

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ОЦЕНКА НА СИСТЕМОТ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

м-р ТОНИ ПОПОВСКИ

Консолидиран нацрт

Декември, 2022

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	4
I. ВОВЕД.....	8
II. ГЕНЕРАЛНА ЦЕЛ	10
III. ПРИМЕНЕТИ АЛАТКИ ЗА СОСТАВУВАЊЕ НА МЕТОДОЛОГИЈАТА.....	11
IV. НАОДИ ОД ПРИМЕНЕТИТЕ АЛАТКИ.....	13
4.1 Клучни наоди од анализираните политики и извештаи по тематски целини со подтеми:..	16
4.1.1 Системот на локална самоуправа и усогласеноста со Европската повелба за локалната самоуправа.....	16
4.1.2 Правни празнини во Законот за локалната самоуправа, недоречености и воочени потреби од усогласувања	20
4.1.3 Усогласување и допрецизирање на општинските надлежности во ЗЛС, и пренесување на нови надлежности	24
4.1.4 Доуредување на материјата во ЗЛС поврзана со доброто локално владеење.....	27
4.1.5 Вршење инспекциски надзор од страна на општините, статус и делокруг на надлежност на Државниот инспекторат за локална самоуправа	34
4.1.6 Меѓуопштинска соработка	37
4.1.7 Финансирање на единиците на локалната самоуправа.....	39
4.1.8 Унапредување на правната материја во Законот за територијална организација на локалната самоуправа	48
4.1.9 Унапредување на правната материја во Законот за градот Скопје	48
4.1.10 Дигитализација на услугите кои ги испорачува локалната самоуправа вклучувајќи ги општинските установи и јавни претпријатија	53
4.1.11 Мониторинг, евалуација и известување за спроведувањето на надлежностите на општините и општинските услуги.....	57
4.1.12 Унапредување на нормативните решенија во материјалните закони во области каде се пренесени надлежености на локалната самоуправа:.....	59
4.2 Наоди од стратешката работилница на МЛС и УНДП	68
4.3 Наоди од спроведените интервјуа.....	70
4.4 Наоди од други консултативни средби и настани	75
5. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	82
ПРИЛОЗИ	102
1. Кратенки	102
2. Извештај од канцелариско истражување.....	104

2.1	Инвентар на нормативни акти и политики со кус опис на содржината	104
2.2	Мапа на засегнати страни со анализа на мандати и улоги	113
3.	Полу-структуриран прашалник за интервју	133
4.	Дневен ред (консултативни настани)	140

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој Извештај е подготвен во рамки на втората фаза од проектот „Зајакнување на општинските совети“, кој е финансиран од швајцарската амбасада и Министерството за локална самоуправа, а е кофинансиран и имплементиран од УНДП.

Како проектна активност, подготовката на Методологијата за оценка на системот на локалната самоуправа во Северна Македонија цели кон подобрувањето на целокупната рамка на закони и политики поврзани со локалната власт и спроведување на тековната реформа за децентрализација. Притоа, треба да се напомене дека сеопфатната оценка на системот на локалната самоуправа во Северна Македонија и координацијата на реформите за децентрализација се меѓу неколкуте приоритетни мерки и активности од владината Програма за одржлив локален развој и децентрализација со акциски планови.

Генерална цел на Методологијата за оценка на системот на локалната самоуправа во Северна Македонија е да се дефинираат сите неопходни чекори за подобрување на функционалните аспекти на локалната самоуправа низ добро осмислени, аргументирани и целисходни нормативни интервенции.

Партиципативниот процес (интервјуа и консултативни настани) за подготовка на Методологијата, резултираше со консензус на сите чинители дека унапредувањето на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа треба да биде првенствено насочено кон унапредување на функционалностите на локалната самоуправа. Притоа, како најефикасен и најефективен начин тоа да се постигне **се препорачува осмислување и умешно водење на транспарентен, инклузивен и натпартиски процес на консултации и соработка со сите засегнатите страни.**

Покрај партиципативниот процес за подготовка на Методологијата, треба да се напомене дека овој Извештај содржи наоди и препораки засновани на продлабочено канцелариско истражување на сите релевантни закони, политики и емпириски материјали¹, и на тој начин заедно со наодите од интервјуата и консултативните настани се обезбедува солидна

¹ По иницијатива на Министерството за локална самоуправа и со техничка помош на УНДП и ОБСЕ, применета е наменска Методологија на Министерството за информатичко општество и администрација, и завршени се извештаи со Оценка на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа, Законот за градот Скопје, Законот за меѓуопштинска соработка, Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (по иницијатива на Министерството за финансии), а во тек е подготовка на Оценка на спроведувањето на Законот за територијална организација на локалната самоуправа, чии наоди и препораки ќе бидат вградени во Методологијата, по завршувањето на оценката.

информациска основа за организирање на завршна фаза на консултации со сите чинители за формулирање на конкретни нормативни иницијативи и предлози. Притоа, евидентирани се и празнини во информациската основа за кои ќе биде неопходно да се подготват дополнителни продлабочени анализи.

Имајќи предвид дека Северна Македонија ги започна преговорите за полноправно членство во ЕУ, оваа Методологија посветува должно внимание на сите аспекти од унапредувањето на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа кои се непосредно поврзани со одвивањето на преговорите и исполнувањето на поврзаните стандарди на ЕУ. Оттаму, особено внимание треба да се посвети на наодите и препораките од извештаите кои се однесуваат на процесот на европските интеграции. Во овој контекст, општините треба да се оспособат и прилагодат на правилата и стандардите за добро локално владеење на ЕУ, а тоа изискува комплексни организациски прилагодувања вклучувајќи и соодветна нормативна рамка на системот на локалната самоуправа во Северна Македонија. Оттаму и **препораката за фазен пристап**:

- **ФАЗА 1:** Унапредување на Законот за локалната самоуправа;
- **ФАЗА 2:** Унапредување на другите закони кои го вградуваат системот на локалната самоуправа: Законот за територијална организација на локалната самоуправа, Законот за градот Скопје, Законот за финансирање на ЕЛС, Законот за меѓуопштинска соработка и Законот за ДИЛС;
- **ФАЗА 3:** Унапредување на сите други материјални закони во области каде се уредени специфични надлежности на ЕЛС водејќи сметка за усогласување со системскиот Закон за локалната самоуправа и другите закони кои го вградуваат системот на локалната самоуправа.

За спроведување на овој фазен пристап препорака е да се употребат следниве процесни алатки:

- **Засебни панели за дискусија** (во различен формат во зависност од целните групи);
- **Конференција на засегнати страни** (настан за валидизирање на конкретни нормативни иницијативи – бројот на настани се усогласува со фазниот пристап) и
- **Спроведување на План за инволвирање на засегнатите страни со Комуникациски план**

Комплексноста на ЗЛС како и на другите закони со кои се оформува нормативната рамка на системот на локалната самоуправа, упатува на потреба од **организирање на засебни тематски панели поврзани со делови (теми) од ЗЛС и другите закони каде е мапирана потреба од**

подобрување на нормативните решенија (поглавја од Методологијата со наоди од канцелариското истражување и другите применети алатки).

За информирање на дискусијата би се користиле постоечки позадински материјали, а за дел од темите ќе биде неопходно да се спроведат дополнителни истражувања.

Согласно презентираниите наоди кои беа валидизирани низ консултација со претставници на клучните засегнати страни, **се предлага организирање на следниве 11 тематски панели за дискусија во фаза 1 и 2 од процесот:**

ФАЗА 1:

- 1) Системот на локална самоуправа и усогласеноста со Европската повелба за локалната самоуправа;
- 2) Правни празнини во Законот за локалната самоуправа, недоречености и воочени потреби од усогласувања;
- 3) Усогласување и допрецизирање на општинските надлежности во ЗЛС и пренесување на нови надлежности;
- 4) Доуредување на материјата во ЗЛС поврзана со доброто локално владеење.

ФАЗА 2:

- 5) Вршење инспекциски надзор од страна на општините, статус и делокруг на надлежност на Државниот инспекторат за локална самоуправа;
- 6) Меѓуопштинска соработка;
- 7) Финансирање на единиците на локалната самоуправа;
- 8) Унапредување на правната материја во Законот за територијална организација на локалната самоуправа;
- 9) Унапредување на правната материја во Законот за градот Скопје;
- 10) Дигитализација на услугите кои ги испорачува локалната самоуправа вклучувајќи ги општинските установи и јавни претпријатија;
- 11) Мониторинг, евалуација и известување за спроведувањето на надлежностите на општините и општинските услуги.

Третата фаза на процесот би се дефинирала по спроведувањето на оценките на материјалните закони со кои се нормира спроведувањето на специфични надлежности на локалната самоуправа

Во Методологијата се подетално обработени приоритетните тематски панели за дискусија во Фаза 1 и 2, со предлог на индикативни и резимирани поттеми за дискусија, минимум број на настани, учесници - претставници на клучните засеганти страни за секоја тематска област, и позадински материјали кои ја информираат дискусијата, како и материјали кои е препорачливо да се подготват во пресрет на одржување на тематските панели за дискусија.

Препорака од Методологијата е процесот за унапредување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа да биде поддржан со соодветна, истовремено комплексна експертиза: уставно-правна материја вклучувајќи ја поставеноста на локалната самоуправа, граѓанско-правна материја и јавна администрација како и потесни специјалности поврзани со одделни области во кои е направен трансфер на надлежности за локалната самоуправа. Самиот процес на завршни консултации треба да се одвива со учество на сите чинители, оддолу нагоре, со корисниците на општинските услуги но и врз основа на експертиза на вработените во општинските администрации бидејќи имаат непосредно искуство со тесните грла и потешкотиите во работењето.

Од аспект на временската рамка, препорака е тематските панели за дискусија се спроведат во првата половина на 2023 година, за да во втората половина од наредната година се започне со конкретни нормативно-правни иницијативи за измени и дополнувања на законите.

Еден комплексен процес на подобрување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа треба да биде проследен со соодветна Стратегија и план за комуницирање на целите и очекуваните резултати од процесот.

I. ВОВЕД

Суштинското спроведување на процесот на децентрализација во Северна Македонија започна во 2002 година, со носењето на Законот за локалната самоуправа. Заклучно со крајот на 2005-та година, на единиците на локалната самоуправа им беа пренесени низа надлежности заедно со расположивите ресурси (движни и недвижни добра, вработени лица и извори за финансирање на локалните надлежности). Сепак, многу општини сеуште се соочуваат со сериозни предизвици при испорака на соодветни услуги за населението. Потфрлањата во капацитет се особено нагласени во помалите, претежно рурални општини, на кои им е потребна континуирана помош при дизајнирање и испорака на услуги, а особено за потребите на одредени ранливи групи во локалното население, вклучувајќи ги жените, највозрасните но и младите лица, помалите етнички заедници, и други ранливи групи како што се лицата со попреченост.

За справување со овие предизвици, УНДП ја спроведува втората фаза од проектот „Зајакнување на општинските совети“, кој е финансиран од швајцарската амбасада и Министерството за локална самоуправа, а е кофинансиран и имплементиран од УНДП. Проектот има за цел дополнително да ги зајакне единиците на локалната самоуправа преку зајакнување на општинските совети, а со цел да можат ефективно да ја исполнат нивната улога на застапување на граѓаните во локалната самоуправа, да вршат надзор врз работата на другите органи на локалната самоуправа и да носат целисходни локални прописи, обезбедувајќи притоа активно вклучување на граѓаните. За возврат, овие напори заедно со соодветни подобрувања на политиките и законодавството, дигитализацијата на услугите, зголемената транспарентност и намалените можности за корупција, се очекува да доведат до подобрување на системот на локалната самоуправа и севкупните услови за живот во локалните заедници.

Еден од предизвиците кои се адресираат преку проектот е подобрувањето на целокупната рамка на закони и политики поврзани со локалната власт и спроведување на тековната реформа за децентрализација. Притоа, треба да се напомене дека сеопфатната оценка на системот на локалната самоуправа во Северна Македонија и координацијата на реформите за децентрализација се меѓу неколкуте приоритетни мерки и активности од владината Програма за одржлив локален развој и децентрализација со акциски планови. Оттаму, посебно внимание во рамките на овие проектни активности се посветува на олеснување на процесот на соработка за подобрување на целокупната законодавна рамка на локалната самоуправа преку обезбедување

широко учество, главно фокусирајќи се на зајакнувањето на општинските совети и одржливото финансирање на општините.

Очекуван резултат од овие активности се квалитетно и целисходно систематизирани нормативни иницијативи и предлози.

Прв чекор за спроведување на овие комплексни активности е подготвување на партиципативен начин на Методологија за оценка на системот на локална самоуправа на Северна Македонија.

II. ГЕНЕРАЛНА ЦЕЛ

Генерална цел на Методологијата за оценка на системот на локалната самоуправа во Северна Македонија е да се дефинираат сите неопходни чекори за подобрување на функционалните аспекти на локалната самоуправа низ добро осмислени, аргументирани и целисходни нормативни интервенции.

Унапредувањето на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа треба да биде првенствено насочено кон унапредување на функционалностите на локалната самоуправа.

Најефикасен и најефективен начин тоа да се постигне е преку осмислување и умешно водење на транспарентен, инклузивен и натпартиски процес на консултации и соработка со сите засегнатите страни за подобрување на севкупната законодавна рамка на системот за локалната самоуправа.

III. ПРИМЕНЕТИ АЛАТКИ ЗА СОСТАВУВАЊЕ НА МЕТОДОЛОГИЈАТА

Согласно со работната задача, за подготовка на Методологијата за оценка на системот на локалната самоуправа, консултантот ги примени следниве алатки:

1. Беше спроведено канцелариско истражување на системот на локална самоуправа вклучувајќи ги и политиките кои се однесуваат на процесот на децентрализација. Притоа беа спроведени следниве активности:
 - Мапирање на сите релевантни закони и политики како и на клучните наоди и препораки од политиките и релевантните извештаи, а кои се поврзани со идентификувани потреби и предлози за унапредување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа;
 - Мапирање и анализа на мандатите на засегнатите страни во системот на локалната самоуправа;
 - Подготовка на Извештај од канцелариското истражување, кој се состои од клучни наоди презентирани во основниот дел на Методологијата како и инвентар на законодавство и политики со краток опис на содржини, и листа (мапа) со анализа на засегнатите страни, со опишани мандати и улоги (*Прилог 3 на Методологијата*).
2. Методологијата за оценка на системот на локалната самоуправа на Северна Македонија беше подготвена на партиципативен начин. Притоа беа спроведени следниве активности:
 - Се одржа воведен состанок со претставници на Министерството за локална самоуправа и УНДП на кој се дискутираше пристапот за подготовка на Методологијата, и беа донесени заклучоци за наредните чекори;
 - Беше подготвен прв нацрт на Методологијата за проценка на системот на локалната самоуправа врз основа на наодите од канцелариското истражување;
 - Врз основа на првиот нацрт на Методологијата беа подготвени две презентации за Стратешката работилница на МЛС и УНДП (*Прилог 5 на Методологијата*) која се одржа на 3 - 4 ноември, 2022 година во Струга, и од страна на консултантот беше модерирана дискусијата;
 - Врз основа на претходно подготвени точки за разговор во формат на полуструктуриран прашалник (*Прилог 4 на Методологијата*) беа реализирани вкупно 10 засебни разговори (интервјуа) со претставници на клучните чинители, МЛС (3), ЗЕЛС (1), претседатели на совети (3) и градоначалници (3). Со цел да се осигура

репрезентативност, соговорниците за интервјуа од општините беа избрани врз основа на три варијабли: родова и политичка припадност, и типологија на општини (рурални/урбани);

- Консултантот се осврна на содржината, клучните наоди и препораки од консолидираниот нацрт на Методологијата за време на Годишната конференција за децентрализација и локално управување „Локалната самоуправа – време за можности и ревизија“ која се одржа на 12 – 13 декември, 2022 година, во хотелот Double Tree by Hilton, во Скопје;
- Беше одржана работилница на 20 декември, 2022 година, во хотелот Арка во Скопје, со учество на членови на Координативното тело за следење на спроведувањето на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација (ПОЛРД) 2021-2026, сочинето од претставници на сите релевантни засегнати страни, на која беше презентиран и дискутиран консолидиран нацрт на Методологијата (*Дневниот ред е инкорпориран во Прилог 5 на Методологијата*) во кој се вградени сите наоди од претходните настани и спроведените разговори (интервјуа);
- Конечниот нацрт на Методологијата беше подготвен врз основа на наодите од работилницата со засегнатите страни.

IV. НАОДИ ОД ПРИМЕНЕТИТЕ АЛАТКИ

Предуслов за организирање на добро информиран процес за унапредување на законодавството од областа на локалната самоуправа е да се направи продлабочена анализа и оценка на правната рамка. Во овој контекст:

- Од страна на Министерството за локална самоуправа (МЛС) со техничка помош на УНДП и ОБСЕ, применета е наменска Методологија на МИОА и завршени се Оценки на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа, Законот за градот Скопје, Законот за меѓуопштинска соработка и Законот за ДИЛС;
- Во тек се активности за оценка на Законот за финансирање на ЕЛС и Законот за територијална организација на локалната самоуправа, а во подготовка на оваа Методологија земени се предвид почетните наоди и препораки од поврзаните извештаи.

Освен извештаите од спроведените оценки на легислативата чии наоди и препораки се основа за подготовка на оваа Методологија, низ канцелариското истражување беше направен преглед и на други релевантни позадински материјали:

- Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија (Октомври, 2022 г.)²;
- Мониторинг на Европската повелба за локална самоуправа во Северна Македонија - Комитет за почитување на обврските и заложбите од земјите-членки на Европската повелба за локална самоуправа (05.07.2021)³;
- Национална програма за усвојување на правото на ЕУ 2021 – 2025 (НПАА)⁴;
- Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 година⁵;
- Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026⁶ со Акциски План 2021 – 2023⁷;
- Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2022⁸;

² https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en

³ <https://rm.coe.int/cpl-2021-41-02prov-en-monitoring-of-the-european-charter-of-local-self/1680a42005>

⁴ <https://www.sep.gov.mk/post/?id=9821#.Y3ThdnbMJPY>

⁵ https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2022-2024/programa_na_vladata_2022-2024.pdf

⁶ https://mls.gov.mk/images/files/POLRD_2021-2026_MK_so%20korekcii_Final.pdf

⁷ [https://mls.gov.mk/images/files/Akciski%20plan%20_mk%20\(1\).pdf](https://mls.gov.mk/images/files/Akciski%20plan%20_mk%20(1).pdf)

⁸ https://zels.org.mk/Upload/Documents/SISTEMATIZIRANI%20STAVOVI%20mart%202022_mk%20.pdf

- Извештаи од анкетни и други истражувања:
 - Годишен и полугодишен Извештај за финансирањето на ЕЛС (општински приходи и расходи) 2020 и 2021 година (УНДП);
 - Годишен Извештај за задоволството на граѓаните од локалните услуги 2020, 2021 и 2022 година (УНДП).

Имајќи предвид дека Северна Македонија ги започна преговорите за полноправно членство во ЕУ, оваа Методологија посветува должно внимание на сите аспекти од унапредувањето на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа кои се непосредно поврзани со одвивањето на преговорите и исполнувањето на поврзаните стандарди на ЕУ. Оттаму, особено внимание треба да се посвети на наодите и препораките од извештаите кои се однесуваат на процесот на европските интеграции и на Националната програма за усвојување на правото на ЕУ како клучна политика и патоказ за неопходните реформи. Подолу се издвоени клучните наоди и препораки од овие документи.

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија (Октомври, 2022 г.)

- Земјата треба да го финализира реформскиот процес на системот на локална самоуправа;
- Измените на законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа имаат за цел обезбедување дополнителни финансиски средства за општините и зајакнување на управувањето со јавните финансии на локално ниво;
- Надградувајќи се на ова, владата треба да напредува со севкупната реорганизација на надлежностите меѓу централното и локалното ниво;
- Општините наидоа на сериозни финансиски тешкотии како резултат на инфлацијата и зголемените трошоци за енергија;
- Поларизацијата меѓу општините, главно предводени од опозицијата по локалните избори во октомври 2021 година, и власта ги усложни преговорите за договор за мерки за решавање на ова прашање.

Мониторинг на Европската повелба за локална самоуправа во Северна Македонија - Комитет за почитување на обврските и заложбите на земјите-членки на Европската повелба за локална самоуправа (Извештај на експерти на Советот на Европа од 05.07.2021)

- Законот за локалната самоуправа формално доделува значителни овластувања на локалните власти, но различните посебни закони ја ограничуваат нивната автономија и ги ограничуваат услугите што можат да им ги даваат на граѓаните. Исто така, недостига јасност за улогата на ресорните министерства и опсегот на одговорност за финансирање на надлежностите;
- Недостаток на јасност во врска со делегираните функции и улогите на локалните власти и ресорните министерства во спроведувањето и финансирањето на тие функции;
- Соговорниците потврдија дека сметаат дека општините имаат дискреционо право да преземаат иницијативи во рамките на нивните надлежности, иако го споменаа ограничениот опсег на надлежност на општините во областа на социјалната заштита и локалниот економски развој. Се очекува тековната програма за децентрализација да доведе до зголемена супсидијарност бидејќи има за цел да обезбеди „висок степен на почитување на принципот на супсидијарност преку појасно дефинирање на опсегот на овластувањата на различни нивоа на власт, земајќи ги предвид компаративните предности на општините“. Новата Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026 година и активностите договорени во Меморандумот за унапредување на фискалната децентрализација, реформите во јавните финансии и економскиот развој, кој беше потпишан меѓу Министерството за финансии и УНДП во февруари 2021 година, даваат опипливи докази за желбата да се постигне поголема супсидијарност;
- Симетричниот трансфер на надлежностите (т.е. без оглед на големината и капацитетот на општините) е проблем, особено за малите рурални единици на локалната самоуправа кои го поздравуваат еднаквиот третман, но се борат да ги исполнат своите обврски поради ограничените финансиски и човечки ресурси;
- Треба да се направат напори, со децентрализација да се подобри примената на принципот на супсидијарност;
- Соговорниците потврдија дека сметаат дека општините имаат изворна надлежност во однос на сопствените надлежности. Сепак, може да има некои нејаснотии за улогите и одговорностите во однос на надлежностите што резултира со преклопување и повремен

недостаток на јасност за тоа кој е одговорен за извршувањето на конкретните надлежности;

- Растечка побарувачка за професионализација на улогата на претседателот на општинскиот совет.

НПАА 2021 - 2025:

- Ќе се изготви Методологија за следење на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026 година.
- Ќе биде спроведена Анализа на правната рамка со која се уредува положбата, надлежностите и функционирањето на локалната самоуправа во земјата.
- Согласно системот за следење, ќе се подготви Извештај за реализација на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација во Република Северна Македонија 2015 – 2020 за 2019/2020; како и за 2021 и 2022 година.

4.1 Клучни наоди од анализираните политики и извештаи по тематски целини со поттеми:

Во функција на подготовка на Методологијата за оценка на системот на локалната самоуправа беа мапирани клучните воочени предизвици, наведени во релевантните политики и достапните извештаи од засебни емпириски истражувања, реализирани во изминатите неколку години. Во продолжение, овие наоди се групирани по теми и поттеми за финална дискусија во функција на подготовка на конкретни предлози за измени и дополнување на релевантните закони, како што следи:

4.1.1 Системот на локална самоуправа и усогласеноста со Европската повелба за локалната самоуправа

- Поттеми:
 - Треба да се направат напори преку умешно и целисходно водење на процесот на децентрализација да се подобри примената на принципот на супсидијарност (овозможување услугите да се приближат до ниво на власт кое е најблиску до граѓаните). Доследната примена на начелото на супсидијарност мора да биде проследена и со обезбедување на поголема самостојност на единиците на локалната самоуправа:

- Законот за локалната самоуправа формално доделува значителни овластувања (надлежности) на општините, но различни посебни закони ја ограничуваат нивната автономија и ги ограничуваат услугите што тие можат да ги даваат на граѓаните;
- Недостига јасност за улогата на ресорните министерства и опсегот на одговорност за финансирање на надлежностите (второто е предмет на регулирање со Законот за финансирање на ЕЛС, а првото со низа материјални закони);
- Недостига јасност и во врска со делегираните надлежности и улогите на локалните власти и ресорните министерства во спроведувањето и финансирањето на тие специфични надлежности (пример е противпожарната заштита).
- Општините имаат дискреционо право да преземаат иницијативи во рамките на нивните надлежности, но се соочени со ограничен опсег на надлежност во областа на социјалната заштита и локалниот економски развој, иако се утврдени како области од локална надлежност со Законот за локалната самоуправа:
 - Се очекува со ефикасното спроведување на мерките и активностите од тековната Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026 и поврзаните акциски планови да се обезбеди повисок степен на супсидијарност преку појасно дефинирање на опсегот на надлежности на различни нивоа на власт, земајќи ги предвид компаративните предности на општините. Во оваа насока се и мерките и активностите утврдени со Меморандумот за унапредување на фискалната децентрализација, реформите во јавните финансии и економскиот развој, кој беше потпишан меѓу Министерството за финансии и УНДП во февруари 2021 година.
- Симетричниот трансфер на надлежностите (т.е. без оглед на големината и капацитетот на општините) е предизвик, особено за малите рурални единици на локалната самоуправа кои го поздравуваат еднаквиот третман, но се во безмалку неодржлива состојба на постојан оперативен стрес поради огромните напори да ги исполнат сите свои обврски во услови на многу ограничени финансиски и човечки ресурси:

- На помалите општини особено им е потребна помош во дизајнирањето и финансирањето на услугите за да се задоволат потребите на одредени целни групи, особено жените, младите и највозрасните, помалите етнички заедници и ранливите или маргинализираните групи како што се лицата со попреченост.
- Дали да се задржи и унапредува постојниот модел на симетрична децентрализација кој според опсег на надлежности ги дефинира општините како монотипни или да се направи крупна промена преку премин кон систем со асиметрична децентрализација, со диференциран опсег на надлежности, односно да се создадат политипни општини?:
 - Клучен аргумент за премин кон асиметричен модел на едностепена локална самоуправа е остварување на „економија на обем“ при испорака на општинските услуги. Помалите општини во најголем дел немаат капацитет да се носат со товарот на надлежностите утврдени во системскиот закон (ЗЛС) но и во материјалните закони. Имено, моделот на монотипни општини во теоријата на локалната самоуправа но согласно и со практичните искуства, се критикува како несоодветен поради тоа што сите ЕЛС имаат исти надлежности, а се’ реално различни во поглед на нивната големина, површина и бројот на жители, наследената инфраструктура и други карактеристики. Овие недостатоци на моделот вообичаено се адресираат со наменски дизајнирани механизми за намалување на диспаритетите во финансиски, човечки и други ресурси, но притоа како предизвик не ретко се манифестира нивната недоволна и неадекватна примена. Од друга страна, промената на моделот на локалната самоуправа во политипен, изискува јасно утврдени параметри и критериуми за поделба на надлежностите и групирање на општините. Притоа, предвид треба да се има и ставот 3 од член 22 од ЗЛС (*„Со закон се утврдуваат работите од надлежност на општината кои таа задолжително ги врши“*), што може да се толкува и како можност за политипно регулирање на надлежностите во материјалните закони иако пожелно е конечниот став за моделот на локалната самоуправа и трансферот на надлежности да се рефлектира во ЗЛС како системски закон;

- Клучниот аргумент против премин кон политипен модел на едностепена локална самоуправа е поврзан со објективниот ризик, населението во помалите и претежно рурални општини да биде лишено од услуги кои би ги добивало населението во поголемите и претежно урбани општини, со сите поврзани последици, вклучувајќи и поттикнување на негативните миграции од село во град во рамки на општината, од рурална во урбана општина, па се до напуштање на државата. Овие зајакнати процеси сами по себе може да доведат до позначајно раселување во малите – рурални општини, загрозувајќи го самото нивно постоење. **Оттаму, честа препорака во извештаите од емпириските истражувања е да се оптимизира искористувањето на воспоставените механизми за меѓуопштинска соработка и обезбедување рамномерен регионален развој (утврдени со засебни закони), кои целат кон намалување на постоечките диспаритети, и дури потоа и само доколку не се постигнат очекуваните резултати да се дебатира за евентуална промена на моделот во политички задржани услови на едностепена локална самоуправа па се до политички поделикатното разгледување на сценарија со повеќестепена локална самоуправа.** Од своја страна во ЗЛС треба да се зајакнат и појаснат постоечките одредби поврзани со меѓуопштинската соработка кои служат како основ за носење на посебен Закон за МОС и да се опфати и механизмот на рамномерен регионален развој создавајќи основ за носење на овој посебен закон.
- Двете декади од спроведувањето на ЗЛС, потврдија дека покрај градоначалниците и општинската администрација, како и локалните установи и претпријатија, се' повеќе до израз доаѓа и улогата и одговорностите на општинските совети. Следствено, поради зголемените обврски кои произлегуваат од постепеното продлабочување на процесот на децентрализација но и други реформи кои се поврзани со европските интеграции, се наложува потреба од професионализација на улогата на Претседателот на општинскиот совет и создавање на минимум организациска структура за поддршка на работата на општинските совети која би била директно управувана од Претседателот на советот. На овој предизвик треба да се гледа и од аспект на зголемените очекувања за продлабочување на

локалната демократија во квалитативна смисла (во делот на репрезентативната локална демократија но и во делот на непосредната локална и партиципативна демократија), како обврска за забрзано усвојување на правото и стандардите на ЕУ. Други релевантни прашања кои произлегуваат од спроведените емпириски истражувања, а се поврзани со функционирањето на општинските совети се однесуваат на: бројот на советници односно на методологијата за нивно утврдување со цел да се намали нивниот број од финансиски, просторни, логистички и други оперативни причини, да се воведе функција Заменик претседател на советот, со цел да се овозможи функционирање на советот во случаи кога претседателот е спречен да ја обавува функцијата (во член 47 од ЗЛС да се додаде став „ *советот избира заменик на претседателот на советот од редот на членовите на советот, со мандат од четири години,*“, како и утврдување на обврска за задолжително присуство на овластениот предлагач на седниците на Советот.

4.1.2 Правни празнини во Законот за локалната самоуправа, недоречености и воочени потреби од усогласувања

- Поттеми:
 - Во емпириските истражувања се укажува дека зачестиле случаи на делумен или целосен застој во функционирањето на органите на општината во периоди на кохабитација (градоначалник кој не е поддржан од мнозинство советници) и дека ваквата состојба не ретко е предмет на политички тактизирања и искористување на одредби од ЗЛС за остварување партикуларни интереси на поединци или политички групации. Пример се тактизирања кои целат кон распуштање на советите преку доцнење во исполнување на експлицитно пропишани обврски од страна на градоначалниците или тенденциозни блокади на работата на советот преку блокирање на предлози на градоначалниците. Оттаму и потребата да се зајакнат сите одредби кои се однесуваат на функционирањето на општините во услови на кохабитација вклучувајќи решенија со аналогична на политичката одговорност на Советот за недонесување на одредени акти, односно истата да се применува на начин што ќе се санкционира и градоначалникот кога тактизира со

предлагање акти пред советот, со што би се уравниотежила политичка одговорност на двата органа на ЛС:

- Треба де се допрецизира член 75, став 4 од ЗЛС со кој се уредуваат условите за распуштање на советот на општината, а како еден од условите е предвидено и недонесувањето на буџетот и завршната сметка кои ги предлага градоначалникот на општината во законски определен рок, на начин што ќе се превенира евентуална злоупотреба на одредбата со цел да се распушти советот опфаќајќи и ситуација кога Градоначалникот нема доставен буџет во законски предвидениот рок, од политички мотивирани причини.
- Да се дополни член 54 (ЗЛС), став 1 со нова алинеја „на Градоначалникот му престанува мандатот ако во предвидениот рок не предложи Буџет и годишна сметка на општината“.
- Поврзано со претходното, треба да се напомене дека самоиницијативно откажување од надлежност не е регулирано со ЗЛС ниту пак со материјалните закони во областите каде се уредени специфичните надлежности. Притоа од емпириските истражувања произлегува препорака, со ЗЛС да се утврди обврска за воспоставување на најсоодветен и истовремено задолжителен облик на меѓуопштинска соработка во период од 6 месеци, а дури потоа, доколку не се создадат неопходни услови за спроведување на надлежноста од одредена општина или воспоставениот облик на МОС се покаже како недоволно функционален или нефункционален, да се премине кон одземање на надлежност и нејзино спроведување од надлежен орган на државната управа;
- Да се утврди во ЗЛС, обврска за подготовка на повеќегодишна Програма со Акциски План за развој на системот на локалната самоуправа (Стратегија со програми) – по пример на Законот за рамномерен регионален развој со кој е уредена обврска за подготовка на повеќе-годишна Стратегија за регионален развој;
- Со промена на насловот и проширување на ставовите во член 12 од ЗЛС или со посебен член во ЗЛС како системски закон (кој се носи со дво-третинско мнозинство во Собранието на Северна Македонија), треба да се содаде основ за носење на Законот за рамномерен регионален развој (кој се носи со просто

мнозинство) и поблиску да се утврди целта на неговото носење и неговата содржина;

○ Статус на месната самоуправа:

- Наодите од спроведените емпириски истражувања недвосмислено укажуваат на потребата од унапредување на функционалните аспекти на урбаните и месните заедници. Притоа, заедничка препорака е да се мапираат функциите на месната самоуправа низ една продлабочена функционална анализа, а со цел да се идентификуваат функции од делокругот на оваа надлежност на ЕЛС кои можат поефикасно и поефективно да се извршуваат од страна на урбаните и месни заедници (УМЗ) со цел дополнително да се доближат општинските услуги до граѓаните, а со тоа да се продлабочи и примената на начелото на супсидијарност;
- Во анкетата поврзана со оценката на ЗЛС, спроведена во 2019 година, 31 ЕЛС одговориле потврдно на прашањето дали во Вашата ЕЛС има случаи одредени работи од надлежност на општината (водоснабдување, собирање отпад, одржување на гробишта и сл.) да ги вршат месните заедници без да им бидат формално делегирани од општината;
- Да се имплементира доследно начелото на супсидијарност на начин што ќе се предвиди обврска во став 1 од член 82 за задолжително воспоставување на облиците на месната самоуправа за сите ЕЛС;
- Да се донесе конечна одлука низ финалниот процес на консултации за евентуално враќање на правниот субјективитет на месната самоуправа согласно моделот кој беше на сила до 1995 година, овозможувајќи истите да имаат статус на правно лице, со жиро-сметка и определени основни вклучувајќи и финансиски средства за работа или да се допрецизира во ЗЛС и во ЗФЕЛС обврска за отворање и управување со под-сметки за сите УМЗ со алоцирани средства за спроведување на нивни програмски активности, со тоа што потписник би бил Градоначалникот а средствата би се реализирале врз основа на одлука на Советот на месната заедница. Препорачливо е да се дефинираат и соодветни параметри за буџетирање на под-сметките.

- Препорака е градоначалниците задолжително да именуваат Координатор за месна самоуправа од редот на вработените во општинската администрација;
- Да се предвидат прекршочни одредби за неформирање и нефункционирање на облиците на месна самоуправа.
- Регулација на статусот на ЗЕЛС со посебен со Закон како што пропишува став 3 од член 81 од ЗЛС или бришење на оваа одредба (*неопходни се директни консултации со ЗЕЛС*);
- По однос на локалните избори:
 - Член 54, став 1, алинеја 4 се повикува на Законот за локалните избори, кој е вон сила. Потребно е овој член да реферира на Изборниот законик;
 - ЗЕЛС бара да се изврши измена на прописите со што ќе престане обврската за исплата на надоместоците за членовите на општинските изборни комисиии, па оваа обврска повторно да се врати кон Државната изборна комисија како во минатото. Општините, особено руралните, имаат огромен финансиски товар по основ на исплата на надоместоците за членовите на комисиите и другите обврски согласно прописите за организирање на изборите, што генерира огромни расходи по малите буџети;
 - Неопходно е да се примени Методологијата на МИОА и засебно да се оцени спроведувањето на Изборниот законик.
- Во член 57, каде се дадени основите на организирање на општинската администрација, потребно е да се дефинира дека општината е должна да определи службени лица согласно закон. Подетално, ваквата дефиниција би претставувала поврзување со обврските од други закони, како на пример:
 - Координатор за еднакви можности меѓу жените и мажите, согласно член 14, став 7 од Законот за еднакви можности меѓу жените и мажите, („Единиците на локалната самоуправа се должни да определат координатор за еднакви можности, службено лице, вработен во единицата на локалната самоуправа за исполнување на обврските на координаторот за еднакви можности.“);
 - Службено лице за информации од јавен карактер, согласно член 8, став 1 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

- Член 58 од ЗЛС го дефинира статусот на вработените во општинската администрација и се повикува на Законот за државни службеници, кој е вон сила.
 - За вработувањето, правата и должностите, системот на плати и надоместоци на плати, обучувањето, одговорноста, оценувањето и престанокот на работниот однос на вработените, треба да се применуваат одредбите од Законот за административни службеници, Законот за вработени во јавниот сектор, а по усвојување и Законот за висока раководна служба во делот кој се однесува на секретарот на општината.
- Член 63 од ЗЛС дефинира дека за решавање на поединечните права, обврски и интереси на физичките и правните лица, градоначалникот донесува решенија, но притоа не посочува можност за жалби на граѓаните против ваквите решенија. Оттука, овој член треба во посебен став да посочи дека граѓаните имаат право на жалба против решенијата на градоначалникот согласно закон (Законот за општа управна постапка и посебните закони кои регулираат одделни области);
- Во член 60 од ЗЛС, каде се дефинирани обврските на општинската администрација, треба да се дополни дека општинската администрација ги извршува своите обврски професионално и непристрасно согласно потребите и во интерес на граѓаните;
- Недостасуваат прекршочни и казнени одредби за непочитување односно неприменување на одредбите на ЗЛС.

4.1.3 Усогласување и допрецизирање на општинските надлежности во ЗЛС, и пренесување на нови надлежности

- Поттеми:
 - Разграничување меѓу сопствените (изворни) и споделените надлежности, и дефинирање на поимот деливост на надлежностите, второто се однесува на градот Скопје и општините во градот Скопје;
 - Усогласување на ЗЛС и материјалните закони:
 - Да се преиспитаат формулациите на надлежностите наведени во член 22 од ЗЛС од аспект на усогласување на овој системски закон со низа секторски (системски и специјални/посебни) – материјални закони со кои се

доуредени специфични надлежности на ЕЛС, закони кои биле предмет на хармонизација со правото на ЕУ или биле изменети и дополнети од други причини во периодот од донесување на ЗЛС во 2002 година, до денес;

- Во членот 22, став 1, алинеја 4, утврдени се 21 комунална дејност во надлежност на општините. Меѓутоа, комуналните дејности кои се наведени во Законот за локалната самоуправа нецелосно се предмет на регулирање во Законот за комунални дејности, каде се дефинирани 19 комунални услуги кои општините треба да ги извршуваат. Заради поголема конзистентност во формулирањето и регулирањето на услугите на локално ниво, потребно е усогласување на дејностите во Законот за локална самоуправа и Законот за комунални дејности;
- Членот 22, став 1, алинеја 4 од ЗЛС, ги дефинира надлежностите на општините за управување со води (снабдување со вода за пиење; испорака на технолошка вода; одведување и пречистување на отпадни води), но сепак, овој член не е целосно усогласен со Законот за водите, каде се дефинира дека општината има надлежност и за донесување оперативни планови за заштита и одбрана од поплави за загрозените подрачја, означување на зони за капење итн. Оттука, потребно е да се дополни со наставка „и други надлежности за управување со водите согласно закон (Закон за водите)“;
- Членот 22, став 1, алинеја 8 ги дефинира надлежностите на општините во образованието, односно основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта. Сепак, основни и средни училишта може да формира и Владата (училишта за ученици со посебни образовни потреби и за одредени категории на ученици за кои државата има посебен интерес). Оттука, потребно е да се направи исклучок во ЗЛС и да се реферира на Законот за основно образование и Законот за средно образование;
- Членот 22, став 1, алинеја 11 дава општа надлежност на општините за противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици. Сепак, ваквата одредба не е во согласност со Законот за пожарникарството (член 5), каде се дефинирани општините кои формираат територијални противпожарни единици (Град Скопје и 29 општини) и се

назначува кои од овие општини се надлежни за останатите 51 општина, што значи дека не сите општини имаат еднакви ингеренции за противпожарна заштита.

- Пренесување на нови надлежности:
 - Предуслов треба да биде обезбедување на неопходни човечки и финансиски ресурси за нивно спроведување и ова треба да се потенцира во ЗЛС;
 - Од емпириските истражувања и записници од институционални консултации произлегуваат предлози за трансфер на нови надлежности и ресурси во следниве области: туризам и угостителство; земјоделие и рурален развој; интегрирање на услугите поврзани со социјалното домување во областа на социјалната заштита како локална надлежност и обезбедување стабилно финансирање во комбинација со наменски трансфери на средства од Буџетот на државата; постепен трансфер на дел од културни установи од националната мрежа со фокус на центрите за култура; трансфер на спортски објекти и вработени на општините; допрецизирање на надлежности во областа на животната средина и климатската акција; зајакнати локални надлежности а преку нив и засилена улога за единиците на локална самоуправа како први чинители кои се справувале и ќе продолжат да се справуваат со кризите и катастрофите но и први кои ќе обезбедат заштита и ублажување на негативните ефекти; надлежности за локален одговор на здравствените кризи – овозможување општините да спроведуваат превентивни, оперативни, рестриктивни и други мерки во согласност со локалниот контекст и здравствената состојба на населението, итн.
- Статус на градот Скопје - Да се преиспита дистрибуција на надлежности и следствено потребни се измени на одредбите на ЗЛС со кои ќе се рефлектира „специјалниот статус“ на градот Скопје и општините во градот:
 - Во Законот за локална самоуправа (ЗЛС) врз основа на претходна анализа за функционална (не) деливост за секоја од надлежностите наведени во листата на надлежности во член 22, да се дуреди кои надлежности се деливи а кои не се;

- Во ЗЛС како системски закон нема одредба поврзана со воспоставување или невоспоставување на единици на локална самоуправа во рамки на градот Скопје. Со член 4, уредено е дека Град Скопје е посебна единица на локалната самоуправа во која се остваруваат заедничките потреби и интереси на граѓаните што произлегуваат од карактерот на Градот Скопје, како главен град на Републиката и дека одредбите од овој закон се однесуваат и на Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, доколку со Законот за Градот Скопје поинаку не е уредено. За прв пат во донесените закони, општини во градот Скопје се спомнуваат во: Законот за територијалната организација на локалната самоуправа, каде во членовите 3 и 4 е експлицитно наведено дека подрачјето на градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, го сочинуваат подрачјата на општините во градот Скопје и дека граница на градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, се границите на општините во градот Скопје во делот што се граничат со соседните општини или се поклопуваат со државната граница на Република Северна Македонија како и во член 10 каде општините се категоризирани во три групи и тоа: општини со седиште во град, општини со седиште во село и општини во град Скопје, и Законот за градот Скопје (почетните членови 1-7 со понатамошна разработка во законот).

4.1.4 Доуредување на материјата во ЗЛС поврзана со доброто локално владеење

- Воведување на одредба во ЗЛС поврзана со обезбедување на слободен пристап до информации согласно со закон (Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер):
 - Член 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ги дефинира обврските на имателот на информации во однос на информирањето на јавноста : „ како начин на информирање на јавноста за својата работа, имателите на информации/ЕЛС ги објават законските и подзаконските акти на официјалната веб страница, да

издаваат соопштенија до јавноста за работи преземени од нивна страна во согласност со законските надлежности, да објавуваат статистички податоци за својата работа, да ги објават извештаите за работа кои ги поднесуваат до органите надлежни за спроведување контрола и надзор и на друг начин предвиден со закон да ги направат достапни сите информации од јавен карактер; да ги објават предлог програмите, програмите, стратегиите, ставовите, мислењата, студиите и други слични документи кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации; да ги објават сите повици во постапката за јавните набавки и тендерската документација, да објавуваат и други информации кои произлегуваат од нивната надлежност и работа.“

- Недостасува кохерентен хоризонтален пристап за утврдување на минимум стандарди на транспарентност како основа за мерење на успешноста на спроведувањето на поврзаните одредби – Да се создаде основ во ЗЛС за уредување со подзаконски акт и следствено да се создаде институционална рамка која ќе ги следи и ќе ги поддржи општините во спроведување на начелото на транспарентност:
 - Со овој подзаконски акт можат да се пропишат минимум стандарди за дизајнирање на општинските веб страници вклучувајќи листа на информации (сетови на информации) кои што задолжително треба да бидат објавени на веб страниците на општините, како и начинот на нивно објавување (место, формат и динамика на објавување). Општинските веб страници треба да овозможат ефикасна пристапност за различни корисници вклучувајќи лица со попреченост и други ранливи групи;
 - Законот за отворени податоци од јавен сектор создава обврска за сите ЕЛС, за создавање на податоци во отворен формат, особено податоците кои што се важни за обезбедување на отчетност во работењето (Буџет, Извештај за реализација на Буџетот, План за јавни набавки, Извештај за реализација на планот за јавни набавки, објавени јавни набавки, реализирани јавни набавки, Извештај на Државен завод за ревизија, како и на сетови на податоци кои што се од интерес за граѓаните и за бизнис секторот, како на пример податоци кои што се однесуваат на установите - детски градинки,

училишта и домови за стари лица, квантитативни и квалитативни податоци и информации за општинските услуги вклучувајќи ги и услугите што ги обезбедуваат општинските установи и јавните комунални претпријатија - опфат, квалитет и цена на чинење на услугата, обезбедување јасна и прегледна визуелизација на отворените податоци (пр. Граѓански буџет) со цел да се обезбеди лесен и брз начин на примање на информацијата, како и нејзина споредливост;

- Да се дополни член, 7 став 3 на ЗЛС со обврска покрај прописите, да се објавуваат и актите кои ги донесува Градоначалникот, и истите да се специфицираат.
- За реализација на пропишаните алатки за директно учество на граѓаните во процесот на донесување на одлуки на локално ниво, прагот односно цензусот е исклучително висок и претставува пречка за нивно заживување. Притоа, излезно решение е усогласување со Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните:
 - За распишување референдум на државно ниво, потребни се 150.000 потписи од избирачите, односно близу до 10% од регистрираните избирачи на територијата на државата (*избирачкиот список треба да се ажурира во контекст на резултатите од спроведениот Попис на население и домаќинства*), додека за референдум на ниво на ЕЛС како услов се пропишани потписи од 20% регистрирани избирачи. Високиот праг е основната причина за занемарлив број на иницирани и успешно спроведени референдуми. Препорака е во членот 28 да се допрецизира став 4, дека *„Одлуката на одржаниот референдум која е донесена со мнозинство гласови од излезените граѓани е задолжителна за советот“*. Пожелно е во овој член да има нов став со кој ќе се уреди можноста за консултативен референдум по иницијатива на Советот, со цел да се испита ставот на граѓаните за одредени прашања за кои локалната заедница змета дека се од особено значење;
 - Член 26, став 2 од ЗЛС, посочува дека граѓанска иницијатива не може да се поднесе за кадровски и финансиски прашања. Имајќи предвид дека иницијативите на граѓаните најчесто се токму поврзани со финансиски

прашања (планирани расходи во општинскиот буџет за капитални инвестиции но и други развојни иницијативи и проекти), упатува на потреба од ревидирање на овој став;

- Висок цензус од 10% поддршка од избирачите, за граѓанските иницијативи и собирите на граѓани е директна пречка за поредовно и ефективно искористување на овие механизми, притоа согласно со наодите од емпириските истражувања се предлага истиот да се преполови;
 - Со цел да се зајакне врската меѓу граѓаните кои биле активни на собирот и нивните избрани претставници, покрај информирањето на граѓаните за своите одлуки (член 27), препорака е да се уреди обврска за органите на општината да достават образложен одговор за тоа кои заклучоци од одржаните собири на граѓани се прифатени, а кои не се прифатени и од која причина, објавувајќи ја информацијата на општинската веб-страница или преку други средства за информирање на јавноста;
 - Емпириските истражувања потврдуваат дека Буџетските форуми како и Форумите во заедниците се современи и помасовно прифатени облици на непосредно изјаснување на граѓаните (позитивно тестирани облици во пракса) и како такви би можеле да бидат спомнати и подетално уредени со ЗЛС како засебни механизми или под член 27 кој се однесува на Собирите на граѓани, покрај создавање на обврска за нивно интегрирање во статутите на општините.
- Покрај доуредување на материјата поврзана со алатки за директно учество на граѓаните во процесот на донесување на одлуки на локално ниво, препорачливо е да се доуреди (допрецизира) процесот на консултации со заинтересираните (засегнати) страни (*граѓани, граѓански организации, академска заедница, медиуми, професионални здруженија, деловен сектор и јавноста во целост*) во подготовката на прописите, а особено за локалните планови и стратегии. Поврзано со претходното, член 62 од ЗЛС ги дефинира прописите кои Советот ги носи со мнозинство гласови од вкупниот број членови (статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон), но без притоа да посочи како истите прописи се подготвуваат. Член 60, став 1 посочува дека општинската администрација ги подготвува актите за советот, но сепак, овој член треба накратко да го дефинира

процесот на подготовка на прописите во насока на обезбедување вклученост на заинтересираните страни во нивната подготовка, особено за локалните планови и стратегии:

- Се препорачува воведување на посебен став во член 42 со кој ќе се утврди можност за Советот на општината да покани претставници на граѓанското општество, академската заедница, експерти и други лица на седниците на Советот на кои се дискутираат прашања од областа и каде поканетите лица ќе можат да дадат придонес во дискусијата.
- Функционални аспекти поврзани со КОМЗ - Комисии за односи меѓу заедниците:
 - Воведување на одредба во ЗЛС за задолжително буџетирање на КОМЗ вклучувајќи надоместок за работа на членовите на Комисијата;
 - Одредба во ЗЛС (нов став во член 55) за неоспоивост на функцијата член на КОМЗ со функцијата член на Совет на општината, вработен во општинската администрација, јавните служби и претпријатија основани од општината;
 - Да се дополни став 3 од член 55 со појаснување дека членовите на КОМЗ се избираат од страна на општинскиот Совет со мандат од пет години врз основа на јавен конкурс;
 - Да се додаде нов став во членот 55 со кој ќе се утврди дека КОМЗ бира претседател од заедница која не е мнозинство во општината;
 - Надлежностите на Комисијата да се дополнат и во однос на давање мислење во пропишан рок за предложените одлуки кои Советот на општината ги усвојува со мнозинство предвидено во член 41 став 3 од Законот, мислење за буџетот на општината, мислење за правичната застапеност при вработувањето во општинската администрација и во општинските јавни установи и претпријатија;
 - Општинската КОМЗ да се задолжи, редовно да го информира Комитетот за односи меѓу заедниците за прашањата од својата надлежност и тоа минимум два пати годишно;
 - Да се создаде обврска за градоначалникот да назначува оперативен координатор на КОМЗ (Секретар на КОМЗ) од редовите на вработените во општинската администрација;

- Да се предвидат прекршочни одредби за неформирање и нефункционирање на КОМЗ.
- Функционални аспекти поврзани со КЕМ – Комисија за еднакви можности;
 - Воведување посебна одредба во ЗЛС за задолжително формирање на Комисија за еднакви можности меѓу жените и мажите, упатувајќи на регулирање на нивното функционирање со закон (Законот за еднакви можности меѓу жените и мажите);
 - Воведување на одредба во ЗЛС за задолжително буџетирање на КЕМ;
 - Одредба во ЗЛС која упатува во сите материјални закони со кои се утврдува делокругот на надлежност на ЕЛС да се унапреди обезбедувањето еднакви можности на жените и мажите;
 - Со цел да се продлабочи родова застапеност, препорака е ставот 4 од член 32 на ЗЛС да се дополни со одредба за родово балансирање на комисиите основани од Советот на општината.
- Насловот „Совет за заштита на потрошувачите“ во ЗЛС не е соодветен за функцијата на ова партиципативно тело, а која е поврзана со разгледување на прашања и утврдување предлози коишто се однесуваат на квалитетот на услугите на јавните служби на општината. Оттаму препорака е да се промени насловот на ова задолжително партиципативно тело во „Совет на корисници на општинските услуги“;
 - Да се именува ставот 1 на член 56 и формирањето на ова тело да биде обврзувачко за сите ЕЛС;
 - Воведување на одредба во ЗЛС за задолжително буџетирање на работата на ова тело вклучувајќи и надоместок за неговите членови;
 - Да се утврди обврска за задолжително присуство на седници на ова тело од страна на давателите на општинските услуги;
 - Во став 3 од член 56 да се допрецизира изборот и делокругот на работата на ова тело вклучувајќи неоспоиност на функцијата член на СКОУ со функцијата член на Совет на општината, вработен во општинската администрација, јавните служби и претпријатија основани од општината, да се прецизира дека членовите на ова тело се избираат од страна на

- општинскиот Совет со мандат од пет години врз основа на јавен конкурс и да се утврди начин за избор на претседател на ова тело;
- Да се вгради обврска за ова тело, редовно да го информира Советот на општината и јавноста за прашањата од својата надлежност и минимум еднаш годишно да се подготвува и јавно да објавува извештај за неговата работа на веб страницата на општината и во други достапни средства за јавно информирање;
 - Да се создаде обврска за градоначалникот да назначува координатор за прашања од делокруг на надлежност на ова тело (Секретар на СКОУ), од редовите на вработените во општинската администрација;
 - Да се предвидат прекршочни одредби за неформирање и нефункционирањето на СКОУ.
- Воведување на посебна одредба во ЗЛС со која ќе се создаде обврска за создавање на едношалтерски системи во ЕЛС (да се дефинира поимот и минимум функционалности):
 - Трансформирање на општината во единствена точка за контакт со граѓаните за испорака на општински услуги и услугите на државата е во согласност со практиките и стандардите на ЕУ;
 - Да се предвидат прекршочни одредби за неформирање и нефункционирање на едношалтерски систем.
 - Издвојување на засебно поглавје со неколку одредби во ЗЛС (буџетирање, материјална и нематеријална поддршка, двонасочна отчетност, заштита на јавниот интерес и сл.) со кои би се регулирала соработката на општините со здруженијата на граѓани;
 - Воведување на одредба во ЗЛС за обезбедување интегритет и управување со ризици од корупција во општините, со функционалности уредени со закон (Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси);
 - По однос на вертикалната координација со централната власт, во емпириските истражувања се укажува на потребата со ЗЛС да се уреди попрецизно процесот на задолжителни консултации со ЕЛС пред донесување на материјалните закони;

- Потребно е да се зајакне одговорноста на ЕЛС во спроведување на обврските на транспарентност, партиципација и отчетност преку воведување на прекршочни одредби во ЗЛС ако истите не се почитуваат од страна на ЕЛС.

4.1.5 Вршење инспекциски надзор од страна на општините, статус и делокруг на надлежност на Државниот инспекторат за локална самоуправа

- Поттеми:

- Од емпириските истражувања произлегува јасна препорака инспекцискиот надзор кој треба да го спроведуваат општините во низа области од локална надлежност да се организира на ниво на плански региони, поради недостатокот на капацитети но и поради можноста да се превенираат политички и друг тип на влијанија врз работата на овластените инспектори. Во овој контекст треба да се дополни ЗЛС и да се применуваат одредбите од Законот за МОС;
- Овластените инспектори на локално ниво треба да стекнуваат лиценца од страна на Инспекцискиот совет, под истите услови под кои стекнуваат лиценци инспекторите во државните/централните инспекциски служби;
- Во тековните политики е присутна заложба за подготовка и донесување на Закон за комунална полиција како приоритет поврзан со вршењето на инспекциски надзор во општините. Во основа, овој предлог цели кон создавање ефикасна комунално-редарска служба во единиците на локалната самоуправа како добра практика присутна во поголем дел од државите членки на ЕУ;
- ЗЛС треба да создаде јасен основ за носење на Законот за државниот инспекторат на локална самоуправа. Одредбите на членовите 70 и 71 да се однесуваат на Државниот инспекторат за локална самоуправа имајќи предвид дека во моментот со посебен закон (ЗДИЛС) е утврден токму тој делокруг на надлежност на ДИЛС;
 - Со цел да се зајакне улогата на Државниот инспекторат за локална самоуправа, во член 70, став 1, треба да се дополни дека „надзор над законитоста на прописите на општината врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа, односно орган во состав на министерството, согласно закон“ (Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа).

- Општините го проблематизираат став 2 од член 71 на ЗЛС, со кој се уредува можност за МЛС да донесе решение за запирање на примената на прописот, притоа заложбата е МЛС односно ДИЛС да упати мислење до општината во врска со прописот и доколку општината не постапи по тоа мислење во законски определен рок, да биде поднесена иницијатива пред Уставен суд за запирање на примената на прописот:
 - Постои неусогласеност на регулативата поврзано со предметот на надзорот на ДИЛС т.е поимот што претставува „пропис,“. Во таа насока според член 3 од ЗДИЛС: *„Прописи на општината, се статут на општината, програми, планови, одлуки, решенија, заклучоци и други општи акти што ги донесува советот на општината и актите со кои се воспоставува меѓуопштинска соработка, како и конкретните акти што ги донесува градоначалникот на општината за извршување на актите на советот на општината,“* додека според ЗЛС во два члена има различни толкувања на поимот така според член 6 *„Прописи се општи акти со кои советот го уредува вршењето на надлежностите на општината“*. Додека според член 62 од ЗЛС *„Прописи на советот се статут на општината, програми, планови, одлуки, решенија, заклучоци и други општи акти што ги донесува советот на општината и актите со кои се воспоставува меѓу-општинска соработка“*;
 - ДИЛС согласно утврдениот делокруг на надлежност врши надзор само над прописите кои се донесени од советите на општината. Инспекторатот не може да врши надзор над административното работење на општините, ниту врз законитоста во работењето на градоначалниците.
- Во член 70, став 2 од ЗЛС е дефинирано дека *„надзор над законитоста на работата на органите на општината вршат органите на државната управа“*. Ваквата дефиниција на органи на државна управа ги подразбира министерствата, други органи на државната управа и управни организации, без притоа да бидат опфатени самостојните државни органи основани од Собранието кои имаат суштинска надзорна улога, а меѓу кои се издвојуваат Државната комисија за спречување на корупција, Дирекцијата за заштита на личните податоци и Агенцијата за слободен пристап до информации од јавен карактер итн. Оттука

дефиницијата на овој став треба да се прошири со цел да ги опфати самостојните државни органи во надзорот над законитоста на работата на општината;

- Неопходно е да се донесе конечна одлука за делокругот на надлежност на ДИЛС наспроти МЛС, имајќи предвид два пристапи кои се анализирани низ емпириските истражувања, едниот рестриктивен кој упатува на ограничен делокруг на ДИЛС само на оценка на законитоста на прописите на донесени од советите на општините, и втор пристап кој предлага ДИЛС да врши надзорни функции на процесот на спроведување на прописите од страна на општините. Поврзано со вториот пристап, евидентни се преклопување и колизија на надлежностите помеѓу ДИЛС и МЛС но и со други органи на државната управа и нивни инспекторати;
- Неопходно е да се воведат прекршочни одредби во ЗЛС но и во Законот за ДИЛС за непостапување по роковите за доставување на прописите и службените гласници до МЛС, односно ДИЛС;
 - Дополнителна можност за поефикасна размена на документи меѓу ЕЛС и ДИЛС вклучувајќи и општински гласници, би се создала со дизајнирање на електронска платформа на поврзување на ДИЛС со ЕЛС, а нејзиното воспоставување може да се утврди како обврска во ЗДИЛС.
- Генерално, недостатокот на санкции за спроведување на законски утврдените обврски го зајакнува впечатокот дека ДИЛС нема механизми за поттикнување на општините да постапат согласно одредбите од ЗДИЛС;
- Нема етаблирани процеси на консултација на ЕЛС со ДИЛС. Со ова законско решение не се предвидува обврска за известување на ДИЛС, и задолжителен процес на консултација на ЕЛС со ДИЛС пред донесување на прописите во форма на ех ante контрола/анализа на предлог прописите на ЕЛС. Истовремено, недостасува систем на поддршка од стручните служби на централно ниво да и се помогне на ЕЛС да ги спроведат политиките и одредбите во материјалните закони;
- Неопходно е и усогласување на ЗДИЛС со Законот за инспекциски надзор:
 - Во Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа да се стави уште еден член Опомена и Решение, соодветно на Законот за инспекциски надзор чл.83, каде што јасно ќе се прецизира нивната употреба;
 - Да се прецизира во Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа дека субјектот на надзор има право против решението на

инспекторот од членот 83 на ЗИН, може да се изјави жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на решението, до надлежниот орган за одлучување во втор степен, односно да има посебен член „Правно средство“ кој би бил во корелација со Законот за инспекциски надзор;

- Во околностите кога при вршење надзор ќе се утврди пропуст при постапката за донесување прописи, да се утврди законски рок во кој ќе се отстранат недостатоците и неправилностите.

4.1.6 Меѓуопштинска соработка

- Поттеми:
 - Евидентирани се недостатоци во спроведување на Законот за МОС, особено во оските кои што се однесуваат на поттикнувањето, следењето и финансирањето на меѓуопштинската соработка, како и на надзорот на МОС. Ова се должи пред се на недоволната буџетска поддршка за поттикнување на меѓуопштинската соработка и отсуството на анализа на состојбите и секторски кост бенефит анализи за придобивките од воспоставувањето на меѓуопштинска соработка во вршењето на одредени надлежности;
 - Пропишаните роковите за воспоставување на МОС се долги, а процедурата сложена и бара соодветни административни ресурси со кои што не располагаат помалите општини, токму оние кои што имаат најголема потреба од МОС;
 - Секторските закони во кои што е предвидена можност или облигација за воспоставување на МОС се само делумно усогласени, но не се во колизија со Законот за МОС. Секторските закони пред се поаѓаат од специфичностите на областа што ја покриваат и во таа смисла се определени и прашањата за кои што може или треба да се воспостави МОС како и начинот на воспоставување. Иако Законот за МОС на општините им оставил самостојно и доброволно да одлучуваат за воспоставување на меѓуопштинска соработка за вршење на надлежност, единствено во Законот за управување со отпад, меѓуопштинската соработка е задолжително решение за спроведување на надлежностите на локалната самоуправа во оваа област. За разлика од овој Закон, во други закони како што се

Законот за комунална дејност, Законот за гробишта и погребални услуги, Законот за квалитет на амбиенталниот воздух, Законот за превоз во патниот сообраќај, Законот за животна средина, Законот за води и Законот за заштита од бучава воспоставувањето на меѓуопштинска соработка е дадена како можност доколку општините оценат дека на тој начин можат да ја вршат надлежноста пефикасно и поекономично.

- Имајќи предвид дека до овој момент не се обезбедуваат средства од Буџетот на државата за поттикнување на МОС, се оневозможува и целосно функционирање на Комисијата за МОС бидејќи истата има задолжение да ја следи но и да ја поттикнува меѓуопштинската соработка, во согласност со Одлуката за утврдување поблиски критериуми за финансиско поттикнување и поддржување на меѓуопштинската соработка, како и со Одлуката за определување на дејностите од пошироко значење и интерес за кои што ќе може да се издвојуваат финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка.
- Дел од општините не ја спроведуваат законската обврска за известување на МЛС за воспоставените облици на МОС, а во функција на водење на Евиденција на МОС, што од своја страна упатува на потребата од воведување на прекршочни одредби во Законот за МОС;
- Во отсуство на буџетска финансиска поддршка на МОС, нефункционална Комисија за МОС и нецелосна евиденција, е доведена во прашање и примената на членот од Законот кој предвидува годишно известување на Владата за воспоставената МОС, од страна на Министерството за локална самоуправа;
- По однос на ЗЛС и МОС, членот 14 во ЗЛС треба да се помести редоследно, и да стане член 25 од причина што самата суштина на механизмот на меѓуопштинската соработка се однесува на делокругот на надлежности на локалната самоуправа (*специфицирани подетално во претходните членови 22 и 23*) и дека овој механизам се воспоставува со цел да се адресираат диспаратите меѓу општините како последица на симетричното определување на надлежности без оглед на типологијата и карактеристиките на општините;
- Со посебен став на овој член треба да се создаде основ за носење на Закон за меѓуопштинска соработка со кој се определува начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка и облиците преку кои се остварува,

финансирањето, евиденцијата и надзорот над меѓуопштинската соработка и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка. Во другите ставови на овој член можат да останат опфатени облиците на МОС но треба да се усогласат со донесениот Закон за МОС. Во продолжение на овој член може да се вгради нов член со кој ќе се уреди воспоставување на задолжителна МОС, одосно ќе се наведат општите услови за воспоставување на задолжителна МОС, додека посебните услови би се препуштило да се уредат со материјалните закони (пример е Законот за управување со отпадот, и одредбите кои се однесуваат на воспоставувањето на регионалните системи за управување со отпад);

- Членот 15 од ЗЛС да се помести во поглавје XI;
- Имајќи ги предвид продлабочените диспаритети меѓу општините, да се зајакне одредбата за стимулирање на меѓуопштинската соработка на начин што во Законот за МОС ќе се утврди експлицитна обврска за создавање и спроведување на Програма за стимулирање на МОС со средства од Буџетот на државата.

4.1.7 Финансирање на единиците на локалната самоуправа

- Поттеми:
 - Во Оценката на спроведувањето на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (ЗФЕЛС) нотирали се недостатоци во: спроведување на одредбите за наплата на сопствените приходи од страна на општините и одлучувањето за стапката на оданочување; дотациите од Буџетот на државата и од буџетите на фондовите; функционирањето на Комисијата за следење на развојот на системот на финансирање на општините; планирањето на буџетот на општината; финансиската нестабилност на општината; транспарентноста и партиципацијата на засегнатите страни. Ова се должи во дел на недоволното регулирање во самиот закон, недостатокот на кохерентност со новите законски решенија донесени по 2005 година со кои регулираат прашања поврзани со даночниот систем, јавниот долг на државата, јавната внатрешна контрола, меѓуопштинската соработка, регионалниот развој, надзорот на законитоста на работата на општината, како и иновативните пристапи во спроведување на принципите на доброто управување (транспарентност, партиципација,

ефикасност и ефективност, отчетност и др.), согласно глобалните трендови и технолошкиот развој во последните 17 години од спроведувањето на ЗФЕЛС.

- Генерално, може да се констатира дека е обезбедена усогласеност на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа со системскиот Закон за локална самоуправа. Сепак, треба да се напомене дека постои иницијатива на општините, системот на финансирање да ги разграничи урбаните од руралните општини. Непосредна причина е евидентниот јаз на локалните приходи и постоечките разлики во даночната основа, а притоа надлежностите со ЗЛС се еднакви (симетрични), односно се очекува јавните услуги да имаат ист квалитет и ефикасност:
 - Градот Скопје со општините во 2021 година има реализирано 35% од вкупните приходи, а руралните општини имаат најмало учество во вкупните приходи, од само 14,78%;
 - Над 50% или поточно 54,69% од вкупните даночни приходи во 2021 година се остваруваат во град Скопје со општините во градот Скопје;
 - Руралните општини реализираат најмал процент на даночни приходи и тоа, само 7% од вкупните даночни приходи во 2021 година, иако се мнозински дел од вкупниот број на ЕЛС. Тие собираат речиси 8 пати помалку приходи во однос на Град Скопје со општините и околу 5.5 пати помалку во споредба со урбаните општини.
 - Руралните општини се финансираат над 75% од трансфери и донации, 13,45% од даночни приходи, а остатокот е нешто повеќе од 1% од неданочни приходи и домашно задолжување и 8,49% од капитални приходи. За разлика од нив, урбаните општини се финансираат 70% од трансфери, 21,5% од даночни приходи, нешто над 3% од неданочни и капитални приходи и 1,25% од домашно задолжување. Градот Скопје и општините од трансфери и донации се финансираат само 45,74% што е значително помалку од руралните и урбаните општини, а речиси ист процент се финансираат и од даночни приходи, односно 44,10%. Кога на ова ќе се додадат и неданочните приходи од 4,19%, па и капиталните приходи од 3,38% може да се заклучи дека град Скопје и општините во поголем дел се финансираат од сопствени приходи.

- Во овој контекст треба да се истакнат и препораките од извештаите на ЕК и Советот на Европа како и од страна на меѓународните финансиски институции за потребата од усогласување на потребите за трошење и фискалниот капацитет на општините, и воспоставување на практични и ефективни механизми за адресирање на овие реални диспаритети во економскиот/индустрискиот потенцијал, густината на населението, вредноста на имотот итн., меѓу различни типови на општини;
- Генерална оценка за сите ЕЛС во Републиката е дека средствата кои им се на располагање не се доволни за да се обезбеди целосна или поголема фискална автономија, така што постои голема зависност од трансферите од централната власт. За надминување на оваа состојба неопходно е да се пропише во ЗФЕЛС методологија за анализа на капацитетот за собирање на приходи, врз основа на која ќе се подготви детална анализа на наплатени вкупни јавни приходи во секоја од 80-те општини и градот Скопје, за да се утврди колку приходи секоја општина одделно може да оствари по сите основи, односно да се анализира потенцијалот за генерирање приходи и според оваа анализа да се утврди највисокиот праг на сопствени приходи. Потоа да се пристапи кон споредбена анализа на можните дополнителни сопствени приходи или делени даноци за финансирање на надлежностите кои се утврдени со ЗЛС. Ова е предуслов и за доследно спроведување на претстојното воведување на механизми за воедначување и наградување по учинок (перформанс). Резимирано, се препорачува да се утврди воедначен модел на оценка на фискалниот капацитет на општините преку спроведување оценка на поединечниот капацитет на секоја општина (плафон на фискален напор) за собирање сопствени приходи (*квалитетна и сеопфатна проценка на базата на даночни и други обврзници*) и на тој начин да се објективизираат и очекувањата поврзани со проценките и проекциите на приходи како и степенот на вложување фискален напор (*второво е суштински предуслов за правична распределба на Грант за учинок и Грант за финансиско воедначување*).
- Од анализа на податоците за остварените вкупни приходи на општините, на сопствените приходи и на трансферите во периодот 2015-2021 се констатира дека остварените сопствени приходи (даночни,

неданочни и капитални приходи) учествуваат во вкупните приходи во просек околу 40%, што имплицира дека во дел на општини има повисоки сопствени приходи, но генерално постои значајна зависност на општините од трансферите од државниот буџет што го дефинира и степенот на фискалната децентрализација во Северна Македонија.

- Поврзано со претходното, препорачливо е да се подготви подлабока анализа за доволноста на средствата за наградување на перформансите и воедначување, од дел од дотацијата од данокот на додадена вредност на начин (сегашното решение) со цел да се симулира сценарио со окрупнување на оваа општа дотација со приходи од низа фрагментирани извори, претежно удели во низа наоместоци кои ги собира државата, а кои се приход на општините. Предноста на едно вакво решение е што низ консолидација на низа поситни извори на приходи во една дотација, системот за финансирање на ЕЛС ќе стане поедноставен, попрегледен и попредвидлив;
- По однос на уделот за општините во собраните средства од данокот на личен доход, се препорачува да се изврши контрола над примената на наплатата на данокот од личен доход од плата со ознака на општината во која имаат постојано живеалиште или престојувалиште. Односно да се задолжи УЈП за контрола и спроведување на Законот за данок од личен доход;
- По однос на неуредени во ЗФЕЛС но сепак значајни аспекти поврзани со финансирањето на ЕЛС, се истакнуваат: финансирањето на меѓуопштинската соработка; доуредувањето на транспарентноста со фокус на пристапот до информации, а со тоа и отчетноста како и заедничко управување со отворени податоци и усогласување со новиот Закон за буџетите;
- Се препорачува воведување на соодветни дотации (наменски) или други средства од Буџетот на државата за стимулирање на меѓуопштинска соработка. Овој инструмент треба да се предвиди за финансирање на општините кои ја препознале ефикасноста на меѓуопштинската соработка и со нив да се финансираат таргетирани услуги: административни работи за заеднички даночни администрации, внатрешна ревизија, правни услуги и финансирање на дигитална технологија (современи софтверски решенија, софтверски апликации, online плаќања и др) и сл.. Истотака, условите за распределба на

капиталните дотации би можеле да се прилагодат за поддршка на меѓуопштински проекти;

- По однос на фискалната транспарентност препорачливо е во ЗФЕЛС да се прецизира формата и содржината на финансиските извештаи на ЕЛС, со цел да се создаде формат кој е прегледен и разбирлив за пошироката јавност. Се укажува дека со проектите на УНДП е овозможена подготовка на платформа „dashboard„ со интерактивни функции за повеќе од 30 општини која е препорачливо да се прошири на сите единици на локалната самоуправа;
- По однос на изворите на сопствени приходи на ЕЛС, кои се уредени со посебни закони, од анализите во низа извештаи произлегува наод и поврзана препорака за засилување на приходите од данокот на недвижен имот преку промена на даночната стапка која е неколку пати пониска споредено со развиените земји од ЕУ но и со земјите од регионот, како и примена на повисока маргина на даночни стапки по кои задолжително би се наплаќал овој данок. Притоа, останува за адресирање ризикот, општините да не ја користат автономијата на утврдување на висината на локални даноци и такси и да не определуваат повисоки стапки/износи кои им се на располагање согласно законите, поради политичката непопуларност на тие одлуки, лишувајќи се од можност за пораст на сопствените приходи. Оттаму и препораката, регулирањето и примената на поврзани одредби со данокот на имот кој е еден од главните локални приходи, да се подобри во насока на осовременување заедно со процедурите за администрирање и усогласување на методологијата за проценка на вредноста на имотите. Законот за данок на недвижен имот треба да содржи одредби за целосен опфат на имотот на физички и правни лица од подрачјето на општината. Воедно да се усогласи со меѓународните искуства и реалните потреби на општините и централната власт;
- Поврзано со претходното, ЗЕЛС бара со Закон да се утврди дека податоците за запишаните сопственици на имот во јавните книги при Агенцијата за катастар на недвижности кои се даночни обврзници согласно Законот за даноците да бидат достапни за општините без надомест.
 - Општините не располагаат со податоците за сопствениците на имот кој е предмет на даночење согласно Законот за даноците на имот, односно

истите треба да ги обезбедат преку плаќање на огромни надоместоци кон Агенцијата за катастар на недвижности. За да може да се обезбеди правичност во примена на даночната политика кон сите даночни обврзници подеднакво, но и да не се оштети буџетот на општината, потребно е да се располага со податоците на запишани права врз имотот во јавните книги без надомест.

- Во контекст на подобрување на посебните закони кои се однесуваат на инструментите за финансирање на ЕЛС, начелна препорака од истражувањата е да се изменат тарифите и распоните на комуналните даноци (такси) поврзани со услугите/активностите кои ги превземаат општините во насока на осовременување и примена на современите практики. Покрај неопходното проширување на видот на услуги за кои се наплаќа данокот или таксата, неопходно е да се подигне износот на определени распони, како и да се даде целосна автономијата за одлучување за дел од распоните/тарифите од страна на општините. Поконкретно се препорачува во Законот за комуналните такси да се утврди обврска на институциите кои вршат наплата на општинските такси да ја известуваат на месечно ниво општината за реализацијата на наплатата или за потешкотиите за наплата. Истотака се препорачува администрирањето и наплатата на комуналната такса за улично осветлување да се врши од страна на општината;
- Фрагментирањето на финансиските инструменти (локални даноци и такси) и нивното уредување со низа посебни закони може да се надмине со инкорпорирање на оваа правна материја во еден Закон за локални даноци и такси;
- По однос на инструментите за собирање на сопствените приходи уредени со ЗФЕЛС препорачливо е да се разгледа друг начин на воведување на самопридонес, наспроти утврдениот во Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните во кој се наведени условите за спроведување на референдум во општините во член 36 кој гласи *„Референдум на локално ниво распишува советот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје (во натамошниот текст: советот), по сопствена иницијатива и на предлог од најмалку 20% од граѓаните од*

општината, градот Скопје и општините во градот Скопје.„ Ова се строги правила за отпочнување на процес на воведување на самопридонес. Притоа треба да се напомене дека со член 30 од Законот за локалната самоуправа се утврдува дека при изготвување на прописите на општината советот односно градоначалникот може претходно да организира јавни трибини, да спроведе анкети или да побара предлози од граѓаните. Следствено, може да се разгледа кој вид на вклучување на граѓаните е поповолен, на пример јавна расправа или собири на граѓани на ниво на урбани и месни заедници бидејќи за помали, а важни комунални инвестиции за микро локална заедница, тешко е да се соберат потписи на најмалку 20% од избирачите. На пример: градоначалникот организира јавна презентација со јавна расправа која го обезбедува увидот на широката јавност во предлог, по јавната презентација која трае најмалку 3 дена се доставува Извештај и забелешките до соодветните сектори во општината на усогласување. По вградувањето на забелешките или усогласување на текстот на предлог одлуката градоначалникот на општината ја доставува до Советот на општината. Имајќи го предвид претходното, се препорачува поради конзистентност и во член 20 од ЗФЕЛС да се поедностави постапката со организирање на јавна расправа на територијата на дел од општината (месни и урбани заедници каде се лоцира инфраструктурниот проект) или на цела територија на општината ако е таков тип на инфраструктура од кој полза има целото население;

- Приходите на ЕЛС во континуитет од неколку години се околу 5% од БДП на државата, во споредба со околу 11% како просек во општините во 27-те држави членки на ЕУ. Евентуална одлука за дополнително и позначајно покачување на општата дотација од ДДВ и уделот во дел од собраниот данок на личен доход ќе ги зголемат општинските приходи но притоа е нужна проценка по однос на влијанието врз финансирањето на дел од функциите на државата, а со цел да се избегне поголема дисторзија и последици врз функционирањето на државните органи на управата и испораката на услуги на централната власт. Имајќи предвид дека системот на надлежности на општините во Северна Македонија како и палетата на расположиви финансиски инструменти во голема мерка се усогласени со дистрибуцијата на надлежности и системите за

финансирање на општините во најголем дел од членките на ЕУ, тоа што преостанува е да се утврди политика за постепено зголемување на алокации за спроведување на надлежности од делокругот на локалната самоуправа, било да се работи за зголемени удели во инструменти од кои се финансираат функции и на државата, и/или низ повисоки алокации во Буџетот на државата за програми кои се поврзани со надлежност и од делокругот на локалната самоуправа. Впрочем, околу 70% од правото на ЕУ се спроведува на ниво на субнационални власти. Ова прилагодување ќе стане неопходност со придвижувањето на преговорите за полноправно членство на Република Северна Македонија во ЕУ и треба навреме да се планира и постепено да се реализира;

- Поврзана со европските интеграции е и потребата од подобрување на интегралното управување со јавните финансии преку зајакнување на среднорочното буџетирање за наредните 5 години, кое најмалку ќе ги направи трансферите за ЕЛС многу попредвидливи;
- По однос на капиталните дотации и согласно стандардите на ЕУ кои упатуваат на остварување на висок степен на транспарентност и објективност при распределбата, со соодветни законски решенија треба да се замени дискреционото комисијско одлучување на надлежните органи на државната управа кај инвестициските програми поврзани со општинските установи (распределба без формули), кои е пожелно да се интегрираат во дотациите, било како комбинирана блок и капитална дотација или една капитална дотација за секоја општина со можност одлуката за распределба по установи и по приоритети во рамки на општината да ја носи општината. Вакво решение наложува и дополнителен трансфер на вработени лица од органите на државната управа во општините, со експертиза во управување со инвестиции;
- Во контекст на примена на најдобри практики и стандарди на ЕУ, препорачливо е постепено да се намалува бројот на обусловени трансфери и истите да се консолидираат во една општа безусловна дотација. Може да се започне со капиталните дотации и инвестициските програми на државата. Ова е евидентирано и континуирано барање на општините односно на ЗЕЛС а спомнато е и во Програмата на Владата.

- Со цел да се обезбеди премин од претежно институционална во функционална децентрализација неопходно е да се направи анализа на постојните модели и методологии за распределба на средствата од даноците и дотациите по општини и согласно со наодите истите да се ревидираат и унапредат. Условеноста на блок дотациите со постоење на пренесени установи е наследена состојба но сама по себе е предизвик бидејќи лишува голем број на помали, претежно рурални општини од значајни локални услуги, поради непостоење на установи и следствено недобивање средства за подготовка и испорака на услуги:
 - Светската банка во своите извештаи укажува дека *„општините во Северна Македонија немаат доволно приходи за да ги финансираат сите нивни основни функции, што доведува до нивни акумулирани заостанати долгови, што претставува фискален ризик“*.
- Во контекст на дотациите, значаен предизвик во моментот е исплатата на плати и додатоците на плата на пожарникари, и притоа неопходно е методологијата да го земе предвид реалниот број на вработени во ТППЕ кои се утврдуваат согласно големината на општината. Воедно, препорака е да се подготви длабинска анализа за потребните средства за функционирање на ТППЕ и врз основа на оценката да се завземе конечен став во однос на измена на системот на финансирање на ТППЕ со наменска дотација. Во сценарио на дополнително и неубословено отстапување на приходи на државата за ЕЛС , треба да се обврзат општините да обезбедат доволно средства за финансирање на ТППЕ;
- Неопходно е итно носење на подобрена легислатива за внатрешна финансиска контрола и ревизија, управување со финансиски ризици и обезбедување финансиска стабилност, вклучувајќи јасни и недвосмислени обврски за ЕЛС да ги спроведуваат тие одредби;
- Во однос на зеленото оданочување, Северна Македонија сеуште е во фаза на креирање на стратегија која ќе ги следи европските трендови. Пристапено е кон донесување на посебен Закон за данок на моторни возила од декември 2019 година, во кој за прв пат при пресметувањето на данокот е вклучена еколошката компонента условена од нивото на емисија на CO2. Покрај овој

закон донесена е и Стратегија за реформа во даночниот систем (2020-2023) во која еден од приоритетите претставува воведување на зелено оданочување.

4.1.8 Унапредување на правната материја во Законот за територијална организација на локалната самоуправа

- Поттеми:
 - Ќе се утврдат по финализирање на Оценката на спроведувањето на законот, поврзано со клучните наоди и препораки наведени во Извештајот од спроведената оценка.

4.1.9 Унапредување на правната материја во Законот за градот Скопје

- Поттеми:
 - По однос на оценката на усогласеноста на Законот за градот Скопје со Уставот на Република Северна Македонија и Законот за локална самоуправа:
 - Во насока на конечна оценка на усогласеноста со Уставот на Република Северна Македонија, препорака е МЛС да иницира подготовка на дополнителна правна анализа на сите релевантни акти и оценка на контекстот и целите на тековните политики и врз основа на неа да се оформат соодветни заклучоци. Истата да биде придружена со споредбена анализа на организациска поставеност на главните градови во сите држави членки на Европската Унија со цел да се земат предвид сите модели на организација на главните градови. Наодите од оваа дополнителна анализа да се валидизираат низ процес на консултации со сите релевантни чинители и врз основа на конечните наоди и заклучоци од тој консултативен процес да се преточат во Информација за Владата со предлог заклучоци, овозможувајќи Владата да ја донесе конечната одлука за евентуално иницирање на постапка пред Уставниот Суд за оценка на согласноста на Законот за градот Скопје со Уставот на Република Северна Македонија. Секако, останува можноста иницијатива

за оценка на уставноста од страна на Уставниот суд да поднесат и други засегнати страни.

- По однос на оценката на формулациите за функционална деливост и неделивост на работите од значење за градот Скопје и општините во градот:
 - Во Законот за локална самоуправа (ЗЛС) врз основа на претходна анализа за функционална (не) деливост за секоја од надлежностите наведени во листата на надлежности во член 22, да се дуреди кои надлежности се деливи а кои не се. Паралелно, да се преиспитаат формулациите на надлежностите наведени во член 22 од ЗЛС од аспект на усогласување на овој системски закон со низа секторски (системски и специјални) закони со кои се доуредени специфични надлежности на ЕЛС, закони кои биле предмет на хармонизација со правото на ЕУ или биле изменети и дополнети од други причини во периодот од донесување на ЗЛС во 2002 година, до денес;
 - Со системските и специјални закони целосно да се уреди поделбата на надлежности помеѓу општините во градот Скопје и градот Скопје
- По однос на оценката на доволноста на основната содржина на законот и посочување на „нормативни празнини“:
 - Во најголем дел оценката на општините и градот Скопје за постоење на нормативни празнини се однесува на законска материја која е предмет на уредување со други секторски закони и препорачливо е првенствено да се усогласи Законот за локална самоуправа (член 22) со секторските закони а врз негова основа и Законот за градот Скопје;
 - Следниве дополнителни области би можеле да бидат опфатени (уредени) со Законот за градот Скопје: меѓународната соработка; меѓуопштинската соработка; соработка поврзана со подготовка на проектна документација за покрупни инвестиции на територија на две или повеќе општини или на целата територија на градот; начинот на комуникација, координација и соработка помеѓу задолжителните партиципативни тела на градот Скопје и на општините во градот; доуредување на транспарентноста со фокус на пристапот до информации а со тоа и отчетноста како и заедничко управување со отворени податоци; подготовката и спроведувањето на заеднички програми за

поддршка на здруженија на граѓани и фондации , и други заеднички програми кои ги таргетираат младите, родовите прашања и ранливите групи во градот.

- По однос на оценката на спроведувањето на надлежностите вклучувајќи мапирање на воочени проблеми за секоја од областите на надлежности:
 - По однос на групата наоди кои се поврзани со потребата од доуредување на пренесените надлежности во секторските закони, воочените предизвици може да се адресираат преку заедничка иницијатива на градот Скопје и општините во градот со МЛС преку Владата или директно до надлежните органи на државната управа земајќи истотака предвид дека секторската регулатива е предмет на редовни оценки на спроведувањето. Како можност може да се искористи и вклучувањето на ЗЕЛС, преку надополнување на систематизираниите ставови и отворање на овие прашања и укажување за потребите од доуредување на пренесените надлежности по пат на состаноци на Управниот одбор на ЗЕЛС со Владата или други механизми за лобирање на ЗЕЛС согласно интересите на ЕЛС;
 - По однос на групата наоди поврзани со потребата од унапредување на соработката помеѓу општините и со градот Скопје препорака е како приоритет да се земе потребата од унапредување на меѓуопштинската соработка (МОС) преку подоследна примена на одредбите од Законот за МОС;
 - Поврзано со групата анализираниите наоди за потребите од унапредување на тековните административни процеси, процедури и управувањето со податоци како и на доброто владеење во целина препорачливо е унапредувањето на сите погоренаведени процеси и постапки кои не бараат посуштинско доуредување во секторски закони, да се координираат од страна на работни тела и комисии на општините во градот и градот Скопје, кои е пожелно да се воспостават согласно со одредбите на Законот за МОС но и дополнително да се утврдат со усогласени внатрешни процедури и акти на ЕЛС;
 - Во член 18, да се прошират надлежностите на општините во градот Скопје со надлежност за спорт во согласност со Законот за спорт и Законот за локална самоуправа;

- Да се дополни законот со еден член со кој ќе се уреди начинот на подготовка на заеднички стратешки документи упатувајќи притоа и на одредби од секторските закони.
- По однос на оценката на квалитативните и квантитативни аспекти на утврдениот систем за финансирање на општините во град Скопје и градот Скопје:
 - Бидејќи укажувањата на општините во градот Скопје и градот Скопје се однесуваат скоро без исклучок на со закон утврден начин на распределба на приходи од сопствените извори на приходи, препорака е да се направи продлабочена анализа со симулација на неколку пресметковни сценарија засновани на барањата, со цел посеопфатно да се оценат фискалните импликации врз буџетите на градот Скопје и на општините во градот а следствено и на тековното спроведување на надлежностите и испораката на услуги од страна на градот Скопје и општините во градот. Наодите од таа продлабочена анализа да се презентираат на консултативни настани со учество на сите локални чинители и завршниот Извештај да биде разгледан од страна на Координативното тело на градоначалници на чија седница треба да бидат поканети и претставници на МЛС и МФ кои потоа врз основа на заклучоците од седницата заеднички би ја информирале Владата на Република Северна Македонија. Конечната одлука за евентуално пристапување кон измени и дополнувања на Законот за градот Скопје во делот на распределба на сопствените приходи би ја донела Владата на Република Северна Македонија преку увид во сите аргументи на засегнатите страни поткрепени со пресметковни анализи.
- Од аспект на нормативни празнини недостасуваат одредби поврзани со:
 - Начинот на рекламирање (градски и општински содржини);
 - Не е прецизно уредено давањето мислење на град Скопје во однос на деталните урбанистички планови но истото треба да се доуреди во Законот за урбанистичко планирање;
 - Во областа на јавното паркирање не е уредено отстранувањето на хаварисани и нерегистрирани возила.
- Други општи области каде е потребно доуредување на содржината на Законот за градот Скопје.

- Овие области поради спецификите на законската материја се предмет на уредување со други секторски закони и првенствено треба да се усогласи Законот за локална самоуправа (член 22) а врз негова основа и Законот за градот Скопје:
 - Имотно - правните прашања;
 - Инспекцискиот надзор (барање за давање целосна надлежност на инспекторатите во ЕЛС);
 - Заштитата на животната средина (заложба за целосна децентрализација);
 - Опфаќање на примарната и секундарната здравствена заштита како надлежност на општините во градот Скопје и градот Скопје;
 - Доуредување на заштитата на деца вклучувајќи ги и децата со посебни потреби (пренесување на наменските финансии од централниот буџет за инвестициите во објекти за ОУ и градинките);
 - Воспоставувањето на полициските станици;
 - Надлежности поврзани со туризмот и организациите за управување со дестинации;
 - Надлежности поврзани со дистрибуција на топлификационите и гасоводните инфраструктурни системи, и
 - Надлежноста врз системите за заштита и спасување да ги превземе противпожарната бригада.
- Области кои би можеле да бидат дополнително опфатени (уредени) со Законот за градот Скопје:
 - Меѓународната соработка особено на градот Скопје како главен град на Републиката но и општините во градот, но врз основа на претходно дополнување на Законот за локална самоуправа со соодветно поглавје бидејќи првенствено правна празнина постои во системскиот Закон;
 - Меѓуопштинската соработка, структурно поврзувајќи се со најрелевантните одредби од Законот за МОС односно упатувајќи на нив, поаѓајќи притоа од воспоставените практики на соработка на општините и градот Скопје но и од потребата да се применуваат и поконкретни облици на МОС покрај плаќањата за услуги и здружувањето на финансиски средства;

- Соработка поврзана со подготовка на проектна документација за покрупни инвестиции на територија на две или повеќе општини или на целата територија на градот земајќи предвид дека подрачјето на градот Скопје е преклопено со подрачјето на општините во градот при што предвид може да се земе задолжително воспоставување на соодветни облици на МОС (работно тело и/или заедничка административна единица). Зајакнување и дорегулирање на овој аспект на соработка ќе придонесе позитивно во надминување на сериозниот инвестициски заостаток кај комуналната инфраструктура на градот и општините, намалување на аерозагадувањето но и во доменот на социјалните услуги за најранливите групи од населението;
- Начин на комуникација, координација и соработка помеѓу задолжителните партиципативни тела на градот Скопје и на општините во градот (комисиите за односи помеѓу заедниците, за еднакви можности, советите на потрошувачи, форумите во заедниците и тела поврзани со други области како урбанизмот, заштитата на животната средина итн.), повторно од причина да се избегне двостепеност и да се воспостават поконкретни облици на соработка, поредовна комуникација и координација а се во интерес на граѓаните и на овозможување поефикасно и поефективно учество на стручната јавност и пошироката јавност во носењето на одлуки, но и за постигнување подлабока и одржлива социјална и интеркултурна – меѓуетничка кохезија и економски развој;
- Уредување на транспарентноста со фокус на пристапот до информации а со тоа и отчетноста како и заедничко управување со отворени податоци, ставајќи притоа акцент на потребата од унапредување на доброто владеење, област која не е соодветно адресирана во Законот за градот Скопје, и
- Подготовка и спроведување на заеднички програми за поддршка на здруженија на граѓани и фондации , и други заеднички програми кои ги таргетираат младите, родовите прашања и ранливите групи во градот.

4.1.10 Дигитализација на услугите кои ги испорачува локалната самоуправа вклучувајќи ги општинските установи и јавни претпријатија

- Поттеми
 - Во Законот за локалната самоуправа да се внесат одредби со кои општините ќе бидат упатени на поврзување со Националниот портал за е-услуги и употреба на неговите функционалности, создавајќи притоа обврска за општините да воспостават функционални информациски системи кои се целосно компатибилни со основната платформа на МИОА за интероперабилност на институциите. Оваа обврска може и да се прошири со задолжителна трансформацијата на регистрите, евиденциите и деловодните книги, опишани во правните акти, во електронски формат (да се утврди период за трансформација во преодните одредби). Последното е и предуслов за создавање т.н регистер на регистри, кој би бил поврзан со Централниот регистер на население. Едно вакво решение би овозможило чување на ажурирани метаподатоци на сите регистри на структуриран начин. Сите овие предлози се поврзани и со потребата од усогласување на ЗЛС со Законот за електронско управување и електронски услуги:
 - Според ЕУРОСТАТ (податоци за 2020 г.), Северна Македонија има близу 32 проценти дигитално писмено население, од кои најмногу се младите како возрасна група, во споредба со Европската Унија каде просекот е близу 60 проценти. Од таа причина при утврдување на соодветни одредби во ЗЛС мора да се адресира и постоењето на дигиталниот јаз, и да се превенира зголемување на достапноста на услуги за најранливите категории од населението поради понизок степен на дигитална писменост и нерасполагање со ИКТ алатки. Истотака, комплексноста на е-услугите може да одврати голем број потенцијални корисници токму поради недостаток на соодветно знаење и дигитални вештини, па од таа причина треба да се цели, пристапот и користењето на е-услугите да бидат колку е можно поедноставни. Воспоставениот дигитален систем треба да го води процесот на подготовка и испорака на услугата, наместо корисниците да обезбедуваат цел сет на документи и да исполнат низа предуслови за да влезат во дигитална интеракција. Тука од особено значење е да се користат можностите за поврзување на системите за интероперабилност, како и нивно проширување по потреба, со што би се овозможило системот самостојно да ги обезбеди потребните потврди и документи од други институции, без вклучување на

корисниците во сложени активности на приложување и верификување на нивната валидност.

- По однос на Законот за меѓуопштинска соработка, неопходно е да се стимулира посеопфатна примена на одредбите во насока на формирање на заеднички административни тела за испорака на општински е-услуги како и за склучување договори за здружување на финансиски, материјални и други средства и вршење на определени работи од страна на поголемите општини кои поседуваат ИТ ресурси (човечки, финансиски и техничко - технолошки) за една или повеќе други помали општини;
- По однос на Законот за електронско управување и електронски услуги, во него не се прави разлика помеѓу електронски услуги кои ги испорачуваат државните органи на управа и други национални агенции, со тие на локалната самоуправа, па оттаму толкувањето е дека сите одредби се апликативни на двата нивоа на власт во Републиката. Истовремено, со законот не се уредува испорака на услуги надвор од Националниот портал за е-услуги и придружниот Каталог на услуги, но нема ниту изречна забрана, е-услуги да се испорачуваат од страна на општините и нивните јавни служби преку сопствени портали или преку ЗЕЛС (како што е случај во моментот со неколку е-услуги). При идни измени и дополнувања на овој закон, препорачливо е да се доуреди испораката на општинските е-услуги имајќи ги предвид сите можни опции (пристап преку националната платформа, преку општинските портали и/или преку порталот на ЗЕЛС);
- Законската рамка треба да се унапредува во насока на воспоставување на формална обврска за веб-локациите на јавната администрација да бидат целосно усогласени со Упатствата за пристапност на веб-содржини. Колку е можно поскоро треба да бидат донесени и „Стандарди за испорака на услуги“, „Упатство за оптимизација на услугите“ и „Методологија за вклучување на крајните корисници во процесот на подобрување на јавните услуги“ (Извештај на СИГМА од 2021 г.).
- По однос на Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, пожелно е да се поедностави процедурата за електронска идентификација - употреба на електронски потпис и електронски печат и да се изнајдат решенија за оптимизација на поврзаните трошоци, кои би ги поевтиниле

овие услуги, со цел да бидат попристапни за пошироки слоеви на население и кориснички групи;

- Засебен предизвик е ефикасно да се заокружи процесот за подобрување на материјата поврзано со дигитализација на услугите во над 150 закони (Извештај на СИГМА за 2021 г.), обезбедувајќи ги на тој начин сите нормативни предуслови за забрзана дигитализација на услугите. На висок степен на неусогласеност на секторската регулатива со законите на МИОА е укажано и во Програмата за економски реформи 2021 – 2023. Фокусот на оваа активност е да се обезбеди ефикасна размена на податоци и да се спроведе обврската за размена на податоци преку платформата за интероперабилност на МИОА, како единствена околина, притоа препорачливо е предвид да бидат земени и општинските услуги, избегнувајќи на тој начин, оваа комплексна активност да се сведе само на услугите кои ги испорачува државата.
- Фискална транспарентност се обезбедува во моментот преку примена на тековни и унапредени алатки за објавување на финансиски податоци на општините, вклучувајќи доставување и организирање на тие податоци на засебна платформа „Отворени финансии“ на МФ. Притоа, унапредувањето треба примарно да се направи во насока на обезбедување на функционални повратни спреги со корисниците на платформите (да се внесе како обврска во ЗФЕЛС и/или Законот за буџетите).
- Неопходна е целосна дигитализација на партиципативните процеси во урбанистичкото планирање, преку унапредување на повратните спреги во постапката за носење на урбанистичките планови (анкетирање при подготовка на програми за нарачка на изработка на урбанистички планови, анкетирање на потреби и дигитализација на јавните и стручни расправи, итн). Токму овие аспекти предизвикуваат тензии во општините и нивното подобрување низ дигитализација директно би повлијаело врз квалитетот на урбанистичките решенија, врз обезбедување на пошироката сопственост врз нив, намалување на клиентелистичкиот и коруптивен притисок, и би се постигнале мерливи ефекти за унапредување на локалната демократија. Во овој контекст неопходно е да се унапредуваат практиките поврзани со водење на регистри на урбанистички

планови и документација во насока на нивна целосна дигитализација, вклучувајќи и дигитална пристапност на овие регистри за корисниците и пошироката јавност;

- Со Законот за животна средина и поврзаните материјални закони треба да се уреди обврска за овозможување пристап до податоци од мрежи на мониторинг станици поврзани со следење на квалитетот на амбиентниот воздух и водите но и сите други медиуми во животната средина и природата.

4.1.11 Мониторинг, евалуација и известување за спроведувањето на надлежностите на општините и општинските услуги

- Поттеми

- Утврдување обврска во ЗЛС за воспоставување на функционален и стандардизиран систем за мониторинг (следење) на ефективната и ефикасноста на локалната самоуправа во извршувањето на сите локални надлежности. На овој начин би се пополнила една значајна правна празнина во законот. Притоа, можни се две сценарија: првото, со предвидување на општи одредби и второ сценарио, на создавање основ во ЗЛС за носење на подзаконски акти (Уредба од страна на Владата и евентуално Правилник од страна на Министерот за локална самоуправа) со кои поблиску ќе се уредат сите институционални но и технички елементи на мониторинг системот за следење на спроведувањето на општинските надлежности;
- Постепено вградување на елементи од Мониторинг системот за следење на спроведувањето на општинските надлежности и поврзаните политики во системот на државната статистика:
 - Прво сценарио (со сосема мали фискални импликации): Консолидирање на постоечките збирки на податоци со кои управува ДЗС а кои содржат релевантни податоци за локалната самоуправа, во една збирка на податоци надополнета и со релевантни податоци од Пописот и врз основа на нив издавање на засебна публикација за локалната самоуправа во Републиката;
 - Второ сценарио (умерени фискални импликации): Заедничка оценка на сите релевантни чинители на доволноста и целисходноста на постоечките податоци кои се дел од збирките со кои управуваат ДЗС и другите овластени носители на

државната статистика со предлог за надополнување на постоечките статистички истражувања или спроведување на ново истражување со умерен обем;

- Трето сценарио (со поголеми финансиски вложувања): Спроведување на ново интегрално и сеопфатно истражување преку обезбедување на дополнителни средства во буџетот на ДЗС или преку воспоставување на стратешки партнерства;
 - Клучен аргумент за третото сценарио е дека локалната самоуправа е темелна вредност на Уставниот поредок и дека поврзаните политики се од суштинско значење за унапредување на политичкиот систем и поврзаните јавни услуги во државата.
 - Препорачливо е и МЛС да стане член на Совет за статистика, а за таа цел да се подготви предлог за дополнување на Законот за државна статистика.
- Во ЗЛС треба да се вградат одредби кои ќе упатат на воспоставување стандардизирани, одржливи и интегрирани (општинска администрација, локални установи и јавни претпријатија) механизми за собирање на релевантни податоци, и нивно чување и ажурирање во соодветни и компатибилни бази на податоци.
- Општините во своите политики и буџетот треба да ги адресираат и предизвиците поврзани со мониторингот и евалуацијата на нивните административни и други локални услуги кои ги испорачуваат нивните установи и јавни претпријатија, но и активно да го следат задоволството на корисниците на тие услуги;
 - Да ги регулираат поврзаните функции со актите за внатрешна организација и систематизација, со опис на работните места и други внатрешни процедури поврзани со остварувањето на овие функции;
 - Во овој контекст може да се искористат и можностите за воспоставување на заеднички административни единици согласно со одредбите на Законот за меѓуопштинска соработка.
- Воведување одредби во материјалните закони за редовно следење на спроведувањето на пренесените надлежности на општините.
- Создавање на основ во ЗЛС за подетална разработка на одредени елементи од системот во секторските закони со кои беше извршено пренесување на

надлежности на општините или се уредуваат обврски од делокругот на надлежности на локалната самоуправа.

- Финансирање на примената на алатките за мониторинг
 - Согласно со Законот за државната статистика, средствата за реализација на Програмата за статистички истражувања се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија и од други извори согласно закон. Со законот е предвидено и дека приходите од вршењето на работите на државната статистика се уплатуваат на посебни сметки на органите кои ги вршат работите од областа на статистиката.
 - Покрај ова системско решение, препорачливо е средства за воспоставување и функционирање на мониторинг систем на спроведувањето на општинските надлежности и поврзаните политики да се предвидат во буџетот на МЛС, но и во буџетите на ЕЛС.
 - При буџетирање на средствата треба да се запази начелото на “рационалност”, водејќи сметка да се минимизира товарот врз извештајните единици и оптимално да се користат сите постојни (човечки, технички и финансиски) ресурси.

4.1.12 Унапредување на нормативните решенија во материјалните закони во области каде се пренесени надлежности на локалната самоуправа:

- Локален економски развој, земјоделие и рурален развој
 - Поттеми
 - Оценка на релевантни закони.
 - Создавање на поволен локален инвестициски амбиент и зголемување на конкурентноста на приватниот сектор во секоја единица на локалната самоуправа;
 - Воведување обврска за подготовка на инклузивни и интегрирани општински развојни планови компатибилни со „зелената агенда“ (*во функција на постпандемска обнова со мерки за адресирање на енергетски предизвици – ОИЕ, енергетска ефикасност*);

- Овозможување на сите нормативни предуслови (доуредување на законската материја) за испорака на директна помош и поддршка на приватниот сектор од страна на општините;
- Подобрување на одредбите од Законот за концесии и јавно-приватни партнерства низ директна соработка со ЕЛС и приватниот сектор
- Нацрт-законот за јавно-приватно партнерство (ЈПП) за справување со недостатоците во сегашната рамка што ги регулира ЈПП и концесиите, беше финализиран во 2021 година, но сè уште се чека на усвојување од владата;
- Издавање на најсоодветно нормативно и институционално решение за поддршка на помалите и претежно рурални општини во подготовка на техничка и финансиска документација согласно барањата поврзани со проектни апликации.

- Основно и средно образование

- Поттеми

- Оценка на релевантни закони:

- Во 2020 година, јавната потрошувачка за образование и обука изнесуваше 3,3 % од БДП, во споредба со просечните 3,7 % од БДП во изминатите пет години. Ова е многу под нивото на ЕУ (5 %), а исто така и под просеците на другите земји. Тоа го попречува соодветното спроведување на стратегијата за образование 2018 -2025 година. Покрај тоа, трошењето е многу неефикасно, главно поради застарените формули за прераспределба на средствата за јавно образование од страна на општините (Извештај на ЕК за 2022);

- Социјална заштита и заштита на децата

- Поттеми

- Оценка на релевантни закони:

- Донесување на Закон за социјално претприемништво;
 - Унапредување на нормативната рамка за социјалното домување преку подготовка и донесување на Национална стратегија за домување и

донесување на Закон за социјално домување со уредување на клучните категории на самостојно домување, живеење со поддршка, субвенционирање на домувањето и непрофитно домување.

- Култура

- Поттеми

- Оценка на релевантни закони:

- Донесување на законите за култура и заштита на културното наследство
 - Создавање правна рамка за доделување на „грант дотации“ за култура во сите општини, независно дали имаат или немаат локални установи.

- Спорт и рекреација

- Поттеми

- Оценка на релевантни закони:

- Процедурално вклучување на единиците на локалната самоуправа во реализацијата на ваучер системот каде приоритет треба да имаат младите и жените спортисти како и создавање на засебен финансиски инструмент за поттикнување на спортисти од ранливите групи и лицата со попреченост.

- Урбанизам и градење

- Поттеми

- Оценка на релевантни закони:

- Подготовка и донесување на сите подзаконски акти кои произлегуваат од Законот за урбанистичко планирање со цел да се овозможи негово ефикасно спроведување;
 - Унапредување на стандардите за урбанистичко планирање со цел да се одговори на здравствените, социо-економските и еколошките влијанијата на кризата предизвикана од Ковид 19 како и понагласените предизвици поврзани со аерозагадувањето и климатските промени и намалувањето на ризикот од катастрофи;

- Воведување современи стандарди за урбана и социо-економска регенерација на деградирани делови од подрачјата во градовите и селата, заштита на урбаното зеленило и подрачјата за рекреација, како и на културното наследство;
 - Со ДУП да се дефинира начинот за загревање на објектите во подрачјето на ДУП. Пример: подрачје во кое ќе се предвиди загревање со користење на систем за централно греење/ природен гас/ електрична енергија преку високоефикасни постројки (топлински пумпи) - во склад со законот за енергетска ефикасност;
 - Вградување на стандарди за родово сензитивно урбанистичко планирање (РЗУП) во Правилникот за урбанистичко планирање.
 - Носење нов Закон за градење:
 - Доуредување на начинот на затоплување на објектите;
 - Подготовка и донесување на засебен Закон за просторно планирање со кој меѓуостанатото ќе се уреди хиерархиската поставеност и обусловеност на просторните и урбанистичките планови и примената на современи стандарди за забрзан просторен и социо-економски развој и заштита на животната средина и климата.
- Испорака на комунални услуги
- Поттеми
 - Оценка на релевантни закони:
 - Во контекст на реформата на комуналниот сектор треба да продолжи процесот на воведување економска регулација на цените на комуналните услуги а особено на услугите за управување со отпад на начин како што тоа беше направено со водните услуги и со цел да се воспостават сите механизми кои ќе обезбедат оправдана трошкова политика на општинските комунални претпријатија;
 - Подготовка и донесување на Методологија за воспоставување на тарифи што го одразуваат реалниот целосен циклус на трошоците за управување со комунален отпад.

- Заштита на животната средина и природата, и локализирање на климатската акција

- Поттеми

- Оценка на релевантни закони:

- Унапредување на нормативната рамка и националните политики од областа на животната средина и климатските промени, доуредување на надлежностите на општините во насока на поголема автономија во нивното извршување и јакнење на со закон утврдените механизми за финансирање на пренесените надлежности на општините;
 - Заострување на прекршочната и казнена политика - Заострување на казните и прекршоците во целокупното законодавство за животна средина:
 - Засилени одредби во Кривичниот законик во делот на санкционирање на повреди на животната средина.
 - Носење на нов Закон за животната средина со транспозиција на ЕУ директивите 32001L0042, 32003L0004, 32003L0035, 32004L0035, 32011L0092 и 32014L0052;
 - Подобрување на постапките за SEA и EIA;
 - Подготовката на Закон за климатска акција во кој ќе се транспонираат следниве ЕУ директиви: 32013R0525 Механизам за следење и известување за емисиите на стакленички гасови и за известување за други информации на национално и на ниво на Унија; 32014R0666 Воспоставување на суштински барања за систем на залихи на Унијата, земајќи ги предвид промените во глобалните потенцијали на затоплување и меѓународно договорените упатства за инвентари; 32014R0749 за структурата, форматот, процесите на поднесување и прегледот на информациите што ги поднесуваат земјите-членки во однос на Регулативата 525/2013; 32018R1999 Управување со енергетската унија и климатската акција. Директивата 32003L0087 за воспоставување на шема за трговија со емисии на стакленички гасови во рамките на Заедницата (ЕТС) - делумно транспонирање, рамка за системот за набљудување и известување (членовите 26, 27, 28, како и

членовите 37- 46) со подзаконски акти; делумна транспозиција на Регулативата 32018R0842113 за обврзувачки годишни намалувања на емисиите на стакленички гасови од страна на земјите-членки од 2021 до 2030 година, придонесувајќи за климатските активности за исполнување на обврските од Парискиот договор и за изменување и дополнување на Регулативата (ЕУ) бр. 525/2013, преку основни одредби за соодветните сектори, како и обврски за мониторинг и известување (Член 29, 30, 31, 32 како и членовите 37-46) - Обврските за намалување мора претежно да се постигнат преку секторско законодавство. Законот за климатска акција нема да ги опфати обврските за намалување по сектори, како и поврзување со директивите 31998L0070, 32009R0443, 32011R0510, кои се транспонирани во други закони и се однесуваат на квалитет на горива, нови патнички и нови комерцијални возила. Во Законот за климатска акција може да се создаде и основ за подготовка на општински стратегии за адресирање на климатските промени (подготвен е нацрт на законот);

- Донесување на Законот за контрола на индустриски емисии и унапредување на стандардите поврзани со квалитет на горива, превозни средства и индустриски емисии;
- Докомплетирање на законската рамка за воздух, односно подготовка на нов Закон за квалитет на амбиентален воздух и повеќе подзаконски акти, подготовка на планови за имплементација на ЕУ директивите за квалитет на воздух, подготовка на национални плански документи за заштита на амбиенталниот воздух и извештаи за стратеска оценка за нивното влијание врз животната средина, подготовка и спроведување на план за мониторинг на тешки метали, VOCs и PAHs, и воспоставување на зони и агломерации за овие супстанции, подготовка на извештај за оценка на квалитет на воздух и извештај за оценка на влијанието на природните извори врз квалитетот на воздухот;

- Подготовка и донесување на унапреден Правилник за формата, методологијата и начинот на водење и одржување на содржината и структурата на Катастар на загадувачи на општините;
- Носење на Закон за измена и дополнување на Законот за водите, со цел понатамошно усогласување со соодветните правни акти на ЕУ во областа на водите, Рамковната директива за води, Директивата за урбани отпадни води 91/271/ЕЕЗ, Директивата за вода за пиење 98/83/ЕЗ, Директивата за подземни води 2006/118/ЕЗ и Директивата за стандарди на квалитети на животната средина 2008/105/ЕЗ:
 - Формирање на Агенција за води или друго институционално решение за постепено интегрирање на надлежностите (намалување на нивната фрагментираност) и уредување на соработката со ЕЛС.
- Носење на нов Закон за заштита на природата во кој целосно се транспонираат барањата од ЕУ мерките 31992L0043 и 32009L0147:
 - Воведување на забрана за изградба на нови мали хидроелектрани во заштитени подрачја.
 - Изработка и донесување на Правилник за плаќање на екосистемски услуги (ПЕУ) вклучувајќи и методологија и упатства за примена на механизмот.
- Донесување на Закон за измени дополнувања на Законот за минерални сировини:
 - Една од целите на законот е да се осигура дека по завршување на експлоатацијата се реализира санација и рехабилитација на теренот.
- Воспоставување на Фондот за енергетска ефикасност;
- Усвојување на потребните подзаконски акти за спроведување на Законот за енергетска ефикасност од 2020 година.

- Заштита и спасување на граѓани и добра

- Поттеми
 - Оценка на релевантни закони:

- Да се воспостави ефикасен и функционален национален систем за превенција, рано предупредување, подготвеност, одговор и опоравок од природни и од човек предизвикани несреќи и катастрофи, во кој општините ќе партиципраат според јасно дефинирани и зајакнати надлежности и одговорности и со доволно капацитети и ресурси - реализирањето на структурна реформа на системите за управување со кризи и заштита и спасување:
 - Донесување на Закон за цивилна заштита и спасување кој ќе се усогласи со европското законодавство, вклучително и со Одлуката 32013D1313 на Механизмот за цивилна заштита, како и со Одлуките за имплементација на директивите 32014D0762, 32018D0142, 32019D0570.
- Одговарајќи на предизвиците на урбаните ризици и опасности, вклучувајќи ги и климатските промени, кои влијаат врз отпорноста, градовите во државата потребно е да подготват стратегии за нивна урбана отпорност и развој на сеопфатни политики и имплементација на мерки и активности за трансформација и адаптација – да се вгради како обврска во релевантни закони;
- Нормативно регулирање на обврската на општините за подготовка и редовно ажурирање на сценарија и оперативни планови за постапување според идентификуваните ризици и опасности и воспоставување финансиска рамка за зајакнување на отпорноста на општинит е вклучувајќи ги потребите на ранливите категории на граѓани;
- Нормативно уредување на заедничкото содејство на службите на за прв одговор на локално ниво во итни состојби со цел за обезбедување на навремен, ефикасен и ефективен одговор.

- Противпожарна заштита

- Поттеми
 - Оценка на Законот за пожарникарство:

- Донесување на Закон за измени и дополнување на Законот за пожарникарство со цел функционално и оперативно подобрување на пожарникарството;
- Функционално интегрирање на територијалните противпожарни единици (ТППЕ) во единствениот систем за намалување на ризици од катастрофи преку усогласување на надлежностите, модернизирање, техничко опремување, кадровско зајакнување и консолидирање на изворите на финансирање;
- Создавање основ за Владата да го утврдува начинот на утврдување на висината на платите на пожарникарите во противпожарните единици со Уредба, заради утврдување на воедначен начин на пресметка на платата и надоместоците на плата, и тоа на предлог на Министерството за одбрана со оглед дека овој орган е надлежен за уредувањето на областа на противпожарната заштита. Блок дотацијата која се исплатува за пожарникарите да соодветствува со бројот на пожарникари во секоја противпожарна единица, а не да се пресметува врз основа на бројот на пожарникари преземени во моментот на преземање на оваа надлежност од страна на општините. Согласно системот на противпожарната заштита, како пренесена надлежност општините на своето подрачје основаат противпожарни единици, а платите и надоместоците на плата за преземените пожарникари се исплаќаат врз основа на соодветна дотација. Со оглед дека постои неусогласена методологија на пресметка на платите во различни општини, постојат голем број на поведени судски постапки против општините, а оваа состојба може да се надмине доколку надлежен орган на управата се стекне со право да го пропише начинот за пресметката на платите и надоместоците на плата на пожарникарите согласно звањата утврдени со Законот за пожарникарството (укажувања од Систематизираните ставови на ЗЕЛС).

- Здравствена заштита

- Поттеми

- Оценка на релевантни закони:
 - Унапредување на нормативната рамка за здравствена заштита и поврзани услуги со фокус на воспоставување систем за одржливо финансирање на пренесените надлежности на општините и зајакнат локален одговор на здравствени кризи и пандемии (*овозможување ЕЛС да спроведуваат превентивни, оперативни, рестриктивни и други мерки во согласност со локалниот контекст и здравствената состојба на населението*);
 - Вклучување на Центрите за јавно здравје во локалната рамка на управувањето со кризи, во поглед на надлежностите, податоците, а со цел за подобра проценка, превенција и подготвеност за здравствени и комплексни кризи од страна на ЕЛС;
 - Адресирање на фискалните импликации врз општините од законските решенија поврзани со третманот на кучињата скитници.

4.2 Наоди од стратешката работилница на МЛС и УНДП

Стратешката работилница на Министерството за локална самоуправа и УНДП на тема „Наредни чекори за унапредување на системот на локална самоуправа во Северна Македонија“ се одржа во хотелот Изгрев во Струга на 02-04 ноември, 2022 година. Согласно со дневниот ред беа испорачани следниве презентации:

- Проекти на УНДП поврзани со развојот на системот на локалната самоуправа во Северна Македонија;
- Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021- 2026 со Акциски План 2021 - 2023: „Содржина, приоритети, статус на спроведување и тековни предизвици“;
- Систем за мониторинг, евалуација и известување за спроведувањето на политиките за унапредување на локална самоуправа и поврзаните надлежности, функции и услуги на локалната самоуправа во Северна Македонија;
- „Наоди и препораки од Анкетата на задоволството на граѓаните од услугите на локалната самоуправа во 2022 година“;
- **Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа во Република Северна Македонија;**

- Оценка на влијанијата од кризата во Украина врз општините во Северна Македонија.

По однос на Методологијата за оценка на системот на локалната самоуправа во Република Северна Македонија, како предмет на овој Извештај, беа искажани следниве ставови и предлози:

- Подобрувањето на севкупната законодавна рамка на системот за локална самоуправа треба да се спроведе низ добро осмислен, транспарентен, инклузивен и умешно воден натпартиски процес на соработка со сите засегнатите страни за подобрување на севкупната законодавна рамка на системот за локална самоуправа. Со цел да се обезбеди ваков процес неопходно е во неговото водење да се создаде улога за политички неутрална организација како на пример УНДП, која е долгорочен партнер на државата во спроведувањето на процесот на децентрализација и е во позиција и може да испорача квалитетна техничка помош за водење на еден ваков комплексен процес;
- Се нотира почетокот на преговорите со ЕУ и на Извештајот на ЕК за напредокот на државата во процесот на пристапување кон ЕУ треба да се гледа како на патоказ за одвивање на реформите вклучувајќи ја и децентрализацијата;
- Се нотира напредокот во подготовката на извештаи од спроведени оценки на клучните закони кои го обликуваат под-системот на локалната самоуправа во Републиката и наодите и препораките од истите треба да се земат предвид за конкретни нормативни иницијативи за подобрување на поврзаната легислатива;
- Неопходен е фазен пристап, каде би се започнало со Законот за локалната самоуправа и би се продолжило со 5-те поблиски закони со кои се доуредува неговата материја (територијална организација, градот Скопје, финансирањето на ЕЛС, меѓуопштинската соработка и функционирањето на ДИЛС), и потоа да се премине кон систематско подобрување на материјалните закони во низа области каде се пренесени надлежности на општините. Овој предлог не исклучува измени и дополнувања на законите од помал обем;
- Учесниците го поддржаа предложениот методолошки пристап за унапредување на системот на локалната самоуправа преку организирање на приоритетни панели за дискусија, проследени со Конференција на засегнати страни како финален настан за валидизирање на конкретни нормативни иницијативи. Притоа, неопходно е процесот

да започне и да се води врз основа на План за инволвирање на засегнатите страни со Комуникациски план;

- За информирање на дискусијата треба да се искористат наоди и препораки од сите постоечки релевантни позадински материјали, а за дел од темите во ЗЛС да се спроведат дополнителни истражувања;
- Панелите за дискусија, да се искористат за споделување пораки до пошироката јавност а за сите активности поврзани со унапредувањето на законската рамка да се информира преку веб страница на МЛС и проектот.

4.3 Наоди од спроведените интервјуа

Врз основа на претходно подготвени точки за разговор во формат на полуструктуриран прашалник (Прилог 4 на Методологијата) беа реализирани вкупно 10 засебни разговори (интервјуа) со претставници на клучните чинители, МЛС (3), ЗЕЛС (1), претседатели на совети (3) и градоначалници (3). Со цел да се осигура репрезентативност, соговорниците за интервјуа од општините беа избрани врз основа на три варијабли: родова и политичка припадност, и типологија на општини (рурални/урбани).

Сите соговорници, без исклучок, сметаат дека е потребно подобрување на функционалните аспекти на локалната самоуправа низ целисходни нормативни интервенции и дека до нив треба да се дојде преку осмислување и умешно водење на транспарентен, инклузивен и натпартиски процес на соработка со сите засегнатите страни.

Соговорниците надвор од МЛС, се' само делумно запознаени со подготвените оценки на спроведувањето на најрелевантните закони кои ја создаваат рамката на локалната самоуправа но се согласуваат извештаите да бидат земени предвид како информациска основа за подобрување на нормативната рамка. Соговорниците, без исклучок, го поддржуваат предлогот на консултатнтот за фазен пристап во унапредувањето на нормативната рамка и организирање на засебни панели за дискусија, Конференција на засегнати страни и подготовка на План за инволвирање на засегнатите страни со Комуникациски план, како алатки кои треба се применат во процесот на подобрување на нормативната рамка. Последната алатка треба подетално да се осврне на следниве аспекти: искористување на панелите за дискусија, за споделување пораки; користење на веб страница на МЛС и проектот; поредовно присуство во медиумите (соопштенија за печат, прес-конференции, редовни брифинзи, интервјуа, насочени написи и човечки приказни), користење на

алатки за дигитална комуникација - социјалните медиуми (пораки, иницијативи за јавни коментари, споделување на најдобри практики, тестирање на идеи и решенија) како и подготовка на аудио-визуелни, мултимедијални, промотивни и едукативни материјали (интерактивни содржини, видеа, инфографици, печатени публикации, со висок – целисходен стандард за дизајн).

Во продолжение се презентирани наоди од интервјуата, поврзани со приоритети за подобрување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа:

- Неопходно е воспоставување на интегрален систем за мониторинг на спроведувањето на пренесените надлежности и испорака на општинските услуги;
- Делокругот на надлежност за вршење на инспекциски надзор од страна на ДИЛС треба прецизно да се утврди и да се усогласи со Законот за инспекциски надзор;
- Унапредувањето на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа треба да биде првенствено насочено кон унапредување на функционалностите на локалната самоуправа;
- Неопходни се нормативни решенија со кои ќе се адресираат предизвиците поврзани со симетричниот трансфер на надлежности на сите општини без оглед на нивните карактеристики;
- Процесот за унапредување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа треба да биде поддржан со соодветна, истовремено комплексна експертиза: уставно-правна материја вклучувајќи ја поставеноста на локалната самоуправа, граѓанско-правна материја и јавна администрација;
- Процесот за унапредување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа треба да се одвива низ широки консултации со сите чинители, од - долу нагоре, со корисниците на општинските услуги но и врз основа на експертиза на вработените во општинските администрации бидејќи имаат непосредно искуство со тесните грла и потешкотиите во работењето. Пожелно е јавноста да се информира за овој процес и неговите цели, до крајот на оваа година (2022) и истиот да се спроведе во првата половина на наредната година, за да во втората половина од 2023 година се започне со конкретни нормативно-правни иницијативи за измени и дополнувања на законите;
- Министерството за финансии да го води процесот за подобрување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа;

- Да се адресираат функционалности и тесни грла поврзани со кохабитацијата на градоначалниците и мнозинството во општинските совети во општините. Да се разговара за евентуална измена во ЗЛС на начин што би се уредило, Претседателот на Советот на општината истовремено да врши функција Градоначалник. На тој начин би се избегнале случаи, градоначалниците да не бидат поддржани од мнозинство советници, одразувајќи се позитивно на оперативното функционирање на општините. Следствено и функцијата Претседател на Советот на општината би се професионализирала;
- Советите на општините имаат потреба од континуирана административна и стручна поддршка од општинската администрација. Предизвиците поврзани со човечките ресурси во администрацијата на општините непосредно се одразуваат на квалитетот на работата на општинските совети. Треба да се размисли и за воведување на работно место Секретар на Советот на општината;
- Неопходно е во процесот за унапредување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа да се вклучат и политичките партии со свои претставници, членови на партиски – стручни тела, комисии и сл.;
- По однос на границите на општините кои се утврдени со Законот за територијалната организација на локалната самоуправа, да се пристапи кон евидентирање на предлози за нивна промена и да се спроведат неопходни консултации на сите чинители. Истотака, да се земат предвид резултатите од Пописот на населението и домаќинствата, проценувајќи ја потребата од евентуално редефинирање на планските региони;
- Да се предвидат целосно функционални решенија за воспоставување на јавно-приватни партнерства во општините;
- Општините треба да прераснат во физичка точка за единствен контакт за граѓаните, на начин што во просториите на општината ќе се лоцираат и сите подрачни единици на министерствата и државните агенции (АВРСМ, Центрите за социјална заштита, издавање лични карти, пасоши и возачки дозволи, и др.);
- Спроведувањето на законите за рамномерен регионален развој и за меѓуопштинска соработка треба максимално да се интензивира, со цел ефикасно да се адресираат нараснатите диспаритети помеѓу општините и во рамки на планските региони, и дури потоа да се размислува за редистрибуција на надлежности од помалите на поголемите

општини (асиметричен трансфер или делокруг на надлежност) и евентуално за намалување на бројот на општини. Центрите за развој на планските региони треба да добијат повеќе надлежности поврзани со социо-економскиот развој на општините. Неопходно е да се создаде механизам за кофинансирање на проекти во помалите претежно рурални општини. Поголемите општини треба да покажат поголема солидарност со помалите општини;

- Блок дотациите треба да го следат негативниот тренд на покачување на оперативните расходи на пренесените установи, особено во делот на електричната енергија која е поскапена во просек за близу 7 пати;
- Советите на општините треба да се среќаваат почесто, наместо минимум еднаш месечно, а притоа бројот на советници треба да се намали;
- Месната самоуправа треба да остане субординирана на градоначалниците и Советите на општините и на тој начин да се избегне дисперзија и фрагментирање на одговорности. Истовремено, постоечките органи на локалната самоуправа треба соодветно и континуирано да ја поддржуваат месната самоуправа (материјална и нематеријална поддршка, редовни консултации и сл.);
- Во Законот за донации и спонзорства во јавните дејности да се предвиди одредба со која ќе се превенира одбивање на донации од страна на Советите на општините;
- Во Законот за финансирање на ЕЛС, да се внесе одредба за задолжително формулирање на индикатори на учинок во хоризонталните програми на општината и каде е оправдано и на анализа на трошоци и придобивки;
- Системот за финансирање на општините треба да обезбеди со минимум 50% од приходите, општините да располагаат независно од централната власт. Истовремено, централната власт треба да обезбеди предвидливост на трансферите;
- Програмите на органите на државната управа за поддршка на проекти во ЕЛС (култура, спорт, млади, екологија и др.) да се реализираат врз основа на објективни критериуми и формули, водејќи притоа сметка сите општини да бидат корисници на средства во одреден временски интервал;
- Мандатот на градоначалниците и советниците да се зголеми од 4 на 5 години, со цел да има доволно време за реализација на изборните програми, особено во делот на капиталните инвестиции;
- Да се донесе посебен закон за вработени во ЕЛС од вработени во државната управа;

- Да се продлабочи соработката на МВР со општините во сузбивање на сите облици на криминал и во секоја општина да се обезбеди функционална полициска станица;
- Да се утврди обврска за подготовка на засебна програма во општинските буџети, наменета за јакнење на јавната свест (управување со отпад, социјални прашања и сл.);
- Колку е можно поскоро да се започне со реформа на секторот поврзан со општинските јавни комунални претпријатија, чии перформанси од година во година се уназадуваат и не ретко нивното функционирање е финансиски неодржливо. Да се размислува во насока на задолжително окрупнување на општинските ЈП особено за дејности поврзани со водите и отпадот;
- Да се прошират надлежности на општините во областа на земјоделието, управувањето со шумите и руралниот развој;
- ТППЕ да се лоцираат целосно под надлежност на МВР, а системот за заштита и спасување и управување со кризи да се консолидира во една институција. Притоа да се прецизираат надлежностите за општините;
- Урбанистичкото планирање треба целосно да им се препушти на општините, наместо да биде обусловено со мислења на органи на државна управа, со исклучок на правото на надзор врз законитоста на постапката за носење на урбанистичките планови;
- Државата да запре со пролонгирање на рокови за легализирање на бесправно изградени објекти;
- Туризмот да се развива на ниво на плански региони;
- Да се прецизира дистрибуцијата на надлежности поврзани со домувањето;
- Да се воведат ограничувања во општините, поврзано со обемот на вработувања на определено време;
- Меѓуопштинската соработка на кус рок, приоритетно да се насочи кон екипирање на проценители на недвижен имот, управување со јавните финансии, внатрешна ревизија и вршење на инспекциски надзор (евентуално негово организирање на ниво на плански регион). Поголемите општини кои би ги вршеле овие функции за помалите општини да бидат засебно компензирани од Буџетот на државата, бидејќи помалите претежно рурални општини влегуваат во вакви аранжмани но не се во состојба да ги исполнат финансиските обврски. Постапката за воспоставување на облици на МОС да се поедностави;

- Да се преполоват праговите поврзани со механизмите за учество на граѓаните во процесот на носење на одлуки на општинско ниво. Буџетските форуми и форумите во заедниците да се регулираат со ЗЛС и ЗФЕЛС, респективно;
- Да се инвестира во дигитална трансформација на општинските услуги.

4.4 Наоди од други консултативни средби и настани

Консолидираниот нацрт на Методологијата беше презентиран на Годишната конференција за децентрализација и локално управување „Локалната самоуправа – време за можности и ревизија“ која се одржа на 12 – 13 декември, 2022 година, во хотелот Double Tree by Hilton, во Скопје. Во продолжение се презентирани релевантни извадоци од дискусијата:

- Беше потенцирано дека успешното спроведување на реформата на системот на локалната самоуправа и децентрализација и со новата Методологија на ЕУ за проширување, ќе продолжи да претставува политички критериум во пристапниот процес на Северна Македонија. Во овој контекст, очекување на сите засегнати страни е дека преговорите ќе придонесат за усогласување на системот на локалната самоуправа со нормативните, институционалните, политичките и административните критериуми и стандарди на ЕУ, а преку нив и за остварување на целите за одржлив развој на ООН. Притоа беше потенцирано значењето на родовата еднаквост на локално ниво како и на ефикасното остварување на правата на лицата со попреченост и другите ранливи групи во општеството;
- Во зависност од динамиката на процесот на преговори, ќе треба да се спроведат обемни подготовки за интегрирање општините во административниот простор на ЕУ. Во овој контекст, општините треба да се оспособат и прилагодат на административните правила и стандарди на ЕУ вклучувајќи воспоставување на соодветна нормативна и институционална рамка за добро локално владеење, управување со финансиските средства и контрола, спречување на корупција, како и стандардизирање на сите локални услуги, вклучувајќи и засилена дигитализација;
- Како најголем предизвик во моментот, учесниците го истакнаа финансирањето на општинските надлежности, кое треба да се прилагоди на функционирање во услови на криза, овозможувајќи притоа стабилност и висок степен на автономија на општините.

Ова беше проследено и со заложба за постепен но одржлив премин од претежно институционална во функционална децентрализација;

- Од страна на општините, беа споделени очекувања за похрабар исчекор на централната власт во насока на обезбедување повисоки изворни приходи на општините, повеќе надлежности поврзани со локалниот економски развој и овозможување поефикасни процедури за урбанистичко планирање, а пак од страна на централната власт беше побарано општините да ги удвојат напорите за собирање на сопствените приходи, и притоа отчетно и транспарентно да ги спроведуваат надлежностите, доследно управувајќи со сите ризици кои можат да предизвикаат финансиска нестабилност. Овие активности треба да го опфатат и секторот на јавните комунални претпријатија.
- Други специфични укажувања:
 - Во процесот на унапредување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа доследно да се интегрираат одредби поврзани со спроведување на начелата за унапредување на родовата еднаквост како и за ефикасно остварување на правата на лицата со попреченост и другите ранливи групи во општеството;
 - Трансферот на нови надлежности треба внимателно да се обмисли и да се процесира, и притоа да се оствари висок степен на автономија во нивното спроведување, и да бидат обезбедени доволно финансиски средства и човечки ресурси.
 - Општините треба транспарентно и отчетно да ги спроведуваат надлежностите и конзистентно да ги вклучуваат граѓаните во донесувањето на важните одлуки;
 - Да се вградат одредби поврзани со конкретни механизми и алатки за спречување на корупцијата во општините;
 - Кон изградбата на капацитетите на советниците и вработените во општините да се пристапи систематски преку институционализирање на добри практики и постоечки системи за трансфер на знаење и вештини;
 - Да се заокружи законската рамка за дигитализација на локалните услуги;
 - Воспоставувањето и опеартивното функционирање на форумите во заедниците да се уреди со Законот за локалната самоуправа;
 - Да се пристапи кон подлабока реформа на комуналниот сектор;

- Државата да создаде Фонд за поддршка на општините во подготовка на техничка документација за инвестициски проекти;
- Да се стимулира – поттикнува меѓуопштинската соработка и соработката на општините со граѓанскиот сектор;
- Да се овозможи целосна достапност на податоци во сопственост на органи на државната управа и други државни институции, за општините, а во функција на ефикасно ажурирање на регистри на даночни обврзници;
- Да се уреди воспоставување и функционирање на перманентен Консултативен Форум на Владата со ЕЛС;
- Формулите во блок дотациите да ја факторираат и инфлацијата;
- Да не развлекува со постепено покачување на уделите за општините во општата дотација од ДДВ и трансферот од ДЛД, бидејќи на општините итно им се потребни дополнителни средства особено за справување со последиците од енергетската криза;
- Распределбата на средства од инвестициските програми на линиските министерства да се објективизира и да се врши врз основа на заеднички утврдени критериуми со општините;
- Задолжително да се применува Индексот за регионален развој при распределба на средства за капитални дотации и инвестициски програми на централната власт;
- Да се пренесат надлежности поврзани со ЛЕР заедно со алокации на средства за поддршка на претприемништвото;
- Да се упростат постапките за носење на урбанистичките планови на начин што ќе се намали обусловеноста со мислења од релевантни органи на државната управа;
- Да се децентрализира управувањето со програми на Владата засновани на заеми, и на тој начин да се користат и надградуваат и локалните капацитети;
- Да се предвиди обврска со закон, за повремена но задолжителна оптимизација на мрежите на основни и средни училишта;
- Да се создадат реални капацитети за вршење на внатрешна ревизија во општините имајќи ги предвид ограничените човечки ресурси на Државниот

завод за ревизија но и во функција на ефикасно спроведување на овие со закон утврдени обврски на општините.

На 20 декември, 2022 година, во хотелот Арка во Скопје, беше одржана работилница со учество на членови на Координативното тело за следење на спроведувањето на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација (ПОЛРД) 2021-2026, сочинето од претставници на сите релевантни засегнати страни, на која беше презентиран и дискутиран консолидиран нацрт на Методологијата во кој беа вградени сите наоди од претходните настани и спроведените разговори (интервјуа). Во продолжение се презентирани наодите поврзани со приоритети за подобрување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа:

- Свкупната законодавна рамка на системот за локалната самоуправа да се подобрува низ транспарентен, инклузивен и натпартиски процес на темелно организирани консултации и соработка со сите засегнатите страни, со добра информациска основа и позадински материјали за дискусија, а со цел да се осигура широк консензус за промените;
- Спроведените оценки на законите кои го оформуваат системот на локалната самоуправа претставуваат солидна основа и врз нив може да се формулираат конкретни нормативни иницијативи, притоа како предизвик останува посистематски да се пристапи кон оценка на спроведување на материјалните закони со кои се доработуваат одредби од ЗЛС;
- Унапредување на легислативата за поефикасно управување со општинските индустриски – развојни зони (поврзано со генерирање на дополнителни сопствени приходи на општините);
- Фазен пристап е пожелен но пред сè поради организациски причини поврзани со спроведувањето на процесот на консултации. Методолошки е неопходно, паралелно со материјалната која ја уредува ЗЛС да се анализираат и други закони со цел да се формулираат нормативни предлози за подобрување на текстот на ЗЛС како системски закон;
- Изборот на темите за тематските панели за дискусија е релевантен;
- Неопходна е конечна оценка на опсегот на надлежности на локалната самоуправа, а притоа одредница треба да биде начелото за супсидијарност. Притоа треба да се разграничат сопствените (изворни) и споделените надлежности, и да се дефинира

поимот деливост на надлежностите – поврзано со градот Скопје и општините во градот Скопје;

- Новите надлежности за општините треба да се пренесат на начин кој овозможува нивно одржливо финансирање и поавтономно спроведување од страна на општините;
- Неопходно е целосно спроведување на законите за меѓуопштинска соработка и рамномерен регионален развој, и следствено да се оцени дали овие закони помагаат во надминување на последиците од симетричниот трансфер на надлежности, односно дали диспаратите се доволно ефективно адресирани. Дури потоа, ако се утврди дека има потреба од други решенија, да се отвори дебата за асиметричен трансфер на надлежности и премин од систем на монотипни во политипни општини па се до евентуални решенија за двостепена локална самоуправа (општини и региони);
- Поврзано со советите на општините неопходно е квалитативно да се унапреди нивното функционирање;
- Треба да се завземе конечен став по однос на месната самоуправа, и повторно, одредница треба да биде начелото за супсидијарност;
- Треба да се олесни практикувањето на пропишаните механизми во ЗЛС за учество на јавноста во носењето на локалните одлуки;
- Треба да се воведат обврзувачки механизми и алатки за спречување на корупција на локално ниво;
- Инспекцискиот надзор од страна на општините, поради комплексноста на материјата и стручно-техничките предуслови за негово вршење, треба да се организира на регионално ниво;
- Теамтскиот панел за финансирање на општините треба да го организира и води Министерството за финансии, особено поради најавата за подготовка на нов Закон за финансирање на општините;
- Обезбедување повисок степен на фискална автономија, односно помала зависност од трансферите од централната власт, останува императив на процесот на фискална децентрализација;

- Податоците за запишаните сопственици на имот во јавните книги при Агенцијата за катастар на недвижности кои се даночни обврзници согласно Законот за даноците да бидат достапни за општините без надомест;
- Неопходно е подобрување на материјата уредена со посебните закони кои се однесуваат на инструментите за финансирање на ЕЛС;
- Капиталните дотации и севкупното финансирање на развојот на државата и општините преку развој на капиталната инфраструктура е суштински предизвик кој наложува потреба од подобра координација меѓу двете нивоа на власт, попрецизно определување на приоритети при планирање, зголемен степен на предвидливост на инвестициите и заедничко мобилизирање на неопходните финансиски средства и техничка помош. Во овој контекст, пожелно е дистрибуцијата на инвестициите и трансферите да се врши на објективен начин, преку формули за распределба и колку е можно повеќе овие средства да се обединат во една капитална дотација за општините. Управувањето со обединетата капитална дотација може да се одвива преку еден орган на државната управа или национална агенција со интенција истовремено да се јакнат капацитетите на општините не само за ефективно и ефикасно апсорбирање на овие средства туку и за постепено делегирање на управувањето со овие средства од страна на општините. Оттаму, како еден од клучните предизвици се наметнува потребата од јакнење на знаење, вештини и капацитети за управување со инвестиции во капиталната инфраструктура;
- Блок дотациите да се прилагодат на преминот од институционална на функционална децентрализација (формулите за распределба да бидат првенствено засновани на функциите и услугите на установите, број на корисници, стандардизирана услуга и сл.);
- ЗЛС треба да содржи минимум одредби со кои ќе се содаде основ за развој на платформа за систематска и методична модернизација и дигитализација на локалните услуги;
- Треба да се пополни и една од клучните празнини во ЗЛС која е поврзана со уредување на начинот на планирање и програмирање на процесот на децентрализација и спроведување на функции поврзани со редовен мониторинг, евалуација и известување за ефектите од спроведувањето на поврзаните закони и

политики. Во овој контекст неопходно е мониторинг системот поврзан со развојот на локалната самоуправа да се интегрира во системот на националната статистика.

5. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Како што е наведено во Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026, фактичкиот почеток и спроведувањето на преговорите со ЕУ за пристапување на Република Северна Македонија се преклопува со процесот на спроведување на оваа Програма и од таа причина во периодот до 2026 година, неопходно е да се спроведат сеопфатни подготовки за интегрирање на нашите општини во административниот простор на ЕУ.

Во овој контекст, општините треба да се оспособат и прилагодат на правилата и стандардите за добро локално владеење на ЕУ, а тоа изискува комплексни организациски прилагодувања вклучувајќи и соодветна нормативна рамка на системот на локалната самоуправа во Северна Македонија. Оттаму и **препораката за фазен пристап**:

- **ФАЗА 1:** Унапредување на Законот за локалната самоуправа;
- **ФАЗА 2:** Унапредување на другите закони кои го вградуваат системот на локалната самоуправа: Законот за територијална организација на локалната самоуправа, Законот за градот Скопје, Законот за финансирање на ЕЛС, Законот за меѓуопштинска соработка и Законот за ДИЛС;
- **ФАЗА 3:** Унапредување на сите други материјални закони во области каде се уредени специфични надлежности на ЕЛС водејќи сметка за усогласување со системскиот Закон за локалната самоуправа и другите закони кои го вградуваат системот на локалната самоуправа.

За спроведување на овој фазен пристап препорака е да се употребат следниве процесни алатки:

- **Засебни панели за дискусија** (во различен формат во зависност од целните групи);
- **Конференција на засегнати страни** (настан за валидизирање на конкретни нормативни иницијативи – бројот на настани се усогласува со фазниот пристап) и
- **Спроведување на План за инволвирање на засегнатите страни со Комуникациски план**

Законот за локалната самоуправа, е системски закон и се донесува со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Северна Македонија.

Комплексноста на ЗЛС како и на другите закони со кои се оформува нормативната рамка на системот на локалната самоуправа, упатува на потреба од **организирање на засебни тематски панели поврзани со делови (теми) од ЗЛС и другите закони каде е мапирана потреба од подобрување на нормативните решенија** (поглавја од Методологијата со наоди од канцелариското истражување и другите применети алатки).

За информирање на дискусијата би се користиле постоечки позадински материјали, а за дел од темите ќе биде неопходно да се спроведат дополнителни истражувања.

Согласно презентираниите наоди кои беа валидизирани низ консултација со претставници на клучните засегнати страни, **се предлага организирање на следниве 11 тематски панели за дискусија во фаза 1 и 2 од процесот:**

ФАЗА 1:

1. Системот на локална самоуправа и усогласеноста со Европската повелба за локалната самоуправа;
2. Правни празнини во Законот за локалната самоуправа, недоречености и воочени потреби од усогласувања;
3. Усогласување и допрецизирање на општинските надлежности во ЗЛС и пренесување на нови надлежности;
4. Доуредување на материјата во ЗЛС поврзана со доброто локално владеење.

ФАЗА 2:

5. Вршење инспекциски надзор од страна на општините, статус и делокруг на надлежност на Државниот инспекторат за локална самоуправа;
6. Меѓуопштинска соработка;
7. Финансирање на единиците на локалната самоуправа;
8. Унапредување на правната материја во Законот за територијална организација на локалната самоуправа;
9. Унапредување на правната материја во Законот за градот Скопје;
10. Дигитализација на услугите кои ги испорачува локалната самоуправа вклучувајќи ги општинските установи и јавни претпријатија;
11. Мониторинг, евалуација и известување за спроведувањето на надлежностите на општините и општинските услуги.

Третата фаза на процесот би се дефинирала по спроведувањето на оценките на материјалните закони со кои се нормира спроведувањето на специфични надлежности на локалната самоуправа

Во продолжение, приоритетните тематски панели за дискусија во Фаза 1 и 2, се разработени со индикативни и резимирани поттеми за дискусија, минимум број на настани, учесници - претставници на клучните засеганти страни за секоја тематска област, и позадински материјали кои ја информираат дискусијата, како и материјали кои е препорачливо да се подготват во пресрет на одржување на тематските панели за дискусија:

ФАЗА 1	
Тематски панел за дискусија бр. 1: „Системот на локална самоуправа и усогласеноста со Европската повелба за локалната самоуправа“	Минимум број на настани: Еден дводневен настан и еден едnodневен настан
Поттеми: - Земјата треба да го финализира реформскиот процес на системот на локална самоуправа (Извештај на ЕК, 2022); - Владата треба да напредува со севкупната реорганизација на надлежностите меѓу централното и локалното ниво (Извештај на ЕК, 2022); - Примена на принципот на супсидијарност (<i>овозможување услугите да се приближат до ниво на власт кое е најблиску до граѓаните</i>) и обезбедување на поголема самостојност на единиците на локалната самоуправа (ограничувачки фактори, јасност на улогите и на дистрибуцијата на одговорности, опсег на надлежности на локалната самоуправа, итн.); - Симетричен наспроти асиметричен трансфер на надлежностите - предизвици со кои се соочуваат помалите и претежно рурални општини (монотипни или политипни општини – аргументи ЗА и ПРОТИВ, степен на ефикасност на наменски дизајнираните механизми за намалување на диспаратите во финансиски, човечки и други ресурси - меѓуопштинска соработка и обезбедување рамномерен регионален развој (утврдени со засебни закони)); - Остварен степен на локална демократија – улога и одговорности на Советот на општината (продлабочување на локалната демократија во квалитативна смисла во делот на репрезентативната локална демократија но и во делот на непосредната локална и партиципативна демократија, како обврска за забрзано усвојување на правото и стандардите на ЕУ, предизвици поврзани со функционирањето на Советот на општината).	
Учесници: - Координативно тело за следење на спроведувањето на ПОЛРД 2021 – 2026; - Управен одбор на ЗЕЛС;	

• Комитет на совети на ЗЕЛС; • Претставници на правни служби од општините и на град Скопје; • Здруженија на граѓани со мисија за унапредување на локалната самоуправа.	
Материјали за информирање на дискусијата: • Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа; • Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа; • Извештај од спроведениот мониторинг на Европската повелба за локална самоуправа во Северна Македонија - Комитет за почитување на обврските и заложбите од земјите-членки на Европската повелба за локална самоуправа; • Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 година; • Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026 со Акциски План 2021 – 2023; • Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2022; • Годишен и полугодишен Извештај за финансирањето на ЕЛС (општински приходи и расходи) 2020 и 2021 година (УНДП); • Годишен Извештај за задоволството на граѓаните од локалните услуги 2020, 2021 и 2022 година (УНДП).	Материјали кои треба да се подготват: • Сценарио со оптимизирано спроведување на Законот за МОС и Законот за рамномерен регионален развој (адресирање на диспаритети во рамки на планските региони); • Симулација на политипен модел на ЕЛС со сценарија за категоризација на општините согласно нивните карактеристики придружени со листа на изворни надлежности за секоја група на општини (параметри и критериуми за поинаква поделба на надлежностите за различни типови општини) и оценка на ризици од аспект на опсег на услуги и опфат на корисници, со предлог мерки за нивно адресирање.

Тематски панел за дискусија бр. 2: „Правни празнини во Законот за локалната самоуправа, недоречености и воочени потреби од усогласувања“	Минимум број на настани: Еден дводневен настан и еден едnodневен настан
Поттеми: • Функционирање на органите на општината во периоди на кохабитација; (градоначалник кој не е поддржан од мнозинство советници); • Стратешко планирање и програмирање на развојот на системот на локалната самоуправа; • Основ за носење на Законот за рамномерен регионален развој; • Статус и унапредување на функционалностите на месната самоуправа; • Регулација на статусот на ЗЕЛС со посебен со Закон како што пропишува став 3 од член 81 од ЗЛС или бришење на оваа одредба; • Други прашања: усогласувања со Изборниот законик; определување службени лица од општините; статусот на вработените во општинската администрација и усогласување	

со Законот за административни службеници, Законот за вработени во јавниот сектор, интегрална можност за жалби на граѓаните против решенија на сите органи на локалната самоуправа, критериуми за извршување на задачи и работни обврски на општинската администрација, воведување на прекршочни одредби за непочитување односно неприменување на одредбите на ЗЛС и сл.	
Учесници: • Координативно тело за следење на спроведувањето на ПОЛРД 2021 – 2026; • Управен одбор на ЗЕЛС; • Комитет на совети на ЗЕЛС; • Државен завод за ревизија; • Претставници на институции поврзани со рамномерниот регионален развој; • Претставници на правни служби од општините и на град Скопје; • Претставници на месната самоуправа.	
Материјали за информирање на дискусијата: • Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа; • Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа; • Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026 со Акциски План 2021 – 2023; • Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2022.	Материјали кои треба да се подготват: • Извештај со мапирани функции на ЕЛС кои можат поефикасно и поефективно да се извршуваат од страна на урбаните и месни заедници (УМЗ) со цел дополнително да се доближат општинските услуги до до граѓаните.

Тематски панел за дискусија бр. 3: „Усогласување и допрецизирање на општинските надлежности во ЗЛС и пренесување на нови надлежности“	Минимум број на настани: Два дводневни настани
Поттеми: • Разграничување меѓу сопствените (изворни) и споделените надлежности, и дефинирање на поимот деливост на надлежностите, второто се однесува на градот Скопје и општините во градот Скопје; • Усогласување на ЗЛС и материјалните закони; • Пренесување на нови надлежности во следниве области: туризам и угостителство; земјоделие и рурален развој; интегрирање на услугите поврзани со социјалното домување во областа на социјалната заштита како локална надлежност и обезбедување стабилно финансирање во комбинација со наменски трансфери на средства од Буџетот на државата; постепен трансфер на дел од културни установи од националната мрежа со фокус на центрите за култура; трансфер на спортски објекти и вработени на општините; допрецизирање на надлежности во областа на животната средина и климатската акција; зајакнати локални надлежности а преку нив и засилена улога за единиците на локална самоуправа како први чинители кои се справувале и ќе продолжат да се справуваат со кризите и катастрофите но и први кои ќе обезбедат заштита и ублажување на негативните ефекти; надлежности за локален одговор на здравствените кризи – овозможување општините да спроведуваат превентивни, оперативни, рестриктивни и други мерки во согласност со локалниот контекст и	

здравствената состојба на населението, итн. • Статус на градот Скопје - Да се преиспита дистрибуција на надлежности и следствено да се рефлектира на „специјалниот статус“ на градот Скопје.	
Учесници: • Координативно тело за следење на спроведувањето на ПОЛРД 2021 – 2026; • Управен одбор на ЗЕЛС; • Комитет на совети на ЗЕЛС; • Државен завод за ревизија; • Претставници на институции поврзани со рамномерниот регионален развој; • Претставници на правни служби од општините и на град Скопје; • Здруженија на граѓани со мисија за унапредување на локалната самоуправа.	
Материјали за информирање на дискусијата: • Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа; • Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа; • Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за градот Скопје; • Извештај од спроведениот мониторинг на Европската повелба за локална самоуправа во Северна Македонија - Комитет за почитување на обврските и заложбите од земјите-членки на Европската повелба за локална самоуправа; • Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 година; • Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026 со Акциски План 2021 – 2023; • Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2022; • Годишен и полугодишен Извештај за финансирањето на ЕЛС (општински приходи и расходи) 2020 и 2021 година (УНДП); • Годишен Извештај за задоволството на граѓаните од локалните услуги 2020, 2021 и 2022 година (УНДП).	Материјали кои треба да се подготват: • Каталог на изворни, делегирани и споделени надлежности (разработени во материјалните закони); • Студии за оправданост за трансфер на нови надлежности (детални планови би се подготвиле по носење на конечни одлуки).
Тематски панел за дискусија бр. 4: „Доуредување на материјата во ЗЛС поврзана со доброто локално владеење“	Минимум број на настани: Два дводневни настани
Поттеми:	

- Воведување на одредба во ЗЛС поврзана со обезбедување на слободен пристап до информации согласно со закон (Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер);
- Создавање основ за утврдување на минимум стандарди на транспарентност и утврдување на механизам за нивно следење;
- Осврт на обврската за организирање на отворени податоци, особено податоците кои што се важни за обезбедување на отчетност во работењето, како и на сетови на податоци кои што се од интерес за граѓаните и за бизнис секторот;
- Обврска покрај прописите, да се објавуваат и актите кои ги донесуваат сите органи на локалната самоуправа;
- Преиспитување на прагот односно цензусот за реализација на пропишаните алатки за директно учество на граѓаните во процесот на донесување на одлуки на локално ниво (усогласување со Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните);
- Обврска за органите на општината да достават образложен одговор за тоа кои заклучоци од одржаните собири на граѓани се прифатени, а кои не се прифатени и од која причина, објавувајќи ја информацијата на општинската веб-страница или преку други средства за информирање на јавноста;
- Уредување на Буџетските форуми како и Форумите во заедниците (позитивно тестирани облици во пракса);
- Допрецизирање на процесот на консултации со заинтересираните (засегнати) страни (граѓани, граѓански организации, академска заедница, медиуми, професионални здруженија, деловен сектор и јавноста во целост) во подготовката на прописите, а особено за локалните планови и стратегии.
- Утврдување на можност за Советот на општината да кани претставници на граѓанското општество, академската заедница, експерти и други лица на седниците на Советот на кои се дискутираат прашања од областа и каде поканетите лица ќе можат да дадат придонес во дискусијата.
- Функционални аспекти поврзани со КОМЗ - Комисии за односи меѓу заедниците;
- Функционални аспекти поврзани со КЕМ – Комисија за еднакви можности;
- Замена на „Совет за заштита на потрошувачите“ со „Совет на корисници на општинските услуги“ – функционални аспекти поврзани со ова тело;
- Обврска за создавање на едношалтерски системи во ЕЛС (да се дефинира поимот и да се уредат минимум функционалности);
- Трансформирање на општината во единствена точка за контакт со граѓаните за испорака на општински услуги и услугите на државата е во согласност со практиките и стандардите на ЕУ;
- Издвојување на засебно поглавје со неколку одредби во ЗЛС (буџетирање, материјална и нематеријална поддршка, двонасочна отчетност, заштита на јавниот интерес и сл.) со кои би се регулирала соработката на општините со здруженијата на граѓани;
- Воведување на одредба во ЗЛС за обезбедување интегритет и управување со ризици од корупција во општините, со функционалности уредени со закон (Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси);
- Со ЗЛС да се уреди попрецизно процесот на задолжителни консултации со ЕЛС пред донесување на материјалните закони;

Учесници:

- Координативно тело за следење на спроведувањето на ПОЛРД 2021 – 2026;

• Управен одбор на ЗЕЛС; • Комитет на совети на ЗЕЛС; • Државен завод за ревизија; • Претставници на правни служби од општините и на град Скопје; • Здруженија на граѓани со мисија за унапредување на локалната самоуправа.	
Материјали за информирање на дискусијата: • Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа; • Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа; • Извештај од спроведениот мониторинг на Европската повелба за локална самоуправа во Северна Македонија - Комитет за почитување на обврските и заложбите од земјите-членки на Европската повелба за локална самоуправа; • Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026 со Акциски План 2021 – 2023; • Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2022; • Годишен Извештај за задоволството на граѓаните од локалните услуги 2020, 2021 и 2022 година (УНДП).	Материјали кои треба да се подготват: N/A

ФАЗА 2

Тематски панел за дискусија бр. 5: „Вршење инспекциски надзор од страна на општините, статус и делокруг на надлежност на Државниот инспекторат за локална самоуправа“	Минимум број на настани: Еден еднодневен настан
Поттеми: • Инспекцискиот надзор кој треба да го спроведуваат општините во низа области од локална надлежност да се организира на ниво на плански региони; • Овластените инспектори на локално ниво треба да стекнуваат лиценца од страна на Инспекцискиот совет, под истите услови под кои стекнуваат лиценци инспекторите во државните/централните инспекциски служби; • Подготовка и донесување на Закон за комунална полиција; • Јасен основ во ЗЛС за носење на Законот за државниот инспекторат на локална самоуправа со прецизно утврдени надлежности на Државниот инспекторат за локална самоуправа, разграничени од тие на МЛС ; • Оценка на став 2 од член 71 на ЗЛС, со кој се уредува можност за МЛС да донесе решение за запирање на примената на пропис и допрецизирање/усогласување на	

поимот „пропис“; • Проширување на дефиницијата „надзор над законитоста на работата на органите на општината вршат органите на државната управа“ со самостојните државни органи основани од Собранието кои имаат суштинска надзорна улога; • Уредување на обврска за воспоставување на механизам за поефикасна размена на документи меѓу ЕЛС и ДИЛС вклучувајќи и општински гласници (електронска платформа и сл.); • Санкции за неспроведување на утврдените обврски со ЗЛС; • Уредување на процес за консултација на ЕЛС со ДИЛС, пред донесување на прописите во форма на ex ante контрола/анализа на предлог прописите на ЕЛС; • Целосно усогласување на ЗДИЛС со Законот за инспекциски надзор.	
Учесници: • Координативно тело за следење на спроведувањето на ПОЛРД 2021 – 2026; • ДИЛС; • Управен одбор на ЗЕЛС; • Комитет на совети на ЗЕЛС; • Државен завод за ревизија; • Претставници на правни служби од општините и на град Скопје.	
Материјали за информирање на дискусијата: • Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа; • Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа; • Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за ДИЛС.	Материјали кои треба да се подготват: N/A

Тематски панел за дискусија бр. 6: „Меѓуопштинска соработка“	Минимум број на настани: Еден еднодневен настан
Поттеми: • Членот 14 во ЗЛС да се помести редоследно, и да стане член 25 од причина што самата суштина на механизмот на меѓуопштинската соработка се однесува на делокругот на надлежности на локалната самоуправа (специфицирани подетално во претходните членови 22 и 23) и дека овој механизам се воспоставува со цел да се адресираат диспаритетите меѓу општините како последица на симетричното определување на надлежности без оглед на типологијата и карактеристиките на општините; • Со посебен став на овој член треба да се создаде основ за носење на Закон за меѓуопштинска соработка со кој се определува начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка и облиците преку кои се остварува, финансирањето, евиденцијата и надзорот над меѓуопштинската соработка и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка. Во другите ставови на овој член можат да останат опфатени облиците на МОС но треба да се усогласат со донесениот Закон за МОС; • Членот 15 од ЗЛС да се помести во поглавје XI; • Имајќи ги предвид продлабочените диспаритети меѓу општините, да се зајакне одредбата за стимулирање на меѓуопштинската соработка на начин што во Законот за МОС ќе се утврди експлицитна обврска за создавање и спроведување на Програма за	

стимулирање на МОС со средства од Буџетот на државата; • Од емпириските истражувања евидентна е и потребата од поедноставување на постапката за воспоставување на облиците на МОС; • Други препораки од Оценката на спроведувањето на законот.	
Учесници: • Координативно тело за следење на спроведувањето на ПОЛРД 2021 – 2026; • Управен одбор на ЗЕЛС; • Комитет на совети на ЗЕЛС; • Државен завод за ревизија; • Претставници на правни служби од општините и на град Скопје.	
Материјали за информирање на дискусијата: • Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа; • Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа; • Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за МОС.	Материјали кои треба да се подготват: N/A

Тематски панел за дискусија бр. 7: „Финансирање на единиците на локалната самоуправа“	Минимум број на настани: Три дводневни настани
Поттеми: • Спроведување на одредбите за наплата на сопствените приходи од страна на општините и одлучувањето за стапката на оданочување; • Дотациите од Буџетот на државата и од буџетите на фондовите; • Функционирање на Комисијата за следење на развојот на системот на финансирање на општините; • Планирањето и реализацијата на буџетот на општината; • Финансиската нестабилност на општината; • Транспарентноста и партиципацијата на засегнатите страни. • Усогласување со новите законски решенија донесени по 2005 година со кои регулираат прашања поврзани со даночниот систем, јавниот долг на државата, јавната внатрешна контрола, меѓуопштинската соработка, регионалниот развој, надзорот на законитоста на работата на општината, како и иновативните пристапи во спроведување на принципите на доброто управување (транспарентност, партиципација, ефикасност и ефективност, отчетност и др.); • Јаз на локалните приходи и постоечки разлики во даночната основа меѓу различни типови на општини, во услови на симетрично пренесени надлежности; • Усогласување на потребите за трошење и фискалниот капацитет на општините, и воспоставување на практични и ефективни механизми за адресирање на овие реални диспаритети во економскиот/индустрискиот потенцијал, густината на населението, вредноста на имотот итн., меѓу различни типови на општини; • Обезбедување повисок степен на фискална автономија, односно помала зависност од трансферите од централната власт. • Да се пропише во ЗФЕЛС методологија за анализа на капацитетот за собирање на приходи на ЕЛС (фискален капацитет);	

- Воведување на механизми за воедначување и наградување по учинок (перформанс);
- Сценарио со окрупнување на општата дотација од ДДВ со приходи од низа фрагментирани извори, претежно удели во низа надоместоци кои ги собира државата, а кои се приход на општините (целта е системот за финансирање на ЕЛС да стане поедноставен, попрегледен и попредвидлив);
- Усогласување на ЗФЕЛС со новиот Закон за буџетите;
- Во Законот за финансирање на ЕЛС, да се внесе одредба за задолжително формулирање на индикатори на учинок во хоризонталните програми на општината и каде е оправдано, и на анализа на трошоци и придобивки;
- Финансиско стимулирање на меѓуопштинска соработка;
- Допрецизирање на формата и содржината на финансиските извештаи на ЕЛС, со цел да се создаде формат кој е прегледен и разбирлив за пошироката јавност.
- Промена на даночната стапка и рамката на данокот за недвижен имот – усогласување со просекот во ЕУ но и со земјите од регионот;
- Со Закон да се утврди дека податоците за запишаните сопственици на имот во јавните книги при Агенцијата за катастар на недвижности кои се даночни обврзници согласно Законот за даноците да бидат достапни за општините без надомест;
- Подобрување на материјата уредена со посебните закони кои се однесуваат на инструментите за финансирање на ЕЛС;
- Администрирањето и наплатата на комуналната такса за улично осветлување да се врши од страна на општината;
- Фрагментирањето на финансиските инструменти (локални даноци и такси) и нивното уредување со низа посебни закони може да се надмине со инкорпорирање на оваа правна материја во еден Закон за локални даноци и такси;
- Определување на поефикасен начин на воведување на самопридонес, наспроти утврдениот во Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните;
- Начини за приближување на приходите на ЕЛС кон просекот на ЕУ 27 низ носење политика за постепено зголемување на алокации за спроведување на надлежности од делокругот на локалната самоуправа, било да се работи за зголемени удели во инструменти од кои се финансираат функции и на државата, и/или низ повисоки алокации во Буџетот на државата за програми кои се поврзани со надлежност и од делокругот на локалната самоуправа (околу 70% од правото на ЕУ се спроведува на ниво на субнационални власти)
- Поврзана со европските интеграции е и потребата од подобрување на интегралното управување со јавните финансии преку зајакнување на среднорочното буџетирање за наредните 5 години, кое најмалку ќе ги направи трансферите за ЕЛС многу попредвидливи;
- По однос на капиталните дотации и согласно стандардите на ЕУ кои упатуваат на остварување на висок степен на транспарентност и објективност при распределбата, со соодветни законски решенија треба да се замени дискреционото комисииско одлучување на надлежните органи на државната управа кај инвестициските програми поврзани со општинските установи (распределба без формули), кои е пожелно да се интегрираат во дотациите, било како комбинирана блок и капитална дотација или една капитална дотација за секоја општина со можност одлуката за распределба по установи и по приоритети во рамки на општината да ја носи општината. Вакво решение наложува и дополнителен трансфер на вработени лица од органите на државната управа во општините, со експертиза во управување со инвестиции;

- Програмите на органите на државната управа за поддршка на проекти во ЕЛС (култура, спорт, млади, екологија и др.) да се реализираат врз основа на објективни критериуми и формули, водејќи притоа сметка сите општини да бидат корисници на средства во одреден временски интервал; - Во контекст на примена на најдобри практики и стандарди на ЕУ, препорачливо е постепено да се намалува бројот на обусловени трансфери и истите да се консолидираат во една општа безусловна дотација; - Обезбедување премин од претежно институционална во функционална децентрализација - унапредување на моделот со условеност на блок дотациите со постоење на пренесени установи; - Одржливо финансирање на ТППЕ; - Носење на подобрена легислатива за внатрешна финансиска контрола и ревизија, управување со финансиски ризици и обезбедување финансиска стабилност, вклучувајќи јасни и недвосмислени обврски за ЕЛС да ги спроведуваат тие одредби; - Зелено оданочување.	
Учесници: - Координативно тело за следење на спроведувањето на ПОЛРД 2021 – 2026; - Комисија за следење на системот на финансирање на ЕЛС; - Управен одбор на ЗЕЛС; - Комитет на совети на ЗЕЛС; - Државен завод за ревизија; - Претставници на финансиски и правни служби од општините и на град Скопје.	
Материјали за информирање на дискусијата: - Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа; - Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа; - Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за финансирање на ЕЛС; - Извештај од спроведениот мониторинг на Европската повелба за локална самоуправа во Северна Македонија - Комитет за почитување на обврските и заложите од земјите-членки на Европската повелба за локална самоуправа; - Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 година; - Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026 со Акциски План 2021 – 2023; - Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2022; - Годишен и полугодишен Извештај за финансирањето на ЕЛС (општински	Материјали кои треба да се подготват: - Методологија за анализа на капацитетот на ЕЛС за собирање на приходи (фискален капацитет); - Споредбена анализа на можните дополнителни сопствени приходи или делени даноци за финансирање на надлежностите кои се утврдени со ЗЛС; - Анализа за доволноста на средствата за наградување на перформансите и воедначување, од дел од дотацијата од данокот на додадена вредност на начин со сценарија за окрупнување на оваа општа дотација со приходи од низа фрагментирани извори; - Студија за премин од претежно институционална во функционална децентрализација со анализа на постојните модели и методологии за распределба на средствата од даноците и дотациите.

приходи и расходи) 2020 и 2021 година (УНДП).	
---	--

Тематски панел за дискусија бр. 8: „Унапредување на правната материја во Законот за територијална организација на локалната самоуправа“	Минимум број на настани: Еден дводневен настан
Поттеми: - По однос на границите на општините кои се утврдени со Законот за територијалната организација на локалната самоуправа, да се пристапи кон евидентирање на предлози за нивна промена и да се спроведат неопходни консултации на сите чинители. Истотака, да се земат предвид резултатите од Пописот на населението и домаќинствата, проценувајќи ја потребата од евентуално редефинирање на планските региони; - Препораки од Оценката на спроведувањето на законот	
Учесници: - Координативно тело за следење на спроведувањето на ПОЛРД 2021 – 2026; - Управен одбор на ЗЕЛС; - Комитет на совети на ЗЕЛС; - Државен завод за ревизија; - Претставници на правни служби од општините и на град Скопје.	
Материјали за информирање на дискусијата: - Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа; - Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа; - Извештај од спроведениот мониторинг на Европската повелба за локална самоуправа во Северна Македонија - Комитет за почитување на обврските и заложите од земјите-членки на Европската повелба за локална самоуправа; - Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026 со Акциски План 2021 – 2023; - Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2022.	Материјали кои треба да се подготват: N/A

Тематски панел за дискусија бр. 9: „Унапредување на правната материја во Законот за градот Скопје“	Минимум број на настани: Два дводневни настани
Поттеми:	

• Оценка на усогласеноста со Уставот на Република Северна Македонија; • Функционална деливост и неделивост на работите од значење за градот Скопје и општините во градот; • Усогласување на формулациите на надлежностите наведени во член 22 од ЗЛС со низа секторски (системски и специјални) закони со кои се доуредени специфични надлежности на градот Скопје и општините во градот; • Со системските и специјални закони целосно да се уреди поделбата на надлежности помеѓу општините во градот Скопје и градот Скопје; • Пополнување на „нормативни празнини“ поврзани со погенерални аспекти : меѓународната соработка; меѓуопштинската соработка; соработка поврзана со подготовка на проектна документација за покрупни инвестиции на територија на две или повеќе општини или на целата територија на градот; начинот на комуникација, координација и соработка помеѓу задолжителните партиципативни тела на градот Скопје и на општините во градот; доуредување на транспарентноста со фокус на пристапот до информации а со тоа и отчетноста како и заедничко управување со отворени податоци; подготовката и спроведувањето на заеднички програми за поддршка на здруженија на граѓани и фондации , и други заеднички програми кои ги таргетираат младите, родовите прашања и ранливите групи во градот • Доуредување на поединечни надлежности во материјалните закони: начинот на рекламирање (градски и општински содржини); мислење на град Скопје во однос на ДУП деталните урбанистички планови; отстранувањето на хаварисани и нерегистрирани возила; имотно - правни прашања; инспекцискиот надзор, заштитата на животната средина; примарната и секундарната здравствена заштита; заштитата на децата вклучувајќи ги и децата со посебни потреби; воспоставувањето на полициските станици во сите општини; туризмот и организациите за управување со дестинации; дистрибуција на топлификационите и гасоводните инфраструктурни системи, и системите за заштита и спасување вклучувајќи ја противпожарната бригада. • Примена на одредбите од Законот за МОС од страна на градот Скопје и општините во градот; • Во член 18 од ЗГС, да се прошират надлежностите на општините во градот Скопје со надлежност за спорт во согласност со Законот за спорт и Законот за локална самоуправа; • Да се дополни законот со еден член со кој ќе се уреди начинот на подготовка на заеднички стратешки документи упатувајќи притоа и на одредби од секторските закони; • Оценка на квалитативните и квантитативни аспекти на утврдениот систем за финансирање на општините во град Скопје и градот Скопје: • Подготовка и спроведување на заеднички програми за поддршка на здруженија на граѓани и фондации , и други заеднички програми кои ги таргетираат младите, родовите прашања и ранливите групи во градот.	
Учесници: • Координативно тело за следење на спроведувањето на ПОЛРД 2021 – 2026; • Претставници на правни и финансиски служби од општините во град Скопје и на град Скопје; • Државен завод за ревизија.	
Материјали за информирање на дискусијата: • Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа;	Материјали кои треба да се подготват: • Правна анализа на сите релевантни акти и оценка на контекстот и целите

• Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за градот Скопје; • Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2022.	на тековните политики и врз основа на неа да се оформат соодветни заклучоци поврзани со статусот на град Скопје и општините во градот; • Споредбена анализа на организациска поставеност на главните градови во сите држави членки на Европската Унија со цел да се земат предвид сите модели на организација на главните градови; • Анализа за функционална (не) деливост за секоја од надлежностите наведени во листата на надлежности во член 22; • Продлабочена анализа со симулација на неколку пресметковни сценарија на поделба на приходи меѓу општините во градот Скопје и градот Скопје (оценка на фискалните импликации врз буџетите на градот Скопје и на општините во градот а следствено и на тековното спроведување на надлежностите и испораката на услуги од страна на градот Скопје и општините во градот).
--	--

Тематски панел за дискусија бр. 10: „Дигитализација на услугите кои ги испорачува локалната самоуправа вклучувајќи ги општинските установи и јавни претпријатија“	Минимум број на настани: Еден дводневен настан
Поттеми: • Одредби во ЗЛС со кои општините ќе бидат упатени на поврзување со Националниот портал за е-услуги и употреба на неговите функционалности, создавајќи притоа обврска за општините да воспостават функционални информациски системи кои се целосно компатибилни со основната платформа на МИОА за интероперабилност на институциите; • Задолжителна трансформацијата на регистрите, евиденциите и деловодните книги, опишани во правните акти, во електронски формат (да се утврди период за трансформација во преодните одредби); • Воведување на обврска во ЗЛС за подготовка на Општинска стратегија/план за дигитализација на општинските услуги и поврзаните работни процеси • Усогласување на ЗЛС со Законот за електронско управување и електронски услуги; • Во Законот за електронско управување и електронски услуги, да се направи разлика помеѓу електронски услуги кои ги испорачуваат државните органи на управа и други национални агенции, со тие на локалната самоуправа и да се уреди испорака на општински е-услуги надвор од Националниот портал за е-услуги и придружниот	

Каталог на услуги (ЗЕЛС во моментов испорачува е-услуги); • Воспоставување на формална обврска за веб-локациите на јавната администрација да бидат целосно усогласени со Упатствата за пристапност на веб-содржини; • Носење на „Стандарди за испорака на услуги“, „Упатство за оптимизација на услугите“ и „Методологија за вклучување на крајните корисници во процесот на подобрување на јавните услуги“ (Извештај на СИГМА од 2021 г.). • По однос на Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, пожелно е да се поедностави процедурата за електронска идентификација - употреба на електронски потпис и електронски печат и да се изнајдат решенија за оптимизација на поврзаните трошоци, кои би ги поевтиниале овие услуги, со цел да бидат попристапни за пошироки слоеви на население и кориснички групи; • Засебен предизвик е ефикасно да се заокружи процесот за подобрување на материјата поврзано со дигитализација на услугите во над 150 закони (Извештај на СИГМА за 2021 г.), обезбедувајќи ги на тој начин сите нормативни предуслови за забрзана дигитализација на услугите; • Целосна дигитализација на партиципативните процеси во урбанистичкото планирање, преку унапредување на повратните спреги во постапката за носење на урбанистичките планови (анкетирање при подготовка на програми за нарачка на изработка на урбанистички планови, анкетирање на потреби и дигитализација на јавните и стручни расправи, итн); • Со Законот за животна средина и поврзаните материјални закони треба да се уреди обврска за овозможување пристап до податоци од мрежи на мониторинг станици поврзани со следење на квалитетот на амбиентниот воздух и водите но и сите други медиуми во животната средина и природата.	
Учесници: • Координативно тело за следење на спроведувањето на ПОЛРД 2021 – 2026; • Управен одбор на ЗЕЛС; • Комитет на совети на ЗЕЛС; • Државен завод за ревизија; • Претставници на правни и ИТ служби од општините и на град Скопје.	
Материјали за информирање на дискусијата: • Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа; • Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа; • Извештај од спроведениот мониторинг на Европската повелба за локална самоуправа во Северна Македонија - Комитет за почитување на обврските и заложите од земјите-членки на Европската повелба за локална самоуправа; • Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 година; • Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026 со	Материјали кои треба да се подготват: N/A

Акциски План 2021 – 2023; - Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2022; - Извештајот од спроведената оценка на подготвеноста на општините во Северна Македонија за дигитална трансформација на нивните услуги со предлог на национален модел за е-општина е подготвен во рамките на проектот на УНДП „Македонски модел на е-општина“, финансиски поддржан од Министерството за финансии на Република Словачка	
---	--

Тематски панел за дискусија бр. 11: „Мониторинг, евалуација и известување за спроведувањето на надлежностите на општините и општинските услуги“	Минимум број на настани: Еден еднодневен настан
Поттеми: - Утврдување обврска во ЗЛС за воспоставување на функционален и стандардизиран систем за мониторинг (следење) на ефективностата и ефикасноста на локалната самоуправа во извршувањето на сите локални надлежности; - Постепено вградување на елементи од Мониторинг системот за следење на спроведувањето на општинските надлежности и поврзаните политики во системот на државната статистика; - МЛС да стане член на Совет за статистика, а за таа цел да се подготви предлог за дополнување на Законот за државна статистика; - Во ЗЛС треба да се вградат одредби кои ќе упатат на воспоставување стандардизирани, одржливи и интегрирани (општинска администрација, локални установи и јавни претпријатија) механизми за собирање на релевантни податоци, и нивно чување и ажурирање во соодветни и компатибилни бази на податоци. - Воведување одредби во материјалните закони за редовно следење на спроведувањето на пренесените надлежности на општините; - Да се уреди финансирање на примената на алатките за мониторинг.	
Учесници: - Координативно тело за следење на спроведувањето на ПОЛРД 2021 – 2026; - Управен одбор на ЗЕЛС; - Комитет на совети на ЗЕЛС; - Државен завод за статистика; - Државен завод за ревизија; - Претставници на правни и ИТ служби од општините и на град Скопје.	
Материјали за информирање на дискусијата: - Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа; - Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа;	Материјали кои треба да се подготват: N/A

• Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026 со Акциски План 2021 – 2023; • Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2022; • Методологија за мониторинг на ефективоста и ефикасноста на локалната самоуправа во спроведувањето на пренесените надлежности (ОБСЕ, декември 2021).	
--	--

ОПЦИОНАЛНО: Засебен панел со претставници на политичките партии застапени во Собранието на Република Северна Македонија (*членови на партиски комисии кои ја покриваат проблематиката поврзана со локалната самоуправа и пратеници кои се членови на собраниската Комисија за локална самоуправа*), кој би се свикувал во момент кога се цени дека е неопходен политички консензус за дел од нормативните интервенции или како последна серија на консултации пред да се внесат предлозите во владина а потоа и во собраниска процедура.

НЕОПХОДНА ЕКСПЕРТИЗА ЗА ВОДЕЊЕ НА ПРОЦЕСОТ

Процесот за унапредување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа треба да биде поддржан со соодветна, истовремено комплексна експертиза: уставно-правна материја вклучувајќи ја поставеноста на локалната самоуправа, граѓанско-правна материја и јавна администрација како и потесни специјалности поврзани со одделни области во кои е направен трансфер на надлежности за локалната самоуправа.

Процесот треба да се одвива низ широки консултации со сите чинители, оддолу нагоре, со корисниците на општинските услуги но и врз основа на експертиза на вработените во општинските администрации бидејќи имаат непосредно искуство со тесните грла и потешкотиите во работењето.

ВРЕМЕНСКА РАМКА

Пожелно е јавноста да се информира за овој процес и неговите цели, до крајот на оваа година (2022) и истиот да се спроведе во првата половина на наредната година, за да во втората половина од 2023 година се започне со конкретни нормативно-правни иницијативи за измени и дополнувања на законите.

Предуслов за започнување на фазата 3 е носење на измени и дополнувања на ЗЛС (Фаза 1) како и усогласување на сите закони кои ја сочинуваат основната нормативна рамка на системот на локалната самоуправа (Фаза 2). За да успешно се спроведе фазата 3, неопходно е надлежните органи на државната управа да иницираат оценки на спроведување на материјалните закони. Дури потоа, би можело да се премине кон попрецизно дефинирање на панели за дискусија, предмет на дискусија, основни и дополнителни материјали за информирање на дискусијата. Наодите кои се презентирани во поглавјето од оваа Методологија, а се однесуваат на предизвици поврзани со материјалните закони, се само индикација на комплексноста на оваа законска материја.

ПРИСТАП И АЛАТКИ ЗА КОМУНИКАЦИЈА

Еден комплексен процес на подобрување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа треба да биде проследен со соодветна Стратегија и план за комуницирање на целите и очекуваните резултати од процесот. Стратегијата за комуникација и планот треба да содржат минимум: ситуациона анализа, цели, можни целни групи, комуникациска стратегија, политики и алатки потребни за имплементацијата и мерките за нејзината евалуација. Што се однесува до алатките за комуникација, треба минимум да се употребат следниве:

- Искористување на панелите за дискусија, за споделување пораки
- Веб страница на МЛС и проектот
- Медиуми (соопштенија за печат, прес-конференции, редовни брифинзи, интервјуа, насочени написи и човечки приказни)
- Дигитална комуникација низ социјалните медиуми (пораки, иницијативи за јавни коментари, споделување на најдобри практики, тестирање на идеи и решенија)
- Аудио-визуелни, мултимедијални, промотивни и едукативни материјали (интерактивни содржини, видеа, инфографици, печатени публикации, со висок – целисходен стандард за дизајн).

ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ

Во контекст на овој Извештај, засегнати страни се организации кои влијаат на имплементацијата на процесот на унапредување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа во Северна Македонија. Инволвирањето на засегнатите страни за цел има:

- Да се подобри меѓусебната комуникација и внатрешни релации меѓу сите засегнати страни;
- Да се промовира потребата и целисходноста од остварување на повисок степен на партиципативност при креирање на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа и поврзаните политики;
- Да се зголеми свеста на сите засегнати страни за потребата од подобрување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа и
- Да се создадат сите предуслови за остварување на реален придонес на сите засегнати страни при утврдувањето приоритети.

Предлог содржина на Планот за инволвирање на засегнатите страни

Согласно добрите меѓународни практики, Планот за инволвирање на засегнатите страни минимум треба да се осврне на следново:

- Оценка на релевантноста за инволвирање (вклучување) на засегнатите страни;
- Цели за инволвирање на засегнатите страни;
- Идентификација на засегнатите страни и анализа на нивните мандати и влијание;
- Посебни прашања кои треба да бидат дискутирани (разгледани) и консултирани;
- Акциски план и распоред на активности за информирање и консултации;
- Календар на конкретни настани и сродни активности и потребни ресурси.

Истотака, со овој План се даваат насоки за дизајн на процесот на индивидуално вклучување на настаните и начинот на кој ќе се земаат предвид повратните информации (feedback) на засегнатите страни.

ПРИЛОЗИ

1. Кратенки

ЕЛС	Единици на локалната самоуправа
ЗЛС	Закон за локалната самоуправа
МЛС	Министерство за локална самоуправа
УНДП	Програма за развој на Обединетите нации
ЗЕЛС	Заедница на единици на локалната самоуправа
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
ДИЛС	Државен инспекторат за локална самоуправа
ЗДИЛС	Закон за државен инспекторат за локална самоуправа
ЕУ	Европска унија
ЕК	Европска комисија
МОС	Меѓуопштинска соработка
УМЗ	Урбани и месни заедници
ЗФЕЛС	Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа
КОМЗ	Комисија за односи меѓу заедниците
КЕМ	Комисија за еднакви можности
БДП	Бруто домашен производ
ДДВ	Данок на додадена вредност
ДЛД	Данок на личен доход
ТППЕ	Територијални противпожарни единици
МФ	Министерство за финансии
ОУ	Основни училишта
ИТ	Информатички технологии
ИКТ	Информатичко комуникациски технологии
ДЗС	Државен завод за статистика
ОИЕ	Обновливи извори на енергија
ЈПП	Јавно приватно партнерство
ЗГС	Закон за градот Скопје
ДУП	Детален урбанистички план

АВРСМ	Агенција за вработување на Република Северна Македонија
МВР	Министерство за внатрешни работи
ПОЛРД	Програма за одржлив локален развој и децентрализација

2. Извештај од канцелариско истражување

2.1 Инвентар на нормативни акти и политики со кус опис на содржината

ФАЗА 1 од унапредувањето на нормативната рамка на локалната самоуправа

Закон за локалната самоуправа⁹

Законот за локалната самоуправа, е системски закон и се донесува со двотретинско мнозинство од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Северна Македонија.

Со овој закон се уредуваат: надлежностите на општината; непосредното учество на граѓаните во одлучувањето; организацијата и работата на органите на општината; општинската администрација; актите на органите; имот - сопственост на општината; надзорот над работата на органите на општината; распуштањето на советот на општината; механизмите на соработка меѓу општините и Владата на Република Македонија; месната самоуправа; заштитата на локалната самоуправа; утврдување на службени јазици во општините и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Структурата на законот ја сочинуваат следниве поглавја:

- I. Општи одредби (содржина на законот, поимник, општини, град Скопје, остварување на правото на локална самоуправа, жителство на општината, прописи на општината, информирање на јавноста, подрачје и име на општината, грб и знаме на општината, финансирање на општините, развој на недоволно развиените подрачја на општината, буџет на општината, меѓуопштинска соработка и право на здружување на општините)
- II. Основање и подрачје на општините (основање, подрачје, граници и територијална поделба)
- III. Надлежности (општа надлежност, надлежности на општините, листа на надлежности, делегирана надлежност и начин на извршување на надлежностите)
- IV. Непосредно учество на граѓаните во одлучувањето во општините (облици на учество на граѓаните, граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум, претставки и предлози, јавни трибини, анкети и предлози)

⁹ <https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf>

- V. Организација и работа на органите на општината (органи на општините, начин на работа на советот на општината, избор на членови на советот, број на членови на советот, статус на членовите на советот, надлежност на советот, конституирање на советот, заклетва, свикување на седници на советот, свикување вонредна седница на советот, работа на седниците на советот, јавност во работата на советот, права и должности на членовите на советот, конфликт на интереси на членовите на советот, надоместоци на членовите на советот, престанок на мандатот, избор на претседатек на советот, обврски на претседателот на советот, избор на градоначалник, надлежности на градоначалникот, контрола на законитоста на прописите пред нивното објавување, извршување на функцијата градоначалник, конфликт на интереси на градоначалникот, престанок на мандатот на градоначалникот, комисија за односи меѓу заедниците и совет за заштита на потрошувачите)
- VI. Општинска администрација (организирање на општинската администрација, статус на вработените во општинската администрација, застапеност на заедниците при вработувањето, обврски на општинската администрација и формирање и укинување на заедничката администрација)
- VII. Акти на органите на општините (прописи на советот и акти на градоначалникот)
- VIII. Сопственост на општината (сопственост на општината, сопственост на јавните служби, продажба на стварите во сопственост на општината, давање на користење на ствари во сопственост на општината, добра во општа употреба)
- IX. Надзор над работата на органите на општината (видови и начини на вршење на надзор, органи за вршење на надзор, надзор над законитоста на прописите на општината, ревизија над материјалното и финансиско работење, и претходна согласност)
- X. Распуштање на советот на општината (самоиницијативно распуштање на советот, услови за распуштање на советот, постапка за распуштање на советот и вршење на работите на советот)
- XI. Механизми за соработка меѓу општините, Владата на Република Македонија и органите на управата (консултирање на општините, договори за соработка меѓу државата и општините, соработка меѓу Владата и општините, здруженија на општини на Република Македонија)
- XII. Месна самоуправа (основање облици на месна самоуправа, надлежности на урбаните, односно месните заедници, извор на советот на урбаната, односно месната заедница,

избор на претседателот на советот на урбаната, односно месната заедница, делегирање на работи на облиците на месна самоуправа)

XIII. Заштита на локалната самоуправа (заштита на уставната положба на општината и судска заштита на општината)

XIV. Службени јазици во општината (службен јазик и службени јазици во општината)

XV. Преодни и завршни одредби

ФАЗА 2 од унапредувањето на нормативната рамка на локалната самоуправа

Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа¹⁰

Со овој закон се уредува финансирањето на единиците на локалната самоуправа. Финансирањето на градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа се уредува со овој закон и со Законот за градот Скопје.

Структурата на законот ја сочинуваат следниве поглавја:

- I. Општи одредби (предмет на законот и дефиниции)
- II. Финансирање на општината (извори на финансирање, сопствени извори на приходи, приходи од данок на личен доход, приходи од донации, приходи од самопридонес, дотации од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите, приходи од данок на додадена вредност, наменска дотација, капитална дотација, блок дотација, дотација за делегирана надлежност, рокови за известување на општините и Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините)
- III. Утврдување и наплата на приходите на општините (утврдување и наплата на сопствените приходи и трансфер на дотациите од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите)
- IV. Задолжување (задолжување, обезбедување на задолжувањето, краткорочно задолжување, долгорочно задолжување и издавање гаранции)
- V. Буџет на општината (буџет на општината, содржина на буџетот, биланс на тековно - оперативни приходи и расходи, биланс на капиталните приходи и расходи, наменско користење, буџетски процес, донесување на буџетот, ребаланс на буџетот, извршување на буџетот, буџетска резерва и периодични финансиски извештаи)

¹⁰ https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/02/4_05_2011.pdf

- VI. Годишна сметка на буџетот на општината (доенсување на годишна сметка и годишен извештај)
- VII. Сметководствена евиденција, контрола и ревизија (водење на сметководство, одговорен сметководител и надворешна ревизија)
- VIII. Финансиска нестабилност на општината (финансиска нестабилност, План на мерки за надминување на финансиската нестабилност, мерки за надминување на финансиската нестабилност на општината, инструменти за финансирање за надминување на финансиската нестабилност на општината, обезбедување на средства за финансирање на доспеани, а неплатени обврски, надминување на финансиската нестабилност, известување за извршување на Планот, краткорочна позајмица од Буџетот на Република Северна Македонија и долгорочна позајмица од Буџетот на Република Северна Македонија)
- IX. Спроведување на фискалната децентрализација (општи начела, трансфер на средства првата фаза од децентрализацијата и трансфер на средства од втората фаза од децентрализацијата)
- X. Надзор
- XI. Прекршочни санкции (прекршоци)
- XII. Преодни одредби (преземање на вработените и на имотот на подрачните единици на Министерството за финансии, преземање на дел на работите на Министерството за финансии -Управа за јавни приходи, општински фондови)
- XIII. Завршни одредби

Закон за територијална организација на локалната самоуправа¹¹

Со овој закон се уредува територијалната организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија, се основаат општините како единици на локалната самоуправа, се утврдуваат подрачјата на општините и на градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа; се утврдуваат имињата, седиштата и границите на општините; се определуваат видот и имињата на населените места; се уредува спојувањето, поделбата и промената на границите на општините и на градот Скопје, како и други прашања што се однесуваат на територијалната организација на локалната самоуправа.

Структурата на законот ја сочинуваат следниве поглавја:

¹¹<https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20teritorijalna%20organizacija%20na%20lokalnata%2020samouprava%20vo%20RM.pdf>

- I. Општи одредби
- II. Општини
- III. Подрачја на опшините и населени места
- IV. Организација на месната самоуправа
- V. Преодни и завршни одредби

Закон за меѓуопштинска соработка¹²

Со овој закон се уредуваат начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка и облиците преку кои се остварува, финансирањето, евиденцијата и надзорот над меѓуопштинската соработка и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка.

Структурата на законот ја сочинуваат следниве поглавја:

- I. Општи одредби
- II. Воспоставување на меѓуопштинска соработка
- III. Облици на меѓуопштинска соработка (остварување на меѓуопштинската соработка, заеднички работни тела и комисии, заедничко административно тело, заедничко јавно претпријатие, заедничка јавна установа, вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини и здружување на финансиски, материјални и други средства)
- IV. Поттикнување, следење и финансирање на меѓуопштинската соработка (поттикнување на меѓуопштинската соработка, Комисија за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка, финансирање на меѓуопштинската соработка)
- V. Евиденција на меѓуопштинска соработка
- VI. Надзор
- VII. Објавување на актите за меѓуопштинска соработка
- VIII. Преодни и завршни одредби

Закон за градот Скопје¹³

Со овој закон се уредува организацијата на градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа (во натамошниот текст: градот Скопје); надлежностите и финансирањето на

¹² <https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20meguopstinska%20sorabotka.pdf>

¹³ <https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20gradot%20Skopje.pdf>

градот Скопје и на општините во градот Скопје; употребата на јазиците на заедниците во градот Скопје и во општините во градот Скопје; соработката меѓу градот Скопје и општините во градот Скопје; како и други прашања од значење за градот Скопје.

Структурата на законот ја сочинуваат следниве поглавја:

- I. Општи одредби
- II. Организација на градот Скопје
- III. Надлежности на градот Скопје и општините во градот Скопје
- IV. Органи на градот Скопје и општините во градот Скопје
- V. Финансирање на градот Скопје и општините во градот Скопје (извори на приходи, приходи од локалните даноци, приходи од други даноци, приходи од комуналните такси, приходи од административните и од другите локални такси, приходи од надоместоци, приходи од Буџетот на Република Македонија, буџетите на фондовите и од други приходи, задолжување, наплата на приходите)
- VI. Употреба на јазиците на заедниците во градот Скопје и општините во градот Скопје
- VII. Односи и соработка на градот Скопје и општините во градот Скопје
- VIII. Преодни и завршни одредби

Закон за Државниот инспекторат за локална самоуправа¹⁴

Со овој закон се уредуваат надлежноста и организацијата на Државниот инспекторат за локална самоуправа, видовите и постапката за вршењето инспекциски надзор, овластувањата на инспекторите, соработката со органите на државната управа, граѓаните и други физички и правни лица.

Структурата на законот ја сочинуваат следниве поглавја:

- I. Општи одредби (предмет на законот, цел на законот, значење на изрази употребени во овој закон, надлежност, предмет на надзор)
- II. Начела
- III. Организација на инспекторатот (внатрешна организација, директор, инспектори, службена легитимација, програма за работа, извештај за работа)
- IV. Видови и постапка за вршење на инспекциски надзор (видови инспекциски надзор, вршење на инспекциски надзор, обврска за легитимирање, обезбедување услови за

¹⁴<https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20Drzavniot%20inspektorat%20za%20lokalna%20samouprava.pdf>

вршење инспекциски надзор и достапност на документацијата, записник, приговор, запирање на примена на пропис, предлог за поведување постапка, судир на интереси)

V. Соработка и евиденција (унапредување на законитоста, иницијатива, евиденција)

VI. Прекршочни одредби

VII. Преодни и завршни одредби

ФАЗА 3 од унапредувањето на нормативната рамка на локалната самоуправа

Во третата фаза од процесот за унапредување на нормативната рамка на локалната самоуправа треба да бидат опфатени сите материјални закони (30 - тина системски и над 70 специјални закони) во областите каде со Законот за локалната самоуправа се уредени специфични надлежности на ЕЛС. Покрај потребата од нивно усогласување со унапредената легислатива од фаза 1 и 2, предуслов за нивно унапредување е правење на Оценки за спроведување на легислативата, согласно пропишаната Методологија од страна на МИОА.

Политики и релевантни извештаи:

- Извештај на Европската Комисија за напредокот на Република Северна Македонија (Октомври, 2022 г.)¹⁵

Извештајот вообичаено се публикува еднаш во годината, најчесто во месец октомври. Реформата на системот на локалната самоуправа и спроведувањето на процесот на децентрализација се оценува во рамки на Кластерот 1: Темели на пристапниот процес, во делот посветен на функционирање на демократските институции и реформа на јавната администрација, или поконкретно во делот „Демократија“. Релевантни наоди и препораки кои се поврзани со надлежностите на општините и унапредувањето на нормативната рамка која се однесува и на локалната самоуправа, може да се прочитаат и во други поглавја од овој извештај како на пример: 2.4 Јавни набавки, статистика и финансиска контрола (дел од Кластерот 1); Кластерот 3: Компетитивност и инклузивен раст (поглавјето 10 за дигиталната трансформација, поглавјето 16 за оданочувањето, поглавјето 19 за социјалната политика и вработувањето и поглавјето 26 за образование и култура); Кластерот 4: Зелена агенда и одржлива конективност (поглавјето 15 за

¹⁵ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2022_en

енергија и поглавјето 27 за животна средина и климатска акција) и Кластерот 5: Ресурси, земјоделие и кохезија (поглавјето 11 за земјоделие и рурален развој и поглавјето 22 за регионална политика и координација на структурните елементи). Извештајот се употребува како краткорочен патоказ за реформите на системот на локалната самоуправа.

- Мониторинг на Европската повелба за локална самоуправа во Северна Македонија - Комитет за почитување на обврските и заложбите од земјите-членки на Европската повелба за локална самоуправа (05.07.2021)¹⁶

Овој Извештај е подготвен од страна на меѓународни експерти на Конгресот на локални и регионални власти и се однесува на состојбата на локалната и регионалната демократија во државите кои се членки на Советот на Европа. Извештајот е резултат на набљудувачки мисии на Конгресот кои се спроведуваат во просек еднаш во една декада. Овој Извештај се зема како најмеродавна независна оценка на исполнувањето на обврските преземени од сите земји-членки кои ја ратификувале Европската повелба за локална самоуправа, односно со Извештајот се дава оценка дали истите се целосно испочитувани. Треба да се напомене дека Законот за локалната самоуправа од 2002 година во голема мерка, структурно ја пресликува содржината на Европската повелба за локална самоуправа. Извештајот се употребува како среднорочен патоказ за реформите на системот на локалната самоуправа.

- Национална програма за усвојување на правото на ЕУ 2021 – 2025 (НПАА)¹⁷

НПАА е најкомплексниот и еден од најобемните стратешки и програмски документи на Северна Македонија за насочување на процесот на европска интеграција. Во него се дефинирани приоритетите, стратегиите, динамиката и потребните ресурси за усогласување на националното законодавство со европското право, како и активностите за прилагодување на националните институции кон европските административни структури. Клучната цел на НПАА е да ја исцрта националната траекторија до нашето членство во Европската Унија, рефлектирајќи ја со тоа политичката заложба и одлучност за длабоки реформи. Реформата на системот на локалната самоуправа и спроведувањето на процесот на децентрализација се опфатени со активности во рамки на Кластерот 1: Темели на пристапниот процес, во делот посветен на функционирање на демократските институции и реформа на јавната администрација, или поконкретно во делот

¹⁶ <https://rm.coe.int/cpl-2021-41-02prov-en-monitoring-of-the-european-charter-of-local-self/1680a42005>

¹⁷ <https://www.sep.gov.mk/post/?id=9821#.Y3ThdnbMJPY>

„Демократија“. Релевантни активности кои се поврзани со надлежностите на општините и унапредувањето на нормативната рамка која се однесува и на локалната самоуправа се присутни во делот 2.4 Јавни набавки, статистика и финансиска контрола од Кластерот 1, потоа во Кластерот 3: Компетитивност и инклузивен раст (поглавјето 10 за дигиталната трансформација, поглавјето 16 за оданочувањето, поглавјето 19 за социјалната политика и вработувањето и поглавјето 26 за образование и култура); Кластерот 4: Зелена агенда и одржлива конективност (поглавјето 15 за енергија и поглавјето 27 за животна средина и климатска акција) и Кластерот 5: Ресурси, земјоделие и кохезија (поглавјето 11 за земјоделие и рурален развој и поглавјето 22 за регионална политика и координација на структурните елементи).

- Програма за работа на Владата на Република Северна Македонија за периодот 2022 – 2024 година¹⁸

Се работи за клучниот програмски документ за работа на Владата, а во кој се наведени приоритетни мерки и активности во области кои се од значење за локалната самоуправа како: забрзување на економскиот раст вклучувајќи инструменти за финансирање, управување со финансиите и даночните реформи, квалитетот на услугите, енергетската транзиција и одржливост, изградбата на модерна инфраструктура и поврзаност, заштитата на животната средина и зелен и одржлив развој, земјоделството и туризмот, социјалната инклузивност и политики, образованието и младите, културата, спортот и рекреацијата, како и дигитализацијата и модернизацијата на јавната администрација. Едно од поглавјата од Програмата е посветено на децентрализацијата и рамноменрниот регионален развој и се осврнува и на потребата од унапредување на законската рамка за локалната самоуправа.

- Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 – 2026¹⁹ со Акциски План 2021 – 2023²⁰

Овој програмски документ е клучната политика на Владата на Северна Македонија за унапредување на системот на локалната самоуправа. Се работи за седми по ред плански документ кој на предлог на МЛС го носи Владата. Во Програмата се посочени 13 стратешки приоритети кои се разработени низ вкупно 95 мерки, вклучувајќи и мерки кои се однесуваат на

¹⁸ https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2022-2024/programa_na_vladata_2022-2024.pdf

¹⁹ https://mls.gov.mk/images/files/POLRD_2021-2026_MK_so%20korekcii_Final.pdf

²⁰ [https://mls.gov.mk/images/files/Akciski%20plan%20mk%20\(1\).pdf](https://mls.gov.mk/images/files/Akciski%20plan%20mk%20(1).pdf)

потребата од унапредување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа. Акцискиот План претставува оперативна рамка за спроведување на ПОЛРД и содржи вкупно 263 активности, непосредно поврзани со сите мерки од Програмата.

- Систематизирани ставови на ЗЕЛС 2022²¹

Повеќе од една деценија, ЗЕЛС подготвува и публикува систематизирани ставови за унапредување на локалната самоуправа. Се работи за механизам на утврдување на приоритетните прашања од значење за развој на локалната самоуправа преку широк опфат на консултација на сите општини во Републиката, прибирање на нивните ставови и приоритетни прашања и нивно меѓусебно усогласување во единствен документ наречен Систематизирани ставови на ЗЕЛС. Истите се ревидираат (ажурираат) на годишна основа и се реален одраз на најприоритетните прашања од интерес на општините. Во последниот документ на ЗЕЛС, ставовите се групирани во следниве поглавја: Продлабочување на процесот на децентрализација; Финансирање на системот на локалната самоуправа; Урбанистичко планирање, градење и градежно земјиште; Образование, детска и социјална заштита; Систем на локална јавна администрација; Локални јавни патишта и Производство на енергија.

2.2 Мапа на засегнати страни со анализа на мандати и улоги

Генерален секретаријат на Владата²²

Генералниот секретаријат обезбедува координација и стручна поддршка за потребите на Владата, претседателот на Владата, неговите заменици, како и на членовите на Владата во остварувањето на нивните надлежности; остварува соработка и координација со министерствата и другите органи на државната управа и за прашањата за стратешките приоритети на Владата и посебно за спроведувањето на Рамковниот договор, го координира предлагањето, донесувањето и следењето на извршувањето на Годишната програма за работа на Владата; ги обезбедува неопходните информации и стручни совети и мислења во врска со креирањето и анализа на политиките на Владата; оперативно ја следи и известува Владата за остварувањето на заклучоците на Владата; обезбедува ефикасна подготовка и одржување на седниците на Владата и на нејзините работни тела, обезбедува информации за јавноста; ги координира активностите во

²¹ https://zels.org.mk/Upload/Documents/SISTEMATIZIRANI%20STAVOVI%20mart%202022_mk%20.pdf

²² <https://akademik.mk/servisni-informacii/generalen-sekretarijat-na-vladata-na-rm-3/>

врска со спроведување на реформата на јавната администрација остварува соработка со Стручната служба на Собранието на Република Северна Македонија, на Претседателот на Република Северна Македонија и со стручните служби на други органи на државната власт, како и невладините организации и други правни лица; остварува управување со процесот на работењето, врши други стручни и логистички работи утврдени со Деловникот, како и други работи кои ќе ги определи претседателот на Владата и Владата.

Секретаријат за европски прашања²³

Секретаријатот за европски прашања ги врши работите што се однесуваат на: обезбедување на координација и усогласување на работата на органите на државната управа и другите органи и институции, за подготвување на Република Северна Македонија за членство во Европската унија, вклучително и за преговори за членство во Европската унија; обезбедување на координација на активностите за спроведување на Спогодбата за стабилизација и асоцијација склучена меѓу Република Македонија и Европските заедници и нивните земји членки и другите договори склучени меѓу Република Македонија и Европската унија, како и на работните тела формирани во рамките на склучената спогодба и другите договори со Европската унија; обезбедување на координација на процесот на подготвување на Македонската верзија на *aquis communautaire* (правото на Европската унија); обезбедување на координација заради усогласување на работата на претставниците на Република Северна Македонија во институциите и телата на Европската унија; обезбедување на координација заради усогласување на работата на Република Северна Македонија како држава членка на Европската унија; обезбедување на координација на странската помош од Европската унија и нејзините земји членки и другата странска помош поврзана за реформите комплементарни на процесот на интегрирање на Република Северна Македонија во Европската унија; информирање на јавноста за активностите поврзани со процесот на европска интеграција и европските прашања; како и други работи поврзани со Европската унија кои ќе ги определи Владата.

Секретаријат за законодавство²⁴

Секретаријатот за законодавство ги врши работите што се однесуваат на обезбедување на конзистентноста на правниот систем и давање стручни мислења за усогласување на предлозите на

²³ <https://www.sep.gov.mk/>

²⁴ <http://www.sz.gov.mk/>

законите и на другите прописи со Уставот на Република Северна Македонија, со законодавството на Европската Унија и со меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија и дава стручни мислења по прописите на општината за кои Министерството за локална самоуправа тоа ќе го побара.

Министерство за локална самоуправа²⁵

Министерството за локална самоуправа ги врши работите што се однесуваат на:

- следењето на развојот и предлагањето мерки за унапредување на локалната самоуправа;
- следењето на состојбата за територијалната поделба и развивање стандарди за големината, населението и потребите на единиците на локалната самоуправа;
- предлагањето на системот, политиката, мерките и инструментите за остварување порамномерен регионален развој и за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја;
- остварувањето и користењето на средствата наменети за стопански недоволно развиените подрачја;
- надзорот од негова надлежност и
- врши други работи утврдени со закон.

Министерство за финансии²⁶

Министерството за финансии ги врши работите што се однесуваат на:

- изготвувањето и извршувањето на Буџетот на Република Северна Македонија и на завршната сметка на Буџетот на Република Северна Македонија;
- трезорскиот систем;
- управување со јавен долг;
- макроекономската политика и политиката за развој на националната економија;
- подготвувањето и следењето на макроекономските биланси; даночниот систем и даночната политика;
- царинскиот систем;

²⁵ <https://www.mls.gov.mk/>

²⁶ <https://finance.gov.mk/>

- системот на банките и штедилниците и други финансиски институции;
- системот на девизното работење;
- системот на сметководството, ревизијата и платниот промет;
- меѓународни финансиски односи и соработка со ЕУ;
- јавна внатрешна финансиска контрола;
- фискална децентрализација;
- игрите на среќа; сопственоста и други имотно-правни односи;
- стоковните резерви;
- надзорот од негова надлежност и врши други работи утврдени со закон.

Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците²⁷

Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците ги врши работите што се однесуваат на:

- функционирање на политичкиот систем,
- обезбедување и координација на поддршка на Владата во реализација на стратешкиот приоритет поврзан со обврските кои произлегуваат од Рамковниот договор,
- обезбедување и реализација на финансиски средства потребни за успешно одвивање на процесот на реализација на обврските кои произлегуваат од Рамковниот договор во рамките на Буџетот на Република Северна Македонија и од донаторите,
- обезбедување на координација и усогласување на работата на органите на државната управа за спроведување на Рамковниот договор,
- унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците како група на државјани на Република Северна Македонија, а која традиционално живеат на територијата на Република Северна Македонија, при што нејзините припадници имаат различни етнички, јазични, културни, религиозни или други особености и ги води желбата за заштита и негување на тие особености,
- следење на спроведувањето на правото на употреба на јазиците и писмата на заедниците,

²⁷<https://mpsoz.gov.mk/mk>

- гарантирање на заштитата на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на заедниците,
- меѓународна соработка за прашања кои се однесуваат на политичкиот живот и односите меѓу заедниците,
- други прашања што се однесуваат на политичкиот живот и односите меѓу заедниците,
- соработување и усогласување на податоците од евиденцијата во своја надлежност со Државниот завод за статистика,
- соработување и вршење на стручни работи за потребите на органите на државната и локалната власт, во дипломатски и конзуларни претставништва на Република Северна Македонија и во другите државни органи основани согласно со Уставот и со закон и во институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Северна Македонија или од општините, од градот Скопје, како и од општините во градот Скопје,
- следење на состојбата во односите помеѓу заедниците во Република Северна Македонија на национално ниво, по региони и во единиците на локалната самоуправа и изготвување извештаи и препораки до Владата на Република Северна Македонија, како и до Комитетот за односи меѓу заедниците,
- давање на поддршка на институциите во остварувањето на обврските од овој закон,
- промовирање и преземање на мерки за унапредување на употребата на јазикот кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Северна Македонија,
- подготвување на стручно-аналитички материјали од своја надлежност за потребите на Владата на Република Северна Македонија,
- давање на стручни мислења по материјалите кои се во функција на спроведување и унапредување на употребата на јазикот кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Република Северна Македонија,
- давање на поддршка на Владата во обезбедување на правичната и соодветната застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната управа,

- давање на поддршка во подготвувањето на методологија за донесување на акциони планови на Владата во областа на правичната застапеност при вработувањето,
- давање на поддршка во координација на активностите со органите на државната управа и со донаторите и
- врши и други работи утврдени со закон.

Министерство за информатичко општество и администрација²⁸

Министерството за информатичко општество и администрација ги врши работите што се однесуваат на:

- развојот и промоцијата на информатичкото општество;
- креирањето и водењето на регистар на информациите и комуникациските системи и информатичката опрема во рамките на органите на државната управа;
- интегрираната информатичка и комуникациска мрежа, базите на податоци, меѓусебното поврзување и размена на информациите, безбедносните аспекти и развојот на инфраструктурата на државните органи, правните и другите лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања;
- следењето на состојбите со информациските и телекомуникациските технологии и воведување на меѓународни стандарди;
- телекомуникациите и телекомуникациската инфраструктура;
- радиодифузијата и радиодифузната инфраструктура;
- законското уредување на прашањата во врска со администрацијата;
- надзорот и обезбедувањето на единствена примена на прописите што се однесуваат на државните и јавните службеници;
- развивањето на политиката поврзана со правата, обврските, одговорностите и оценувањето на државните и јавните службеници;
- класификацијата и описот на работните места, платите и надоместоците на плати на државните и јавните службеници;
- водењето Регистар за државните и јавните службеници;

²⁸ <https://mioa.gov.mk/>

- подготвувањето стратешки документи за ефикасното и ефективното работење, обуката и стручното усовршување на државните и јавните службеници, организирање и спроведување на обуката;
- развојот и координацијата на политиките во врска со управувањето со човечките ресурси;
- реформата во јавната администрација;
- остварувањето на меѓународна соработка по прашања од негова надлежност и
- врши и други работи утврдени со закон.

Министерство за транспорт и врски²⁹

Министерството за транспорт и врски ги врши работите што се однесуваат на:

- патниот сообраќај и патната инфраструктура;
- железничкиот сообраќај и железничката инфраструктура;
- воздушниот сообраќај и воздухопловната инфраструктура;
- внатрешната пловидба;
- телекомуникациите и телекомуникациската инфраструктура;
- радиодифузијата и радиодифузната инфраструктура;
- поштенскиот сообраќај и поштенската инфраструктура;
- други видови на транспорт и инфраструктура која е неопходна за вршење транспорт (жичари и ски-лифтови и слично);
- станбено-комуналните работи, соодветната инфраструктура, уредувањето на просторот и управувањето со градежното земјиште во сопственост на Републиката и
- врши и други работи утврдени со закон.

Министерство за економија³⁰

Министерството за економија ги врши работите што се однесуваат на:

- следењето на состојбата и појавите на пазарот на стоки и услуги и влијанието на мерките на економската политика;

²⁹ <http://mtc.gov.mk/>

³⁰ <https://economy.gov.mk/>

- следењето на економските, структурните и техничко-технолошките состојби и предлагање на мерки за остварување на развојната и тековната економска политика во областа на производството, трговијата, туризмот, угостителството и занаетчиството;
- преземањето мерки против монополската положба и монополското однесување;
- следењето на тековните материјални биланси и снабдувањето на граѓаните со основните прехранбени производи и други стоки за широка потрошувачка и на претпријатијата со сировини и репроматеријали;
- системот и политиката на цени на производи и услуги;
- подготвувањето програма за глобален материјален развој на човечките ресурси;
- индустриската сопственост;
- заштитата на потрошувачите;
- малите и средните претпријатија и задругарството;
- следењето на меѓународните стопански движења, како и нивното влијание врз економските односи на Република Македонија;
- надворешно-трговското работење;
- геолошките истражувања и експлоатацијата на минералните сировини;
- енергетиката;
- примената на општите и техничките нормативи, прописи и стандарди;
- метрологијата;
- надзорот од негова надлежност и
- врши други работи утврдени со закон.

Министерство за труд и социјална политика³¹

Министерството за труд и социјална политика ги врши работите што се однесуваат на:

- работните односи, вработувањето и вработеноста;
- пензиско-инвалидското осигурување;
- заштитата на работниците при работењето;
- материјалното обезбедување на привремено невработените;
- платите и животниот стандард;

³¹ <https://www.mtsp.gov.mk/>

- социјалната политика;
- хуманата популациона политика заради усогласен економски социјален развој;
- правните односи во бракот, семејството и вонбрачната заедница;
- односите меѓу родителите и децата, старателството и посвојувањето;
- унапредувањето на рамноправноста на половите;
- заштитата на децата и малолетните лица;
- заштитата на младината и жените;
- заштитата на лицата со пречки во развојот;
- заштитата на цивилните инвалиди од војната и на семејството чиј хранител е на задолжителна воена служба;
- заштитата на борците од Антифашистичката војна и од сите национално ослободителни војни на Македонија, на воените инвалиди, на прогонуваните и затвораните за идеите на самобитноста на македонскиот народ и неговата државност, како и на членовите на нивните семејства кои немаат можности за материјална и социјална егзистенција;
- надзорот од негова надлежност и
- врши други работи утврдени со закон.

Министерство за образование и наука³²

Министерството за образование и наука ги врши работите што се однесуваат на:

- воспитанието и образованието од сите видови и степени;
- организацијата, финансирањето, развојот и унапредувањето на воспитанието, образованието и науката;
- воспитанието и образованието на децата на нашите работници на привремена работа и престој во странство;
- верификацијата на струките и профилите во образованието;
- ученичкиот и студентскиот стандард;
- технолошкиот развој, информатиката и техничката култура;
- информациониот систем;
- меѓународната научно-техничка соработка;

³² <https://mon.gov.mk/>

- надзорот од негова надлежност и
- врши други работи утврдени со закон.

Министерство за култура³³

Министерството за култура ги врши работите што се однесуваат на:

- следењето, анализирањето и предлагањето акти и мерки за развој и унапредување на културата;
- организацијата, финансирањето и развојот на мрежата на националните установи и финансирањето на програми и проекти од национален интерес во оваа област;
- заштитата на културното богатство;
- издавачката, музичката, сценско-уметничката, филмската, галериската, библиотечната, архивската, музејската и кинотечната дејност, дејноста на домовите на културата и дејноста за посредување во културата;
- заштитата на авторското право и сродните права;
- споменичкото одбележување на настани и истакнати личности од национален интерес;
- надзорот од негова надлежност и
- врши и други работи утврдени со закон.

Министерство за животна средина и просторно планирање³⁴

Министерството за животна средина и просторно планирање ги врши работите што се однесуваат на:

- следењето на состојбата на животната средина;
- заштитата на водите, почвата, флората, фауната, воздухот и озонската обвивка од загадување;
- заштитата од бучава, радијација, заштитата на биодиверзитетот, геодиверзитетот, националните паркови и заштитените области;
- реставрацијата на загадените делови од животната средина;
- предлагањето мерки за третман на цврст отпад;

³³ <https://kultura.gov.mk/>

³⁴ <https://www.moepp.gov.mk/>

- просторното планирање;
- просторниот информативен систем;
- надзорот од негова надлежност и
- врши и други работи утврдени со закон.

Министерство за одбрана³⁵

Министерството за одбрана ги врши работите што се однесуваат на:

- остварувањето на системот на одбраната на независноста и територијалниот интегритет на Република Северна Македонија;
- планирањето, организацијата, опремувањето, развојот и подготвувањето на Армијата на Република Северна Македонија и спроведувањето на утврдените планови;
- организирањето и подготвувањето за одбрана и за цивилна заштита;
- организирањето и спроведување на обуката за одбрана;
- организирањето и подготвувањето на набљудување и известување, врски за раководење и криптозаштита;
- надзорот од негова надлежност и
- врши други работи утврдени со закон.

Министерство за внатрешни работи³⁶

Министерството за внатрешни работи ги врши работите што се однесуваат на:

- остварување на системот на државната и јавната безбедност;
- пријавувањето на живеалиштето и престојувалиштето;
- државјанството и патните исправи за премин на државната граница;
- движењето и престојот во граничниот појас;
- контролата на преминување на државната граница, како и определени работи во врска со утврдувањето и решавањето на граничните инциденти и другите повреди на границата;
- престојот и движењето на странците;

³⁵ <https://www.mod.gov.mk/>

³⁶ <https://mvr.gov.mk/default>

- производството, прометот, складирањето и заштитата од запаливи течности, гасови, експлозивни и други опасни материјали и превозот на овие материјали;
- укажувањето на помош при елементарни непогоди и епидемии;
- набавувањето, поседувањето, носењето и контролата на обележувањето на оружјето и муницијата;
- надзорот од негова надлежност и
- врши други работи утврдени со закон.

Министерство за правда³⁷

Министерството за правда ги врши работите што се однесуваат на:

- судството, јавното обвинителство, јавното правобранителство;
- државната управа;
- кривичната одговорност и одговорноста за прекршоци;
- нотарските работи, адвокатурата и други видови правна помош;
- наследувањето, сопственоста, стварните права и облигационите односи;
- меѓународната правна помош;
- извршувањето на санкциите за кривични дела и прекршоци;
- организацијата и управувањето со казнено-поправните и воспитно-поправните установи;
- амнестијата и помилувањето;
- судските вештачења, експертизи и супер-вештачења;
- изборниот систем, водењето евиденција на избирачкото право;
- кривичната, прекршочната, парничната, вонпроцесната, извршната и управната постапка;
- управниот надзор;
- вршењето на работите што не спаѓаат во надлежност на друг орган на државната управа и
- врши други работи утврдени со закон.

Министерство за здравство³⁸

³⁷ <https://www.pravda.gov.mk/>

Министерството за здравство ги врши работите што се однесуваат на:

- здравствената заштита и здравственото осигурување на населението;
- загаденоста на воздухот, водата, земјиштето и животните продукти;
- организацијата и развојот на здравството;
- следењето на здравствената состојба на населението;
- заштитата на населението од заразни болести, од штетното влијание на гасовите, јонизирачките зрачења, бучавата, загаденоста на воздухот, водата и земјиштето;
- прехранбените производи и предмети за општа употреба;
- хигиено-епидемиолошката состојба;
- лековите, помошните лековити средства, медицинските помагала, медицинската опрема, санитетските уреди и материјали;
- отровите и опојните дроги;
- надзорот од негова надлежност и
- врши други работи утврдени со закон.

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство³⁹

Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство ги врши работите што се однесуваат на:

- земјоделството, шумарството и водостопанството;
- користењето на земјоделското земјиште, шумите и другите природни богатства;
- ловот и риболовот;
- заштитата на добитокот и растенијата од болести и штетници;
- следењето и проучувањето на состојбите со водите, одржувањето и подобрувањето на режимот на водите;
- хидромелиоративните системи;
- хидролошките и агрометеоролошките мерења, како и противградобијната заштита;
- проучувањето и истражувањето на метеоролошките, хидролошките и биометеоролошките појави и процеси;
- надзорот од негова надлежност и

³⁸ <http://zdravstvo.gov.mk/>

³⁹ <http://www.mzsv.gov.mk/>

- врши други работи утврдени со закон.

Комисија за локална самоуправа – работно тело на Собранието на Република Северна Македонија⁴⁰

Комисијата ги разгледува прашањата што се однесуваат за:

- локалната самоуправа;
- територијалната организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија;
- следењето на развојот и мерките за унапредување на локалната самоуправа;
- следењето на состојбата на територијалната организација и на стандардите за големината, населението и потребите на локалната самоуправа;
- следењето на системот, политиката, мерките и инструментите за остварување порамномерен регионален развој;
- воспоставување меѓународна соработка за прашања кои се однесуваат на локалната самоуправа и
- следење на остварувањето и користењето на средствата наменети за рамномерен регионален развој.

Агенција за млади и спорт⁴¹

Мандатот на Агенцијата е поврзан со подготовка и спроведување на национална легислатива и политики поврзани со младите и спортот.

Државен завод за статистика

Државниот завод за статистика е стручна и самостојна организација во рамките на државната администрација во Република Северна Македонија. Основни функции на институцијата се прибирање, обработка и дисеминација на статистички податоци за демографските, социјалните и економските појави во македонското општество. Освен тоа, Државниот завод за статистика е основен носител и координатор на статистичкиот систем на земјата, тој е одговорна институција за меѓународната соработка во областа на статистиката, како

⁴⁰ <https://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2020-2024.nspix>

⁴¹ <https://ams.gov.mk/mk/home>

и за дефинирање на статистичките методологии и стандарди и за обезбедување заштита на индивидуалните податоци што се прибираат од индивидуални лица и од правни субјекти.

Дирекција за заштита и спасување⁴²

Дирекцијата ги врши следните работи:

- го изработува Планот за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи од членот 10 на овој закон;
- изработува Процена на загрозеност од природни непогоди и други несреќи во соработка со надлежните органи на државната управа;
- го организира и подготвува системот за заштита и спасување;
- предлага мерки за опремување и развој на системот за заштита и спасување во Републиката;
- обезбедува функционирање на системот за спречување и откривање на настанувањето и отстранувањето на последиците од природни непогоди и други несреќи;
- обезбедува навремено ангажирање и ефикасна употреба на републичките сили за заштита и спасување и тимовите за брз одговор;
- се грижи за целосно вградување на мерките за заштита и спасување;
- обезбедува реализација на стратешките и среднорочните цели за заштита и спасување;
- учествува во пополнувањето и спроведувањето на мобилизацијата на републичките сили за заштита и спасување;
- ги согледува потребите за развој и врши опремување на републичките сили за заштита и спасување;
- се грижи за обезбедување на материјалните резерви за потребите на заштитата и спасувањето;
- врши контрола и оцена на подготвеноста на силите за заштита и спасување;
- организира и спроведува обука, тренинг и вежби за потребите на заштитата и спасувањето;
- изработува наставни планови и програми за обука за заштита и спасување;
- планира и спроведува меѓународна соработка во областа на заштитата и спасувањето;

⁴² <https://www.dzs.gov.mk/>

- планира, организира и обезбедува вежбовни активности и учество во колективните системи за заштита и спасување надвор од територијата на Република Македонија;
- изработува стручни упатства од областа на заштитата и спасувањето; врши идентификација, процена на опасностите, нивно степенување и можни последици од истите; учествува во вршење на увиди во настанатите штети предизвикани од природни непогоди и други несреќи; води база на податоци на сите извори на ризици и опасности од природни непогоди и други несреќи;
- утврдува нормативи и стандарди за системот за заштита и спасување во Републиката и
- врши други работи утврдени со закон.

Центар за управување со кризи⁴³

Центарот за управување со кризи, како самостоен орган на државна управа со позиција и функција на дирекција и во својство на правно лице, е предвидено да ги врши следните работи:

- обезбедува континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи;
- изработува и ажурира единствена процена на ризиците и опасностите за разрешување на кризната состојба;
- предлага мерки и активности за разрешување на кризна состојба и врши и други работи утврдени со закон.

Државна Комисија за спречување на корупцијата⁴⁴

Согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси Државната комисија ги има следниве надлежности:

- донесува национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси, со акционен план за нејзино спроведување;
- спроведува антикорупциска проверка на закони, подзаконски акти и други општи акти, согласно со методологија која ја донесува;
- постапува по пријави од физички и правни лица за сомнежи за корупција и судир на интереси;

⁴³ <http://cuk.gov.mk/>

⁴⁴ <https://dksk.mk/>

- покренува иницијатива пред надлежните органи за поведување постапка за утврдување на одговорност на службени лица;
- покренува иницијатива за поведување постапка за кривично гонење во предметите по кои постапува;
- ја следи законитоста на финансирањето на политичките партии;
- ја следи законитоста на финансирањето на изборните кампањи;
- покренува иницијатива пред надлежните органи врз основа на извештаи на Државниот завод за ревизија;
- постапува во случаи на судир на интереси;
- ја евидентира и следи имотната состојба и интересите во постапка согласно со овој закон;
- пропишува образец на изјавите за имотната состојба и интересите;
- врши проверка на податоците од изјавите за имотната состојба и интересите;
- соработува со други државни органи во обезбедување на потребните информации;
- соработува со национални тела на други држави, како и со меѓународни организации на полето на спречување на корупцијата;
- разменува информации со надлежни тела на други држави и меѓународни организации, врз основа на обврски преземени со меѓународни договори ратификувани согласно со Уставот на Република Северна Македонија;
- соработува со здруженија, фондации, научни институции и приватниот сектор во врска со превенција на корупција и судирот на интереси;
- подготвува анализи за ризици од корупција во различни сектори;
- презема активности во насока на јакнење на личниот и институционалниот интегритет;
- презема активности на планот на едукацијата и јакнење на свеста за корупцијата и судирот на интереси;
- води регистар на избрани и именувани лица;
- води регистар на овластени лица за прием на пријави од укажувачи, согласно со Законот за заштита на укажувачи;
- изготвува каталог на подароци врз основа на податоци добиени согласно со членот 58 од овој закон и го објавува на својата веб -страница;
- спроведува истражувања на јавното мислење за оценка на своето работење и состојбата со корупцијата;

- донесува годишна програма за работа на Државната комисија;
- донесува етички кодекс на Државната комисијата и на Секретаријатот;
- донесува деловник за работа на Државната комисија;
- донесува акти за внатрешна организација и систематизација на работните места во Секретаријатот;
- редовно ја известува јавноста за својата работа во врска со надлежностите што ги има согласно со овој закон и согласно со деловникот за работа на Државната комисија и врши и други работи утврдени со закон.

Државен завод за ревизија⁴⁵

Работите на државната ревизија ги врши Државниот завод за ревизија како државен орган на Република Северна Македонија. Државниот завод за ревизија е независен во своето работење. Државната ревизија, опфаќа: 1) испитување на документите, исправите и извештаите, сметководствените и финансиските постапки, електронските податоци и информационите системи и други евиденции од аспект на тоа дали финансиските извештаи вистинито и објективно ја искажуваат финансиската состојба и резултатот на финансиските активности во согласност со прифатените сметководствени начела и сметководствени стандарди; 2) испитување и оценка на извештаите на извршената интерна контрола и јавна внатрешна финансиска контрола, испитување и оценка на системот на финансиски менаџмент и контрола; 3) испитување на финансиските трансакции кои претставуваат јавни приходи и јавни расходи во смисла на законско и наменско користење на средства; 4) давање оценка за користење на средствата од аспект на постигнатата економичност, ефикасност и ефективност и 5) давање оценка за преземените мерки од страна на субјектите предмет на ревизија, во врска со утврдените состојби и дадените препораки содржани во конечниот ревизорски извештај.

Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија (ЗЕЛС)⁴⁶

ЗЕЛС е непрофитна организација и единствена национална асоцијација, во која на доброволна основа членуваат сите 80 општини и Градот Скопје, како посебна единица на

⁴⁵ <https://dzt.mk/mk>

⁴⁶ <https://zels.org.mk/default>

локалната самоуправа. За ефикасно функционирање, согласно Статутот, ЗЕЛС ги има следните органи:

- Генерално собрание, составено од 90 делегати (81 градоначалници и 9 членови на Комитетот на советите при ЗЕЛС)
- Управен одбор, составен од 22 членови (19 градоначалници и 3 членови на Комитетот на советите при ЗЕЛС)
- Надзорен одбор, составен од 6 членови (5 градоначалници и 1 член од Комитетот на советите при ЗЕЛС)
- Комитет на советите, составен од 9 члена

Поддршка на работата на овие тела дава администрацијата на ЗЕЛС, со 17 вработени.

ЗЕЛС дејствува и на меѓународно ниво. Таа е членка на: ЦЛРАЕ - Конгрес на локалните и регионалните власти на Советот на Европа, ЦЕМР - Конгрес на европските општини и региони, НАЛАС-Мрежата на националните асоцијации на локални власти од земјите во Југоисточна Европа, АЛДА-Асоцијација на агенции за локална демократија и на Заедничкиот консултативен комитет меѓу Република Северна Македонија и Комитетот на регионите на Европската унија.

ЗЕЛС ги застапува интересите на единиците на локалната самоуправа пред централната власт. Претставници на ЗЕЛС остваруваат средби со Премиерот и со министрите од Владата, со претседателот на Собранието на РСМ, каде се изнесуваат ставовите на локалните власти за сите значајни прашања и предизвици, при што истовремено се нудат и конкретни иницијативи и решенија.

Здружение на финансиски работници на локалните самоуправи и јавните претпријатија⁴⁷

Здружението на финансиски работници на локалната самоуправа и јавни претпријатија официјално е невладина, професионална организација формирана со цел да:

- Го зголеми професионализмот на финансиските работници во општините ширум Македонија;
- Обезбеди форум за ширење на информации за споделување и решавање на прашањата и проблемите со кои општините најчесто се соочуваат и
- Да служи како застапник за промовирање на интересите на општините во врска со фискалните и буџетските прашања во однос на централната власт.

⁴⁷ <https://zfr.org.mk/>

Во Здружението членуваат околу триста (300) финансиски работници од општините и јавните претпријатија од преку 2/3 општини од вкупниот број општини во Република Северна Македонија.

3. Полу-структуриран прашалник за интервју

1. Дали сметате дека е потребно подобрување на функционалните аспекти на локалната самоуправа низ целисходни нормативни интервенции?

2. На кој начин треба да се пристапи кон овој процес?

Осмислување и умешно водење на транспарентен, инклузивен и натпартиски процес на соработка со сите засегнатите страни за подобрување на севкупната законодавна рамка на системот за локална самоуправа. Друго?

3. Кои предуслови треба да се исполнат за да се организира процес кој ќе резултира со добро информирани одлуки?

Оценка на спроведувањето на релевантните закони: Законот за локалната самоуправа и Законот за градот Скопје (комплетирани), Законот за финансирање на ЕЛС, Законот за територијална организација на локалната самоуправа, Законот за меѓуопштинска соработка и Законот за ДИЛС (во тек е спроведување на оценки). Друго?

Предлог за фазен пристап (*временската рамка и динамиката се отворена тема за дискусија*):

- ФАЗА 1: Закон за локалната самоуправа
- ФАЗА 2: Закон за територијална организација на локалната самоуправа, Закон за градот Скопје, Закон за финансирање на ЕЛС, Закон за меѓуопштинска соработка и Закон за ДИЛС
- ФАЗА 3: Други материјални закони во области каде се уредени специфични надлежности на ЕЛС

4. Кои според Вас би биле клучните процесни алатки низ чија примена би се извршило квалитетно унапредување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа?

- Засебни панели за дискусија (во различен формат во зависност од целните групи)
- Конференција на засегнати страни (настан за валидизирање на конкретни нормативни иницијативи – бројот на настани се усогласува со фазниот пристап)
- Спроведување на План за инволвирање на засегнатите страни со Комуникациски план

- Друго?

5. По однос на унапредување на содржината и текстот на Законот за локалната самоуправа, дали наведените панели за дискусија со посочен предмет на дискусија ги сметате за релевантни? Дали имате предлог за дополнување?

Комплексноста на ЗЛС упатува на потреба од организирање на засебни тематски панели поврзани со делови (теми) од ЗЛС каде е низ досегашни емпириски истражувања е мапирана потреба од подобрување на нормативните решенија

За информирање на дискусијата ќе се употребат постоечки релевантни позадински материјали, а за дел од темите во ЗЛС ќе биде неопходно да се спроведат дополнителни истражувања.

Панел посветен на примената на начелото на супсидијарност и остварување на повисок степен на самостојност (автономија) на ЕЛС во спроведување на изворните надлежности

Предмет на дискусија:

- Искуства и ефекти од симетричниот трансфер на надлежности на сите ЕЛС (монотипен модел на ЕЛС) без оглед на нивните карактеристики - *во фокусот на дискусијата треба да бидат ограничувањата поврзани со малите и претежно рурални општини*
- Можности и ризици од премин кон политипен модел на ЕЛС (остварување економија на обем; обезбедување целосен опсег на услуги согласно делокругот на надлежности на ЕЛС и опфат на корисници; оценка на ефектите од спроведувањето на Законот за МОС и Законот за рамномерен регионален развој – адресирање на диспаритети; дефинирање на параметри и формулирање на критериуми за поинаква поделба на надлежностите за различни типови општини; задолжителни и факултативни надлежности и други поврзани прашања)

Дополнителен материјал за информирање на дискусијата:

- Студија со симулација на политипен модел на ЕЛС

- Дефинирање на метод за оценка на фискалниот капацитет на ЕЛС – капацитет за генерирање сопствени приходи наспроти расходни потреби (клучни индикатори) и негова почетна примена
- Сценарио со оптимизирано спроведување на Законот за МОС и Законот за рамномерен регионален развој (адресирање на диспаритети во рамки на планските региони)
- Сценарија за категоризација на општините согласно нивните карактеристики придружени со листа на изворни надлежности за секоја група на општини (параметри и критериуми за поинаква поделба на надлежностите за различни типови општини)
- Оценка на ризици од аспект на опсег на услуги и опфат на корисници, со предлог мерки за нивно адресирање

Панел посветен на типологијата на постоечките надлежности и потенцијален трансфер на нови надлежности

Предмет на дискусија:

- Оценка на ефектите (придобивки и потфрлања – тесни грла и преклопувања) од поделбата на изворни, делегирани и споделени надлежности и потребата од појасни дефиниции во ЗЛС и во материјалните закони
- Допрецизирање на надлежности во ЗЛС и усогласување со материјалните закони (комунални дејности, управување со води и други надлежности во областа на заштита на животната средина и природата, образование, противпожарна заштита и др.)
- Потенцијален трансфер на нови надлежности: туризам и угостителство, земјоделие и рурален развој, социјално домување, култура - трансфер на дел од културни установи од националната мрежа со фокус на центрите за култура; трансфер на спортски објекти и вработени на општините, животна средина и климатската акција; справување со кризи и катастрофи вклучувајќи локален одговор на здравствените кризи и др.

Дополнителен материјал за информирање на дискусијата:

- Каталог на изворни, делегирани и споделени надлежности (разработени во материјалните закони)
- Студии за оправданост за трансфер на нови надлежности (детални планови би се подготвиле по носење на конечни одлуки)

Панел посветен на правните празнини и недоречености во ЗЛС

Предмет на дискусија:

- Примена на уставното име на државата од страна на ЕЛС
- Именување заменик или вршител на должност градоначалник
- Недостаток на прекршочни и казни одредби за непочитување односно неприменување на одредбите на ЗЛС
- Доуредување на статусот и делокругот на ДИЛС но и на други државни инспекторати како и оценка на иницијативата за регионално организирање на инспекторати по тематски области од општинска надлежност
- Зајакнување на одредбите за задолжителни консултации со ЕЛС пред носење на материјалните закони
- Односи помеѓу органите на локалната самоуправа (функционирање на ЕЛС во период на кохабитација, зајакнати функции на Советот на општината – професионализација на функцијата Претседател на Советот на општината, организациска и логистичка поддршка на Советот на општината, оценка на целисходноста на бројот на советници, верификација на мандатот на советниците и допрецизирање на условите за распуштање на Советот на ЕЛС)
- Одземање на надлежност/самостојно откажување од спроведување на надлежност
- Задолжителни облици на МОС и поедноставување на постапката за воспоставување на МОС
- Дефинирање на јасен основ за носење на Законот за рамномерен регионален развој
- Усогласување со Изборниот законик по однос на локалните избори
- Усогласување со законите на МИОА по однос на статусот на вработените во ЕЛС и нивните служби
- Определување службени лица согласно закон
- Право на жалба против решенијата на градоначалникот согласно закон

Панел посветен на статусот на градот Скопје и општините во градот Скопје

Предмет на дискусија:

- Статусот на градот Скопје и општините во градот Скопје (не се спомнати во ЗЛС)
- Функционална (не) деливост на надлежностите
- Алтернативни модели за функционална организација на Градот Скопје

Дополнителен материјал за информирање на дискусијата:

- Извештај со анализа за функционалната (не) деливост за секоја од надлежностите наведени во листата на надлежности во член 22 (да се дуреди кои надлежности се деливи во Градот Скопје а кои не се) заедно со споредбена анализа на организациска поставеност на главните градови во сите држави членки на Европската Унија со цел да се земат предвид сите модели на организација на главните градови.

Панел посветен на стратешко планирање и програмирање на развојот на системот на локалната самоуправа, мониторинг, евалуација и известување

Предмет на дискусија:

- Досегашни искуства од спроведувањето на повеќегодишните програми за локален одржлив развој и децентрализација
- Создавање обврска за стратешко планирање во ЗЛС како системски закон проследено со утврдени механизми за мониторинг, евалуација и известување
- Можности за создавање национална статистика за локалната самоуправа

Панел посветен на добро локално владеење

Предмет на дискусија:

- Утврдување на минимум стандарди на транспарентност на ЕЛС (МЛС/ЗЛС и/или МИОА) и создавање на поврзана институционална рамка
- Задолжително учество на засегнатите страни во подготовката и носењето на повеќегодишните развојни стратегии и прописи (регулатива) на ЕЛС
- Оценка на праговите за директно учество на граѓаните (референдуми, граѓански иницијативи и собири на граѓани)
- Издвојување и регулирање на буџетските форуми и форуми во заедниците
- Регулирање на соработката на ЕЛС со здруженијата на граѓани (програмска соработка, финансиска поддршка и сл.)

- Обврска за воспоставување на едношалтерски системи како примарна контакт точка со граѓаните во ЕЛС
- Доелаборирање на функционални аспекти поврзани со КОМЗ и Советите на потрошувачи (преименување во Совети на корисници на општинските услуги) и функционирањето на КЕМ во ЕЛС
- Создавање основ за задолжителна подготовка и носење на политики за обезбедување интегритет и управување со ризици од корупција во ЕЛС
- Посебен Закон за регулирање на статусот на ЗЕЛС

Панел посветен на модернизација и дигитализација на услугите на ЕЛС

Предмет на дискусија:

- Воведување на обврска за подготовка на Општинска стратегија/план за дигитализација на општинските услуги и поврзаните работни процеси
- Создавање на организациска култура за иновации и целисходна реорганизација на општинската администрацијата и другите јавни служби во ЕЛС.
- Обврска за воспоставување на целосно функционални информациски системи и дигитализација на регистрите во ЕЛС
- Обврска за приклучување на ЕЛС на платформата за интероперабилност на МИОА и за користење на е ИКТ алатки на МИОА кои се развиени во поддршка на овој систем.
- Обврска (за МЛС во соработка со МИОА) за подготовка и водење на каталог на општински услуги и дефинирани поврзани процеси за нивно опслужување како основа за дигитализација

Панел посветен на статусот на урбаните и месните заедници

Предмет на дискусија:

- Унапредување на функционалните аспекти на урбаните и месните заедници

Дополнителен материјал за информирање на дискусијата:

- Извештај со мапирани функции на ЕЛС кои можат поефикасно и поефективно да се извршуваат од страна на урбаните и месни заедници (УМЗ) со цел дополнително да се доближат општинските услуги до до граѓаните.

ОПЦИОНАЛНО: Засебен панел со претставници на политичките партии застапени во Собранието на Република Северна Македонија (членови на партиски комисии кои ја покриваат проблематиката поврзана со локалната самоуправа и пратеници кои се членови на собраниската Комисија за локална самоуправа).

6. Кои би биле предусловите да се премине кон наредни фази за подобрување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа?

- Носење на измени и дополнувања на ЗЛС (или нов ЗЛС во зависност од бројот на интервенции)
- Довршување на оценките за спроведување на Законот за територијална организација на локалната самоуправа, Законот за финансирање на ЕЛС, Законот за меѓуопштинска соработка и Законот за ДИЛС (ФАЗА 2) како и другите материјални закони во области каде се уредени специфични надлежности на ЕЛС (ФАЗА 3)
- Дефинирање на панели за дискусија, предмет на дискусија и дополнителни материјали за информирање на дискусијата
- Друго?

7. Како ја оценувате целисходноста на наведените алатки за комуникација на процесот на подобрување на нормативната рамка на системот на локалната самоуправа?

- Искористување на панелите за дискусија, за споделување пораки
- Веб страница на МЛС и проектот
- Медиуми (соопштенија за печат, прес-конференции, редовни брифинзи, интервјуа, насочени написи и човечки приказни)
- Дигитална комуникација низ социјалните медиуми (пораки, иницијативи за јавни коментари, споделување на најдобри практики, тестирање на идеи и решенија)
- Аудио-визуелни, мултимедијални, промотивни и едукативни материјали (интерактивни содржини, видеа, инфографици, печатени публикации, со висок – целисходен стандард за дизајн)
- Друго?

4. Дневен ред (консултативни настани)

Наредни чекори за унапредување на системот на локална самоуправа во Северна Македонија

Стратешка работилница на Министерството за локална самоуправа и УНДП

Хотел Изгрев, Струга, 02-04 ноември, 2022 година

Дневен ред

Среда/2 ноември, 2022 г.

09:00 Поаѓање за Струга (Хотел Изгрев)

Организиран е автобуски превоз за учесниците на настанот. Поаѓањето е на паркингот под ресторанот „Томче Софка“, на источниот влез во Градскиот парк во Скопје.

12:00 Пристигнување во хотелот Изгрев

12:00 - 12:30 Акомодирање во хотелот

12:30 - 13:30 Заеднички ручек

Воведна сесија

13: 30 - 13:45 Воведни обраќања на претставници на МЛС и УНДП

13:45 - 15:00 Проекти на УНДП поврзани со развојот на системот на локалната самоуправа во Северна Македонија, прашања и одговори

Илмиасан Даути, Програмски аналитичар, УНДП

15:00 - 15:30 Кафе пауза

Прва работна сесија

15:30 - 17:00 Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021- 2026 со Акциски План 2021 - 2023: „Содржина, приоритети, статус на спроведување и тековни предизвици“, дискусија

Сузана Најкова, Раководител на сектор за развој на локалната самоуправа, МЛС

19:00 - 21:30 Заедничка вечера

Четврток/3 ноември 2022 г.

Втора работна сесија

09:00 - 10:30 Систем за мониторинг, евалуација и известување за спроведувањето на политиките за унапредување на локална самоуправа и поврзаните надлежности, функции и услуги на локалната самоуправа во Северна Македонија, дискусија

Тони Поповски, експерт ангажиран од УНДП

10:30 - 11:00 Кафе пауза

Трета работна сесија

11:00 - 12:30 „Наоди и препораки од Анкетата на задоволството на граѓаните од услугите на локалната самоуправа во 2022 година“, дискусија

Мартин Николиќ, Истражувач соработник, УНДП

12:30 - 13:30 Заеднички ручек

Четврта работна сесија

13:30 - 15:00 Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа во Република Северна Македонија

Тони Поповски, експерт ангажиран од УНДП

15:00 - 15:30 Кафе пауза

Прва „тим билдинг“ сесија

15:30 - 17:00 Тим билдинг активности

Специјализирана компанија ангажирана од УНДП

19:30 - 22:00 Заедничка вечера

Петок / 4 ноември, 2022 г.

Петта работна сесија

09:00 - 10:30 Презентација на наодите од Оценката на влијанијата од кризата во Украина врз општините во Северна Македонија со дискусија

Проф-др. Александар Стојков - експерт ангажиран од УНДП

10:30 - 11:00 Кафе пауза (одјавување од хотелот)

Втора „тим билдинг“ сесија

11:00 - 12:30 Тим билдинг активности

Специјализирана компанија ангажирана од УНДП

12:30 - 14:30 Заеднички ручек (на локација надвор од хотелот)

14:30 Поаѓање за Скопје (пристигнувањето е на паркингот под ресторанот „Томче Софка“, на источниот влез во Градскиот парк во Скопје).

Модератор на работилницата:

- *Тони Поповски, експерт ангажиран од УНДП*

xxx

**Работилница за унапредување на нормативната рамка
на системот на локална самоуправа во Северна Македонија со конститутивна седница на
Координативното тело за следење на спроведувањето на Програмата за одржлив локален развој и
децентрализација (ПОЛРД) 2021-2026**

Хотел АРКА, Скопје, 20 декември, 2022 година

Дневен ред

Конститутивна седница на Координативното тело

- 10:00 – 10:15 Регистрирање на учесниците
- 10:15 – 10:30 Воведни обраќања: Заменик министер за локална самоуправа, г. Зоран Димитровски
Претседавач на Координативното тело, државен секретар, Кирил Парталов
- 10:30 – 10:40 Разгледување и усвојување на Деловник за работа на Координативното тело
- 10:40 – 11:15 Презентација на содржината на ПОЛРД 2021-2026 и АП 2021 - 2023 со прашања и одговори
Сузана Најкова, раководител на Сектор за развој на локалната самоуправа, МЛС
- 11:15 – 11:30 Разно:
- Индикативна дата за наредната седница на телото
- Индикативен дневен ред за наредната седница на телото
- Информација за спроведена анкетаво ЕЛС за следење на спроведувањето на локалните надлежности
- 11:30 – 11:45 Кафе пауза

Работен дел

- 11:45 – 12:05 Методологија за оценка на системот на локалната самоуправа
Тони Поповски, консултант на УНДП
- 12:05 - 12:25 Извештај од оценката на спроведувањето на Законот за финансирање на единиците на
локалната самоуправа
Вукица Савеска, консултант на УНДП

12:25 - 12:45 Дискусија

12:45 - 13:00 Завршни обраќања

13:00 – 14:15 Заеднички ручек