Република Северна Македонија

Министерство за локална самоуправа

ИЗВЕШТАЈ
ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Скопје, април 2020

Содржина

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ 5

I. ВОВЕД 9

II. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ 9

Република Северна Македонија

Министерство за локална самоуправа

III. ОПИС НА ПРЕДМЕТОТ НА ОЦЕНКА НА ОЦЕНКАТА ... 14
IV. ПРОЦЕС НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНКАТА ... 20
IV.1. Анкета со општини ... 20
IV.2. Истражување на јавното мислење ... 24
IV.3. Регионални консултативни средби и полу-структурирани интервјуа ... 26
IV.4. Анализа на правната регулатива, плански документи, меѓународни документи, извештаи и анализи релевантни за ОСР ... 31
IV.4.1. Правна регулатива и плански документи ... 31
IV.4.2. Меѓународни документи ... 35
IV.4.3. Извештаи, анализи и истражувања ... 37
V. ОЦЕНКАТА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ... 52
V.1 Оска 1 Транспарентност партиципација и отчетност ... 41
V.1.1. Оценка на процесотна спроведување на одредбите ... 41
V.1.2. Оценка на влијанието од спроведувањето на одредбите ... 48
V.2. ОСКА 2: НАДЛЕЖНОСТ ... 53
V.2.1. Оценка на процесотна спроведување на одредбите ... 53
V.2.2. Оценка на влијанието од спроведувањето на одредбите ... 55
V.3. ОСКА 3: МЕХАНИЗМИТЕ ЗА СОРАБОТКА И НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА ... 56
V.3.1. Оценка на процесотна спроведување на одредбите ... 56
V.3.2. Оценка на влијанието од спроведувањето на одредбите о ... 58
V.4. ОСКА 4 ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА ... 60
V.4.1 Оценка на процесотна спроведување на одредбите ... 60
V.4.2 Оценка на влијанието од спроведувањето на одредбите ... 63
VI. ПРЕПОРАКИ ... 83
VI.1. ОСКА 1: ТРАНСПАРЕНТОСТ, ПАРТИЦИПАЦИЈА И ОТЧЕТНОСТ ... 64
VI.2. ОСКА 2: НАДЛЕЖНОСТ ... 68
VI.3. ОСКА 3: МЕХАНИЗМИТЕ ЗА СОРАБОТКА И НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА ... 69

VI.4. ОСКА 4: ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА............................71

ПРИЛОЗИ
ПРИЛОГ 1. КРАТЕНКИ 99
ПРИЛОГ 2. БИБЛИОГРАФИЈА...74
ПРИЛОГ 3 ПРАШАЛНИК ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА 104
ПРИЛОГ 4. АНКЕТА НА ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ .... **Error! Bookmark not defined.**
ПРИЛОГ.5. ИЗВЕШТАЈ ОД ИСПИТУВАЊЕ НА ПЕРЦЕПЦИЈАТА НА ГРАЃАНИТЕ ЗА РАБОТАТА НА ОПШТИНАТА... **Error! Bookmark not defined.**

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој извештај има за цел да ги презентира наодите кои произлегоа од анализата на податоците собрани во рамки на процесот на оценка на спроведувањето на Законот за локална самоуправа (ЗЛС) спроведуван во период од 2002 до 2019 година.

Главна цел на овој процес беше да се оцени успешноста на спроведувањето и влијанието од спроведувањето на ЗЛС и да се идентификуваат областите за натамошно унапредување на неговата примена, со посебен осврт на одредбите кои се однесуваат на 4 оски: **1. транспарентност, партиципација и отчетност, 2. надлежности, 3. механизми за соработка и надзор над работата на органите на општината и 4. организација и работа на органите на општината.**

Оценката на спроведувањето на регулативата (ОСР) го користеше методот на оценка на *процесот* на спроведување на одредбите на ЗЛС како и *влијанието* на истите во локалната заедница.

За може да се оцени спроведувањето на Законот основно е да се дефинира појдовната основа за оценка на спроведувањето.

Имајќи во предвид дека ЗЛС е донесен во 2002, недостасуваат информации од оваа природа за Законот. За оваа цел се имаа во предвид Програмите за децентрализација на МЛС кои ја даваат почетната состојба во периодот од 2004 година. Истовремено во анализата во рамките на ОСР беа користени различни статистички податоци, годишни извештаи, анализи, интервјуа и повратни информации од дискусии во регионални дебати, прашалници до општини, анкета со граѓани со кои се генерираа докази за процесот на спроведување, и влијанието на спроведувањето на одредбите на ЗЛС.

Со оценката се утврди дека има напредок во областа на спроведување на одредбите во горенаведените оски, но и евидентирани се и недостатоци во спроведување на одредбите за транспарентноста, партиципација и отчетност, одредбите кои ја регулираат надлежноста на ЕЛС, одредбите за механизмите за соработка и надзор остварувањето на функцијата на следење, како и одредбите кои ги регулираат надлежностите и функциите на Советот, Градоначалникот и општинската администрација. Ова се должи на недоволното регулирање во самиот закон, некохерентноста на материјалните закони со системскиот закон, недостатокот на кохерентност со новите законски решенија по 2005 кои регулираат прашања како што се меѓу-општинската соработка, регионалниот развој, надзорот на законитоста на работата на општината, 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 ЗЛС.

Првенствено, со ОСР се утврди недостаток на Акциски план за спроведување на ЗЛС со јасно дефинирани цели и индикатори на успешност, што претставуваше еден од главните ограничувачки фактори на оценката. Од друга страна, се констатира постоење на солидна институционална рамка, која е формирана по донесувањето на Законот, за негово спроведување и повеќестраност и определен степен на усогласеност на активностите, иако голем дел од активностите се спроведени од различни чинители кои имаат одреден степен на соработка помеѓу себе што оди во прилог на спроведувањето на целите на овој закон.

Но од друга страна, со ОСР се утврди недостаток на подзаконски акти за дорегулирање на одредбите на Законот, како и недостаток на прекршочни и казнени одредби за непочитување односно неприменување на одредбите на Законот.

Во однос на оска 1 **- Транспарентност, партиципација и отчетност,** се утврдува дека голем дел од одредбите кои се однесуваат на транспарентност, партиципација и отчетност, не целосно се применуваат поради недостаток на капацитет на ЕЛС да ги спроведат алатките за транспарентност, партиципација и отчетност. Истовремено, недостасува кохерентен хоризонтален пристап на минимум стандарди на транспарентност кои би биле основа за

мерење на успешноста на спроведувањето на овие одредби. Исто така, недостасува институционална рамка која ќе ги следи и ќе ги поддржи општините во спроведување на горенаведените принципи. Во таа насока, од засегнатите страни беше нагласена потребата од кохерентен и холистички пристап во спроведувањето на принципот на транспарентност со донесување на документ за минимум стандарди на транспарентност, како задолжителна обврска за сите ЕЛС. Исто така, за реализација на одредени алатки за директно учество на граѓаните во процесот на донесување на одлуки, прагот односно цензусот е исклучително висок и претставува пречка за заживување односно спроведување на овие алатки. Непостоењето на капацитети во општините, немањето на одделен буџет за спроведување на одредбите од Законот во рамките на оваа оска и немањето јасни правила за спроведување на истите го зајакнува впечатокот дека спроведувањето на одредбите во рамките на оваа оска е препуштена на волјата на донаторската заедница и дека недостасува волја од локалните чинители за поголема сопственост врз овие процеси на локално ниво. Во ОСР се нотира дека е 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 ЕЛС.

Во однос на оска 2 **- надлежности**, според ОСР, монотипниот модел на децентрализиција, симетричниот трансфер на надлежностите и асиметричните капацитети во однос на инфраструктурата и економските капацитети доведуваат до евидентен диспаритет во однос на капацитетот на општините да ги спроведат надлежностите согласно член 22 од ЗЛС. Помалите општини немаат капацитет да се носат со товарот на надлежностите утврдени во системскиот закон но и во материјалните закони. Имено, моделот на монотипни општини е несоодветен поради тоа што сите ЕЛС имаат исти надлежности, а се различни во поглед на нивната големина, површина и бројот на жители и најважно наследената инфраструктура е несоодветна, а механизмите за намалување на диспаритетот недоволно и неадекватно се спроведуваат. Со ова се доведува во прашање ефективноста и ефикасноста на монотипниот модел на спроведување на надлежностите, а поради тоа и постои основаност за промена на моделот во политипен модел врз основа на јасно утврдени параметри и критериуми за поделба на надлежностите и општините .

Во однос на оска 3 - **Механизми за соработка и надзор над работата на органите на општината,** со ОСР се утврди дека нема етаблирани процеси на консултација на ЕЛС со органите на централната власт пред донесување на материјалните закони. Не се почитува законската обврска за известување на Собранието за процесот на консултација со ЕЛС. Истовремено, недостасува систем на поддршка од стручните служби на надлежните министерства за да им се помогне на ЕЛС да ги спроведат политиките и одредбите во материјалните закони. ЗЕЛС не може да биде единствена инстанца која би ги претставувала ставовите на општините бидејќи во основа ги преставува градоначалниците но не и ставовите

на претставничкото тело - Советот на општината. Имајќи го во предвид горенаведеното, влијанието на одредбите од оваа оска е незначително и има потреба од измени во законската рамка за да дојде до подобрување на спроведувањето и влијанието на овие одредби. Имено, потребно е воведување етаблиран процес на задолжителни консултации со ЕЛС пред донесување на материјалните закони, да се почитува законската обврска (член 79) за подготвување Извештај и доставување на истиот до Собранието на РСМ. Исто така со ОСР се утврди недостаток на координација/насоки во функција на спроведување на материјалните закони, и затоа е потребно воспоставување на е-платформа за поддршка на стручни служби на владата/мин. со стручни служби во општината со цел да се подржат ЕЛС со менторство, обуки и споделување на добри практики. Истовремено, потребно е да се преиспита улогата на Државниот инспекторат за локална самоуправа.

Во однос на оска 4 - **Организација и работа на органите на општината,** со ОСР се утврдуваат нерегулирани состојби кои во претходниот период резултирале со застој на работата на општините во периоди на кохабитација.[1] Анализата ја предочува потребата од дополнување и законско регулирање на овие состојби со цел да се овозможи нормално функционирање на општината. Анализата се осврнува и на квалитетот, обемот и структурата на Советите со предлози за подобрување на работата на советниците и намалување на бројот на истите. Со ОСР се препорачува создавање на институционален механизам за логистичка поддршка на работата на Советот со која ќе раководи Претседателот на советот на општината. Истовремено, се предлага по аналогија со политичката одговорност на Советот за недонесување на одредени акти, истата да се применува и санкционира и за градоначалникот/градоначалничката кога нема да ги предложи истите пред советот, со што се воведува баланс на политичка одговорност на двете страни во тие процеси.

Од спроведениот процес на оценка на спроведување на Законот произлегуваат препораки за унапредување на спроведувањето и влијанието на ЗЛС кои се однесуваат на ЕЛС, МЛС, ДИЛС, ЗЕЛС и граѓанските организации.

Конкретните препораки за измени и дополнувања на одредбите на Законот во сите четири оски на анализата на ОСР, се дел Извештајот во главата VI. Препораки.

I. ВОВЕД

Извештајот ги содржи резултатите од оценката на спроведувањето на Законот за локалната самоуправа донесен во 2002 година.(„Службен весник на Република Македонија" бр. 5 од 06.02.2002).

[1] Кохабитација: Мнозинството во Советот припаѓа на една политичка партија/коалиција додека Градоначалникот на друга политичка партија/коалиција.

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.

Оценката на спроведувањето на Законот за локална самоуправа е наменета за потребите на Министерството за локална самоуправа и се спроведува со поддршка на Мисијата на ОБСЕ во Скопје.

Целта на оценувањето на спроведувањето на Законот е да се оцени успешноста на процесот на спроведување и да се идентификуваат области за натамошно унапредување на примената на Законот за локалната самоуправа

Овој процес се спроведува согласно Методологијата на Владата на Република Северна Македонија за оценка на спроведувањето на регулативата.

За спроведување на процесот на оценка на Законот и обезбедување на целосна транспарентност и партиципативност на процесот, Министерството формира работна група со вклучување на претставници од релевантните засегнати страни,

Работната група е составена од претставници од Министерството за локална самоуправа и други министерства и органи на државната управа, општини и ЗЕЛС и граѓански здруженија активни во областа на реформата на локалната самоуправа.

Процесот на спроведување на оценката беше координиран од претставници на Министерството и Мисијата на ОБСЕ во Скопје а извештајот беше подготвен од страна на Д-р. Мемет Мемети, консултант, чија работа е поддржана од Мисијата на ОБСЕ во Скопје.

Во рамките на процесот беа организирани и спроведени: анкета со сите 80 општини и градот Скопје; истражување на јавното мислење; регионални консултативни средби и полу-структурирани интервјуа и анализа на правната регулатива, плански документи, меѓународни документи, извештаи и анализи релевантни за ОСР.

Во Извештајот збирно се прикажуваат резултатите од спроведениот процес, стекнатите сознанија, како и препораките за можни измени и дополнувања на Законот.

За утврдување на клучните прашања за оценката на спроведувањето на Законот, потребно е да се дефинираат основните поими со кои се користи Законот, а основа за дефинирање на поимите, претставува член 2 од Законот каде се определува значењето на изразите употребени во овој закон. Едновремено, се користат и други поими кои се дефинираат во останатиот дел од текстот на законот, а кои се неопходни за утврдување на централните прашања на оценката:

"Општина" е единица на локална самоуправа, како заедница на жителите на одредено подрачје, утврдено со закон, која преку своите органи и преку администрацијата и организираните јавни служби, овозможува вршење на надлежностите пропишани со закон;

"Прописи" се општи акти со кои советот го уредува вршењето на надлежностите на општината;

"Меѓународна соработка на општините" е секое дејствие на општините од Република Македонија преземено во согласност со закон, заради воспоставување соработка меѓу нив и локалните заедници или локалните власти на една или повеќе други држави, како и

членување на нивните асоцијации во меѓународни организации на локалните заедници или локалните власти;

"Процес на одлучување" е збир на активности на советот кои се состојат од: дефинирање и определување на прашања кои треба да се решат; предлози и решенија; разгледување и донесување на прописи и мерки;

"Непосредно учество на граѓаните" е поединечно или колективно вклучување на жителите на општината во одлучувања за работи од локално значење во различни нивоа на одлучување;

"Надлежност на општината" е збир на работи од јавен интерес од локално значење кои општината, во согласност со закон, има право да ги врши на своето подрачје и е одговорна за нивното извршување;

"Делегирање на извршувањето" е пренесување на вршењето на определени работи од надлежност на еден орган на друг орган, при што работата се врши од името, по упатствата и одговорноста на органот кој го пренел извршувањето;

"Работи од јавен интерес од локално значење" се работи од интерес на целата локална заедница или одделни нејзини делови кои се утврдени со закон;

"Договор за извршување на работи од јавен интерес од локално значење" е договор со кој општината овластува определено правно или физичко лице во име и во интерес на општината, да врши работи од јавен интерес од локално значење;

"Јавни служби" се непрофитни организации за вршење на јавни услуги (јавни претпријатија и јавни установи), кои вршат дејност од јавен интерес од локално значење;

"Јавни услуги" е вршење на работи од јавен интерес од локално значење за корисниците;

"Корисник на јавна услуга" е секое физичко и правно лице кое користи услуги од јавните служби и

"Одговорност" е обврската на општината, односно лицата избрани на јавни функции на локално ниво за штетата предизвикана на трети лица од постапките или пропустите во текот на извршувањето на нивните надлежности.

II. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНКАТА

Цел на ОСР

Целта на оценувањето на спроведувањето на Законот за локална самоуправа е да се оцени успешноста на процесот на спроведување и да се идентификуваат области за натамошно унапредување на примената на Законот за локалната самоуправа

Специфични цели :

- Дали концептот на законот е јасно поставен?
- Дали законот е спроведуван како што било планирано или имало некакви измени?
- Дали надворешните фактори кои се поврзани со законот (економско опкружување, промена на политичките приоритети и сл.) на некој начин се измениле?

Прашања водилки на ОСР

Имајќи го во предвид опсегот на Законот, ОСР се осврнува на анализа на спроведувањето на одредбите и влијанието на 4 оски/столбови кои се релевантни:

а. Оценка на **спроведување на одредбите** на Законот за локална самоуправа - преку која се утврдува дали биле спроведени сите потребни активности за непречено и доследно спроведување на законот; и

дали подзаконската регулатива потребна за спроведување на законот била навремено усвоена;

дали биле исполнети сите административни, институционални и буџетски предуслови за доследно спроведување на законот;

дали постојат проблеми во спроведувањето на сите или дел од одредбите и кои се причините затоа;

кои одредби или процедури предизвикуваат најголеми потешкотии и зошто,

дали постои колизија со одредби во други закони и др.

б. Оценка на ***влијанието*** од спроведувањето на Законот за локална самоуправа преку која се утврдуваат фактичките ефекти и влијанија врз економијата, социјалната сфера, општеството, животната средина и сл. Кои се јавиле како резултат на спроведувањето на законот;

дали влијанијата кои настанале се позитивни или негативни или спроведувањето на законот не извршило никакво влијание;

зошто се јавиле тие влијанија;

дали позитивните влијанија можат да се одржат и да се унапредуваат или дали негативните влијанија можат да се намалат или отстранат, како и дали се јавиле ефекти или влијанија во другите сродни области како резултат на спроведувањето на законот.

Засегнати страни на ОСР

Со цел да се почитуваат принципите на објективност, релевантност и инклузивност се соработуваше со претставниците од Министерството за локална самоуправа и другите засегнати страни: ОБСЕ, други владини институции, ЗЕЛС, единици на локална самоуправа, организации од граѓанскиот сектор и други засегнати страни кои се одговорни за спроведување на законот за локална самоуправа. Учеството на други владини институции се осигура со формирање на работна група.

Методолошки инструменти на ОСР

Методолошките инструменти ги опфаќаат de jure (одредбите и целите и одредбите) во специфични области како и de facto (валидирање на de jure нормите односно спроведувањето на истите) инструменти опфаќајќи квантитативни и квалитативни инструменти како што се анализа на документи и истражување во терен.

Методологија е збир на повеќе методолошки пристапи со цел да се адресираат прашањето на валидноста, односно релевантноста на оценката.

Овој пристап се заснова во партнерство, но и ги адресира слабостите на поединечните методолошки инструменти. Истиот, е базиран врз концептот Triangulation [2] бидејќи се заснова врз триангулација на податоците, триангулација на оценувачите, како и и триангулација на методологијата.

Инструменти за имплементација на методологијата

Во контекст на методолошкиот пристап, методологијата содржи *de jure* и *de facto* инструменти како и партиципативен пристап во оценка на горенаведените инструменти. in terms of implementation of participatory process instruments.

- ***De jure*** се осврнува на квалитетот на одредбите кои ги регулираат прашањата/темите водилки на оценката. На пример, анализа на содржината на одредбите. На пример, дели член 55 од Законот за локална самоуправа кој го регулира постоењето на КОМЗ е рестриктивен, дали прагот за основање на КОМЗ е превисок, дали нерегулирањето на изборот на членовите на КОМЗ е соодветен итн.

[2] Триангулација,- анализа од повеќе перспективи, метод за адресирање на проблемите кои произлегуваат во анализите кои се засноваат во една теорија, еден метод, една дата база.. или од еден истражувач ” Извор Mikkelsen, B. (2005) *Methods for Development Work and Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, pg.96

- ***De facto*** се осврнува на спроведувањето. Се заснива на објективни податоци како и перцепции на засегнатите стани.

Рамка за развој на *de jure* и *de facto* индикатори

	Пример за информации за индикатори	**Вид на податок**	**Извор**
De jure	Одредбите кои регулираат правото на граѓаните во учество	Квалитативни	Анализа на податоци
	Квалитетот на одредбите на учество на граѓаните	Квалитативни и/или квантитативни	РГ, Регионални дебати, Анкета, Полу-структурирани интервјуа
De facto	Искуства на ЕЛС со спроведување на инструментите за учество на граѓаните	Квалитативни и/или квантитативни	Документи, анализа на податоци, извештаи, Дебати во региони, полу-структурирани интервјуа
	Перцепции на граѓаните и локалната заедница за спроведување на овие принципи	Квалитативни и/или квантитативни	Документи, анализа на податоци, извештаи, Дебати во региони, полу-структурирани интервјуа,

Основни принципи на спроведување на методолошките инструменти

Оценката на спроведување на Законот се заснова врз следните методолошки инструменти

Ниво	***Видови документи***

Институционални актери:	❖ Устав на РСМ ❖ Закон за локална самоуправа ❖ Подзаконски акти ❖ Политики (Стратегии, Програми, Акциони планови, Извештаи) ❖ Автентични толкувања на одредбите на Законот
Не-институционални актери :	Извештаи, анализи, научни трудови, студии од организации од граѓанското општество, меѓународни владини и невладини организации, експерти и академска заедница

I. **Анализа на документација и на литература** – да се добие јасна слика за Законот за локалната самоуправа, направена е анализа на релевантни документи (студии, истражувања, извештаи и сл.) и академска литература со посебен осврт на прашањата/темите водилки на оценката. Овој инструмент е во основа *de jure и се осврнува на квалитетот на одредбите кои го регулираат прашањата кои се предмет на анализата*.
II. Прашалник до општините
III. Истражување на јавното мислење
IV. Регионални консултативни средби
V. Полу-структурирани интервјуа

Детален опис на инструментите и наодите од истите е даден во глава IV. Процес на спроведување на оценката.

Ограничувања на Оценката

Едно истражување од ваков вид неизбежно се соочува со многубројни ограничувања кои мора да бидат земени предвид кога се извлекуваат релевантни заклучоци и препораки. Покрај временското ограничување од 4 месеца за истражувањето, деликатниот предмет на истражување, како и недостатокот на практика и култура за оценување на постигнувањата се ограничувачки фактори. Истовремено, постојат ограничувања кои произлегуваат од изборот на методологијата која е применета во истражувањето и расположливоста на примарните и секундарните податоци.
Во врска со примарните извори на податоци кои се собрани за оваа ОСР, се забележува дека постојат неколку ограничувања. Пред се, прашалниците беа испратени до сите ЕЛС но поради дихотомијата градоначалник и општинска администрација од една страна и Совет од друга

страна во некои ЕЛС претставниците на Советите сметаа дека одговорите на прашалникот од страна на општинската администрација не соодветствуваат со фактичката состојба. Исто така иако беа уредно поканети претставници на разни чинители, граѓански организации, советници, општинска администрација имаше простор за поголемо и поактивно учество во процесот на консултации со разните засегнати страни.

III. ОПИС НА ПРЕДМЕТОТ НА ОЦЕНКАТА

Законот за локалната самоуправа, е системски/органски 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 (РСМ).

Овој Закон ги регулира прашањата за **надлежноста на општината**, **непосредното учество на граѓаните во решавањето на локалните проблеми** (граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум), **организацијата и работата на органите на општината** (совети градоначалник), **општинската администрација** (нејзино организирање и работи кои треба да ги извршува), **актите кои ги донесуваат советот и градоначалникот, имотот на општината, надзорот над работата на органите на општината** (надзор над законитоста и контрола и ревизија врз материјално- финансиското работење), **распуштањето на советот на општината, механизмите на соработка помеѓу органите на општината и Владата на Република Северна Македонија, месната самоуправа** (надлежност, основање организација), заштитата на локалната самоуправа, утврдувањето на службените јазици во општината, како и други прашања од значење за локалната самоуправа.

Покрај текстот на Законот, појдовна основа при утврдување на обемот, предметот и целите на оценката се користеа следниве документи: (а) Охридскиот рамковен договор и измените на Уставот на Република Македонија од 2001 година : (б) Образложението на Предлог Законот за локална самоуправа.

Имајќи го во предвид опсегот на оценката и истражувањето, ресурсите и временската рамка, ОСР ги опфати следните тематски оски. Но, ова не значи дека не беа оценети и други прашања кои беа отворени од засегнатите страни во текот на спроведување на оценката.

Оценката на спроведувањето на Законот за локална самоуправа се фокусира на **4 централни оски на прашања** и тоа:

1) Транспарентност, партиципација и отчетност Оваа оска ги опфаќа облиците на учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење и нивните карактеристики: граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум, претставки и предлози, јавни трибини, форуми во заедницата, анкети и предлози. Сите облици на учество детално се дефинирани во

Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните. Истовремено се опфатени и Комисијата за односи меѓу заедниците, Советот за заштита на потрошувачите и облиците на месната самоуправа.

Информирање:

Предмет на ОСР беа одредбите кои го регулираат прашањето на транспарентност односно информирање на јавноста. Согласно ЗЛС, органите на општината, комисиите на советот и јавните служби основани од општината се должни, без надоместок да ги информираат граѓаните за својата работа, како и за плановите и програмите кои се од значење за развојот на општината, на начин утврден со статутот. Следствено, општината е должна на граѓаните да им овозможи пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедува, на начин и под услови уредени со статутот). Исто така, ЗЛС, утврдува обврска за Советот на општината за обезбедување на јавност на работата на седниците на советот.

Посебен фокус на ОСР во областа транспарентност се следните одредби од ЗЛС:

- Информирање на јавноста (член 8),
- Јавност на работата на Советот (член 42)

Консултации и директно учество на граѓаните :

Овој сет на одредби ги регулира облиците на учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење и нивните карактеристики: граѓанска иницијатива (член 26 од ЗЛС), собир на граѓани (член 27 од ЗЛС) , референдум (член 28 од ЗЛС), претставки и предлози (член 29 од ЗЛС), јавни трибини, форуми во заедницата, анкети и предлози. Треба да се нагласи дека облиците на учество детално се дефинирани во Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните.

Партиципативни тела во процесот на донесување на одлуки на локално ниво

Се осврнува на сет на одредби кои ги регулираат следниве партиципативни тела:

Комисија за односи меѓу заедниците (КОМЗ)- Член 55 од ЗЛС утврдува обврска на ЕЛС во која најмалку 20% од вкупниот број жители на општината утврден на последниот извршен попис на населението се припадници на одредена заедница да формираат комисија за односи меѓу заедниците (КОМЗ). Согласно ЗЛС, КОМЗ ги разгледува прашањата кои се однесуваат на односите меѓу заедниците застапени во општината и дава мислења и предлози за начините з нивно решавање. Советот на општината е должен да ги разгледа мислењата и предлозите на КОМЗ и да одлучи во врска со нив.

Совет за заштита на потрошувачите-Согласно член 56 од ЗЛС, за разгледување на прашања и утврдување предлози коишто се однесуваат на квалитетот на услугите на јавните служби општините можат да формираат совет за заштита на потрошувачите

Облици на месна самоуправа -Глава XII од ЗЛС го регулира прашањето на месната самоуправа во ЕЛС. Членот 82 ги дефинира облиците на месната самоуправа во урбани

(градовите) и месни во другите населени места. ЗЛС во член 83 ги утврдува надлежностите на облиците на месната самоуправа, член 84 го регулира изборот на советот, член 85 изборот на претседателот, и членот 86 делегирањето на работите на облиците на месната самоуправа. Законот за локална самоуправа од 2002 година ги дефинира облиците на месна самоуправа како месни заедници во руралните области и урбаните заедници во градовите. ЗЛС пропишува дека облиците на месна самоуправа се основаат со статутот на општината, кој ги одредува нивните односи со општината, активностите на градоначалникот чија реализација може да се додели на претседателот на месната самоуправа, начинот на обезбедување средства за доделени активности и други важни прашања за месната самоуправа.

2) Надлежноста – Оваа оска ја опфаќа третата глава во ЗЛС каде се дава осврт на општата надлежност на општините да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт. Понатаму, подетално се уредени надлежностите на општините, можностите за делегирање на надлежности, како и начинот на извршување на надлежностите. **Од посебна важност за ОСР е** усогласеноста на секторските закони со член 22 од Законот, одредбите за делегираната надлежност (член 23, 24), и спроведувањето на овие одредби во пракса.

3) Механизмите за соработка и надзор над работата на органите на општината, опфаќа оценка и спроведувањето на одредбите кој се осврнуваат на хоризонталната и вертикална соработка како и надзорот на органите на општината

Посебен фокус на ОСР во оваа оска се следните одредби од ЗЛС:
Надзор на работата на органите на општината (член 69-73)
Механизми на хоризонтална и вертикална соработка (член 78-81)

4) Организација и работа на органите на општината- ОСР во оваа оска ги опфаќа одредбите кои ја регулираат организацијата и работата на органите на општината, односно Советот и Градоначалникот, заедно со опис на нивните карактеристики, начинот на избор, права и должности, надлежности, конфликт на интереси и други области кои го дефинираат нивното функционирање.

Посебен фокус на ОСР во оваа оска се следните одредби од ЗЛС:
Совет и Градоначалник (член 31-54)
Општинска администрација (член 57-61)
Акти на органите на општината (член 62-63)

Цел 1: Оценка на одредбите на транспарентност, партиципација и отчетност

Вид на ОСР	Предмет на оценка	Инструменти
Спроведување	• Како е уредено информирањето, консултациите и директното учество на граѓаните во законот? • Кои актери се надлежни и спроведуваат горенаведените механизми? • Квалитетот/соодветноста на овие одредби? • Како МЛС го следи остварувањето на горенаведените механизми? • Граѓанските собири, граѓански инцијативи, Референдуми • Улогата и функционалноста на месните и урбаните заедници, Совет на потрошувачи, КОМЗ • Кои се предизвиците? • Кои се главните ограничувања за успехот/неуспехот на овие механизми • Кои целни групи се вклучени во овие механизми?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, регионални консултативни средби, истражување на јавното мислење, анкета со општини
Влијание	• Кои се влијанијата од спроведување на механизмите на информација, консултација и активно учество на граѓаните • Дали врз основа на законот се покренати иницијативи за информирање, консултација и директно учество на граѓаните (граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум) во процесот на донесувањето на одлуки ? • Каков исход имаат ? • Дали спроведувањето на законот го менува сфаќањето на граѓаните на РСМ за горенаведените инструменти? Кои докази можат да ја покажат таа промена ? • Дали граѓаните се задоволни како овие инструменти се спроведуваат од ЕЛС?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, регионални консултативни средби, истражување на јавното мислење, анкета со општини

Цел 2: Оценка на надлежноста и прашањата поврзани со усогласеноста со другите секторски закони

Вид на	Прашања водилки	Инструменти

ОСР		
Спроведување	• Соодветноста на одредбите на ЗЛС во однос на капацитетите на ЕЛС (воопшто) да ги следат и спроведуваат нивните надлежности и да обезбедат надзор над нивното спроведување • Капацитетот на општините да ги реализираат надлежностите согласно член 22 од ЗЛС • Спроведувањето на инструментот делегирана надлежност (централна-локална власт, локална-месни заедници, физички лица, граѓански организации...) • Кои се клучните ограничувања врз успехот/неуспехот на процесот на спроведување на надлежноста на ЕЛС ?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, регионални консултативни средби, истражување на јавното мислење, анкета со општини
Влијание	• Кои се влијанијата од спроведувањето на одредбите за надлежноста? • Дали на основа на новите надлежности се сменила перцепцијата на граѓаните за новата улога на ЕЛС по процесот на децентрализација ? • Дали граѓаните се задоволни од работата на општините во однос на новите надлежности?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, регионални консултативни средби, истражување на јавното мислење, анкета со општини

Цел 3: Оценка на механизмите за соработка и надзорот над работата на органите на општината

Вид на ОСР	Прашања водилки	Инструменти
Спроведување	• До кој степен законот е внатрешно усогласен? • Квалитетот на овие одредби • Одредбите за вертикална координација и соработка • Спроведување на инструментот меѓу-општинска соработка • Ревизии од ДЗР • Инспекторатот за локална самоуправа	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, регионални консултативни средби, истражување на јавното мислење,

	• Кои се клучните ограничувања врз успехот/неуспехот на процесот на спроведување на механизмите за соработка/ надзор над работат на органите на општината ?	анкета со општини
Влијание	• Кои се влијанијата од спроведувањето на одредбите за механизмите за соработка и надзор? • Дали на основа на новата законска рамка е сменета перцепцијата за механизмите за соработка и надзор над работата на ЕЛС ? • Дали ЕЛС се задоволни од степенот на соработка • Дали ЕЛС се задоволни од механизмите на надзор ? • Дали граѓаните се запознаени со механизмите за соработка меѓу општините (меѓу-општинска соработка)	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, регионални консултативни средби, истражување на јавното мислење, анкета со општини

Цел 4: Оценка на организацијата и работата на органите на општината

Вид на ОСР	Прашања водилки	Инструменти
Спроведување	• До кој степен законот е внатрешно усогласен? • Квалитетот на одредбите за ▪ Совет ▪ Градоначалник ▪ Баланс и контрола Совет –Градоначалник ▪ Внатрешна ревизија ▪ Општинска администрација ▪ Прописи на општината • Кои се клучните ограничувања врз успехот/неуспехот за организација и работата на органите на општината ?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, регионални консултативни средби, истражување на јавното мислење, анкета со општини
Влијание	• Дали граѓаните се задоволни од работата на органите на општината • Дали граѓаните се запознаени со надлежностите на Советот, Градоначалникот, внатрешниот ревизор и општинската администрација.	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, регионални консултативни

		средби, истражување на јавното мислење, анкета со општини

IV. ПРОЦЕС НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНКАТА

Во овој дел на ОСР се објаснува процесот на спроведување на оценката и клучните наоди од секој методолошки инструмент поединечно: анкета со општини, истражување на јавното мислење, регионални консултативни средби и полу-структурирани интервјуа и анализа на правната регулатива, плански документи, меѓународни документи, извештаи и анализи релевантни за ОСР.

IV.1. Анкета со општини

Со цел добивање на повратна информации од ЕЛС за оценката на спроведувањето на одредбите од законот за локалната самоуправа беше подготвен прашалник со комбиниран модел од отворени и затворени прашања. Прашалникот беше доставен во електронска форма и истиот беше пополнет од сите ЕЛС во РСМ (80 општини и Градот Скопје). Прашалникот имаше за цел да придонесе во процесот на оценка на спроведувањето и влијанието на одредбите на Законот за локалната самоуправа. ЕЛС преку структурираниот прашалник ги споделија своите ставови и гледишта за успешноста на спроведувањето и влијанието од спроведувањето на Законот, идентификуваа проблемите/предизвици и препораки за подобрување на законската рамка како директно засегнати страни од спроведувањето на Законот. Прашалникот беше усогласен со методот на ОСР, и е главна алатка преку која се прибираа квантитативните примарни податоци. Прашалникот е поделен на 4 дела со сет на отворени и затворени прашање за четирите оски кои се предмет на анализа во ОСР. Прашалникот се состои од вкупно 69 прашања и истиот беше доставен до Секретарите на ЕЛС (за повеќе информации види во VII.3 Прашалник за оценка на спроведувањето на одредбите од ЗЛС)

Наоди од анкетата со општините:

Оска 1 Транспарентност, партиципација и отчетност

- 46 ЕЛС ги ажурираат информациите во веб страната на дневна основа, 21 ЕЛС ги ажурираат неделно, 6 ЕЛС на месечна основа, 2 ЕЛС на секои три месеци, 2 ЕЛС годишно и 4 ЕЛС не одговорија на оваа прашање.
- 60 ЕЛС имаат сопствен профил во социјалните мрежи (Facebook, Twitter).
- 28 ЕЛС од вкупно 80 ЕЛС+ Скопје, не го објавуваат дневниот ред на седниците на советот во веб страната на општината.
- Во 66 ЕЛС седниците на ЕЛС не се пренесуваат во живо.
- Во само 15 ЕЛС е етаблирана практиката архивирање на видео и аудио записите од одржаните седници кои се достапни во веб станата на општината.
- Од вкупно 80 општини + градот Скопје само 36 имаат донесено интерни правила за јавност на работата на општината.
- Повеќето општини сметат дека за подобрување на транспарентноста неопходно е да се промени законската рамка и паралелно да се обезбеди финансиска поддршка и обука на вработените во општинската администрација.
- Во 51 ЕЛС граѓанските организации (ГО) учествуваат во подготовка на стратегиите и акциските планови.
- Во 40 ЕЛС граѓанските организации учествуваат во процесот на програмирање
- Во 42 ЕЛС граѓанските организации учествуваат во процесот на подготовка на буџетот.
- Во 65 ЕЛС планирани се средства за финансирање на ГО во буџетот за 2019.
- 56 ЕЛС имаат усвоено акт за организација и работа на облиците на месната самоуправа согласно член 83, член 84 и член 85 од ЗЛС.
- Во дури 50 ЕЛС нема информации за претседателите на месните-урбаните заедници во веб страната на ЕЛС.
- Во 64 ЕЛС месните-урбаните заедници (МУЗ) се вклучени во процесот на идентификување и одредување на приоритетите на општината.
- 38 % од ЕЛС сметат дека правната рамка за МУЗ е неадекватна
- 28 % од ЕЛС сметат дека нефункционирањето на МУС е резултат на немање на инцијативи од месните и урбаните заедници.
- 36 ЕЛС немаат формирано Совет за заштита на потрошувачи согласно со одредбите на ЗЛС.
- Само во 4 ЕЛС се усвоени годишни програми за работата на Советот за заштита на потрошувачите и од истите само во 2 ЕЛС е обезбедено буџет за работата на ЕЛС.
- Од вкупно 37 ЕЛС кои имаат формирано совет за заштита на потрошувачите , само 11 ЕЛС ја информираат јавноста за членовите на советот за заштита на потрошувачите во веб страната на ЕЛС.
- Во само 5 ЕЛС од вкупно 26 ЕЛС кои имаат основано Комисија за односи меѓу заедниците, членовите на Комисијата не се советници во Советот на општината.

- Во само 10 ЕЛС има практика да се објават во веб страната информации (име презиме, тел, емаил) на членовите на Комисијата за односи меѓу заедниците.
- Најголемиот број на КОМЗ немаат годишна програма и буџет за реализација на програма.
- Во 88% од ЕЛС, КОМЗ немаат поднесено предлози во последните 3 години.

Оска 2: Надлежности

- Само 16 ЕЛС од 81 ЕЛС немаат проблеми во областа основно образование.
- 9 ЕЛС имаат сериозни проблеми во областа средно образование.
- 2 ЕЛС воопшто не ја извршуваат надлежноста урбанистичко планирање, 33 ЕЛС имаат сериозни проблеми и само 4 ЕЛС немаат никакви проблеми.
- Само 10 ЕЛС немаат никакви проблеми во извршување на надлежноста комунални дејности.
- Во извршувањето на ЛЕР 17 ЕЛС имаат сериозни и 44 имаат незначителни проблеми.
- 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 делегирани од општината.
- 56 ЕЛС одговорија потврдно на прашањето дали Вашата ЕЛС врши работи од јавен интерес од локално значење што не се исклучени од надлежност на општината или не се во надлежност на органите на државната власт (член 20 од Законот).
- 20 ЕЛС одговорија потврдно на прашањето дали ЕЛС врши надлежности преку воспоставување на меѓуопштинска соработка - МОС (јавни служби, јавни установи и административни тела) со една или повеќе други општини? (член 14 и 61 од Законот).
- Едно од најзначајните атрибути на капацитетот на ЕЛС да ги апсорбираат надлежностите е стратешкото планирањето. Според анкетата: 43 ЕЛС немаат стратешки план на општината и стратегија за локален развој, 69 ЕЛС немаат програма за подобрување на квалитетот на амбиенталниот воздух, 28 ЕЛС немаат програма за управување со отпад, 60 ЕЛС немаат усвоено план за јавни инвестиции за развој на комуналната инфраструктура, 54 ЕЛС немаат програма за граѓаните со посебни потреби/ранливи категории и др.

Оска 3: Механизми за соработка и надзор над работата на органите на општината

- 19 ЕЛС не биле консултирани во постапката за планирање и одлучување за прашања од надлежност на локалната самоуправа од страна на органите на државната управа.

- 43 ЕЛС немаат склучено договор за соработка со Владата во одредена област од взаемен интерес.
- 50 ЕЛС се консултирани во врска со трансферите и дотациите од централниот буџет за областа образование.
- 30 ЕЛС се консултирани во врска со трансферите и дотациите од централниот буџет во областа култура.
- 39 ЕЛС НЕ се консултирани во вска со трансферите и дотациите од централниот буџет во областа социјална и детска заштита.
- 40 ЕЛС одговориле со НЕ на прашањето дали во последните 3 години е спроведена надворешна ревизија над материјалното и финансиското работење од страна на Државниот завод за ревизија, дури 20 ЕЛС не одговориле на оваа прашање.
- Во 17 ЕЛС во последните 3 години е извршен надзор на законитоста (согласно член 70 став 2 од ЗЛС), дури 39 ЕЛС не одговориле на оваа прашање.
- Во последните 3 години само на 4 ЕЛС им се одземени надлежностите од стана на надлежниот орган на државната управа. Надлежностите се одземени во следните области: финансии, детска заштита, именување на директори на детска градинка, и областа образование именување на директори на основни училишта.

Оска 4: Организација и работа на органите на општината

- Во 68 ЕЛС седниците на Советот се свикуваат најмалку еднаш на три месеци (согласно член 39,став 1 од ЗЛС)
- Во 52 ЕЛС во статутот се утврдени причините за исклучување на присуството на јавноста на седниците на Советот (член 42, став 3 од ЗЛС)
- Во 26 ЕЛС градоначалникот нема определено кој од членовите на Советот ќе го заменува во случај на спреченост или отсуство (согласно член 52, став 5 од ЗЛС)
- Во последните 3 години, во 19 ЕЛС имало случаи на запирање на објавување на пропис донесен од страна на Советот од страна на градоначалникот (член 71, од ЗЛС)
- Во 25 ЕЛС, градоначалниците немаат овластени раководни службеници за водење на постапка и решавање во управни работи, како и потпишување акти (член 50, став 2 од ЗЛС)
- 14 ЕЛС немаат организирано, а 5 ЕЛС немаат одговорено на прашањето дали ЕЛС има организирано општински инспекторати заради вршење на инспекциски надзор над работите од нејзината надлежност
- Во дури 41 ЕЛС општинските инспектори немаат стекнато лиценца согласно Законот за инспекциски надзор, на ова прашање не одговорија 11 ЕЛС.

- Во само 26 ЕЛС извештаите од спроведената внатрешна ревизија се доставуваат до Советот на општината.
- Само 54 ЕЛС водат збирка на објавените прописи која е достапна на општ увид (согласно член 62 став 6 од ЗЛС

IV.2. Истражување на јавното мислење

Анкета на јавното мислење – Со цел да се добијат податоци за перцепцијата на граѓаните за статусот на локалната самоуправа и испораката на услуги на локално ниво, се спроведе анката на јавното мислење во која се валидира наодите од анализа на документите, полу-структурираното интервју како фокус групите со РГ и дебатите со засегнатите страни во 8 региони во РСМ. Во истражувањето е користен повеќестепен стратификуван репрезентативен примерок на 1112 испитаници. Во анкетата беа опфатени, граѓани на возраст на 18 години и постари кои живеат во домаќинства на територијата на Република Северна Македонија. Изборот на испитаник во домаќинството се базира на принципот на прв следен роденден. Домаќинствата се дистрибуирани пропорционално во урбани и рурални населени места во сите 8 региони во РСМ. Првенствено популацијата е стратификувана во однос на 3 варијабли: етничка припадност, степен на урбанизација и регион. Дефинирани се категории според овие три клучи варијабли. Потоа, секоја општина во регионот е поделена на 4 подгрупи: етнички македонци и други етнички заедници во урбани и рурални населени места и етнички албанци во урбани и рурални населени места . Таргет бројот на интервјуа (1112) пропорционално е дистрибуиран според општините во секој регион врз база на стратификацијата на популацијата. Всушност, секоја ќелија е функција на таргет бројот на интервјуа (предвидената големина на примерокот), вкупната популација во Македонија и бројот на жители во соодветната субгрупа (Подетално за Анкетата за јавното мислење види VII.4.Анкета на јавното мислење и VII.5 извештај од испитувањето на перцепцијата на граѓаните за работата на општината)

Наоди од анализата на јавното мислење

- Само една петина од испитаниците/испитаничките се согласуваат со изјавата дека граѓаните на локално ниво се информирани за активностите и плановите за работа на општината.
- Испитаниците/испитаничките за работата на општината се информираат преку традиционалните медиуми (36%) и веб страницата на општината (21%).
- 54% од испитаниците/испитаничките се запознаени со формите на граѓанско учество.

- 5% од испитаниците/испитаничките, поднеле барање за слободен пристап до информации од јавен карактер до општинската администрација.
- За две третини од испитаниците/испитаничките, информации кои задолжително би требало да бидат објавени на веб страната на општината се оние кои се однесуваат на проектите што се имплементираат во општината.
- Присуство на седница на Советот на општина истакнале 5% од испитаниците/испитаничките.
- Потврдно дека учествувале на Собир на граѓани одговориле 1/5 од испитаниците/испитаничките.
- Според резултатите на анкетата на јавното мислење на Референдум организиран од општината партиципирале 13% од испитаниците/испитаничките.
- Искуство во поднесување а претставка или предлог до општината изразиле 8% или 91 испитаник/испитаничка.
- 93% граѓани/граѓанки одговориле негативно во врска со нивното консултирање со локалната самоуправа.
- Една четвртина од граѓаните/граѓанките изразиле мотивираност за вклучување, наспроти две третини немотивирани граѓани/граѓанки кои не би се вклучиле поактивно во работи од општински интерес
- Од испитаниците/испитаничките кои живеат во општини каде најмалку една етничка заедница е со процент од 20% или повеќе, 23% знаат дека во нивната општина постои Комисија за односи меѓу заедниците. Од нив 77% (66 испитаници/испитанички) изјавиле дека се задоволни од работата на комисијата
- Од 378 испитаници/испитанички, жители на општини во кои функционира КОМЗ, 17% или 64 испитаници/испитанички, изјавиле дека во нивната општина НЕ постои КОМЗ, 60% не знаат дали во нивната општина постои таква комисија.
- Без оглед на тоа дали во нивната општина е формирана КОМЗ или не, 16% одговориле дека таа постои и 69% се задоволни од нејзината работа.
- 38% од испитаниците/испитаничките знаат кој е претседателот на нивната месна /урбана заедница додека над половина од испитаниците (56%) воопшто не се информирани.
- 39% сметаат дека месната/урбана заедница работи ефикасно, додека една третина од граѓаните не можат да ја проценат ефикасноста на нејзиното работење.
- Половина од испитаниците/испитаничките сметаат дека има потреба од организирање на општински канцеларии за давање на административни услуги и на други места освен во седиштето на општината
- Испитаниците/испитаничките од руралните делови од земјата во поголем обем сметаат дека има потреба од организирање на општински канцеларии за давање на административни услуги и на други места освен во седиштето на општината (рурални 58%;

урбан 48%).

- Оценување на ефикасноста во работењето за:
    - Градоначалникот 53%
    - Советот 44%
    - Општинската администрација, 44%
    - Општинските инспекциски служби 39%

IV.3. Регионални консултативни дебати и полу-структурирани интервјуа

Регионални дебати

Со цел прибирање на квалитетни информации за спроведувањето на Законот од засегнатите страни кои биле вклучени во дизајнирање на законската рамка и спроведување на истата беа организирани регионални дебати во кои беа вклучени институционални и неинституционални чинители во 8-те плански региони со цел да се добие перцепција од општините (урбани/рурални), локалната заедница за прашањата и тесните грла кои произлегуваат од квалитетот на одредбите или не спроведувањето на законот за локалната самоуправа.

Завршниот консултативен настан се организира со градоначалниците на општините и градот Скопје, а со цел валидирање на наодите од прашалникот и анкетата на јавното мислење.

Во 5-те регионални дебати учествуваа повеќе од 160 претставници на институции на централно и локално ниво, граѓански организации, меѓународни владини и невладини организации.

Полу структурирани интервјуа

Полуструктурираните интервјуа како инструмент се спроведоа со доносителите на одлуки, односно, институциите кои имаат обврска да го спроведат Законот со цел по добивање детални информации за духот на одредбите како и визијата како понатаму 18 години по донесувањето на овој закон. Интервјуата беа многу корисни и во функција на собирање на квалитативни податоци за искуството во спроведувањето на Законот, проблемите, предизвиците и успесите во тој процес и резултатите од имплементацијата на ЗЛС.

Полуструктурираните интервјуа беа спроведени со претставници на МЛС, ЗЕЛС, ДИЛС и општините Боговиње, Неготино, Брвеница и Гостивар.

Наоди од регионалните дебати и полу- структурираните интервјуа:

Во регионалните дебати и во полуструктираните интервјуа се отворија и прашања кои не се директно поврзани со одредбите кои се предмет на ОСР но сепак прашањата кои се отворија се релевантни и нивното адресирање несомнено би имало позитивен ефект врз областите кои се предмет на оценка и затоа се инкорпорирани во овој дел на извештајот на ОСР.

Оска 1. Транспарентност партиципација и отчетност

- Има простор за подобрување на транспарентноста и консултативниот процес во ЕЛС, кој се спроведува ад хок, и следствено резултира со различни практики и процеси кои не се усогласени.
- Потребен е проактивен пристап до разните засегнати страни во локалната заедница, бидејќи според учесниците граѓаните, ГО, бизнис секторот не доволно ги користат механизмите за консултација и учество во процесот на донесување на одлуки на локално ниво.
- Евидентно е дека администрација во ЕЛС не секогаш има доволно ресурси и знаење и вештини да ги спроведе механизмите на транспарентност и консултација.
- Важен услов за обезбедување на транспарентност на ЕЛС е задолжително објавување на сите документи и информации кои што произлегуваат од работата на ЕЛС.
- Учесниците/учесничките сметат дека преку ВЕБ страниците, ЕЛС обезбедуваат делумна транспарентност, но минимална отчетност, со многу ограничени можности за двонасочна комуникација и без можност за консултација на граѓаните. Нема целосна прегледност на услугите што ги обезбедуваат, а објавените формулари не можат да се доставуваат по електронски пат.
- Учесниците/учесничките во регионалните дебати сметат дека воедначувањето на ВЕБ страниците на ЕЛС со воведување на минимум стандарди за транспарентност ќе помогне во подобрувањето на активната транспарентност, и истата може да се обезбеди преку донесување на подзаконски акт донесен од МИОА во соработка со ЕЛС и ЗЕЛС во кој што ќе бидат нотирани информациите, начинот на нивно објавување и динамиката на ажурирање.
- Иако, инструментите за консултации предвидени во ЕЛС не доволно се користат, учесниците/учесничките во повеќето дебати ја нагласија успешната примена на буџетските и програмските форуми кои се дел од Статутите на општините. И следствено, ако овој механизам го положил тестот на применливост, ја нагласија потребата истиот да биде инкорпориран во одредбите на ЗЛС.
- Интерактивната комуникацијата со граѓаните главно се сведува на апликација Пријави проблем (проект финансиран од Усаид), контакт со градоначалникот и Средба со градоначалникот додека советот и советниците се изоставени од овој процес.

- Неопходна е логистичка поддршка за советниците во реализирање на нивната функција како претставници на локалната заедница. Советниците непропорционално малку добиваат простор во веб страните на ЕЛС, во некои од веб страните граѓаните немаат пристап до основни информации за советникот, број на тел. и е-маил за контакт. Фрапантен е наодот дека во повеќето општини нема просторија за советниците што е condicio sine qua non за успешна реализација на нивната функција.
- Учесниците/учесничките во регионалните дебати и полу-структурираните интервјуа укажаа не недоследноста на законската регулатива поврзано со механизмот Референдум. Имено, со законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните/граѓанките не е доследен во однос на националните и локалните иницијативи за референдум. За распишување референдум на државно ниво, потребни се 150.000 потписи од граѓаните/граѓанките со право на глас, што претставува помалку од 10% од регистрираните гласачи/гласачки на територијата на државата, додека за референдум на ниво на единиците на локалната самоуправа се пропишани потписи од 20% регистрираните гласачи/гласачки. Високот праг е основна причина за малиот број успешни иницијативи. Следствено, учесниците/учесничките сметаа дека прагот на успешност на референдум е повисок од колку за избор на доносители на одлуки (претседател на СРМ, пратеници, градоначалник, советници) каде всушност, со исклучок за избор на претседател (40%) и нема законски цензус за успешност.
- Советите за заштита на потрошувачи беа непознаница за повеќето учесници/учеснички во регионалните дебати, истите не беа основани во општините во кои беа реализирани полу-структурираните интервјуа. Во таа насока беа и размислувањата за потребата од заживување на овој инструмент. Следствено, учесниците/учесничките сметат дека овие тела нема да функционираат без логистичка поддршка од општинската администрација, и затоа е неопходно е да се назначи координатор/координаторка на советот за заштита на потрошувачите, како и да се обезбедат финансиски средства за нивната работа, да се обучат членовите на советот за нивната функција. Паралелно, имаше консензус за потребата за промена на називот на оваа тело бидејќи не содејствува со функцијата на оваа тело.
- Месните и урбаните заедници (МУЗ) се важна алка на партиципативниот процес, во некои ЕЛС МУЗ се вклучуваат во процесот на јавни политики преку организирање на состаноци, преку годишни програми, доставување на предлози и ставови за прашања за непосредно и секојдневно значење за локалната заедница. Паралелно, беше нагласена добрата практика на учеството на МУЗ во буџетскиот процес и предлог програмите од специфичните сектори.
- Сепак МУЗ се соочуваат со бројни предизвици кои се резултат на неадекватната правна рамка, недостатокот на финансиски средства како и апатичноста односно немањето иницијативи од месните и урбаните заедници.

- Според учесниците/учесничките на регионалните дебати, и полу-структураните интервјуа status quo-то на формите на месните самоуправи е неодржливо. Иако немаше консензус помеѓу учесниците/учесничките како понатаму, дали да се врати правниот субјективитет или не, учесниците/учесничките сметаа дека месните заедници од минатиот систем се успешна приказна која мора да заживее во иднина, првенствено со зголемување на капацитетот и логистичката поддршка со ново законско решение со цел да се поттикне не само процесот на учество на граѓаните туку и МСУ да биде партнер во испораката на услуги во ЕЛС.

Оска 2: Надлежности

- Според учесниците/учесничките на регионалните дебати, евидентен е фактот дека малите ЕЛС немаат капаците за реализација на надлежностите согласно член 22 од ЗЛС.
- Следствено сметат дека треба да се размисли за воведување на политипен моден на локална самоуправа, со поделба по број на жители, преку ќе се дефинираат задолжителни и факултативни надлежности врз основа на број на жители
- Учесниците/учесничките сметат дека со новиот модел треба да се воведе задолжителна МОС за општините кои немаат човечки ресурси и финансиски капацитет да се носат со надлежностите согласно член 22 од ЗЛС:
- Учесниците сметат дека надлежностите не се јасни и дека постои потреба од допрецизирање на истите
- Од интервјуата произлезе предлогот за самоиницијативно откажување од надлежноста, кое не постои како инструмент во одредите на ЗЛС и материјалните закони.
- Постои евидентен недостаток на кадри во општинските инспекторати, исто така во општините каде има таков кадар се покажа дека се подложени на притисок од разни засегнати страни во локалната заедница. Учесниците/учесничките предлагаат нов институционален инженеринг на организирање на инспекторатот во ниво на регионални инспекторати, т.е инспекцискиот надзор да се организира на ниво на региони, во општините каде нема капацитет самостојно да се организира ова служба.
- Како и во оската 1, недостатокот на казнени и прекршочни одредби според учесниците/учесничките влијае врз пристапот на ЕЛС во извршување на надлежностите согласно член 22 од ЗЛС.
- Консултираните засегнати страни сметат дека одредбите на ЗЛС е не го рефлектираат специфичниот карактер на Градот Скопје и општините во градот Скопје.

Оска 3. Механизми за соработка и надзор над работата на органите на општината

- Според учесниците/учесничките на консултативните дебати и интервјуа недостасува платформа на консултации пред и по донесување на законската рамка помеѓу органите на централата власт и ЕЛС. Следствено, неопходно воведување на дополнителен чекор на задолжителна консултација со ЕЛС пред донесување на материјалните закони со кои директно или индиректно се воведуваат надлежности и обврски за ЕЛС.
- Консултираните страни се залагаат за изградба на платформа на вертикална за подобрување на вертикалната интер-операбилност помеѓу стручните служби во владата/министерствата со стручните служби во ЕЛС.
- Провејува ставот дека МОС е нефункционален механизам поради недостатокот на поддршка од МЛС и долготрајните административни процедури кои траат со месеци.
- Во консултативните настани беше нагласена потребата за регулирање на статусот на ЗЕЛС со посебен со Закон како што пропишува и став 3 од член 81 од ЗЛС.
- Надзор (член 70, став 2 од Законот) е комплексна област која опфаќа надзорот над законитоста на работата на органите на општината , контрола на материјалното и финансиското работење од страна на Министерството за финансии, надворешната ревизија од ДЗР. Државниот инспекторат за локална самоуправа формиран при Министерството за локална самоуправа е главно надзорно тело за мониторинг на законитоста на општинските активности, ресорните министерства остануваат вклучени во некој вид мониторинг и надзор поврзан со нивната специфична надлежност (особено поврзано со преносот на надлежности, како што се актуелното управување со земјиште, транспорт, образование итн.). Овие паралелни патеки имплицираат висок број на соговорници за општините и според учесниците потребна е координација и концентрација на надзорот во едно надзорно тело.
- Исто така, беше нагласена потребата за пропишување на прекршочни и казнени одредби за непочитување на одредбите кои го регулираат надзорот и механизмите за соработка.

Оска 4: Организација и работа на органите на општината

- Кохабитацијата Градоначалник-Совет која е резултат изборниот модел е еден од најголемите предизвици во организацијата и работата на органите на општината.
- Беше нагласена потребата од зајакнување на Советот со :
    - Професионализација на функцијата на Претседателот на Совет
    - Претседателот на Советот да раководи со општинската администрација надлежна за поддршка на работата на Советот.
    - Да се зајакне капацитетот на Советниците со цел да се подобри придонесот на Советот како законодавно тело во локалните јавни политики.
    - Измена на Изборниот законик, со утврдени минимум критериуми, изборниот процес да се реализира со моделот отворени листи
    - Задолжителни обуки за Советниците за нивната улога и функција

- Намалување на бројот на советници, бидејќи квалитетот на придонесот не ја оправдува ова бројка која е значителен товар за локалниот буџет и даночните обврзници.

- Општинската администрација нема доволен капацитет да се носи со товарот на надлежностите кои произлегуваат од член 22 од ЗЛС, во голем број општини недостасуваат овластени инспектори.
- Да се воведе обврска за формирање на заедничка администрација кога 2 или повеќе општини во период од 6 месеци не се во состојба да вршат надлежност или функција
- Недостасуваат одредби за политичка одговорност на Градоначалникот, во случај ако не предложи буџет во законскиот рок, не распише избори за членови на Совет на месните и урбаните заедници и др.

IV.4. Анализа на правната регулатива, плански документи, меѓународни документи, извештаи и анализи релевантни за ОСР

IV.4.1. Правна регулатива и плански документи

Устав на РСМ

Уставот на Република Северна Македонија, како највисок правен акт, меѓу основните слободи и права на човекот и граѓанинот, го предвидел правото на слободен пристап до информациите на сите нивоа. Во член 16 се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации, без ограничување, што подразбира пристап и до информациите за работата на органите на локалната самоуправа.

И локалната самоуправа во Република Македонија е уставна категорија. Таа е една од темелните вредности на уставниот поредок (член 8, алинеа 9). Вака определената локална самоуправа добива статус на основна демократска институција.

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер

Со донесувањето на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер [3] се обезбеди правна рамка преку која се уредуваат правата на граѓаните за пристап до информации, како и правото да остварат влијание за сите прашања од локално значење.

Со овој закон се уредуваат условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагаат органите на државната власт и други установи и институции утврдени со закон, органите на општините, на градот

[3] Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на РМ, " бр.13/2006, 86/2008, 6/10, 42/14, 148/15)

Скопје и на општините во градот Скопје, јавните установи и служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања и дејност од јавен интерес, утврдени со закон. Со овој закон се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации, и им се овозможува на физичките и правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

Согласно членот 3 од Законот, слободен пристап до информации имаат сите физички и правни лица, без дискриминација по било кој основ (вера, пол, политичка припадност и слично).

Покрај со законот утврдената можност за пристап до конкретна информација од јавен карактер, во член 8 се дефинирани обврските на имателот на информации во однос на информирањето на јавноста за:

- основните податоци за контакт со имателот на информацијата, назив, адреса, телефонски број, број на факс, е-маил адреса и адреса на веб страницата;
- начинот на поднесување на барањето за пристап до информации;
- како начин на информирање на јавноста за својата работа, имателите на информации е потребно да ги објават законските и подзаконските акти на официјалната веб страница на институцијата; 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.

Закон за заштита на личните податоци

Законот за заштита на личните податоци [4] всушност овозможува правото на слободен пристап до информации од јавен карактер да се користи без ограничување освен ако станува збор за личен податок. Согласно овој Закон .''Личен податок'' е секоја информација која се однесува на идентификувано физичко лице или физичко лице кое може да се идентификува, а лице кое може да се идентификува е лице чиј идентитет може да се утврди директно или индиректно, посебно врз основа на матичен број на граѓанинот или врз основа на едно или повеќе обележја специфични за неговиот физички, физиолошки, ментален, економски, културен или социјален идентитет; “Обработка на личните податоци” меѓу другото значи и објавување или на друг начин правење достапни на личните податоци, под следните услови:

[4] Закон за заштита на личните податоци („Службен весник на РСМ, ” бр.7/2005)

По претходно добиена согласност на субјектот на лични податоци; за извршување на договор во кој субјектот на лични податоци е договорна страна или на барање на субјектот на лични податоци, пред негово пристапување кон договорот; за исполнување на законска обврска на контролорот; за заштита на животот или суштинските интереси на субјектот на лични податоци; за извршување на работи од јавен интерес или на службено овластување на контролорот или на трето лице на кое му се откриени податоците или за исполнување на легитимните интереси на контролорот, трето лице или лице на кое податоците му се откриени, освен ако слободите и правата на субјектот на лични податоци не преовладуваат над таквите интереси.

Закон за користење на податоците од јавниот сектор

`Законот за користење на податоците од јавниот сектор[5] утврдува не можност туку обврска на органите и институциите од јавниот сектор за јавно објавување на податоците кои ги создаваат во остварувањето на своите надлежности согласно со закон, со цел да овозможат користење на тие податоци од страна на правни или физички лица за создавање на нови информации, содржини, апликации или услуги.

Во однос на јавниот сектор, Законот го прецизира опфатот на органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања утврдени со закон; „Податоци од јавен сектор" се податоците кои органите и институциите од јавниот сектор ги создаваат во текот на работењето согласно со законските надлежности;

Законот инсистира на „Компјутерски обработлив формат" што значи формат на документ структуриран на начин на кој софтверските апликации можат лесно да го идентификуваат, препознаат и да извлечат конкретни податоци од него, вклучително и посебните делови на податокот и нивната внатрешна структура и овозможува негово автоматско процесирање; како и на „Отворен формат" што значи податок кој не е зависен од платформата и е достапен на јавноста без никакви ограничувања со кои би се попречило користењето на податокот. Согласно Законот, користењето на податоците од јавниот сектор е слободно. Законот (член 14-член 20) предвидува широк опфат на прекршочни мерки за раководното лице на органот, односно институцијата, доколку не постапува согласно конкретните одредби од овој закон кои што се однесуваат на објавувањето и на користењето на отворените податоци.

Закон за рамномерен регионален развој

[5] Закон за користење на податоците од јавниот сектор („Службен весник на РСМ, " бр. 27/2014)

Со Законот за рамномерен регионален развој[6], донесен во 2007 година како одговор на политиката на моноцентричен и невоедначен развој на државата, се воспоставени осум плански региони кои што се поклопуваат со статистичките региони на НУТС III[7] ниво според номенклатурата на Еуростат[8]. Законот за рамномерен регионален развој ја поставува институционалната рамка одговорна за спроведување на регионалниот развој, носителите на развојните политики, како и главната цел на спроведувањето на оваа политика: рамномерен и одржлив развој на целата територија на државата, заснован врз моделот на полицентричен развој; намалување на диспаритетите меѓу и во рамките на планските региони и подигнување на квалитетот на животот на сите граѓани.

Согласно член 9, став 5, од Законот за рамномерен регионален развој, во подготовката на планските документи за регионален развој задолжително се консултираат засегнатите страни на национално и на локално ниво. Во член 19, став 6 и 7 е наведено дека на седниците на Советот за развој на планскиот регион задолжително се покануваат претставници од бизнис секторот, високообразовни институции и здруженија од планскиот регион во зависност од областа која ја покриваат, а во работата на советот можат да учествуваат и стручни лица од областа на регионален развој. Во член 20 став 1 меѓу другите работи е определено и дека Советот на планскиот регион обезбедува координација на активностите на единиците на локалната самоуправа, здруженијата, државните агенции и институции во рамките на регионот кои дејствуваат во областа на регионалниот развој, како и иницирање разгледување на прашања поврзани со регионалниот развој за кои е неопходна координација меѓу единиците на локалната самоуправа и партнери од приватниот и граѓанскиот сектор.

Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020

Актуелната Програма за локален развој и децентрализација 2015-2020 година, во рамките на Приоритетната оска 1: Добро управување и развој на институционална рамка за интегриран локален раст и развој, посебен фокус става на подобрувањето на испораката на локалните услуги, финансиската одржливост на општините и транспарентноста и отчетноста во нивното работење. Поаѓајќи од констатацијата дека силни и кредибилни локални јавни институции можат да придонесат за просперитет на Република Македонија и интеграција во Европската Унија, Програмата ги акцентира активностите со кои се поддржува трансформацијата на локална администрација ориентирана кон граѓаните и приватниот сектор, и која е оспособена во целост да се инкорпорира во европскиот административен простор.
Во таа смисла заложбите од овој програмски приоритет треба да резултираат и со

[6] Закон за рамномерен регионален развој „Службен Весник на РСМ,, бр. 63/07,187/13, 43/14 , 215/15 и 64/2018
[7] Статистички територијални единици
[8] Генерален директорат на ЕК одговорен за обезбедување на статististички информации

- Поттикнување на поефикасна партиципација на граѓаните во процесот на планирање и одлучување на локално ниво, преку:
  - Развој на капацитетите на локалната администрација за примена на механизми за проактивна комуникација со граѓаните и обезбедување на нивно континуирано учество во процесот на одлучувањето за прашања од локално значење;
  - Воведување на формални процедури за т.н. „партиципативно буџетирање“ на локално ниво и информирање околу трошењето на јавните финансиски средства на локално ниво;
  - Соодветно буџетирање на партиципативниот процес од страна на општините;
  - Поттикнување на механизмите за информирање на граѓаните, особено за прашања поврзани со испораката на услугите кои ги обезбедува општината, нивните права од социјална заштита и вработувањето, обврските при остварување на правото на легализација на диградби, и слично;
  - Поттикнување на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење.
  - Поттикнување на работата на консултативните тела на советот (комисиите за односи меѓу заедниците и советот на потрошувачи);

Национална стратегија за изедначување на правата на лицата со инвалидност 2010-2018

Помеѓу другото, според оваа Стратегија[9], институциите се обврзани да спроведат и да обезбедат пристап до информациите и комуникациите за сите лица со попореченост како и да развијат механизми за достапност до информации и комуникации на овие лица. Во таа насока дел од институционалниот механизам кој е обврзан да ги промени бизнис процесите согласно со потребите на лицата со попреченост се и ЕЛС.

IV.4.2. Меѓународни документи

Европска повелба за локална самоуправа

Покрај националната правна рамка, во правниот систем исто толку значајни се и меѓународни документи кои што се ратификувани од Собранието на Република Северна Македонија и имаат сила на закон.

Европската повелба за локална самоуправа усвоена од Комитетот на министри на Советот на Европа во 1985, Собранието на РМ ја ратификува на 06.06.1997 година, а стапи на сила на 01.10.1997 година.

Преамбулата на Повелбата недвосмислено го истакнува виталното значење на локалната самоуправа за демократијата и потребата од непосредно остварување на правото на граѓаните

[9] Национална стратегија за изедначување на правата на лицата со инвалидност 2010-2018 http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/FINALNA%20Revidirana%20Nacionalna%20Strategija.pdf

да одлучуваат за јавните работи, демократското формирање на локалните органи, располагањето со висок степен на автономија, како и постоењето на финансиски и други претпоставки за ефикасно остварување на локалната самоуправа.

Европската повелба не се осврнува директно на транспарентноста. Подетално се занимава со можноста за учество на граѓаните, со тоа што во членот 3 јасно е кажано дека правото на локалните власти да раководат со јавните работи не ги дерогира собирот на граѓани, референдумот или некој друг облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето.

Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт[10]

Дополнителниот протокол има за цел во рамките на Повелбата за локална самоуправа да го внесе правото на секој поединец да учествува во работата на локална власт.[11]
Протоколот пропишува дека државите треба да преземат мерки за поддршка на учеството, или конкретно да се обезбеди воспоставување на :

- *Постапки за вклучување на граѓаните во консултативни процеси, локални референдуми и петиции а, онаму каде локалната власт има многу жители и/или опфаќа голема територија, мерки за вклучување на граѓаните на ниво кое е поблиску до нив;*
- *Постапки за пристап, согласно уставниот поредок и меѓународните правни обврски на Страната, до официјални документи што ги имаат локалните власти;*
- *Мерки за задоволување на потребите на категории лица кои се соочуваат со одредени пречки за учество; и*
- *Механизми и постапки за решавање и одговарање на претставки и сугестии во врска со функционирањето на локалните власти и локалните јавни услуги;*
- *...да се користат информации и комуникациски технологии за унапредување и остварување на правото на учество утврдено во овој Протокол."*

Конвенцијата на Обединети Нации за правата на лицата со попреченост

Во 2011 година, Собранието на СРМ ја ратификуваше Конвенцијата на Обединети Нации за правата на лицата со попреченост. Целта на оваа Конвенција е унапредување, заштита и

[10] Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт Службен весник на РСМ, бр. 130/ 15
[11] Коментар кон Протоколот: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/207.htm

обезбедување на целосното и еднакво уживањето на сите човекови права и основни слободи на лицата со инвалидност, како и унапредување на почитувањето на нивното вродено достоинство. Нашата држава има обврска да ги спроведува одредбите од Конвенцијата, во таа насока согласно Член 9 ,, земјите учеснички преземаат соодветни мерки за да им обезбедат на лицата со попреченост пристап, на еднаква основа со другите, до просторната околина, транспорт, информации и комуникации, вклучувајќи и до информатичките и комуникациските технологии и системи, како и до други капацитети и услуги отворени или обезбедени за јавноста, во урбаните и во руралните области."

IV.4.3. Извештаи, анализи и истражувања

Согласно истражувањето на Мисијата на ОБСЕ во Скопје ,,Учество на граѓани во носење на одлуки на локално ниво,, [12], најчести пречки за поголемо граѓанско учество се комбинација на следните тесни грла: недостатокот на меѓусебна доверба меѓу граѓаните и локалната самоуправа, ограничен пристап до информации за граѓаните, недостаток на мотивација и заложби за соработка (на обете страни), ограничено знаење и свесност помеѓу граѓаните за своите права и одговорност, недостаток на вештини, култура на учество и искуство, нереални очекувања од процесот, забуна помеѓу учествување во одлучувањето и конкретното одлучувачко тело, недостаток на ресурси, ограничени вештини и капацитети на локалната самоуправа да посредува во учеството.

Според Извештајот за транспарентност на буџетскиот процес на ЕЛС, подготвен од Центарот за економски анализи (ЦЕА), постои значителен простор за унапредување на транспарентноста на ЕЛС но, исто така постојат значителни бариери кои ја ослабуваат врската и комуникацијата помеѓу локалната власт и граѓаните. Извештајот, го нотира фактот дека законската регулатива остава можност, но не ги обврзува општините за целосно обелоденување на информациите и документите поврзани со процесот на јавните политики, Следствено, согласно извештајот евидентен е диспаритетот помеѓу ЕЛС во начинот како го адресираат прашањето на транспарентност. Следствено, некои општини се уште немаат функционални официјални веб страници, некои се еднојазични и ако согласно законската регулатива треба да бидат на повеќе јазици. Исто така, според горенаведениот извештај голем број на општини немаат контакт информации за советниците на советот на општината, не ги објавуваат дневните редови или пак дискусиите од седниците на совет, а често присуствата на Совет на граѓаните се проследени со процедури за одобрување на присуство.[13]

---

[12] Мисија на ОБСЕ во Скопје. „Учество на граѓани во носење на одлуки на локално ниво". Види повеќе на: https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/231361?download=true

[13] ЦЕА,,Транспарентност на буџетскиот процес кај општините во Македонија Документ за политики:Наоди од следењето на транспарентност на буџетскиот процес кај единиците на локална самоуправа во

Според Аналитичкиот извештај за процесот на децентрализација[14] подготвен од Мисијата на ОБСЕ во Скопје, повеќето општини користат ад хок пристап во учество на граѓаните во процесот на донесување на одлуки без етаблирани внатрешни норми на регулација.
Извештајот помеѓу другото ја нагласува потребата од ,,силен,, општински совет, со високо ниво на знаење и вештини, како и со неопходна поддршка од општинската администрација како за организацијата и работата за време на седниците, така и за добивањето на дополнителни информации од различните организациони единици во општината, кога е потребно.

Согласно истражувањето на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС)[15], „вклучувањето во процесите на донесување одлуки којашто е законска обврска за општините (преку Законот за референдум и Законот за локална самоуправа) е регулирано со пишана постапка во само 47 % од општините. Според истото истражување, во однос на законската можност за организирање јавни трибини, анкети и барање предлози од граѓаните, 88% одговориле дека советот на општината, односно градоначалникот, во процесите на подготовка на локални политики ја користат можноста дадена во Законот за локална самоуправа да организираат јавни трибини, спроведуваат анкети или побараат предлози од граѓаните. Сепак, само 33% од граѓанските организациите кои биле дел од истражувањето одговориле дека биле вклучени во некој од овие процеси.“

Согласно анализата на Центарот за управување со промени[16], „предвидените форми на граѓанско учество во креирањето на локалните јавни политики, утврдени во Законот за локалната самоуправа, генерално слабо се користат, а наедно покажуваат и општ тренд на намалување, со исклучок на спроведените референдуми по прашањето за изградба на рудници на територијата на неколку општини.

Македонија и препораки за унапредување,, Види повеќе на https://cea.org.mk/documents/Transparentnost%20na%20bp%20kaj%20opshtinit%20FINAL%20MK.pdf

[14] Мисија на ОБСЕ во Скопје ,,Аналитички извештај за процесот на децентрализација Види повеќе на https://www.osce.org/resources/publications?page=7&filters=im_taxonomy_vid_1%3A%2818%29

[15] МЦМС. „Преглед на законската рамка и практики за соработка и вклучување на граѓанските организации во донесување одлуки на локално ниво“. Види повеќе на: http://ww.w.mcms.mk/images/docs/2011/pregled-na-zakonska-ramka-i-praktiki-za-sorabotka.pdf

[16] Центар за управување со промени. „Дали единиците на локалната самоуправа ги исполнуваат стандардите за добро управување?“ 2017. Види повеќе на: http://www.cup.org.mk/publications/Sumaren%20izveshtaj_MKD.pdf

Согласно истражувањето на Форум - Центар за стратегиски истражувања и документација[17], законодавецот, намерно или случајно, ги маргинализирал месните и урбаните заедници и локалната самоуправа ја свел на само едно ниво – на ниво на единици на локалната самоуправа – општини.

Според студијата на Центарот за управување со промени ,, Документ за јавни политики за непосредно учество на граѓаните во одлучувањето на локално ниво [18] законските одредби кои пропишуваат дека е потребно висок процент граѓани да бидат потпишани за поддршка на граѓански иницијативи и други облици на непосредна демократија се основниот ,,проблем на демотивација за активизам или недоволна верба во можноста граѓаните да влијаат врз одлуките на властите,,

Согласно наодите од ,,Студијата за постоечките е-услуги на локално ниво и потребите и можностите за воведување на нови е-услуги,,[19] подобрувањето на е-услугите мора да се базира на холистички модел, со формулирање на интегрална национална политика (стратегија) за постепена дигитализација на локалните услуги но само врз основа на реална дијагноза за достапноста на економски, финансиски и човечки ресурси во општините, и за нивните потреби од ИКТ инфраструктура, стручен персонал, финансиски и други средства неопходни за постигнување на целите. Истовремено оваа политика (стратегија)треба да биде активно насочена кон промовирање на пристап до е-услуги за сите граѓани без исклучок.

Студијата ,,Како да се подобри работата на месната самоуправа во Македонија,, [20] нотира дека со постојниот Закон за локалната самоуправа и со сегашниот статус, месните и урбаните заедници ,, претставуваат само самар на кој локалното население со години ги товари своите проблеми, а месната самоуправа поради немање никакви финансиски средства и не решениот статус, не може да ги реши,,.

---

[17] Форум ЦСИД, ,Како да се подобри работата на месната самоуправа во Македонија. Види повеќе на: https://weber-cep.s3.amazonaws.com/:resource_document/resource_document_88/Mesni_zaednici.pdf?1507906700

[18] Форум ЦСИД ,, Документ за јавни политики за непосредно учество на граѓаните во одлучувањето на локално ниво Види повеќе на http://forum-csrd.org.mk

[19]УНДП- МЛС ,,Студија за постоечките е-услуги на локално ниво и потребите и можностите за воведување на нови е-услуги,, http://mls.gov.mk/images/publications/local_eservices/Local%20e-Services%20Study_MK.pdf

[20] Форум ЦСИД ,,Како да се подобри работата на месната самоуправа во Македонија,, Види повеќе на: http://forum-csrd.org.mk/wp-content/uploads/2017/01/Publikacija-Forum-Mk-i-En-Alb-final_Reduced.pdf

Според ,,Прирачникот за за промовирање на принципите на демократско управување во советите на единиците на локалната самоуправа,,[21] подготвен од Мисијата на ОБСЕ во Скопје, ,,досегашното искуство со формирање и функционирање на иницијативи за меѓуопштинска соработка во земјата потврдува дека потенцијалите во оваа област сè уште не се доволно искористени. Во иднина централната власт и општините мора поактивно да се вклучат во поддршка на иницијативите за продлабочување на меѓуопштинската соработка како значаен облик за поквалитетна испорака на локалните услуги,,.

Согласно истражувањето на Здружение за промоција и развој на инклузивно општество инклузива Куманово, ,, Извештај за пристапност на лица со попреченост на интернет страни на општините во Источниот регион на Македонија,,[22] форматот и содржината на веб страниците на ЕЛС не се прикладни односно прегледни за лицата со попреченост, во таа насока, во извештајот се препорачува ,,содржината која се објавува на веб страните треба да е на лесно разбирлив јазик, соодветно придружена со сликовит приказ како и користење на визуелен/видео приказ на истата.

Извештајот на Комисијата за локална самоуправа на Собранието на Република Северна Македонија[23] констатира дека недостасува јасна законска регулатива и непрецизност и недореченост на одредбите од Законот за локална самоуправа што се однесуваат на Комисијата за односи меѓу заедницата (КОМЗ) и дека е евидентен расчекорот помеѓу законот и праксата на КОМЗ.

V. ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

Генерална оценка за 4-те оски

За може да се оцени успехот на регулативата основно е да се дефинира почетната или појдовната основа која би била почетна точка да се оцени спроведувањето на Законот. Информациите од оваа природа за овој закон недостасуваат имајќи во предвид дека Законот е донесен во 2002 .

---

[21] Мисија на ОБСЕ во Скопје,,Прирачник за за промовирање на принципите на демократско управување во советите на единиците на локалната самоуправа,, Види повеќе на: https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/413075?download=true

[22] Здружение за промоција и развој на инклузивно општество инклузива Куманово, ,, Извештај за пристапност на лица со попреченост на интернет страни на општините во Источниот регион на Македонија,,[22] Види повеќе на http://inkluziva.mk/wp-content/uploads/2018/12/Izvestaj-za-pristapnost-na-web-strani-final.pdf

[23] Извештај на Комисијата за локална самоуправа на Собранието на Република Северна Македонија, на Третата седница одржана на 30 октомври и 19 декември 2019 во која е одржана јавна расправа на тема: Спроведување на Законот за локална самоуправа во однос на работата на Комиссите за односи меѓу заедниците на локално ниво (членови 41 и 55) (Бр/28-5634/6)

Алатките на транспарентност, партиципација и отчетност не е можно да се реализираат ако нема политичка волја и финансиски средства. Провејува размислување дека поддршката за овие инструменти е оставена на волјата на донаторската заедница и недостасува напор да се превеземе одговорност за овие инструменти од локалните чинители. Повеќето активности за изградба на капацитетите на партиципативните тела, или етаблирање на инструменти на директно учество (форуми) се финансирани од меѓународните организации. Во таа насока, загрижувачко е нивото на зависност на општините да спроведат алатки за транспарентност, партиципација и отчетност од финансиската поддршка од меѓународните организации.

Според ОСР како најголем проблем се идентификува недоволниот капацитет кај поголем број од општините да одговорат на надлежностите согласно член 22 од ЗЛС. Провејуваат различни размислувања за причините: од монотипниот модел, недостатокот на финансиски средства што е резултат на пристапот на фискалната децентрализација, па се до недостатокот на капацитети на ЕЛС да управуваат со локалните финансии.

Во однос на механизмите на координација и надзор може да се заклучи дека недостасуваат етаблирани процеси односно платформа за редовна координација помеѓу централната власт и ЕЛС во сите фази на јавните политики - од дизајнирање на законските решенија, стратешки планови, методологии, па се до нивното спроведување.

Во однос на организацијата на органите на општината, праксата покажува во случаи на кохабитација меѓу Совет - Градоначалник дека недореченоста на одредбите на ЗЛС доведува до застој на работата на ЕЛС. Во таа насока, 17 години по донесување на ЗЛС се доволен временски период да се идентификуваат тесните грла и да се интервенира со дорегулирање и допрецизирање на законските одредби.

V.1 Оска: 1 ТРАНСПАРЕНТНОСТ, ПАРТИЦИПАЦИЈА И ОТЧЕТНОСТ

V.1.1. *Оценка на процесот на спроведување на одредбите*

Транспарентност и отчетност

За да може да се оцени успехот на регулативата основно е да се дефинира почетната точка за да се оцени спроведувањето. За жал бидејќи ЗЛС е донесен во 2002, недостасуваат информации од оваа природа за овој закон.

Истражувањето спроведено за потребите на оваа оценка забележа недостатоци за подготовка на законската рамка и неопходната институционална поддршка за спроведување на одредбите од оската 1.

Националните документи ја констатираат потребата од зајакнување на капацитетите на единиците на локалната самоуправа за добро управување, пред се во делот на транспарентноста и отчетноста, како и обезбедување на е-услуги.

Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020 ги акцентира активностите со кои се поддржува трансформацијата на локална администрација ориентирана кон граѓаните и приватниот сектор, и која е оспособена во целост за да се инкорпорира во европскиот административен простор. Во овој контекст се очекуваше имплементацијата на Програмата да резултира и со развој на капацитетите на локалната администрација за примена на механизми за проактивна комуникација со граѓаните и обезбедување на нивно континуирано учество во процесот на одлучувањето за прашања од локално значење, како и информирање за трошењето на јавните финансиски средства на локално ниво.

Сегашната пракса на спроведување на одредбите на транспарентност е делумно конзистентна, неусогласена и зависи од волјата на доносителите на одлуки на локално ниво. Како поткрепа на оваа констатација е наодот дека дури 50% од општините немаат интерни правила за транспарентност во нивната општина. Овие податоци се во корелација и со перцепциите на граѓаните според која 37% од испитаниците не се согласуваат дека граѓаните се информирани за активностите и плановите за работа во општината, како и од заклучоците од регионалните дебати и полуструктурираните интервјуа.

Врз основана ова, може да се заклучи дека недоволно се исполнети административните, институционалните и буџетските предуслови за доследно спроведување на одредбите во областа транспарентност и отчетност.

Недостасува развој на правна рамка во насока на утврдување на очекувањата и обврските од ЕЛС. Евидентен е фактот дека пристапот laisess faire е неодржлив поради големиот диспаритет во ресурси и капацитет на ЕЛС. Во таа насока е потребно е дорегурилирање на оваа област со подзаконски акти со кои би се дефинирале минимум стандарди кои би биле реални за исполнување и за општина Куманово но и за општина Пласница.

Паралелно, се нотира и дека недостасува институционална рамка на поддршка на следење на реализација на одредбите на законот.

Очигледна е потребата за промена на ЗЛС, регулирање на оваа прашање со подзаконски акт, во кој помеѓу другото би се дефинирале стандарди на изглед на веб страната, како и 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).

Оценката на спроведувањето на законот ја нагласува потребата од реорганизација на содржините на веб локациите за да се обезбеди лесна достапност за различните типови на корисници следејќи го како цел правилото на 3 клика кое наведува дека секоја информација на веб локацијата корисникот треба да ја најде со правење на максимум три кликнувања.

Поедноставување на почетните веб страници е потребено со цел да се зголеми прегледноста и ефикасноста во пронаоѓање на информацијата која корисниците ја бараат.

Следствено, потребно е да се работи на идентификување на институционалната рамка која би била одговорна за следење на процесот но и платформа за поддршка и координација општинската администрација која е одговорна за почитување на минимум стандардите на транспарентност.

Од ОСР произлегува дека има евидентен расчекор помеѓу решенијата од овој закон, кој датира во 2002, со новите трендови кои првенствено се засноват на ИКТ во областа транспарентност, партиципација и отчетност. Како илустрација, во член 39, став 4 е содржана одредба дека „денот, часот и местото на одржувањето на седниците на советот, како и предлогот на дневниот ред по кој ќе се работи, задолжително се објавуваат најдоцна седум дена пред денот на одржувањето на седницата, на начин утврден со статутот." Со цел да се поттикне јавност во работењето на советот и можност за информирано учество на граѓаните во донесувањето одлуки, овој став не треба да се повикува само на објавување на информациите за седниците на начин утврден со статутот, туку да вклучи и задолжително објавување на веб страницата на општината и евентуално преку други канали за јавно информирање.

Истовремено, при ова се има предвид Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и Законот за користење на податоците од јавниот сектор со кои се предвидува проактивно објавување на информации од надлежност на институциите и создавање и чување податоци во компјутерски обработлив формат, со јасна 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) како и да се обезбеди визуелизација на отворените податоци (пр. Граѓански буџет) со цел да се обезбеди лесен и брз начин на примање на информацијата, како и нејзина споредливост.

Според ОСР, одредени законски решенија се пречка во спроведувањето на одредбите на партиципација и отчетност. Во регионалните дебати и полу-структурираните интервјуа беше нотиран проблемот на колизија помеѓу одредбата на ЗЛС за транспарентност на работата на Советот со одредбите на Законот за јавни набавки. Во таа насока, обврската за пренос на седниците на Советот во живо во многу општини се оневозможува имајќи го во предвид член 8 ст.1 ал 2 од Законот за јавни набавки според кој, истиот закон не се однесува на купување, развој, продукција и копродукција на програмски материјали од независни продукциски куќи или од страна на радио и телевизиски куќи со што се забранува склучување на договори со приватни локални медиуми. Имајќи во предвид фактот дека тие се единствени чинители кои имаат технички капацитет да реализираат пренос во живо во многу ЕЛС нема да може да се пренесуваат во живо седниците на Советот.

ОСР нотира недореченост на одредбите во насока на покривање на принципот на инклузивност во пристапот до информации. кој е веќе инкорпориран во другите позитивни законски прописи и плански документи[24] донесени по 2005 година со посебен осврт на родовата еднаквост (согласно Законот за еднакви можности помеѓу жените и мажите) и пристапот на информации на лицата со инвалидност кои според ОСР се дискриминирани и поради физичките бариери во објектите но и поради неприкладноста (аудио и видео) на веб страниците на ЕЛС, нотиран во извештајот на здружението Инклузива за пристапноста на веб страните на ЕЛС за лицата посебни потреби.

Со ОСР се констатира дека недостатокот на прекршочни и казнени одредби на Законот е пречка за спроведувањето на овие одредби. Следствено, потребно е да се зајакне одговорноста на ЕЛС во спроведување на обврските на транспарентност преку воведување на прекршочни одредби во ЗЛС.

Од истражувањето на ОСР се нотира дека во одделни материјални закони[25], за ЕЛС произлегуваат обврски за водење на регистри или пак евиденции во различни области. На овој начин ЕЛС имаат обврска да обезбедуваат многу важни и корисни податоци кои што произлегуваат од нивните надлежности и работа и кои што можат многу да послужат во креирањето на локалните политики во одредени области. Исто така пристапот до овие податоци на граѓаните ќе им овозможи подетален увид во одредени состојби во општината што имаат директно или индиректно влијание на квалитетот на живеење и ќе го поттикне нивното учество. Пристапот до детални информации во одредени области ќе го поттикне и активизмот кај граѓанскиот сектор кој што на овој начин самостојно ќе може да ги констатира и преку проекти да работи на решавање на проблемите во општината. Треба да се има во предвид и корисноста за бизнис секторот кој може да биде поттикнат самостојно или преку јавно приватно партнерство да придонесе за сопствениот и за развојот на локалната заедница. Со оглед дека овие податоци произлегуваат од работата на единиците на локалната самоуправа, не постои никакво ограничување за нивно јавно објавување, освен во случаите кога има ограничувања кои што произлегуваат од Законот за заштита на личните податоци. Иманентна е потребата да се

[24] Национална стратегија за изедначување на правата на лицата со инвалидност 2010-2018 http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/FINALNA%20Revidirana%20Nacionalna%20Strategija.pdf

[25] Пример: Регистар на загадувачи (Член 41, Закон за животната средина) Катастар за животната средина (Член 41 , Закон за животната средина),Градски регистар на Б-интегрирани еколошки дозволи(Став 5, Член 126, Закон за животната средина), Катастар на создавачите на бучава во животната средина (Член 35, Закон за заштита од бучава во животната средина) Објавување на стратешките карти за бучава и акционите планови за бучава, како и известување за други мерки за заштита од бучавата (Член 36, Закон за заштита од бучава во животната средина) Информативен систем на локално ниво, со кој се обезбедува собирање и презентирање на податоци за општата состојба во врска со управувањето со неопасниот отпад (член 113 од Законот за управување со отпад) Катастар на создавачите на отпад (член 116 од Законот за управување со отпад) и др..

дополнат одредбите на ЗЛС во насока на утврдување на обврска на информирање на локалната заедница за информации, регистри, евиденции, кои произлегуваат од материјалните закони.

Референдум

ОСР заклучува дека има недоследност на законската регулатива поврзана со механизмот Референдум. Имено, Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните не е доследен во однос на националните и локалните иницијативи за референдум. За распишување референдум на државно ниво, потребни се 150.000 потписи од граѓаните со право на глас, што претставува помалку од 10% од регистрираните гласачи на територијата на државата, додека за референдум на ниво на единиците на локалната самоуправа се пропишани потписи од 20% од регистрираните гласачи. Високот праг е основна причина за малиот број успешни иницијативи. Од истражувањето во ОСР произлегува дека прагот на успешност на референдум е повисок отколку за избор на доносители на одлуки (претседател на СРМ, пратеници, градоначалник, советници) каде всушност, со исклучок за избор на претседател (40%) и нема законски цензус за успешност.

ОСР нотира неадекватно спроведување на овој механизам поради високиот цензус и смета дека треба да се намали цензусот од 20% за распишување на референдум по иницијатива на граѓани.

Граѓанска иницијатива

ОСР нотира висок цензус за граѓанската иницијатива и предлага намалување на цензусот од 10% за граѓанска иницијатива.

Член 26, став 2 посочува дека граѓанска иницијатива не може да се поднесе за кадровски и финансиски прашања. Имајќи предвид дека иницијативите на граѓаните логично најчесто се поврзани со финансиски прашања, односно како се троши општинскиот буџет, останува нејасно зошто финансиските прашања се исклучени и за нив не може да се поведе граѓанска иницијатива. Ова е особено проблем, бидејќи според Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, граѓанската иницијатива на локално ниво се смета за покрената ако најмалку 10% од граѓаните запишани во изводот од избирачкиот список на општината со свои потписи ја поддржале иницијативата. Со оглед на големината на овој процент, не би требало да се ставаат исклучоци (кадровски и финансиски прашања) од можноста за покренување граѓанска иницијатива.

Собир на граѓани

Анализата нотира висок цензус од 10% за Собир на граѓани по иницијатива на граѓани.

Член 27, став 3 утврдува дека „органите на општината се должни во рок од 90 дена да ги разгледаат заклучоците донесени на собирот на граѓаните и да ги земат предвид при одлучувањето и донесувањето мерки по прашањата на кои се однесуваат, како и да ги информираат граѓаните за своите одлуки.“

Со цел да се зајакне врската меѓу граѓаните кои биле активни на собирот и нивните избрани претставници во Советот и градоначалникот/градоначалничката, покрај информирањето на граѓаните за своите одлуки, органите на општината треба да достават и образложен одговор кои заклучоци се прифатени, но и зошто одредени заклучоци на собирот не биле прифатени и информацијата јавно да ја објават на својата веб страница и преку други средства за информирање на јавноста.

Анализата покажува дека во многу ЕЛС со поддршка на меѓународната донаторска заедница се воведени механизми на консултација на локалната заедница кои се покажале како исклучително успешни. Следствено, механизмите како што се: форуми на заедниците и буџетските форуми веќе се институционализирани во статутите на одреден број на општини. Имајќи го во овој факт во предвид може да се размисли и за институционализирање на овој механизам и во ЗЛС како дополнителен инструмент на консултации.

Партиципативни тела во процесот на донесување на одлуки на локално ниво

Евидентен е фактот дека партиципативните тела предвидени во законската рамка немаат капацитети да ги реализираат законски предвидените обврски. Ова е резултат првенствено поради формулирањето на одредбите кои не ги обврзуваат ЕЛС да формираат партиципативни тела, иако истражувањто покажа дека и граѓаните и ГО сметат дека тие се важна алка за подобрување на квалитетот на јавните политики на локално ниво.

Оваа констатација е поткрепена и со Програмата за одржлив развој и децентрализација 2015-2020 и акцискиот план во кој се дефинирани посебни мерки и активности во функција на подобрување на ефектот на овие партиципативни тела во локалната заедница со посебен осврт на учеството на етничките групи во процесот на донесување на одлуки.

Совет за заштита на потрошувачите

Советите за заштита на потрошувачи беа непознаница за повеќето учесници во регионалните дебати, истите не беа основани во општините во кои беа реализирани полу-структурираните интервјуа. Но од истражувањето произлегува потребата од заживување на овој инструмент. Според ОСР, Советите треба да бидат задолжителни тела, со неопходна логистичка и финансиска поддршка. За поткрепа на горенаведеното, спред истражувањето за потребите на

ОСР само во 4 ЕЛС советите за заштита на потрошувачите имаат усвоено годишни програми за работата, додека само во 2 ЕЛС е обезбеден буџет за нивната работа. Овој податок укажува на недостатокот на институционална поддршка за заживување на ова партиципативно тело.

Називот „Совет за заштита на потрошувачите“ не содејствува со функцијата на советот која е поврзана со разгледување на прашања и утврдување предлози коишто се однесуваат на квалитетот на услугите на јавните служби на општината.

Комисија за односи меѓу заедниците (КОМЗ)

Според направената ОСР има недостаток на јасна законска регулатива и недореченост на одредбите на ЗЛС што се однесуваат на Комисите за односи меѓу заедниците. Од спроведената ОСР се заклучува дека недоволно утврдените критериуми за постапката на избор се основна пречка на функционирањето на КОМЗ. Различните пристапи за избор со кои правно се овозможува КОМЗ да избираат избираат/именуваат советници, вработени во општинската администрација, јавните служби и претпријатија во општината е во спротивност со духот и функцијата на оваа партиципативно тело. Во таа насока, потребно е правно да се регулира прашањето на избор и неспоивост на функцијата член на КОМЗ со функцијата член на Совет, вработен во општинската администрација, јавните служби и претпријатија основани од општината. Овој заклучок се поткрепува и со Извештајот на комисијата за локална самоуправа на Собранието на РСМ.

Месни и урбани заедници

Месните и урбаните заедници (МУЗ) се важна алка на партиципативниот процес, во некои ЕЛС, МУЗ се вклучуваат преку организирање на состаноци, преку годишни програми, доставување на предлози и ставови за прашања за непосредно и секојдневно значење за локалната заедница. Паралелно, беше нагласено како добра практика и учеството на МУЗ во буџетскиот процес и предлог програмите од специфичните сектори.

Сепак МУЗ се соочуваат со бројни предизвици кои се резултат на несоодветна примена на постојната правна рамка, недостатокот на финансиски средства како и немањето иницијативи од месните и урбаните заедници.

Иако немаше консензус помеѓу засегнатите страни во оидност на тоа дали да се врати правниот субјективитет или не, засегнатите страни се согласуваат дека месните заедници од минатиот систем се успешна приказна која мора да заживее во иднина, првенствено со зголемување на капацитетот и логистичката поддршка со ново законско решение со цел да се поттикне не само процесот на учество на граѓаните преку МУЗ, туку МУЗ да биде партнер во испораката на локални услуги во заедницата.

V.1.2. *Оценка на влијанието од спроведувањето на одредбите*

Транспарентност

Имајќи го во предвид фактот дека проблемите со спроведувањето на одредбите се рефлектираат и во влијанието на овие одредби во пракса, следствено и наодите но и заклучоците и препораките се донекаде идентични (повеќе за препораките во VI. од Извештајот).

Во насока на валидирање на влијанието на одредбите кои ја регулираат транспарентноста од посебна важност беа перцепциите на граѓаните, видувањата на граѓанските организации и вкрстувања на истите со податоците и видувањата со донесителите на одлуки на централно и локално ниво. Најважни инструменти за валидирање на влијанието беа анкетата за јавното мислење и регионалните консултативни средби.

Со квалитативната анализа се валидираа ставовите и перцепциите на граѓаните за процесот на спроведување и влијаните на одредбите за информирање на јавноста (член 8) и Јавност на работата на Советот (член 42), а тоа е дека спроведувањето на одредбите на транспарентност се спроведува ад хок некохерентно и влијанието врз граѓаните е минимално бидејќи недостасува предвидливост и мерливост на алатките на транспарентност.

За подобрување на транспарентноста првенствено е потребно да се обезбедат финансиски средства, да се подобри законската рамка и да се овозможат обуки на администрацијата.

Граѓаните (анкета на јавното мислење) сметат дека треба да се организираат почести средби со граѓаните и објавување на информациите во веб страната на општината за да се подобри влијанието на одредбите на ЗЛС.

Според наодите од анкетата на јавното мислење, 54% од граѓаните се запознаени со формите на граѓанско учество во кои се вбројуваат референдум, собир на граѓани, граѓански иницијативи итн. Но од друга страна, граѓаните не се задоволни од обемот и квалитетот на информации кои се објавуваат, и овој факт е последица на диспаритетот помеѓу ЕЛС, односно, недостатокот на минимум стандарди за транспарентност. Во таа насока, за две третини од граѓаните, информациите кои задолжително би требало да бидат објавени на веб страницата на општината се оние кои се однесуваат на проектите што се имплементираат во општината а кои во голем дел на општини не се објавуваат.

Со ОСР се нотира дека присуството на граѓаните во работата на Советот и учеството во консултативниот процес е незадоволително. Од истражувањето произлегува дека само 5% од испитаниците присуствувале на работата на Советот, само 20% учествувале на собир на граѓани и само 8% поднеле претставка или предлог до општината. Токму овие испитаници беа

дополнително прашани дали добиле повратна информација или одговор на претставката. Над 58% се изјасниле позитивно додека 38% или 35 граѓани, воопшто не добиле никаков одговор по претставката од општината.

Мотивираноста на самите граѓани, самоиницијативно да се вклучат поактивно во работите од општински/јавен интерес на локално ниво, не е голема. Околу една четвртина од испитаните граѓани изразиле мотивираност за вклучување наспроти две третини немотивирани граѓани кои не би се вклучиле поактивно во работи од општински интерес.

Учесниците во консултативните настани ги потврдија наодите од анкетата на јавното мислење и анкетата со општините дека облиците на учество на граѓаните недоволно се користат од општините но и ако истите се спроведуваат нема интерес од граѓаните односно локалната заедница. Според учесниците на консултативните настани постои недостаток на доверба во институциите од една страна но и ограничена свесност и знаење на граѓаните за овие облици на директно учество во процесот на донесување на одлуки на локално ниво. Истовремено, беше нагласен и проблемот со недостатокот на човечки ресурси со адекватни вештини да спроведат облици на учество на граѓаните во ЕЛС.

Со ОСР се нотира дека недостатокот на ИКТ алатки за интерактивна комуникацијата со граѓаните е причина за ограниченото влијание. Се констатира дека во повеќето општини постојат ИКТ апликации „Пријави проблем" (проект финансиран од УСАИД), но нема механизми за вклучување на советниците, општинската администрација, како инструменти за мерење на задоволството со квалитетот на локалните услуги, која е qondicio sine qua non за оценка на влијанието.

Советниците непропорционално малку добиваат простор во веб страниците на ЕЛС, во некои од веб страниците граѓаните немаат пристап до основни информации за советникот, број на тел. и е-маил за контакт. Исто така, во повеќето општини нема работна просторија за Претседателот на советот и советниците. Неопходна е логистичка поддршка за советниците во реализирање на нивната функција како претставници на локалната заедница.

Со ОСР се констатира дека лицата со попреченост секојдневно се соочуваат со различни бариери во вид на пристапност и достапност до информации од јавен карактер во локалната заедница: пристап и користење на јавните објекти, користењето на услуги, пристап до веб-содржини на општинските веб страници и слично.

Согласно наодите од анкетата со општините, предвидените форми на граѓанско учество во креирањето на локалните јавни политики, утврдени во Законот за локалната самоуправа, недоволно се користат и следствено имаат делумно влијание во процесот на јавни политики на локално ниво. Според анкетата на јавното мислење, бројот на предложени граѓански иницијативи по барање на граѓани во 2016 година е 11, во 2017 година 16, а во 2018 година 13. Бројот на реализирани собири на граѓани по барање на граѓани во 2016 година е 13, во 2017 година 17, а во 2018 година 19. Бројот на референдуми организирани во 2016 е 2, во 2017 се организирани 7, и во 2018 година се организирани 3 референдуми.

Врз основа на анализата, може да се заклучи дека член 28 во кој се регулира прашањето за референдумот и кој утврдува праг од 20% е висок праг за иницирање на овој инструмент и следствено е бариера за спроведување и со тоа придонесува истиот да не се материјализира од локалната заедница.

Врз основа на анализата, може да се заклучи дека член 26 во кој се регулира прашањето за граѓанската иницијатива и кој утврдува праг од 10 % е висок праг за иницирање на овој инструмент и следствено е бариера за спроведување и со тоа придонесува истиот да не се материјализира од локалната заедница.

Член 26, став 2 посочува дека граѓанска иницијатива не може да се поднесе за кадровски и финансиски прашања. Имајќи предвид дека иницијативите на граѓаните логично најчесто се поврзани со финансиски прашања, односно како се троши општинскиот буџет, останува нејасно зошто финансиските прашања се исклучени и за нив не може да се поведе граѓанска иницијатива.

Врз основа на анализата, може да се заклучи дека член 27 во кој се регулира прашањето за собир на граѓани и кој утврдува праг од 10 % е висок праг за иницирање на овој инструмент и следствено е бариера за спроведување и со тоа придонесува истиот да не се материјализира од локалната заедница.

Од анализата произлегува дека не постои етаблиран процес на отчетност и повратна информација кои се резултатите на учеството на граѓаните во консултативните настани. Евидентна е потребата да се зајакне врската меѓу граѓаните кои биле активни на собирот и нивните избрани претставници во Советот и градоначалникот, кои покрај информирањето на граѓаните за своите одлуки, органите на општината треба да достават и образложен одговор кои заклучоци се прифатени, но и зошто одредени заклучоци на собирот не биле прифатени и информацијата јавно да ја објават на својата веб страница и преку други средства за информирање на јавноста.

Со ОСР се нотира дека наодите и препораките кои се во функција на подобрување на квалитетот на одредбите како и изградбата на институционалната рамка за следење и поддршка се неопходен предуслов за подобрување на влијанието на овие инструменти.

Совет за заштита на потрошувачите

Со ОСР влијанието на Советот за заштита на потрошувачите се оценува како незначително. Според истражувањето, 36 ЕЛС немаат формирано Совет за заштита на потрошувачи согласно со одредбите на ЗЛС, само во 4 ЕЛС се усвоени годишни програми за работата на Советот за заштита на потрошувачите и од истите само во 2 ЕЛС се обезбедени

средства за работа во буџетот на ЕЛС. Според анализата може да се заклучи дека и во однос на спроведувањето и во однос на влијанието Советот за заштита на потрошувачи го нема ефектот согласно целите дефинирани во член 56 од ЗЛС. Апсолутното мнозинство на општини немаат функционални Совети за потрошувачи но и во оние општини каде истите де *јуре* функционираат не можеше да се идентификуваат примери и практики на влијание на ова тело во подобрувањето на квалитетот на испорака на локалните услуги. Како причини за нефункционирањето на советот за заштита на потрошувачите во консултативниот процес беа наведени: недостатокот на обука на членовите на советот за заштита на потрошувачите за извршување на функцијата, недоволна политичка поддршка за промоција на ова тело од страна на доносителите на одлуки во ЕЛС, недостатокот на финансиски средства и немањето логистичка и административна поддршка од општинската администрација неопходна за реализација на функцијата на советот за заштита на потрошувачи согласно член 56 од ЗЛС.

Називот на Советот не содејствува со функцијата бидејќи асоцира на услуги и производи од приватниот сектор.

Со ОСР се нотира дека недостасува платформа за хоризонтална и вертикална поддршка на оваа тело, во функција на следење, менторство, споделување на добри практики.

Комисија за односи меѓу заедниците (КОМЗ)

Влијанието на КОМЗ се оценува како незначително. Според ОСР постои евидентен расчекор меѓу законот и функционирањето на КОМЗ. КОМЗ немаат доволно ресурси, односно недостасува финансиска, административна и техничка поддршка неопходна за спроведување на нивната функција, имаат погрешно дефинирана улога и надлежности во однос на општинските совети, што води до нивно недоволно користење на овој механизам. Одредбата за КОМЗ го нема антиципираното влијание на вистинско партиципативно тело кое активно учествува во решавање на проблемите на заедницата.

Следствено според наодите на истражувањето: 88% од ЕЛС каде се формирани КОМЗ немаат предлози во последните три години. Исто така, апсолутното мнозинство на КОМЗ немаат годишна програма и буџет за реализација на програмата.

Со ОСР се нотира дека недостасува платформа за хоризонтална и вертикална поддршка на оваа тело, во функција на следење, менторство, споделување на добри практики на КОМЗ.

Месни и урбани заедници

За разлика од другите партиципативни тела, се констатира поголемо влијание на месните и урбаните заедници (МУЗ). Според анкетата на јавното мислење, во 64 ЕЛС се вклучени во процесот на идентификување и одредување на приоритетите на општината., 38% од испитаниците знаат кој е претседателот на нивната месна /урбана заедница и 39% сметаат дека

месната/урбана заедница работи ефикасно, што поголем процент споредбено со КОМЗ и советот за заштита на потрошувачите. Овие наоди се валидираат и од наодите на анкетата со општините според која 56 општини имаат усвоено акт за работата на облиците на месната самоуправа. Мнозинството општини ги вклучуваат облиците на месната самоуправа во утврдување на приоритетите на општината. Но сепак консултираните страни сметат дека има потешкотии во функционирањето на МУЗ. Следствено, 38% од општините сметат дека правната рамка за месните и урбаните заедници е неадекватна. Интересен е податокот дека 28% сметат дека проблемот на МУЗ не е правната рамка туку недостатокот на иницијативи од месните и урбаните заедници.

Влијанието би се подобрило ако би се подобрило нивото на транспарентност на ЕЛС. Според ОСР, дури 50 ЕЛС на нивната веб страница немаат информации за претседателите на месните-урбаните заедници.

Прашањето на месните заедници можеби е едно од најважните и најкомплексните прашања кое е директно поврзано во проблемот на учество на граѓаните во процесот на јавните политики и е основна алка за демократизација на локалната заедница. Месните заедници исто така можат да бидат основна платформа за расправа за урбанистичките планови, потребата од комунална инфраструктура, буџетот и партиципативниот буџет, како и грижата за ранливите категории во локалната заедница но најважно да послужат како платформа за комуникација помеѓу припадниците на разни етнички заедници. Истовремено, постојат многу аргументи за самоодржливост и рационализација на одредени општински служби кои можат да бидат на располагање на граѓаните преку месните заедници. Во некои општини постојат функционални месни заедници додека во други нивната улога е незначителна. Потребно е униформно решавање на проблемот со урбаните односно месните заедници во Република Северна Македонија. И акциониот план за спроведување на Програмата одржлив развој и децентрализација 2015-2020 утврдува мерки активности со цел усогласување на капацитетите на МС на ниво на ЕЛС. Согласно оценката, постоечкиот пристап доведува до маргинализација на месните и урбаните заедници. Поради изгубениот правен статус, немање жиро-сметка и основни финансиски средства за работа, кои до 1995 година беа атрибути на месните заедници (дотогаш постоеше само еден термин за месна самоуправа), денес секоја месна или урбана заедница се снаоѓа во правниот лавиринт како знае и умее за да обезбеди каква-таква одржливост и ја нема виталноста и проактивноста која беше атрибут на претходниот модел.

V.2. Оска 2: НАДЛЕЖНОСТ

V.2.1. *Оценка на процесот на спроведување на одредбите*

Во оската надлежност предмет на анализа е усогласеноста на секторските/материјалните закони со член 22 од Законот, одредбите за делегираната надлежност (член 23, 24) и спроведувањето на овие одредби во пракса.

Исто така, во фокусот на оценка оваа оска е спроведувањето на ЗЛС, односно дали постојат евентуални проблеми во вршењето на надлежностите дефинирани во член 22 од ЗЛС.

Консултираните страни во рамките на спроведувањето на ОСР сметат дека надлежностите не се јасни и дека постои потреба од допрецизирање на истите

Иако ставот 3 од член 22 од ЗЛС, предвидува можност за политипно регулирање на надлежностите во материјалните закони, со исклучок на противпожарната заштита овој пристап не е спроведен во спроведувањето на надлежностите.

Можеби едно од најважните претпоставки за спроведувањето на надлежноста е капацитетот на планирање на општината во специфичната област. Од анализата на правната рамка произлегуваат обврски во планирањето односно. подготовка на плански документи во сите надлежности од член 22 од Законот. Во анкетата доставена до општините, се бараа информации дали истите имаат донесен плански документи согласно позитивната правна регулатива. Од наодите произлегува дека апсолутното мнозинство од општините немаат капацитет за стратешко планирање, односно немаат донесено плански документи согласно материјалните закони кои ги регулираат специфичните надлежности. Загрижувачки се податоците кои укажуваат дека во некои области како животната средина, комунална инфраструктура и други дури 80% до 85% од анкетираните општини немаат донесено плански документи предвидени согласно материјалните закони.

Со ОСР се нотира дека помалите општини немаат капацитет да се носат со товарот на надлежностите утврдени во системскиот закон но и во материјалните закони. Евидентен е диспаритетот помеѓу ЕЛС во секторската инфраструктура. Монотипниот модел на децентрализиција, симетричниот трансфер на надлежностите и асиметричните капацитети во однос на инфраструктурата и економските капацитети доведуваат до евидентен диспаритет во однос на капацитетот на општините да ги спроведат надлежностите согласно член 22 од ЗЛС.

Имено, моделот на монотипни општини каде сите ЕЛС имаат исти надлежности а се различни во поглед на нивната големина, површина и бројот на жители и најважно наследената инфраструктура е несоодветен, додека механизмите за намалување на диспаритетот не доволно и неадекватно се спроведуваат. Само како илустрација, општина Вевчани според бројот на жители со само 2433 жители и ги има сите надлежности како и општина Куманово која е најголема општина според бројот на жители со 105.484 жители. Во оваа насока евидентни се разликите односно можностите помеѓу општините во поглед на човечки капацитети, даночната база, поттикнување на инвестиции, концесиите и др.

ОСР нотира и неусогласеност на материјалните закони со член 22 од ЗЛС:

- Во членот 22, став 1, алинеја 4 од ЗЛС утврдени се 21 комунална дејност во надлежност на општините. Меѓутоа, дејностите кои се наведени како комунални дејности во Законот за локална самоуправа нецелосно се предмет на регулирање на 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 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 назначуваат кои од овие општини се надлежни за останатите 51 општина, што значи дека не сите општини имаат еднакви ингеренции за противпожарна заштита.
- Во членот 22 треба да биде додаден став кој ќе утврди дека за надлежности утврдени во точки 5, 7, 8 и 9 од ЗЛС (култура, социјална заштита и заштита на деца, образование и здравствена заштита), се обезбедуваат и распределуваат блок дотации од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите преку конкретни програми, согласно закон (Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа).

ОСР нотира дека ЗЛС во оваа оска не прави дистинкциија помеѓу градот Скопје и општините кои гравитираат во Скопје со другите општини во РСМ. Следствено, потребни се измени на одредбите на ЗЛС со кои ќе се рефлектира „специјалниот статус“ на градот Скопје и општините во градот.

Од консултативните настани произлезе заклучокот дека во областите култура, социјална заштита и заштита на деца, образование и здравствена заштита) методологиите за распределба на средства преку блок дотации не се соодветни и често има недостиг на средства, па оттука, потребна е ревизија на методологијата

V.2.2. *Оценка на влијанието од спроведувањето на одредбите*

Според ОСР малите ЕЛС немаат капацитет за реализација на надлежностите согласно член 22 од ЗЛС.

Ова констатација се базира врз наодите од истражувањето со засегнатите страни. Имено, апсолутното мнозинство на општините имаат проблеми во спроведување на надлежностите согласно член 22 од ЗЛС. Најголем број општини имаат сериозни проблеми во урбанистичкото планирање (33 општини), заштита на животната средина (28 општини), комунални дејности (18 општини), социјална заштита (17 општини), локален економски развој (15), заштита на децата (12 општини).Интересен е податокот дека воопшто не се реализира надлежноста во социјална заштита во 7 општини, заштита на децата во 6 општини, култура во 5 општини, 2 општини воопшто не ја извршуваат надлежноста во областа урбанистичко планирање .

Со ОСР се констатира дека МОС како инструмент за надминување на проблемот на недостатокот на административните капацитети не заживеа во доволна мера.

Претпоставка за реализација на надлежноста е и капацитетот на ЕЛС да продуцира плански документи во специфичните области. Врз основа на истражувањето 43 ЕЛС немаат стратешки план на општината, и стратегија за локален развој. 69 ЕЛС немаат програма за подобрување на квалитетот на амбиенталниот воздух, 28 ЕЛС немаат програма за управување со отпад, 60 ЕЛС немаат усвоено план за јавни инвестиции за развој на комуналната инфраструктура, 54 ЕЛС немаат програма за граѓаните со посебни потреби/ранливи категории. Овие податоци го покажуваат недостатокот на капацитетот на абсорпција на ЕЛС да менаџираат со надлежностите согласно член 22 од ЗЛС..

Една од најневралгичните точки во спроведување на надлежноста е недостатокот на надзорот од овластените општински инспекторати. Во таа насока, со Оценката се нотира потребата инспекцискиот надзор да се организира на ниво на плански региони, поради недостатокот на капацитети но и поради фактот што ваквиот пристап ќе го намали влијанието на градоначалникот врз работата на општинските овластени инспектори.

Со Оценката исто така се нотира потреба од казнени и прекршочни одредби за неспроведување на надлежноста согласно член 22 од ЗЛС.

V.3. Оска 3: МЕХАНИЗМИТЕ ЗА СОРАБОТКА И НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА

Ова оска се осврнува на оценка на одредбите кои се однесуваат на хоризонталната и вертикална соработка како и надзорот на органите на општината :
а) Механизми на хоризонтална и вертикална соработка (член 78-81)
б) Надзор на работата на органите на општината (член 69-73)

V.3.1. *Оценка на процесот на спроведување на одредбите*

Механизми на хоризонтална и вертикална соработка

Од посебен интерес тука се механизмите за консултација со централната власт, прашањата поврзани со локалната самоуправа, изготвувањето на просторниот план, трансферите и дотациите во области образование култура, социјална и детска заштита и противпожарна заштита. Во таа насока од особена важност е член 78 кој гласи ,, општините ќе бидат благовремено и соодветно консултирани во постапката на планирање и одлучување за прашања кои се однесуваат на нив. Член 79 ја утврдува можноста да Владата заради координација при планирањето, програмирањето и имплементацијата на политиките во одредени области или група на области, да склучува договори за соработка со една или повеќе општини во областите од заемен интерес. Член 80 ги дефинира областите на соработка помеѓу Владата и општините: ,,Владата соработува со општините за прашања што се од нивен интерес, и тоа за: - законите што се однесуваат на општините; - износот на општата дотација што треба да им се додели на општините во тековната календарска година и - изворите на финансирање на надлежностите. Став 2 од член 79 утврдува и обврска за подготвување на извештај кој се доставува до Собранието на Република Северна Македонија (став 3 од член 79).

Од Оценката произлегува дека дел од општините сметат дека не се консултирани за прашања од нивна надлежност. Следствено, 27 општини не се консултирани при изготвување на просторниот план на Републиката, 21 општини не се консултирани во врска со дотациите од централниот буџет, 36 општини не се консултирани за дотациите во области култура, 39 општини не се консултирани за дотациите во области социјална и детска заштита.

Со Оценката се нотира дека обврската од став 2, и 3 од член 79 не е спроведена, односно не е подготвен извештај за соработката помеѓу Владата и општините и нема практика доставување на ваков документ до Собранието на Република Северна Македонија.

Согласно искажаните ставови во рамките на спроведувањето на ОСР, ЗЕЛС како единствена инстанца која би ги претставувала ставовите на општините, во основа ги преставува

градоначалниците но не и ставовите на претставничкото тело-Советот на општината и во таа насока процесот на консултација треба да биде повеќестран со инволвирање на само на сите ЕЛС туку и органите не ЕЛС.

Надзор

Глава IX од ЗЛС го регулира надзорот над работата на органите на општината. Законот ги дефинира видовите и опфатот на надзорот врз органите над општината. Согласно, член 69 од ЗЛС, надзорот над работата на органите на општината во вршењето на нејзините надлежности го опфаќа надзорот над законитоста, и контрола и ревизија врз материјалното и финансиското работење. Согласно член 70, **н**адзорот над законитоста на прописите на општината врши министерството надлежно за вршење на работите на локалната самоуправа. Надзор над законитоста на работата на органите на општината вршат органите на државната управа. Контрола на материјалното и финансиското работење на општината врши Министерството за финансии. Додека, ревизија над материјалното и финансиското работење на општината врши Државниот завод за ревизија, согласно со Законот за државна ревизија.

Според истражувањето, 49 ЕЛС одговорија потврдно дека е реализиран надзор во областа основно образование, 18 ЕЛС во областа средно образование, 49 ЕЛС во областа урбанистичко планирање, 38 во областа заштита на животната средина, 42 ЕЛС во областа комунални дејности, 17 ЕЛС во областа локален економски развој. Исто така, интересен е податокот дека 57 ЕЛС одговориле потврдно на прашањето дали е спроведена контрола на материјалното и финансиско работење од страна на Министерството за финансии (член 70, став 3 од ЗЛС). Во дури 40 ЕЛС извештајот од спроведената надворешна ревизија над материјалното и финансиско работење на општината (член 70, став 4) не е доставен до советот на општината (Види Табела 8).

Треба да се истакне дека само во 4 општини по спроведениот надзор на законитоста на работата на органите на општината е одземена надлежноста од надлежниот орган на државната управа. Најчести случаи на одземање на надлежноста се во областите: образование и детска заштита.

Годишните извештаи на ДИЛС се објавуваат во веб страната на инспекцискиот совет но не и во веб страната на ДИЛС. ОСР предочува на неусогласеноста на ЗЛС со Законот за државниот инспекторат на локална самоуправа во насока на непрепознавањето на институцијата ДИЛС како надлежна институција за вршење на надзорот на законитоста.

Следствено, од консултативниот процес произлезе потребата да се допрецизира одредбата за дефинирање на пропис во член 62 и во поимникот во ЗЛС.

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).

Во член 70, став 2 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.

Во член 71, каде се дефинира надзорот над законитоста на прописите на општината, постои должност на градоначалникот во рок од 10 дена од денот на објавување на прописите на општината, истите да ги достави до Министерството за локална самоуправа (МЛС). Доколку МЛС смета дека прописот не е во согласност со Уставот и со закон, во рок од 45 дена од денот на доставувањето на прописот, донесува решение за запирање на примената на прописот, со кое ги образложува и причините за запирањето. Ваквата одредба го поставува МЛС или орган во негов состав (Државниот инспекторат за локална самоуправа) на позиција на меродавен толкувач на Уставот и законите, што е спротивно со Уставот, каде е дефинирано дека Уставниот суд ја штити уставноста, а Собранието дава автентично толкување на законите. Дополнително, ваквата одредба ја нарушува и автономијата на локалната во однос на централната власт и се коси со напорите за зајакнување на децентрализацијата.

Исто така, потребно е да се развие електронска платформа на поврзување на ДИЛС со ЕЛС за доставување на службените гласници по електронски формат со цел да се подобри ефикасноста работата на ДИЛС. Понатаму, потребно е да се предвидат прекршочни и казнени одредби за ЕЛС за непостапување по роковите утврдени во ЗЛС во однос на доставување на службените гласници до ДИЛС.

V.3.2. *Оценка на влијанието од спроведувањето на одредбите*

Механизми на хоризонтална и вертикална соработка

Со ОСР се нотира минимално влијание на одредбите од оваа оска бидејќи нема етаблирани процеси на консултација на ЕЛС со органите на централната власт пред донесување

на материјалните закони. Од направената оценка произлегува неопходноста од задолжителна консултации со ЕЛС пред донесување на материјалните закони. и почитување на законската обврска (член 79) за подготвување Извештај и доставување на истиот до Собранието на РСМ.

Самиот факт што 80‘% од ЕЛС немаат донесено плански документи согласно материјалните закони е доволен аргумент дека општините не се вклучени во дизајнирањето на јавните политики и дека истите не се резултат на анализа на реалните капацитети на разните чинители во областа планирање и спроведување.

Со ОСР се нотира дека недостасува систем на поддршка од стручните служби на надлежните министерства за да им се помогне на ЕЛС да ги спроведат политиките и одредбите во материјалните закони. поради што треба да се вложат напори во воспоставување на е-платформа за поддршка на стручни служби на владата/мин. со стручни служби во општината, а со цел да се подржат ЕЛС со менторство, обуки и споделување на добри практики.

Исто така неопходно е постоење на прекршочни и казнени одредби за непостапување поодредбите кои ги регулираат механизмите за вертикална и хоризонтална соработка.

Надзор

Во член 70, став 2 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.

Во член 71, каде се дефинира надзорот над законитоста на прописите на општината, постои должност на градоначалникот во рок од 10 дена од денот на објавување на прописите на општината, истите да ги достави до Министерството за локална самоуправа (МЛС). Доколку МЛС смета дека прописот не е во согласност со Уставот и со закон, во рок од 45 дена од денот на доставувањето на прописот, донесува решение за запирање на примената на прописот, со кое ги образложува и причините за запирањето.

Оваа надлежност со донесувањето на Законот за државниот инпекторат за локална сампуправа е пренесена како надлежност на Државниот инспекторат за локална самоуправа кој е орган во негов состав

Ваквата одредба го поставува МЛС односно Државниот инспекторат за локална самоуправа на позиција на меродавен толкувач на Уставот и законите, што е спротивно со Уставот, каде е дефинирано дека Уставниот суд ја штити уставноста, а Собранието дава автентично толкување на законите. Дополнително, ваквата одредба ја нарушува и автономијата на локалната во однос на централната власт и се коси со напорите за зајакнување на децентрализацијата. Оттука, МЛС и Државниот инспекторат за локална самоуправа не треба да

имаат можност да донесат решение за запирање на примената на прописот, туку да упатат мислење до општината во врска со прописот и да поднесат иницијатива пред Уставен суд, доколку општината не постапи согласно мислењето.

Со ОСР се утврдува дека само 5% од општините ги доставуваат службените гласници до ДИЛС во законски предвидениот рокови (10 дена по денот на објавување став 1 од член 71).[26] Од консултативниот процес произлегува потребата на анализа за ингеренциите на ДИЛЗ, бидејќи постојат два пристапи едниот рестриктивен кој цени дека ДИЛС треба да се фокусира само на оценка на законитоста на прописите, додека другиот пристап кој оценува дека опсегот на ДИЛС треба да го опфати и процесот на спроведување на прописите, во таа насока потребна е подетална анализа за функцијата и надлежностите и статусот на ДИЛС и релациите со МЛС во функција на спречување на преклопување и колизија на надлежностите помеѓу овие институции.

Со цел да се подобри ефикасноста работата на ДИЛС неопходно е воспоставување на електронска платформа на поврзување на ДИЛС со ЕЛС за доставување на службените гласници во електронски формат

Исто така неопходно е постоење на прекршочни и казнени одредби за ЕЛС за непостапување по роковите утврдени во ЗЛС во однос на доставување на службените гласници до ДИЛС.

V.4. Оска 4: ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА

Анализата во оваа оска се осврна на одредбите кои ја регулираат работата на Советот и Градоначалникот (член 31-54), одредбите кои ја регулираат работата на општинската администрација (член 57-61) и актите на органите на општината (член 62-63)

V.4.1 *Оценка на процесот на спроведување на одредбите*

Со ОСР се нотира проблемот на кохабитација[27], и потребата за законско регулирање на ситуации со цел да функционира општината.

За да се оневозможи евентуалниот застој на работата на Советот и општината во случаи на кохабитација, би требало да се иницира воведување функција Заменик градоначалник, за која се потребни дополнителни истражувања и дискусии.

Од консултативниот процес произлезе наодот дека функцијата Претседател на Советот на општината треба да биде професионализирана поради обемот на обврски и надлежности кои ги има советот.

Од консултативниот процес, исто така произлезе идејата да се намали бројот на советници, односно да се утврди поинаква методологија која би резултирала со помал број на советници во општините.

---

[26] Интервју со Директорот на ДИЛС, октомври 2020

[27] Кохабитација: Мнозинството во Советот припаѓа на една политичка партија/коалиција додека Градоначалникот на друга политичка партија/коалиција.

Во рамките на консултациите нагласена е потребата за задолжително присуство на овластениот предлагач во седниците на Советот.

Од анализата на прашалникот до општината произлегува дека само во 8 општини седниците не се свикуваат најмалку еднаш на три месеци согласно член 39, став 1 од ЗЛС. Дури 24 општини немаат утврдени причини за исклучување на присуството на јавноста на седниците на Советот. Само во 45 општини Градоначалникот има определено кој од членовите на Советот ќе го заменува во случај на спреченост или отстуство. Во 48 општини Градоначалникот има овластено раководен службеник/службеници за водење на постапка и решавање во управни работи како и потпишување акти согласно член 50 став 2 од ЗЛС .

Со Член 32, став 1 се утврдува дека „за разгледување на прашања и утврдување предлози од одредена област, советот од својот состав може да формира постојани и повремени комисии.“ , Како посебна обврска за комисија се наведува комисијата за односи меѓу заедниците во член 55, а нема посебна одредба за задолжително формирање на комисија за еднакви можности меѓу жените и мажите, што претставува законска обврска согласно Законот за еднакви можности меѓу жените и мажите (член 14, став 5: „единиците на локалната самоуправа се должни да формираат комисија за еднакви можности, како постојно тело со одлука на Советот при единицата на локалната самоуправа, а нејзиниот состав, надлежности, задачи и обврски се утврдуваат со статутот на единицата на локалната самоуправа.“)

Со ОСР се нотира потребата да се регулираат ситуациите во кои градоначалникот не ги објавува прописите во службено гласило и не поведува постапка пред Уставниот Суд за истите. Во такви ситуации прописите кои не се објавени не влегуваат во сила. По аналогија на законодавната власт во тие ситуации, ако по втор пат го усвои прописот Советот, истиот да биде објавен во службеното гласило на општината.

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.

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, и тоа:

- 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.

ОСР нотира дека општините немаат свои овластени инспектори за сите области за кои имаат изворна надлежност согласно ЗЛС и соодветните материјални прописи.. Доколку одредена општина нема услови или средства за реализација на ваквата обврска, тогаш е потребно да се пристапи кон меѓуопштинско организирање на инспекциски служби.

ОСР нотира дека во 41 ЕЛС општинските инспектори немаат стекнато лиценца согласно Законот за инспекциски надзор. На ова прашање не одговорија 11 ЕЛС. Според ОСР 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.

Член 58 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, оценувањетои 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.

ОСР ја нотира потребата да се инкорпорира во одредбите на Законот етаблиран процес на вклучување на заинтересираните страни (граѓани, граѓански организации, академска заедница, медиуми, професионални здруженија, деловен сектор и јавноста во целост)во подготовката на прописите, особено за локалните планови и стратегии. Следствено, според Член 62 ги дефинира прописите кои Советот може да ги донесе 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 (граѓани, граѓански организации, академска заедница, медиуми, професионални здруженија, деловен сектор и јавноста во целост)во подготовката на прописите, особено за локалните планови и стратегии.

Член 63 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.)

Според ОСР треба де се допрецизира член 75, став 4 со кој се уредува 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. Со оваа би спречила евентуална злоупотреба на одредбата со цел да се распушти советот и во ситуација кога Градоначалникот нема доставен буџет во законски предвидениот рок.

ОСР нотира недоследности во верификација на мандатот советник, според овој модел советниците го верификуваат мандатот на нов советник. ОСР предлага да се изменат законските одредби за верификација на мандатот на Советник, бидејќи постоечкиот модел во кој советниците го верификуваат мандатот на друг/нов може да доведе до блокада на процесот и работата на Советот.

V.4.2 *Оценка на влијанието од спроведувањето на одредбите*

Со оценката е нотирано дека, поради диспаритетот во однос на визибилноста, перцепцијата на граѓаните за градоначалникот е попозитивна во споредба со советот. Според одговорите на испитаниците поврзани со ефикасноста во работењето на градоначалникот, советот, администрацијата и општинските инспекциски се нотира најголема поддршка за градоначалникот (53%), потоа за Советот и општинската администрација, додека за општинските инспекциски служби 39% сметаат дека работат ефикасно наспроти 43% кои сметаат дека овие служби не работата ефикасно. Дури 19 % од испитаниците не се информирани за работата на инспекциските служби во општината.

Со ОСР исто така се нотира недостаток на логистичка поддршка за општинските совети. и потреба законски да се регулира административната поддршка за советот со утврдување обврска за општината да се основа сектор/одделение кое ќе биде под исклучива надлежност на Советот. т.е Претседателот на Советот да раководи со општинската администрација надлежна за поддршка на работата на Советот.

Со ОСР се утврдува дека механизмот „заедничка администрација„ недоволно се применува а со тоа и неговото влијание е ограничено. Потребно е да се дополни во насока на задолжитеелен механизам општините не може да вршат надлежност или функција.

Според ОСР потребно зајакнување на отчетноста на администрацијата пред граѓаните. Следствено, во член 60, 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. Потребно е да се нагласи и обврската за административно-техничка поддршка на членовите на Советот во врска со носење на квалитетни одлуки од областа на општинските надлежности. Ова е во насока на зајакнување на отчетноста на администрацијата пред граѓаните и на квалитетот на услугите кои таа ги испорачува, при што е потребно да се направи врска со член 29 од ЗЛС – претставки и предлози, каде е дефинирано дека секој граѓанин има право, поединечно или заедно со другите да доставува претставки и предлози за работата на органите на општината и општинската администрација и да добие образложен одговор.

Оценка е дека е потребно да се предвидат казнени и прекршочни одредби за градоначалникот и претседателот на советот на општината во случаите кога не се извршуваат утврдените обврски со Законот...(пр. Ако претседателот не свика седница по барање на 1/3 од советниците, обврска да донесат акт/пропис а не донесуваат, ако градоначалникот не ги објави прописите во службениот гласник на општината, ако овластениот предлагач не присуствува на седниците на советот).

VI. ПРЕПОРАКИ

Спроведувањето на ЗЛС зависи првенствено од капацитетот на ЕЛС да ги спроведат надлежностите согласно одредбите на законот но и од капацитетот и поставеноста на институциите од централната власт за поддршка и надзор над работата на ЕЛС. Имајќи ги во предвид овие постулати и на основа на анализата на собраните и презентирани податоци со оваа оценка на спроведувањето на ЗЛС се даваат следните препораки:

VI.1. Оска 1: ТРАНСПАРЕНТОСТ, ПАРТИЦИПАЦИЈА И ОТЧЕТНОСТ

<u>ТРАНСПАРЕНТНОСТ</u>

- Дополнување на одредбите имајќи го во предвид Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. (Член 8 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер во кој се дефинирани 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.
- Дополнување на одредбите имајќи го во предвид Законот за отворени податоци од јавен сектор (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 квалитет на услугата што ја испорачуваат, услугите што ги обезбедуваат јавните комунални претпријатија - опфат, квалитет и цена на чинење на услугата. Исто така, да се обезбеди 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 утврдат стандарди за транспарентност на локално ниво, кои што ќе произлезат од Законот за локална самоуправа како подзаконски акт за што е неопходно да се пристапи кон измена на Законот или пак како документ (Кодекс) што како обврска за сите општини ќе биде вградена во Статутите на општините. Подзаконскиот акт или Кодексот да содржи листа на информации (сетови на информации) кои што задолжително треба да бидат објавени на ВЕБ страницата на општината, како и начинот на нивно објавување(место, формат и динамика на објавување).
- Задолжителна обврска за донесување и објавување на календар за формите на учество на граѓаните во веб страната на општината.
- Во член 29 да се уреди обврската на општината за давање образложен одговор на доставени претставки и предлози од граѓаните за работата на органите на општината и општинската администрација.

- Со цел да се поттикне јавност во работењето на советот и можност за информирано учество на граѓаните во донесувањето одлуки, ставот 4 од член 39 не треба да се повикува само на објавување на информациите за седниците на начин утврден со статутот, туку да вклучи и задолжително објавување на веб-страницата на општината и евентуално преку други канали за јавно информирање.
- Да се измени член, 7 став 3 во насока да покрај прописите, и актите кои ги донесува Градоначалникот се објавуваат пред да влезат во сила.
- Со цел да се овозможи користење на експертска поддршка во работата на советот, добра практика е да се воведе посебен став во член 42 кој ќе посочи можност за Советот да покани претставници на граѓанското општество, академската заедница, експерти и други лица на седниците на Советот на кои се дискутираат прашања од областа каде лицата можат да дадат придонес во дискусијата, без право на глас.
- Воведување на прекршочни одредби во ЗЛС ако минимум стандардите за транспарентност не се почитуваат од ЕЛС.

Референдум

- Да се намали цензусот од 20% за распишување на референдум по иницијатива на граѓани.
- Во членот 28 да се утврди дека Одлуката на одржаниот референдум е донесена со мнозинство гласови од излезените граѓани.
- Да се регулира можноста за консултативен референдум по иницијатива на Совет, со цел да се испита ставот на граѓаните за одредени прашања за локалната заедница.

Граѓанска иницијатива

- Да се намали цензусот од 10% за граѓанска иницијатива.
- Имајќи предвид дека иницијативите на граѓаните логично најчесто се поврзани со финансиски прашања, односно како се троши општинскиот буџет, не би требало да се ставаат исклучоци (кадровски и финансиски прашања) од можноста за покренување граѓанска иницијатива.

Собир на граѓани

- Да се намали цензусот од 10% за Собир на граѓани по иницијатива на граѓани.
- Со цел да се зајакне врската меѓу граѓаните кои биле активни на собирот и нивните избрани претставници во Советот и градоначалникот/градоначалничката, покрај информирањето на граѓаните за своите одлуки (член 27), органите на општината треба да доставаат и образложен одговор кои заклучоци се прифатени, но и зошто одредени заклучоци на собирот не биле прифатени и информацијата јавно да ја објават на својата веб-страница и преку други средства за информирање на јавноста.

Комисија за односи меѓу заедниците

- Да се измени став 3 од член 55 во насока дека членовите на КОМЗ се избираат од страна на општинскиот Совет со мандат од пет години врз основа на јавен конкурс
- Да се додаде став во членот 55 со кој ќе се регулира дека функцијата член на КОМЗ е неспоива со функција член на совет, вработен во општинската администрација, јавните служби и претпријатија основани од општината.
- Да се додаде нов став во членот 55 со кој ќе се утврди дека КОМЗ бира претседател од редовите што и припаѓаат на заедницата што не е мнозинство во општината.
- Надлежностите на Комисијата да се дополнат и во однос на давање мислење 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 организации и институции.

- Комисијата е должна мислењето по предлозите од ставот (7) алинеја 2 и 3 да го достави до Советот во рок од 7 дена од добивањето на барањето
- Советот на општината да ги разгледува мислењата и предлозите од Комисијата и да донесе одлука во однос на нив во рок од 15 дена од нивното поднесување или на првата наредна седница на Советот на општината
- Комисијата редовно да го информира Комитетот за односи меѓу заедниците за прашањата од својата надлежност два пати годишно.
- Комисијата да располага со буџет за својата работа во кој ќе биде предвиден надомест за членовите на КОМЗ.
- Имајќи ја во предвид позитивната практиката на Комисиите за еднакви можности за жените и мажите, за логистичка поддршка на КОМЗ, градоначалникот да назначува координатор на КОМЗ од редовите на вработените во општинската администрација.
- Согласно со предложените препораки за измените во член 55 да се измени и член 41 од ЗЛС кој се однесува на работата на седниците на Советот и се утврди обврска за советот на општината, пред донесување на одлуките од ставот 3 на членот 41 да бара претходно мислење од КОМЗ
- Да се предвидата прекршочни одредби за неформирање и не функционирање на КОМЗ
- Да се воведе практиката на задолжителни обуки за КОМЗ
- Да се воведе електронска платформа на вмрежување за консултации и споделување на добри практики на КОМЗ.

Совет за заштита на потрошувачи

- Називот на ова тело да се преиначи во „Совет (за заштита) на *Корисници на локални јавни услуги*“
- Да се имени ставот 1 на член 56 и формирањето на ова тело да биде обврзувачко за сите ЕЛС, како и освен корисниците на услугите во составот да бидат вклучени и давателите на услугите.
- Во став 3 од член 56 да се допрецизира изборот и делокругот на работата на Советот.
- Советот редовно го информира Советот на општината и јавноста за прашањата од својата надлежност еднаш годишно.
- Советот да располага со буџет за својата работа
- Имајќи ја во предвид позитивната практиката на Комисиите за еднакви можности за жените и мажите, за логистичка поддршка на КОМЗ, градоначалникот да назначува координатор на Советот од редовите на вработените во општинската администрација.
- Да се предвидат прекршочни и казнени одредби за неформирање и нефункционирањето на Советот.

Месна самоуправа

- Имајќи предвид дека донесителите на одлуки како основен механизам на консултација на граѓаните ги сметат месните и урбаните заедници, да се измени став 1 од член 82 во насока облиците на месната самоуправа да бидат задолжителни за сите ЕЛС
- За зајакнување на улогата и функцијата на облиците на месната самоуправа од консултативниот процес произлегоа два пристапа :
  - 1. Да врати правниот субјективитет согласно моделот до 1995 на облиците на месната самоуправа, односно истите да имаат статус на правно лице, со жиро-сметка и основни финансиски средства за работа.
  - 2. Облиците на месни самоуправа можат да заживеат со зајакнување на нивната положба преку под-сметки за сите МЗ со кои истите би располагале и би биле во функција на развој со тоа што потписник би бил Градоначалникот а средствата би се реализирале само ако е донесена одлука на Советот на Месната заедница. Следствено да се задолжат ЕЛС да префрлат средства во МЗ преку под-сметки согласно претходно утврдени параметри (број на население, % собран на данок на имот ....)
- Слично со другите механизми на партиципативни тела, да се обврзат општините да именуваат Координатор на претседатели на месни и урбани заедници.
- Да се предвидат прекршочни и казнени одредби за неформирање и нефункционирањето на облиците на месна самоуправа доклку се утврдат како задолжителен облик.
- Како дополнителен механизам на консултација да се утврдат форумот на заедница и буџетскиот форум

VI.2. Оска 2: НАДЛЕЖНОСТ

- Да се воведе политипен модел на општини односно поделба на општините по број на жители.
- Да се дефинираат задолжителни и факултативни надлежности врз основа на бројот на жители.
- Да се воведе задолжителна МОС за помалите општини кои објективно немаат капацитет во специфичните надлежности дефинирани во член 22 од ЗЛС.
- Постои потреба за допрецизирање на надлежностите во член 22 од ЗЛС.
- Да се додаде одредба со која ќе се воведе можност за самоиницијативно откажување од надлежноста.

- Да се усогласат членот 7 и член 62 во насока на попрецизно дефинирање на прописите на општината.
- Инспекцискиот надзор да се организира на ниво на плански региони, поради недостатокот на капацитети но и поради фактот што ваквиот пристап ќе го намали влијанието на градоначалникот врз работата на општинските овластени инспектори.
- Допрецизирање на специфичниот карактер на Градот Скопје и општините во градот Скопје во однос на надлежностите во член 22 од ЗЛС
- Во членот 22, став 1, алинеја 4 од ЗЛС утврдени се 21 комунална дејност во надлежност на општините. Меѓутоа, дејностите кои се наведени како комунални дејности во Законот за локална самоуправа нецелосно се предмет на регулирање на 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 да се дополни со наставка „и други надлежности за управување со водите согласно закон (Закон за водите)“.
- Во членот 22, став 1, алинеја 11 покрај општата надлежност на општините за противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици да се прецизираат ингеренции за противпожарна заштита во однос на општините кои формираат (Град Скопје и 29 општини) и останатите 51 општина кои не формираат територијални противпожарни единици
- Во членот 22 треба да биде додаден став кој ќе утврди дека за надлежности утврдени во точки 5, 7, 8 и 9 од ЗЛС (култура, социјална заштита и заштита на деца, образование и здравствена заштита), се обезбедуваат и распределуваат блок дотации од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите преку конкретни програми, согласно закон (Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа).
- Казнени и прекршочни одредби за неспроведување на надлежноста согласно член 22 од ЗЛС.

VI.3. Оска 3: МЕХАНИЗМИТЕ ЗА СОРАБОТКА И НАДЗОР НАД РАБОТАТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА

- Задолжителна консултации со ЕЛС пред донесување на материјалните закони.
- Воспоставување на е-платформа за поддршка на стручни служби на владата/мин. со стручни служби во општината со цел да се подржат ЕЛС со менторство, обуки и споделување на добри практики.

- Да се почитува законската обврска (член 79) за подготвување Извештај и доставување на истиот до Собранието на РСМ.
- Во член 14 треба да реферира на постоењето на посебен закон за меѓуопштинска соработка и пошироко да ја дефинира областа која е регулирана таму, во насока дека 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 се дефинирани со посебен закон.

  Согласно функцијата на МОС, овој член треба да се премести во глава 11 - Механизми за соработка меѓу општините, Владата на Република Македонија и органите на управата.
- Во член 12, согласно политиката за рамномерен регионален развој да се дефинира дека Републиката обезбедува средства за рамномерен регионален развој, во согласност со критериумите и на начин што е утврден со закон.
- Членот 15 да се дополни со дополнителни права и обврски кои општините ги имаат при здружување во здруженија, односно да се гарантира обврската за финансирање на активностите на здружението од страна на општините кои се членки и да се дефинираат неговите активности (на пр. заедничка соработка, односи со национални власти и меѓународни организации и асоцијации, обуки, застапување за промени итн.).
- Да се преоцени потребата од донесување на закон со кој би се имплементирала одредбата на член 81 став 2.
- Да се предвидат прекршочни одредби за непочитување на одредбите на вертикална координација.

- **Надзор**
- Во член 70, ставот 2 треба да се дополни со цел да ги опфати самостојните државни органи во надзорот над законитоста на работата на општината.
- Да се преоценат одредбите на членот 71 имајќи во предвид дека надзорот над законистоста на прописите го врши Државниот инспекторат за локална самоуправа
- Министерството за локална самоуправа и Државниот инспекторат за локална самоуправа не треба да имаат можност да донесат решение за запирање на примената на прописот, туку да упатат мислење до општината во врска со прописот и да поднесат иницијатива пред Уставен суд, доколку општината не постапи согласно мислењето.
- Електронска платформа на поврзување на ДИЛС со ЕЛС за доставување на службените гласници по електронски формат со цел да се подобри ефикасноста работата на ДИЛС.
- Прекршочни и казнени одредби за ЕЛС за непостапување по роковите утврдени во Законот во однос на доставување на службените гласници до ДИЛС.

VI.4. Оска 4: ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА

- Да се регулира административната поддршка за советот со утврдување обврска за општината да основа сектор/одделение кое ќе биде под исклучива надлежност на Советот односно Претседателот на Советот да раководи со општинската администрација надлежна за поддршка на работата на Советот.
- Во членот 32 да се дефинира дека општините, покрај постојаните и повремените комисии се должни да формираат и други комисии согласно закон, односно комисии кои произлегуваат од одредби на други закони.
- Со цел да се постигне подобра родова застапеност, ставот 4 од член 32 потребно да се дополни во насока на земање предвид и на родовиот аспект, односно балансирање на бројот на претставнички и претставници во секоја комисија основана од Советот.
- Да се намали бројот на советници, односно да се утврди поинаква методологија која би резултирала со помал број на советници во општините.
- Да се утврди обврска за задолжително присуство на овластениот предлагач на седниците на Советот.
- Член 46, став 1, алинеја 4 се повикува на Законот за локалните избори, кој е вон сила. Потребно е овој член да реферира на Изборниот законик.
- 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.
- Да се дополни член 51 со одредби со кои ќе се регулираат ситуациите во кои градоначалникот не ги објавува прописите во службено гласило и не поведува постапка пред Уставниот Суд за истите со што прописите кои не се објавени не влегуваат во сила, како и обврската за градоначалникот, ако Советото вратениот пропис по втор пат го усвои истиот да биде објавен во службеното гласило на општината.
- 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.
- Да се дополни член 54, став 1 во насока дека на Градоначалникот му престанува мандатот ,ако во предвидениот рок не предложи Буџет и годишна сметка на општината.
- Член 75, став 1, точка 4, треба да прецизира дека буџетот се однесува на тековната година, додека годишната (завршна) сметка на буџетот се однесува за изминатата година;
- Во член 57, е да се дефинира дека општината е должна да определи службени лица согласно закон што би претставувала поврзување со обврските од други закони.
- Во член 57 да се прецизира дека општините треба да имаат свои овластени инспектори за сите области за кои имаат изворна надлежност согласно ЗЛС и соодветните

материјални прописи и тоа да биде нивна законска обврска. Доколку одредена општина нема услови или средства за реализација на ваквата обврска, тогаш е потребно да се пристапи кон меѓуопштинско организирање на инспекциски служби.

- 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 член 58 став 2 да се усогласи називот на законот со кој се уредува статусот на вработените во општинската администрација.
- Член 60, став 1, точка 4, со која се дава обврска на општинската администрација да го води сметководството на општината, треба да се дополни за да се посочи дека истото се води согласно закон (Закон за сметководството за буџетите и буџетските корисници).
- Член 60, да се дополни дека општинската администрација ги извршува своите обврски професионално и непристрасно согласно потребите и во интерес на граѓаните и да се утврди обврска за административно-техничка поддршка на членовите на Советот во врска со носење на квалитетни одлуки од областа на општинските надлежности.
- Да се дополни член 61 со став 5 дека заедничката администрација е задолжителна (2 или повеќе општини) ако во период од 6 месеци општините не може да вршат надлежност или функција.
- Во член 62 да се дефинира процесот на подготовка на општинските прописи во насока на обезбедување вклученост на заинтересираните страни (граѓани, граѓански организации, академска заедница, медиуми, професионални здруженија, деловен сектор и јавноста во целост)во подготовката на прописите, особено за локалните планови и стратегии.
- Во член 63 да се утврди можност дека граѓаните имаат право на жалба против решенијата на градоначалникот согласно закон (Законот за општа управна постапка и посебните закони кои регулираат одделни области.)
- Да се допрецизира член 75, став 4 дека Советот се распушта, ако Градоначалникот има доставен предлог буџет/годишна сметка во законски предвидениот рок, а Советот не го донесе буџетот, и годишната сметка на буџетот до 31 март во тековната година;
- Верификацијата на мандатот на советник да ја изврши општинската изборна комисија, без процес на гласање на советниците со кои се констатира мандатот и со давање на свечена изјава со констатација од Претседателот на Советот.
- Да се предвидат казнени и прекршочни одредби за градоначалникот и претседателот на советот на општината во случаите кога не се извршуваат утврдените обврски со Законот

ПРИЛОГ: 1

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

БРРР	Биро за рамномерен регионален развој
ГО	Граѓански организации
ДИЛС	Државен инспекторат за локална самоуправа
ДЗС	Државен завод за статистика
ЕУ	Европска унија
ЗЕЛС	Здружение на единиците на локалната самоуправа
ЗЛС	Законот за локална самоуправа
ЗГФ	Здруженија на граѓани и фондации
КЕМ	Комисија за еднакви можности помеѓу жените и мажите
КОМЗ	Комисија за односи меѓу заедниците
ЛЕР	Локален економски развој
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
МОС	Меѓу- општинска соработка
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МФ	Министерство за финансии
МПСОЗ	Министерство за политички систем и односи меѓу заедниците
МУЗ	Месни и урбани заедници
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка во Европа
ОРД	Охридски рамковен договор
ОСР	Оценка за спроведување на регулативата
РСМ	Република Северна Македонија
ССРД	Секретаријат за спроведување на рамковниот договор
ФООМ	Фондација отворено општество Македонија
ФРЛЗ	Фондација за развој на локалните заедници

ПРИЛОГ: 2

БИБЛИОГРАФИЈА

Правни и плански документи:

- Устав на РМ http://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Ustav%20na%20RM%20Sluzben%20vesnik%20br.%2052-1991.pdf
- Закон за локалната самоуправа,- Службен весник на РМ бр. 5 од 29 јануари 2002 година
- Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник на РМ бр. 13/2006 година
- Закон за заштита на личните податоци, „Службен весник на Република Македонија“ бр.7/05, 103/08, 124/10 и 135/11
- Закон за користење на податоците од јавниот сектор, Службен весник на РМ, бр. 27/ 14
- Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа „Службен весник на Република Македонија“
бр.158/2010, 187/2013, 43/2014 и 64/2018.
- Закон за рамномерен регионален развој „Службен Весник на РСМ,, бр. 63/07,187/13, 43/14 , 215/15 и 64/2018
- Програма за одржлив локален развој и децентрализација во РМ 2015-2020, http://mls.gov.mk/mk/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8
- Европска повелба за локална самоуправа
- Дополнителен протокол на Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локално ниво - Службен весник на РМ, бр. 130 од 31.7.2015 година
- Дополнителен протокол кон Европската повелба за локална самоуправа
- Конвенцијата на Обединети Нации за правата на лицата со попреченост
- Стратегија за иновации и добро управување на локално ниво, Совет на Европа, http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation
- Национална стратегија за изедначување на правата на лицата со инвалидност 2010-2018

Извештаи и анализи:

- Извештај на Комисијата за локална самоуправа на Собранието на Република Северна Македонија, на Третата седница одржана на 30 октомври и 19 декември 2019 во која е одржана јавна расправа на тема: Спроведување на Законот за локална самоуправа во однос на работата на Комисиите за односи меѓу заедниците на локално ниво (членови 41 и 55) (Бр/28-5634/6)
- Форум ЦСИД, ,Како да се подобри работата на месната самоуправа во Македонија. Види повеќе на: https://weber-cep.s3.amazonaws.com/:resource_document/resource_document_88/Mesni_zaednici.pdf?1507906700
- Форум ЦСИД ,, Документ за јавни политики за непосредно учество на граѓаните во одлучувањето на локално ниво Види повеќе на http://forum-csrd.org.mk
- Форум ЦСИД ,,Како да се подобри работата на месната самоуправа во Македонија,, Види повеќе на: http://forum-csrd.org.mk/wp-content/uploads/2017/01/Publikacija-Forum-Mk-i-En-Alb-final_Reduced.pdf
- ЦЕА,,Транспарентност на буџетскиот процес кај општините во Македонија Документ за политики:Наоди од следењето на транспарентност на буџетскиот процес кај единиците на локална самоуправа во Македонија и препораки за унапредување,, Види повеќе на https://cea.org.mk/documents/Transparentnost%20na%20bp%20kaj%20opshtinit%20FINAL%20MK.pdf
- Центар за управување со промени. „Дали единиците на локалната самоуправа ги исполнуваат стандардите за добро управување?“ 2017. Види повеќе на: http://www.cup.org.mk/publications/Sumaren%20izveshtaj_MKD.pdf
- Здружение за промоција и развој на инклузивно општество инклузива Куманово, ,, Извештај за пристапност на лица со попреченост на интернет страни на општините во Источниот регион на Македонија,, Види повеќе на http://inkluziva.mk/wp-content/uploads/2018/12/Izvestaj-za-pristapnost-na-web-strani-final.pdf
- МЦМС. „Преглед на законската рамка и практики за соработка и вклучување на граѓанските организации во донесување одлуки на локално ниво“. Види повеќе на: http://ww.w.mcms.mk/images/docs/2011/pregled-na-zakonska-ramka-i-praktiki-za-sorabotka.pdf
- Мисија на ОБСЕ во Скопје. „Учество на граѓани во носење на одлуки на локално ниво“. Види повеќе на: https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/231361?download=true
- Мисија на ОБСЕ во Скопје ,,Аналитички извештај за процесот на децентрализација Види повеќе на https://www.osce.org/resources/publications?page=7&filters=im_taxonomy_vid_1%3A%2818%29

- Мисија на ОБСЕ во Скопје,,Прирачник за за промовирање на принципите на демократско управување во советите на единиците на локалната самоуправа,, Види повеќе на: https://www.osce.org/mk/mission-to-skopje/413075?download=true
- УНДП- МЛС ,,Студија за постоечките е-услуги на локално ниво и потребите и можностите за воведување на нови е-услуги,, http://mls.gov.mk/images/publications/local_eservices/Local%20e-Services%20Study_MK.pdf