactivity are "personal preoccupation with other things", "lack of interest, motive or ambition," but also "their political neutrality (non-party orientation)
- The citizens, especially the electorate, are not satisfied with their elected representatives. They feel that the advisers are not active enough in solving their problems and the problems of the unit of local self-government. Citizens cited as a reason for this inactivity the fact that "they mostly look after their own interests" and "are not independent enough and too attached to their parties."
- The local self-government does not have legal subjectivity which has to be established if we want for local democracy to grow stronger. One way to achieve this is by establishing so-called peace councils (as kind of mediation), considered an especially important institution in mixed-ethnic communities.

As the primary target group in this research, citizens gave **numerous recommendations** as a way to improve the functioning of the system of local self-government.

- There's one recommendation that central authorities should place more trust into local authorities.
- Decisions to be based on a person's competence, knowledge and skills and to be least influenced by the view of the political party that particular person is affiliated to.
- To continue with projects on local self-government. We strive for new projects, such as projects that deal with improving the work of the local self-government in the city of Skopje, the inter-municipal cooperation, the capacities of the municipal administration and civil services as well as other deficient projects from the system of local self-government.
- To finally start with following the effects of equitable representation within the units of local self-government. This comes as a result of the following statement: "The Ohrid Framework Agreement is a result of mutual concession and is of

binational Macedonian - Albanian character which can be seen in the example of the specific concept of local self-government...”

From the documentation submitted we can see that the instrumentarium is broad and suitable for diverse scientific generalizations. Some results have already been verified in the domestic scientific periodicals, as well as in defended master’s and doctoral dissertations at the Public Scientific Institution: Institute for Political, Sociological and Juridical Research in Skopje, at the Ss Cyril and Methodius University in the Republic of Macedonia.

Prof. Mirjana Slaninka-Dineva, PhD

ISBN 978-9989-43-295-8



9 789989 432958