ИЗВЕШТАЈ
ЗА ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Скопје

Декември,2022

Содржина

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој извештај ги презентира наодите кои произлегоа од анализата на податоците собрани во рамки на процесот на оценка на спроведувањето на Законот за територијална организација на локалната самоуправа, (во понатамошниот текст ЗТО), во периодот од неговото донесување во 2004 година па се до 2022 година.

Главна цел на овој процес беше да се оцени успешноста на спроведувањето и влијанието од спроведувањето на Законот за меѓуопштинска соработка и да се идентификуваат областите за натамошно унапредување на неговата примена, со посебен осврт на одредбите кои се однесуваат на 4 оски:

1. Дизајнирање на законот и на уредување на односите - анализа на општите одредби од Законот во корелација со принципите на Европската повелба за локална самоуправа и други документи (член 1-9)

2. Територијалната функционалност на основаните општини - анализа на член 10, 11 и 12 од Законот од аспект на територијалната целовитост, поврзаност и традиционална поставеност на ЕЛС (член 10, 11 и 12 во корелација со критериумите за основање на општина и претходната територијална организација на локалната самоуправа)

3. Функционалноста на општините како политичко-економска и социолошка целина- анализа на членовите 10, 11 и 12 од аспект на остварување на принципот на супсидијарност и правото на услуги од надлежност на ЕЛС (член 10 , 11 и 12 во корелација со одредби од Законот за локалната самоуправа, Законот за финансирање на ЕЛС и на други Закони)

4. Анализа на одредбите кои што се однесуваат на организацијата на месната самоуправа и на преодните и завршните одредби на Законот од аспект на нивното влијание и направените промени како и нивната соодветност(член 13-14 и 15-32)

Оценката на спроведувањето на регулативата (ОСР) го користеше методот на оценка на процесот на спроведување на одредбите на ЗТО како и влијанието на истите во поширок општествен контекст и во локалната заедница.

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

За таа цел беа земени предвид документи и акти кои што ја третираат оваа материја, како што се Европската повелба за локална самоуправа, Извештаи од спроведен мониторинг на Советот на Европа, други извештаи, публикации, анализи, интервјуа, фокус групи кои се генерираа докази за процесот на спроведување и влијанието на спроведувањето на одредбите на ЗТО.

ВОВЕД

Извештајот ги содржи резултатите од оценката на спроведувањето на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на РМ, бр. 55 од 2004 година), како и Закон за изменување и дополнување на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 12/2005) Закон за изменување и дополнување на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 98/2008) Исправка на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 106/2008) Закон за изменување и дополнување на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 149/2014)).

Оценката на спроведувањето на ЗТО е наменета за потребите на Министерството за локална самоуправа и се спроведува со поддршка на УНДП во рамките на проектот „Зајакнување на општинските совети". .

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 ЗТО.

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

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

Во рамките на процесот беа организирани и спроведени: полу-структурирани интервјуа, фокус групи, анализа на правната регулатива, на документи, на меѓународни документи, извештаи и анализи релевантни за ОСР.

Во извештајот збирно се прикажуваат резултатите од спроведениот процес, стекнатите сознанија, како и препораките за можни подобрувања на Законот.

За утврдување на клучните прашања за оценката на спроведувањето на Законот, се дефинираа основните поими со кои се користи Законот, а основа за дефинирање на поимите, претставува член 2 од Законот за локалната самоуправа, каде се определува значењето на изразите употребени во Законот. Едновремено, се користат и други поими кои се дефинираат во текстот на ЗТОЛС, 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;

"Градот Скопје" е посебна единица на локалната самоуправа во која се остваруваат заедничките потреби и интереси на граѓаните што произлегуваат од карактерот на Градот Скопје, како главен град на Република Македонија

"Подрачје на општина" опфаќа едно или повеќе населени места со катастарски општини утврдени во согласност со закон.

"Подрачјето на градот Скопје" го сочинуваат подрачјата на општините во градот Скопје.

"Граница на општина" се границите на катастарските општини на населените места во нејзиниот состав, во делот што се граничат со соседните општини или се поклопуваат со државната граница на Република Македонија.

"Граница на градот Скопје" како посебна единица на локалната самоуправа, се границите на општините во градот Скопје во делот што се граничат со соседните општини или се поклопуваат со државната граница на Република Македонија.

"Седиштето на општината" е во едно од населените места кои се во нејзин состав.

"Седиштето на општините во градот Скопје" е во градот Скопје.

"Населени места" се градовите и селата.

"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;

"Меѓуопштинска соработка" е соработка што се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели. Под меѓуопштинска соработка се подразбира и вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини врз основа на склучен договор меѓу општините.

"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

"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;

II. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ОЦЕНКАТА

Општа цел на ОСР
Да се оцени успешноста на процесот на спроведување и да се утврди потребата од подобрување на правната рамка со измени и дополнувања на Законот за територијална организација на локалната самоуправа..

Специфични цели:

- Оценка на постигнатите цели со донесувањето на законот.
- Оценка на поставеноста на концептот на законот.
- Оценка на спроведувањето на одредбите на законот и воочените слабости/предности.
- Оценка на влијанието на надворешните фактори кои се поврзани со законот.

Дефинирање на методот на оценка

Оценката на спроведувањето на законот опфаќа:
а. Оценка на процесот на спроведување на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија – при што се утврди дали биле спроведени сите потребни активности за непречено и доследно спроведување на законот. Притоа, се утврди 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 за тоа, 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 териториална организација на локалната самоуправа во Република Македонија – 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.

Дефинирање на централните прашања за оценката

Имајќи го во предвид опсегот на оценката и истражувањето, ресурсите и временската рамка, беа покриени следните тематски столбови.

Оценката на спроведувањето на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија се фокусираше на следните централни оски на прашања и тоа:

1. Дизајнирање на законот и уредување на односите - анализа на општите одредби од Законот во корелација со принципите на Европската повелба за локална самоуправа, Законот за локалната самоуправа и други документи (член 1-9)

2. Територијалната функционалност на основаните општини - анализа на член 10, 11 и 12 од Законот од аспект на територијалната целовитост, поврзаност и традиционална поставеност на ЕЛС (член 10, 11 и 12 во корелација со критериумите за основање на општина и претходната територијална организација на локалната самоуправа)

3. Функционалноста на општините како политичко-економска и социолошка целина- анализа на членовите 10, 11 и 12 од аспект на остварување на принципот на субсидијарност и правото на услуги од надлежност на ЕЛС (член 10 , 11 и 12 во корелација со одредбите од Законот за локалната самоуправа, Законот за меѓуопштинска соработка, Законот за финансирање на ЕЛС и на други Закони)

4. Анализа на одредбите кои што се однесуваат на организацијата на месната самоуправа и на преодните и завршните одредби на Законот од аспект на нивното влијание и направените промени (член 13-14 и 15-32)

Но ова не значи дека не беа оценети и други прашања кои беа отворени од засегнатите страни во текот на спроведување на оценката.

1. Дизајнирање на законот и уредување на односите

ЦЕЛ: Се анализираа општите одредби од Законот во корелација со принципите на Европската повелба за локална самоуправа и со Законот з локалната самоуправа (член 1-9)

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Процес на спроведување	• Кои се принципите на Европската повелба за локална самоуправа во однос на конкретното прашање? • Одредбите во Законот за локалната самоуправа? • Како се преточени во ЗТО? • Кои се предизвиците во спроведувањето? • Кои се главните ограничувања за успехот/неуспехот на постапката?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи
Влијание	• Кои се влијанијата на ТО од спроведување на принципите на ЕПЛС? • Дали спроведувањето на одредбите на законот поврзани со постапката го менува сфаќањето за ТО? • Дали општините и граѓаните се задоволни од ваквите решенија?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи,

2. Територијалната функционалност на основаните општини

ЦЕЛ: Се анализираа член 10, 11 и 12 од Законот од аспект на територијалната целовитост, поврзаност и традиционална поставеност на ЕЛС (член 10, 11 и12 во корелација со критериумите за основање на општина и претходната територијална организација на локалната самоуправа)

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Процес на спроведување	• Како е уредено прашањето? • Кои претпоставки биле земени предвид? • Дали имало нормативни промени и зошто? • Кои се предизвиците? • Кои се главните ограничувања за успехот/неуспехот на овие механизми	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи

3. Функционалноста на општините како политичко-административни и економско-социолошки целини

ЦЕЛ: Се анализираа членовите 10, 11 и 12 од аспект на остварување на принципот на субсидијарност и правото на услуги од надлежност на ЕЛС (член 10, 11 и 12 во корелација со одредби од Законот за локалната самоуправа, Законот за финансирање на ЕЛС и на други Закони)

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Процес на спроведување	• Дали во решението е инкорпориран принципот на субсидијарност? • Дали територијалното решение е во корелација со остварување на правото на јавни услуги за граѓаните? • Кои се клучните ограничувања врз успехот/неуспехот на процесот на спроведување на ЗТО ?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи

Влијание	• Кои се влијанијата од спроведувањето на Законот во однос на принципот на субсидијарност? • Кои се влијанијата од спроведувањето на Законот во однос на пристапот до јавните услуги од надлежност на локалната самоуправа?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи

4. Анализа на одредбите кои што се однесуваат на организацијата на месната самоуправа и на преодните и завршните одредби на Законот

ЦЕЛ: Се анализира влијанието, направените промени и нивната релевантност во спроведувањето на Законот (член 13-14 и 15-32)

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Процес на спроведување	• Потребата од регулирање на прашања поврзани со месната самоуправа и во овој закон? • Потребата од решенијата во преодните и завршните одредби во периодот на донесување на Законот и сега? • Кои се предизвиците? • Кои се главните ограничување?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи
Влијание	• Кои се влијанијата од спроведувањето на одредбите кои што се однесуваат на месната самоуправа? • Кои се предизвиците? • Кои се влијанијата од преодните и завршните одредби? • Дали се актуелни? • Кои се предизвиците и ризиците?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи,

II. ЗАСЕГНАТИ СТРАНИ НА ОЦЕНКАТА

Со цел да се почитуваат принципите на објективност, релевантност, инклузивноста во текот на спроведувањето на процесот на оценување на имплементацијата на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија, беа консултирани претставниците од Министерството за локална самоуправа и другите засегнати страни: Министерства, УНДП, други владини и независни институции, ЦПР, ЗЕЛС, единици на локална самоуправа, организации од граѓанскиот сектор и други засегнати страни кои што на директен или индиректен начин се вклучени и ги чувствуваат влијанијата од спроведувањето на Законот за територијална организација на локалната самоуправа.

III. МЕТОДОЛОГИЈА НА ОЦЕНУВАЊЕТО НА ЗАКОНОТ ЗА ТЕРИТОРИЈАЛНА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА (ЗТО)

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

Методологијата е збир на повеќе методолошки пристапи со цел да се адресираат прашањето на валидноста, односно релевантноста на оценката.
Со овој пристап беа адресирани и слабостите на поединечните методолошки инструменти. Истиот е базиран врз концептот Triangulation [1] бидејќи се заснова врз триангулација на податоците, триангулација на оценувачите, како и триангулација на методологијата.

- ИНСТРУМЕНТИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА МЕТОДОЛОГИЈАТА

Во контекст на методолошкиот пристап, методологијата ги содржи de jure и de facto инструментите како и партиципативен пристап во спроведувањето на оценката.

- De jure се осврнува на анализа на одредбите кои ги регулираат прашањата/темите водилки на оценката. На пример квалитетот на одредбите за основање на општините.
- De facto се осврнува на спроведувањето. Се заснова на објективни податоци како и перцепции на засегнатите стани.

Рамка за развој на de jure и de facto индикатори

[1] 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

	Пример за информации за индикатори	Вид на податок	Извор
De jure	Општите одредби со кои се регулираат прашањата за опфатот на законот и за начинот на основање на општините, како и корелацијата со други важни Закони кои што имаат влијание на оваа материја.	Квалитативни	Анализа на документи, анализа на податоци,фокус група, интервјуа,
	Одредбите со кои се основаат општините, се утврдуваат името, седиштето и подрачјето на општината .	Квалитативни и/или квантитативни	Анализа на податоци, фокус група, интервјуа,
De facto	Влијанието на одредбите на применливоста на Законот.	Квалитативни и	Фокус група, анализа на документи, анализа на податоци, извештаи, полу-структурирани интервјуа
	Влијанието на одредбите од законот на функционалноста, како и на економскиот и на демократскиот развој на општините.	Квалитативни	Анализа на документи, Анализа на податоци, фокус групи, интервјуа, извештаи

- ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА МЕТОДОЛОШКИТЕ ИНСТРУМЕНТИ

Оценката на спроведување на законот беше заснована врз следните методолошки инструменти:

I. Анализа на документи и на литература – да се добие јасна слика за спроведувањето и за влијанието на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија се анализираа релевантни документи (студии,

истражувања, извештаи, закони 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.

Ниво	Видови документи
Институционални документи:	➢ Устав на РСМ ➢ Европска повелба на локалната самоуправа ➢ Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија ➢ Закон за локалната самоуправа ➢ Закон за МОС ➢ Закон за финансирање на ЕЛС ➢ Секторски закони ➢ Подзаконски акти ➢ Политики (Стратегии, Програми, Акциони планови, Извештаи) ➢ Автентични толкувања на одредбите на Законот
Не-институционални документи :	Извештаи, анализи, академски трудови, експертиза од организации од граѓанското општество, меѓународни владини и невладини организации и др.

II. Полу структурирани интервјуа: како инструмент се спроведе со доносителите на одлуки, односно, институциите кои што имаат информации за ефектите од спроведувањето на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија, со цел да се добијат релевантни информации за резултатите од примената од Законот и за предизвиците.

Инструмент	Вкупно
Полу структурирани интервјуа	13 Полу- структурирани интервјуа
Засегнати страни	1. Државен секретар на МЛС 2. Државен советник за креирање на политики за локален и регионален развој 3. Раководител на Сектор за локален развој 4. Директори на центри на плански региони (2 интервјуа)

5. Градоначалници, членови на Комисијата за следење на системот на финансирање на ЕЛС
6. Директор на ЗЕЛС
7. Јорде Јакимовски, експерт
8. Апостол Симовски, Директор - Државен Завод за Статистика
9. Рамиз Рецепи, Директор- Биро за регионален развој
10. Тони Поповски, експерт
11. Пене Пенев, експерт

III. Фокус група: Со цел прибирање на квалитетни информации за спроведувањето на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија фокус групите беа составени од претставници од засегнатите страни кои биле вклучени во дизајнирањето на законската рамка, во спроведување на истата или пак имаат влијание на процесот на спроведување и на ефектите.

2 Фокус групи со цел да се добие перцепција од општините (урбани/рурални), за прашањата и тесните грла кои произлегуваат од квалитетот на решенијата и од начинот на спроведување на Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија. Во овие фокус групи беа вклучени претставници од локалната администрација кои што се директно одговорни за испорачување на клучни услуги, како што се образование и детска заштита, локален економски развој, како и за остварување на правото на учество на граѓаните во одлучувањето преку законските или други механизми на учество.
1 Фокус група со претставници од малите општини. Во ова фокус група беа вклучени претставници од локалната администрација кои што се директно одговорни за испорачување на клучни услуги, како што се образование и детска заштита, локален економски развој, како и за остварување на правото на учество на граѓаните во одлучувањето преку законските или други механизми на учество.
1 Фокус група со претставници на месни самоуправи од општини кои се укинати со Законот за територијална поделба од 2004 година.

Методолошки инструмент	Вкупно
Фокус група	2 Вкупно

III. ОПИС НА ПРЕДМЕТОТ НА ОЦЕНКАТА

Законот за територијална организација на локалната самоуправа е донесен 2004 година („Службен весник на Република Македонија" бр. 55/2004)[2]. Со Законот за територијална организација на локалната самоуправа се уредува начинот на основање на нова општина, се дефинираат поимите подрачје на општина и подрачје на Градот Скопје, граница на општина и граница на градот Скопје, седиште на општина и седиште на општините во градот Скопје и на градот Скопје, граница на населените места, име на населените места. Со Законот се основаат општините како единици на локалната самоуправа, се утврдуваат подрачјата на општините и на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, се утврдуваат имињата, седиштата и границите на општините, се определуваат видот и имињата на населените места, се уредува спојувањето, поделбата и промената на границите на општините и на Градот Скопје, како и други прашања како што се организацијата на месната самоуправа и начинот на функционирање на општините по донесувањето на Законот, особено на општините кои што со овој закон ќе функционираат во нови граници, со спојување на две или повеќе општини. Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија утврдил 84 општини на државната територија. Меѓутоа, во член 16 од овој Закон, исто така, е предвидено дека во 2008 година кон општината Кичево ќе бидат додадени 4 соседни општини (општина Вранештица, општина Другово, општина Зајас и општина Осломеј).

Законот за територијална организација во текот на спроведувањето имаше уште три измени и дополнувања и една исправка: Закон за изменување и дополнување на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија (Службен весник на РМ" бр. 12/2005), Закон за изменување и дополнување на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 98/2008), Исправка на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 106/2008), Закон за изменување и дополнување на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 149/2014). Од 2012 година, до денес, на територијата на државата се утврдени 80 општини и Градот Скопје. Подрачјето на Градот

[2] https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20teritorijalna%20organizacija%20na%20lokalnata%20%20samouprava%20vo%20RM.pdf

Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа и како главен град на Републиката, е утврдено со Законот за Градот Скопје.

Законот за локалната самоуправа од 2002 година ги утврдува условите за основање на единицата на локалната самоуправа. Според него, единицата на локалната самоуправа се основа за подрачје на едно или повеќе населени места во кои граѓаните се поврзани со заеднички потреби и интереси, на кое постојат услови за материјален и општествен развој и за учество на граѓаните во одлучувањето за локалните потреби и интереси.

Овие услови за образување на единицата на локалната самоуправа, односно општината, ја изразуваат концепцијата на единицата на локалната самоуправа – општината како локална заедница. Законот за локалната самоуправа упатува дека единиците на локалната самоуправа се основаат на определено подрачје. Регулирајќи го основањето и подрачјето на единиците на локалната самоуправа, исто така Законот за локалната самоуправа истакнува дека утврдувањето на подрачјето, имињата, седиштата и границите на општините, постапката за основање општини (спојување, поделба и промена на границите) и други прашања во врска со територијалната поделба се уредуваат со закон.

Со оглед дека основањето на единиците на локалната самоуправа е мошне значајно прашање, секогаш треба да се има предвид дека тоа не значи само определување на подрачјето на единицата на локалната самоуправа како територија на која таа (единицата на локалната самоуправа) ќе постои и ќе функционира. И во теоријата се истакнува дека "основањето на единицата на локалната самоуправа, всушност, значи конституирање на целосна локална општествена и политичка единица во која треба да постојат материјални, општествени, политички, културни и други услови за остварување на правото на граѓаните на локална самоуправа и за развојот на единицата на локалната самоуправа, односно општината. Заради тоа, при основањето на единиците на локалната самоуправа треба да се настојува по можност да се обезбедат сите овие услови. Без нив не би можеле ниту да постојат ниту да се развиваат единиците на локалната самоуправа."[3]

Оттаму при оценката на спроведувањето на Законот за територијална организација на локалната самоуправа треба да се земат предвид и други Закони кои што во најтесен обем го определуваат функционирањето на општината како територијална но и како општествено-политичка целина, пред се Европската повелба за локална самоуправа (Службен весник на РМ бр.23/1997),

[3]Локална самоуправа, автори: проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова, проф. д-р Владимир Митков
проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска, проф. д-р Александар Спасеновски, доц. д-р Марко Кртолица https://www.kas.de/documents/281657/281706/Belegexemplar+2020+Local+Self-Government.pdf/508ccf5e-1523-a1c4-bd3b-322f0653a66b?version=1.0&t=1609332333856

Дополнителниот протокол на Европската повелба за локална самоуправа за правото на учество во работите на локалната власт (Службен весник на РМ бр.130/2015), Законот за локалната самоуправа (Службен весник на РМ бр. 5/2002), Законот за меѓуопштинската соработка (Службен весник на РМ бр. 79/2009), Законот за финансирање на ЕЛС (Службен весник на РМ бр. 61/2004), со измените од 2004, 2007, 2009, 2011, 2015, 2018, 2019, 2021 I 2022 година.

Оценката на спроведувањето на Законот за територијална организација на локалната самоуправа се фокусираше на 4 приоритетни оски и тоа:

1. Дизајнирање на законот и уредување на односите, анализа на општите одредби од Законот во корелација со принципите на Европската повелба за локална самоуправа, Законот за локалната самоуправа и други документи (член 1-9)

Оваа оска ги опфаќа контекстот на донесување на Законот, дефинирањето на клучните поими важни за територијалната организација, начинот на основање или менување на територијална единица-единица на локалната самоуправа, како и корелацијата со Европската повелба за локална самоуправа и со Законот за локалната самоуправа, каде што се поставени основните принципи врз основа на кои што е дизајниран и донесен Законот за територијална организација на локалната самоуправа.

2. Територијалната функционалност на основаните општини - анализа на член 10, 11 и 12 од Законот од аспект на територијалната целовитост, поврзаност и традиционална поставеност на ЕЛС (член 10, 11 и 12 во корелација со критериумите за основање на општина и претходната територијална организација на локалната самоуправа)

Оваа оска ги опфаќа членовите од Законот со кои што се основаат општините и се утврдуваат името и седиштето на општината, подрачјето на општините, како и населените места во нивни состав, ставени во корелација со критериумите за основање на општина, традиционалната поврзаност и претходната територијална организација на локалната самоуправа.

3. Функционалноста на општините како политичко-економска и социолошка целина- анализа на членовите 10, 11 и 12 од аспект на остварување на принципот на субсидијарност и правото на услуги од надлежност на ЕЛС (член 10 , 11 и 12 во корелација со одредби од Законот за локалната самоуправа, Законот за меѓуопштинска соработка, Законот за финансирање на ЕЛС и на други Закони)

Оваа оска ги опфаќа опфаќа членовите од Законот со кои што се основаат општините и се утврдуваат името и седиштето на општината, подрачјето на

општините, како и населените места во нивни состав, но во овој случај ставени во корелација со функциите што треба да ги извршуваат (Закон за локалната самоуправа), начините за нивно извршување (Закон за меѓуопштинска соработка) како и ресурсите со кои што располагаат општините, пред се финансиските (Закон за финансирање на ЕЛС).

4.Анализа на одредбите кои што се однесуваат на организацијата на месната самоуправа и на преодните и завршните одредби на Законот од аспект на нивното влијание и направените промени (член 13-14 и 15-32)

Оваа оска ги опфаќа одредбите кои што се однесуваат на организацијата на месната самоуправа опфатена со два членови во Законот, како и преодните и завршните одредби од Законот со кои што пред се обезбедуваат нормативни услови за отпочнување со функционирање на новите општини, основани со овој Закон.

Цел 1. Оценка на дизајнирањето на законот и на уредувањето на односите

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Процес на спроведување	• Кои се принципите на Европската повелба за локална самоуправа во однос на конкретното прашање? • Одредбите во Законот за локалната самоуправа? • Како се преточени во ЗТО? • Кои се предизвиците во спроведувањето? • Кои се главните ограничувања за успехот/неуспехот на постапката?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи
Влијание	• Кои се влијанијата на ТО од спроведување на принципите на ЕПЛС? • Дали спроведувањето на одредбите на законот поврзани со постапката го менува сфаќањето за ТО? • Дали општините и граѓаните се задоволни од ваквите решенија?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи,

Цел 2. Оценка на територијалната функционалност на основаните општини

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Процес на спроведување	• Како е уредено прашањето? • Кои претпоставки биле земени предвид? • Дали имало нормативни промени и зошто? • Кои се предизвиците? • Кои се главните ограничувања за успехот/неуспехот на овие механизми	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи

Цел 3. Оценка на функционалноста на општините како политичко-административни и економско-социолошки целини

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Процес на спроведување	• Дали во решението е инкорпориран принципот на субсидијарност? • Дали територијалното решение е во корелација со остварување на правото на јавни услуги за граѓаните? • Кои се клучните ограничувања врз успехот/неуспехот на процесот на спроведување на ЗТО ?	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи
Влијание	• Кои се влијанијата од спроведувањето на Законот во однос на принципот на субсидијарност?	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус

	• Кои се влијанијата од спроведувањето на Законот во однос на пристапот до јавните услуги од надлежност на локалната самоуправа?	групи

Цел 4. Оценка на одредбите кои што се однесуваат на организацијата на месната самоуправа и на преодните и завршните одредби на Законот

Метод	Прашања водилки	Инструменти
Процес на спроведување	• Потребата од регулирање на прашања поврзани со месната самоуправа и во овој закон? • Потребата од решенијата во преодните и завршните одредби во периодот на донесување на Законот и сега? • Кои се предизвиците? • Кои се главните ограничување?	Анализа на документи, полу-структурирани интевјуа, фокус групи
Влијание	• Кои се влијанијата од спроведувањето на одредбите кои што се однесуваат на месната самоуправа? • Кои се предизвиците? • Кои се влијанијата од преодните и завршните одредби? • Дали се актуелни? • Кои се предизвиците и ризиците?	Анализа на документи, полу-структурирани интервјуа, фокус групи,

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, полу-структурирани интервјуа, анализа на правната регулатива, анализа на документи, извештаи и други анализи, релевантни за ОСР.

IV.1. Анализа на документи-нормативна рамка, извештаи, публикации

Анализата на документи главно се однесува на анализа на законите кои што се во корелација со територијалната организација на локалната самоуправа и кои што имале директно влијание или претставувале основ за донесување на Законот за територијална организација на локалната самоуправа.

Пред да бидат презентирани наодите од анализата на документи по конкретните оски, корисно за спроведување на процесот на ОСР за законот за територијална организација на локалната самоуправа треба да се осврнеме на големината на општините според бројот на резидентно население, по последниот попис на население и домаќинства, спроведен 2021 година.[4]

Од вкупниот број на општини, 21, 25% имаат до 5 000 жители, најголемиот број или 48,75% од општините имаат од 5000-25000 жители, 16,25% од општините имаат од 25000-50000 жители и 13,75 од општините имаат население над 50000 жители.

Најмалата општина, Зрновци има само 2086 жители, а најголемата, Куманово 98104 жители со скоро 50 пати поголем број на жители во однос на најмалата.

IV.1.1. Устав

Територијалната организација на локалната самоуправа е едно од суштинските прашања во системот на локалната самоуправа кое што пред се заради својата важност и комплексност се уредува со закон. Уредувањето на оваа материја со Закон, е дефинирано уште во Уставот на државата во член 116 кој вели дека територијалната поделба на Републиката и подрачјата на општините се утврдуваат со закон и член 117 кој вели дека град Скопје посебна единица на локална самоуправа чија организација се уредува со Закон.[5]

IV.1.2. Закон за локалната самоуправа

Законот за локалната самоуправа[6] во член 9 ја продолжува истата дикција, со тоа што дефинира дека општината има свое подрачје и име утврдени со Закон, што исто така упатува на потребата од донесување на посебен Закон. Од член 16 до член 19 Законот за локалната самоуправа регулирајќи го основањето и подрачјето на единиците на локалната самоуправа, исто така, истакнува дека утврдувањето на подрачјето, имињата, седиштата и границите на општините, постапката за основање општини (спојување, поделба и промена на границите) и

[4] https://www.stat.gov.mk/InfoGraphic/2022/POPIS_DZS_web_MK.pdf

[5] https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Ustav%20na%20RM%20Sluzben%20vesnik%20br.%2052-1991.pdf

[6] https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf

други прашања во врска со територијалната поделба се уредуваат со закон. Понатаму во Законот за локалната самоуправа се вели дека при утврдувањето на подрачјето на единицата на локалната самоуправа се води сметка за границите на катастарските единици на локалната самоуправа, така што границите на единицата на локалната самоуправа не треба да ги сечат границите на катастарските единици на локалната самоуправа. Од сето горенаведено произлегува дека основањето на нови единици на локалната самоуправа и промената на подрачјето и седиштето на единиците на локалната самоуправа се врши со закон.

Во Законот за локалната самоуправа единици на локалната самоуправа се општините со исто значење и надлежности, дефинирани во членот 22 од Законот, освен градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, што произлегува од посебниот статус, како главен град на државата.

IV.1.3. Закон за територијална организација на локалната самоуправа на Република Северна Македонија

Законот за територијална организација најпрво го дефинира опфатот на Законот со тоа што во член 1 стои дека со Законот се уредува територијалната организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија; се основаат општините како единици на локалната самоуправа; се утврдуваат подрачјата на општините и на градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа; се утврдуваат имињата, седиштата и границите на општините; се определуваат видот и имињата на населените места; се уредува спојувањето, поделбата и промената на границите на општините и на градот Скопје, како и други прашања што се однесуваат на територијалната организација на локалната самоуправа.

Во Законот, во општите одредби, уште на почетокот е пресликан принципот од Европската повелба за локална самоуправа[7], член, 5 за заштита на границите на единиците на локалната самоуправа и задолжителната консултација на засегнатите локални заедници. Во Европската повелба не е дефинирано на кој начин да биде извршена консултацијата, иако упатува и на референдум, со задршка, доколку е тоа можно и ако така е регулирано со статут. Законот во член 2 вели дека основањето на нова општина, или спојување, поделба или менување на граници се врши со измена и дополнување на Законот, "по претходно консултирање на граѓаните од подрачјето на општините на кое се однесува спојувањето, поделбата или менувањето, на начин утврден со закон". Во однос на процесот на консултации, Законот е попрецизен од Европската повелба за локална самоуправа, затоа што прецизира и наместо се консултираат "локални

[7] https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Evropska%20povelba%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf

заедници” стои “граѓаните” од подрачјето на засегнатите општини, но Законот воопшто не разработува материјата за начинот на консултација и за спроведувањето на процесот.

Понатаму, во општите одредби се дефинираат поимите подрачје на општина и подрачје на Градот Скопје, граница на општина и граница на градот Скопје, седиште на општина и седиште на општините во градот Скопје и на градот Скопје, граница на населените места, име на населените места.

Во членот 6 на Законот се дефинира што е населено место-населени места се градовите и селата и многу експлицитно е наведено дека населените места се утврдуваат со овој закон.

Во овој член на Законот има генерални критериуми според кои град е населено место кое има повеќе од 3.000 жители; има развиена структура на дејности, а над 51% од вработените се вон примарните дејности; има изградена урбана физиономија со зони за домување, стопанство, рекреација и јавно зеленило, плоштад, изграден систем на улици и комунални служби и претставува функционално средиште на населените места во опкружувањето. Село е населено место со еднофункционално значење во кое преовладува една дејност, а атарот е со аграрна физиономија и функција.

Со Законот, (членовите 10, 11 и 12) практично се основаат општините како единици на локалната самоуправа (член 10), понатаму, се утврдуваат подрачјата на општините и на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа (член 12), се утврдуваат имињата, седиштата и границите на општините, се определуваат видот и имињата на населените места.

Во член 11 во градот Скопје како посебна единица на локална самоуправа утврдени се 10 општини чии подрачја опфаќаат и 55 села надвор од Скопје како град што е спротивно на Уставот каде е утврдено дека главен град на Република Северна Македонија е град Скопје и тој претставува посебна единица на локална самоуправа но не и други населени места.

Законот во посебна глава, во два члена се осврнува на организацијата на месната самоуправа во смисла дека месната самоуправа територијално може да се организира во облици на месна самоуправа за подрачје во општина, определено со закон, на начин и постапка утврдени со статутот на општината. Исто така Законот произведува обврска за општината да води евиденција за облиците на месната самоуправа што се основани на нејзиното подрачје, согласно со закон и статут, како и да доставува извод од евиденцијата на облиците на месната самоуправа, по нивното основање, до министерството надлежно за локалната самоуправа. Министерот надлежен за локалната самоуправа го пропишува образецот и начинот на водење на евиденцијата од ставот 2 на овој член.

Во преодните и завршни одредби (од член 15 до член 33) се уредува начинот на административно спојување, поделба или промена на границите на

општините и на Градот Скопје, како и начинот на транзиционо функционирање на општините по донесувањето на Законот, особено на општините кои што со овој закон ќе функционираат во нови граници, со спојување на две или повеќе општини. Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија утврдил 84 општини на државната територија. Меѓутоа, во член 16 од овој Закон, исто така, е предвидено дека во 2008 година кон општината Кичево ќе бидат додадени 4 соседни општини (општина Вранештица, општина Другово, општина Зајас и општина Осломеј).

Членот 27 од Законот се осврнува на начините на извршување на надлежностите од страна на формираните општини и упатува на можна соработка: заради обезбедување на извршување на надлежностите општина може да склучи договор за функционална соработка со соседната општина или договор за формирање заедничка јавна служба. Во случај општината да не обезбеди извршување на надлежностите самостојно или во соработка со друга општина, Законот предвидел одземање на надлежноста и нејзино извршување од страна на централната власт, во име и за сметка на општината.

Исто така овој Закон во членот 28 го регулира и прашањето на делегирање на надлежности на месната самоуправа, во смисла дека во статутот на општината ќе се утврди кои од надлежностите на градоначалникот можат да се делегираат на претседателот на советот на месната самоуправа и ќе се уреди начинот на обезбедување средства за вршење на тие работи.

Членот 29 определува рок од 3 месеци од денот на влегување во сила на овој Закон, за донесување на Образецот и начинот на водење на евиденцијата за месната самоуправа од страна на надлежното министерство.

Законот за територијална организација во текот на спроведувањето имал три измени и дополнувања и една исправка: Закон за изменување и дополнување на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 12/2005), Закон за изменување и дополнување на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 98/2008), Исправка на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 106/2008), Закон за изменување и дополнување на Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ" бр. 149/2014).

Со измените и дополнувањата од 2005 година е сменето името на општина Чешиново во Чешиново-Облешево, како и седиштето на општината од с. Чешиново во с. Облешево. Со истата измена, во општина Центар Жупа се утврдува уште едно населено место, Броштица.

Со измените и дополнувањата на Законот од 2008 година, практично се одлага спојувањето на општините Другово, Вранештица, Зајас и Осломеј кон Кичево за 2012 година.

Од 2012 година, до денес, на територијата на државата се утврдени 80 општини и Градот Скопје.

Со исправката од 2008 година е направено отстранување на техниката грешка во имињата на населените места Жиганци и Соколарци.

Измените и дополнувањата на Законот од 2014 година се пообемни. Сите се однесуваат на член 10 од законот, конкретно, со овие измени се интервенира во 24 општини. Со измените, во 12 општини се додаваат 16 нови населени места, а во 12 општини се врши корекција на имињата на 23 населени места.

IV.1.4. Закон за меѓуопштинска соработка

Законот за меѓуопштинска соработка е донесен во 2009 година, по донесувањето на Законот за територијална организација на локалната самоуправа. Со овој закон детално се уредуваат начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка и облиците преку кои се остварува, финансирањето, евиденцијата и надзорот над меѓуопштинската соработка и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка. Меѓуопштинска соработка, во законот е дефинирана како соработка што се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели. Под меѓуопштинска соработка се подразбира и вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини врз основа на склучен договор меѓу општините.

IV.1.5. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа

Со овој закон се уредува финансирањето на единиците на локалната самоуправа (општините и градот Скопје). Законот ги дефинира изворите на финансирање на општината: сопствени извори на приходи, дотации на средства од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите и задолжувањето. Сопствени извори на приходи се: локални даноци, локални такси и локални надоместоци, приходи од сопственост на општината, самопридонес, парични казни, донации и други приходи утврдени со закон; Од Буџетот на државата и од буџетите на фондовите се распределуваат следните видови на дотации:приходи од данок на додадена вредност; наменска дотација; капитална дотација; блок дотација и дотација за делегирана надлежност.

Законот не прави разлика меѓу општините, што значи дека сите општини имаат исти извори на финансирање, освен дотациите од Буџетот на државата, кои што се распределуваат согласно утврдени критериуми кои се исти за сите општини, но разликата произлегува од различните перформанси на општините во

смисла на вкупен број на население, број на населени места, број на корисници на услуга и други специфични критериуми.

IV.1.6. Европска повелба за локална самоуправа

Европската повелба за локална самоуправа[8], во членот 5 се осврнува на заштитата на границите на единиците на локалната самоуправа и задолжителната консултација на засегнатите локални заедници, како клучен момент на остварување на демократското право на граѓаните да одлучуваат за границите на својата општини, пред се како заштита пред извршната и законодавната власт во случај на иницијативи за менување на Законот. Во Европската повелба не е дефинирано на кој начин да биде извршена консултацијата, иако упатува и на референдум, со задршка, доколку е тоа можно и ако така е регулирано со статут. Законот во член 2 вели дека основањето на нова општина, или спојување, поделба или менување на граници се врши со измена и дополнување на Законот, "по претходно консултирање на граѓаните од подрачјето на општините на кое се однесува спојувањето, поделбата или менувањето, на начин утврден со закон."

IV.1.7. Извештаи

Во Заклучоците на извештајот на Советот на Европа за извршениот мониторинг од 2012 година во однос на територијалната организација на локалната самоуправа немало други забелешки освен една која се однесува на процесот на консултација на граѓаните: "Иако принципот на претходна консултација со населението во случај на промени на границите е овозможена преку Законот за територијална организација од 2004 (Член 2) и е обврзувачки принцип во правниот систем на земјата , Известителните сметаат дека треба да биде вклучен во закон со јасни и прецизни услови преку кои и ќе се води консултацијата. Таквата законитост гарантира предност при обезбедувањето на рамка за имплементација на Членот 5 од Повелбата".

Во Извештајот на Советот на Европа пак од 2021 година[9] стои дека уставната определба за законско регулирање на оваа материја е засилена со различни правни инструменти: "Законот за територијална организација на локалната самоуправа од 2004 година (55/2004) ја регулира територијалната организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија. Тој ја опишува територијалната организација и поделба и дефинирањето на официјалните граници и административните граници и ги означува правилата и

[8] https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Evropska%20povelba%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf

[9] North Macedonia - Web monitoring

општите прашања во врска со локалната власт (општини, области на самоуправа) и нивните овластувања, обврски и должности. Законот 55/2004 вели дека спојувањето, поделбата и промената на границите може да се врши со измени и дополнувања на овој закон, по претходна консултација со граѓаните на територијата на засегнатите општини. Оваа одредба, заедно со обврзувачката сила на член 5 од Европската повелба во рамките на монистичкиот правен систем на Северна Македонија, се чини дека го поткрепуваат принципот на претходна консултација. Бидејќи понатамошното законодавство или амандмани се предмет на барање за двојно мнозинство, помалите заедници се чини дека се заштитени од еднострани територијални промени." Во извештајот се констатира дека во текот на процесот на мониторинг не биле покренати прашања во врска со примената на принципот на консултации за промена на границите и затоа, известувачите сметаат дека во Северна Македонија се почитува членот 5 од Европската повелба за локална самоуправа.

IV.1.8. Публикации

Во учебникот "Локална самоуправа" се истакнува дека единицата на локалната самоуправа не може самата себеси да се основа (да се само-основа) или да се укинува, ниту, пак, самата да си го утврдува своето подрачје, односно сама или во договор со други единици на локалната самоуправа од својот состав да издвојува одделни места и да ги вклучува во состав на други локални единици. Подрачјето на единицата на локалната самоуправа претставува битен елемент на територијалната поделба (односно, на територијалната организација) на државата, па, заради тоа, мора да биде предмет на законско регулирање. Законското утврдување на подрачјето на единицата на локалната самоуправа е значајно и заради стабилноста на територијалната организација и обезбедувањето на потрајни услови за материјален и општествен развој на единицата на локалната самоуправа. Таквото законско утврдување во нашата држава се спроведува преку Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија донесен во 2004 година."[10]

Државен завод за статистика

Демографскиот фактор и населените места се еден од најважните фактори за територијалната организација. Додека според пописот од 2002 од 1750 населени места, 129 беа без жители, според пописот од 2021 година бројот на населени

[10] Локална самоуправа, автори: проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова, проф. д-р Владимир Митков

проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска, проф. д-р Александар Спасеновски, доц. д-р Марко Кртолица https://www.kas.de/documents/281657/281706/Belegexemplar+2020+Local+Self-Government.pdf/508ccf5e-1523-a1c4-bd3b-322f0653a66b?version=1.0&t=1609332333856

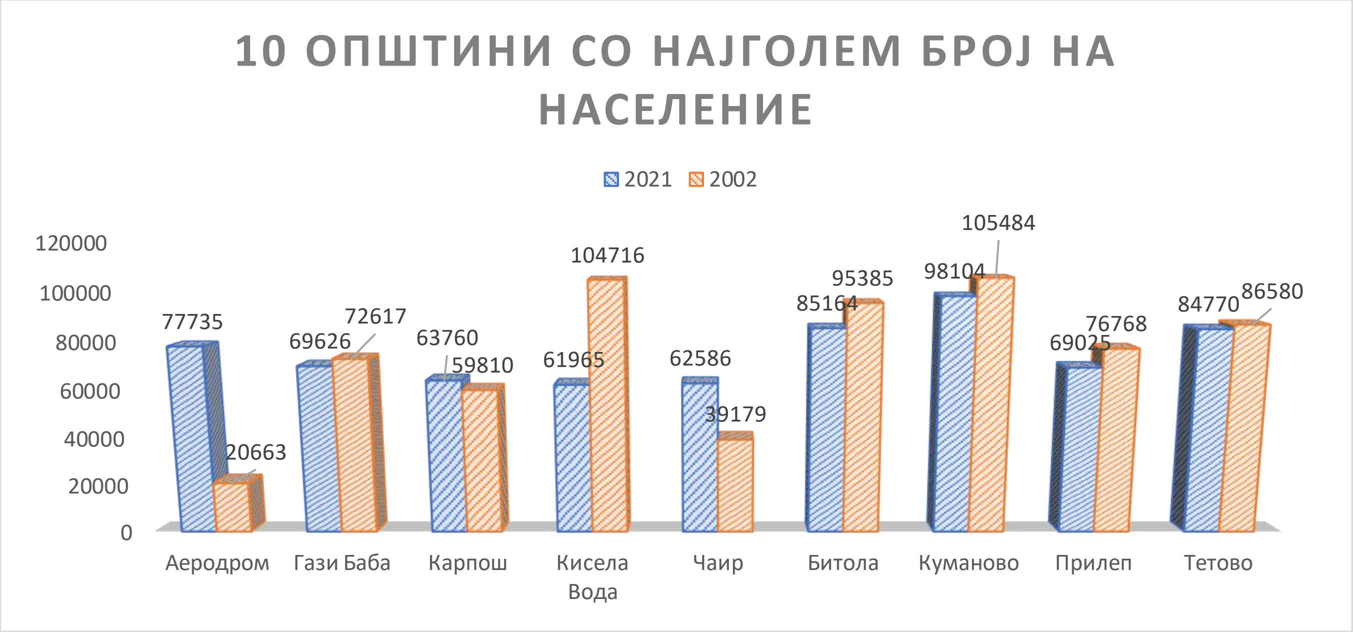
места со 0 жители се зголемил на 205 населени места (11,8% од вкупниот број на населени места) , дури 444 населени места (25% од вкупниот број на населени места) имаат 10 или помалку жители. Општина Битола има најмногу населени места без жители, 14, Новаци и Радовиш 13 и др. Според пописот од 2021, 45 општини во рамките на нивната територија имаат населени места без жители.

Табела : Општини со населени места без жители

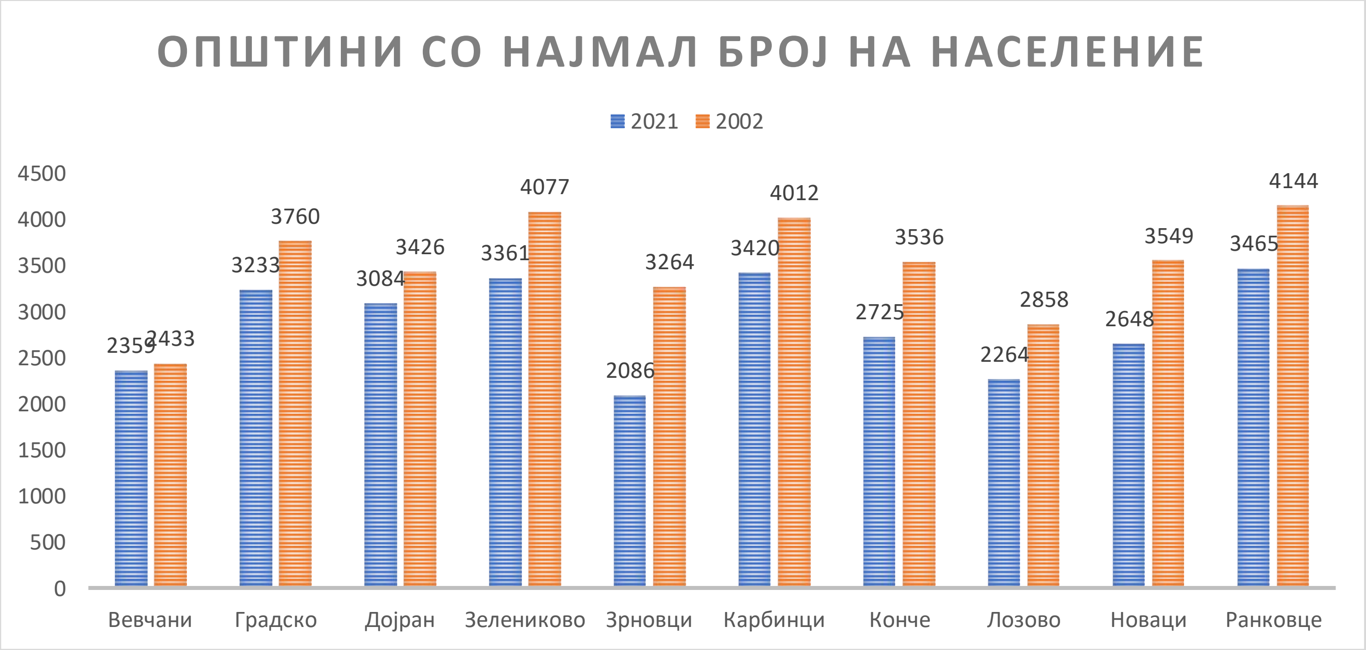
Општина	**Број на населени места без жители**
Штип	14
Новаци, Радовиш	13
Кавадарци	12
Валандово	11
Чашка	10
Битола, Прилеп	9
Маврово и Ростуше, Неготино	7
Градско, Карбинци, Свети Николе, Центар Жупа	6
Велес, Демир Капија, Конче, Ресен, Струга	5
Василево, Дебар, Дојран, Кочани, Студеничани	4
Липково, Струмица	3
Гостивар, Демир Хисар, Кичево, Охрид, Пробиштип, Теарце	2
Делчево, Ѓорче Петров, Долнени, Кратово, Кривогаштани, Крушево, Куманово, Лозово, Македонски Брод, Могила, Ново Село, Старо Нагоричане, Чешиново Облешево	1

Извор: Државен завод за статистика

Според пописот од 2022, во 10 најголеми општини во РСМ во 7 општини има намалување на бројот на жители и во само три има зголемување на бројот на жители (Аеродром, Чаир и Карпош)



Според пописот од 2022 година во 10 општини со најмал број на население во сите без исклучок имаме тенденција на намалување на бројот на жители.



IV.1.9. Иницијативи

По донесувањето на Законот, на иницијатива на Светскиот македонски конгрес и собрани 180 454 потписи од граѓани, во ноември е одржан референдум, распишан од Собранието, со цел изјаснување на граѓаните во врска

со новоусвоениот Закон. Согласно Законот за референдум и граѓанска иницијатива референдумот беше неуспешен поради тоа што излезноста беше 26,58%, односно не беше постигнат законски минимум од 51% излезеност од вкупниот број избирачи.

Во таа смисла овој чин на граѓанско изјаснување немаше влијание на спроведувањето на Законот кој што веќе беше донесен.

Во периодот пред донесување на Законот од декември 2003 година до февруари 2004 година се одржани 41 локален референдум на територија која што опфаќа 304 355 жители. Главно станува збор за мали рурални општини кои што самостојно, организираа локални референдуми, незадолжителни за носителите на одлуки, со цел да го потврдат својот став дека се против укинување на статусот општина со новиот Закон за територијална организација на локалната самоуправа. 31 од тие општини не го задржаа статусот општина со донесувањето на новиот закон, туку беа припоени кон други општини или пак со спојување на две општини беше формирана нова општина.

Во текот на имплементацијата на Законот, во декември 2021 година, имаше пратеничко прашање од пратеникот Исмаил Јахоски: „Дали со новиот закон за локална самоуправа ќе биде предвидено населените места Преглово и Пласница да бидат споени во една Општина (Општина Пласница) кои што гравитираат половина во Македонски Брод половина во општина Пласница иако Македонски Брод е оддалечен 18 км од овие села." Пратеничкото прашање иако недоволно прецизно формулирано во однос на Законот што ја регулира оваа материја, всушност иницира идна промена на општинските граница на општина Пласница и припојување на населени места од општина Македонски Брод кон општина Пласница.

Градоначалникот на општина Сарај пак, во 2013 година поднел иницијатива до Уставниот суд за оценување на уставноста на член 8 од Законот за градот Скопје („Службен весник на Република Македонија" бр. 55/2004) – делот на омеѓувањето на границата на општината Сарај со Ѓорче Петров и плановите и актите донесени од други субјекти за овој дел поради повреда на член 8 став 1 алинеа 3,6, 9, член 114 став 1 и член 115 став 1 од Уставот на Република Македонија. Со ова подносителот на иницијативата смета дека има повреда на член 4 став 1 од Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија или истиот е во колизија со член 8 од Законот за град Скопје во делот на омеѓување на границата помеѓу општина Сарај и Ѓорче Петров. Подносителот на иницијативата смета дека заради различно толкување, општина Сарај не претставува територијална целина бидејќи повеќе од 1/3 од нејзината територија е отсечена од целината (населените места Кондово, Долно Свиларе, Горно Свиларе, Рашче, Радуша и Дворце). Ставот на Министерството за локална самоуправа по оваа иницијатива е многу јасен: "При утврдувањето на границите на општините во градот Скопје на подрачјето на населеното место град Скопје не се утврдени по катастарските граници туку по други марканти објекти (булевари,

улици, огради, водотеци, пруги и слично). Дел од подрачјето на Општина Сарај, како општина во градот Скопје, е опфатен со Генералниот урбанистички план и границите на општината Сарај се утврдени по водотеци и сообраќајници. На овој принцип се утврдени границите и на останатите општини во градот Скопје – Чаир, Гази Баба, Бутел, Шуто Оризари, Карпош, Кисела Вода и Аеродром, односно катастарските граници во населеното место град Скопје не претставуваат основа за утврдување на границите на општините во градот Скопје. Почитувањето на овој принцип претставува имплементација на член 11 став 2 од
Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија и не е повреден членот 4 став 1 од овој закон како што е наведено во Иницијативата. Остварувањето на имотните правата на граѓаните не е ограничено со ништо ако недвижнините се наоѓаат на територија на друга административна општина."

Историски развој на територијалната поделба во РСМ
Територија на РСМ по Втората светска војна беше поделена на народни одбори, околии и општини, како облици на локална управа и самоуправа. Со Општиот закон за народните одбори од 1946 г. овие одбори беа определени како локални органи на државната власт на своето подрачје.
Со овој закон беа воведени три степени на локалните органи на народната власт: месни, околиски и окружни народни одбори. Околијата и општината, како локални територијални единици, првпат беа воведени со Законот за поделба на НРМ на околии, градски општини и општини од 1952 г. Во истата година НРМ беше поделена на 18 околии, 27 градски општини и 205 општини.
Според Законот за подрачјата на околиите и општините од 1955 г., во НРМ имаше 7 околии и 73 општини.
Во текот на 1962 г. бројот на општините беше намален на 61 додека околиите беа укинати во 1966.
Во текот на 1982 г. настана нова поделба, па во СРМ имаше 34 општини, со просечна големина од 756 км, по 52 населени места и по 54.000 жители.
Со Законот за територијална поделба на РМ и определувањето на подрачјата на единиците на локалната самоуправа од 1996 г. беа воведени 123 општини.
Со Законот за територијална организација на локалната самоуправа во РМ од 2004 г. беа воведени 84 општини.
Општините Вранештица, Другово и Осломеј останаа посебни општини до локалните избори во 2009 година.

IV.2 Анализа од направените интервјуа и фокус групи

Проблемот на територијална организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија претставува мошне сериозен и важен елемент за општото функционирање на социо-економскиот систем на населбите и населението во државата.
Согласно анализата на интервјуата и фокус групите ова прашање бара мултидисциплинарен пристап бидејќи целта на територијалната поделба треба да да овозможи ефикасно функционирање на економската и институционалната инфраструктура во населените места.

Евидентна е тенденцијата на концентрација во крупни територијални и популациски силни општини (градот Скопје и општините во градот) во која се концентрира економската, општествено-социјалната и политичката моќ.
Истовремено продолжува и разместување на населени од урбани во рурални средини односно село-град.
Процесот на дефинирање на територијалната поделба треба да биде имуно од политичкото влијание и истиот да се базира врз објективни критериуми и треба да биде дериват на системскиот закон за локална самоуправа бидејќи моделот на децентрализација, однос територијалната поделба треба да го рефлектира моделот и системот на локалната самоуправа.

Ова територијална поделба е соодветна но треба да се размислува за проширување на населените места со административна политичка функција за рамномерен развој во просторот на општината и територијата на Република Северна Македонија.

Во однос на населените места, потребно е да се отвори дебата за критериумите за определување на населено место согласно новите трендови на просторно планирање и демографските трендови.
Следствено овие трендови треба да се разработат со подзаконски акти кои би бил предмет на промена согласно трендовите во функција на унапредување на територијалната организација.
При територијалното организирање, факторирањето (интегрално) да се изрази со формула (претходно да се мапираат и дефинираат сите фактори) и да се носи политичка одлука кој фактор како ќе се пондерира. Целта би била да се зголеми одржливоста и самостојноста на функционирање на единицата на локалната самоуправа.
Потребни се дополнителни напори во спроведувањето на законите за МОС и за рамномерен регионален развој од аспект на доследна финансиска поддршка со цел да се намалат диспаритетите помеѓу општините.
Територијалната поделба е дериват на моделот на децентрализација секоја реформа во територијалната организација треба да е резултат на системот пр.

окрупнување на општини преку нивно спојување или организирање на одредени функции (управување со отпад, води, култура и спорт, стручното образование, управување со заштитени подрачја и др.) на ниво на плански региони, со или без потреба од окрупнување или спојување на општини, па се до премин кон двостепена локална самоуправа, односно територијалната поделба треба да се дефинира откако ќе се доуреди ЗЛС следствено решенијата во ЗЛС ќе се рефлектираат во ЗТО.
Во однос на градот Скопје и општините во градот Скопје, постои потреба од продлабочена споредбена анализа со метрополите во ЕУ, мапирање на предности и недостатоци наспроти контекстот на тековниот модел.
Проблемот на планските региони и намалувањето на бројот на жители и дефинирање на регионите, и намалување на прагот на население во 3 региони.

V.ОЦЕНКА НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ

V.1. Генерална оценка за 4-те оски

V.2. Оценка на спроведувањето на Законот по оски:

V.2.1. Дизајнирање на законот и уредување на односите, анализа на општите одредби од Законот во корелација со принципите на Европската повелба за локална самоуправа, Законот за локалната самоуправа и други документи (член 1-9)

Законот за територијална организација на локалната самоуправа е донесен во август 2004 година во сложен политички амбиент, како еден од клучните закони во реформата на локалната самоуправа започната со уставните измени во 2001 година и со донесувањето на Законот за локалната самоуправа во јануари 2002 година.

По донесувањето на Законот, на иницијатива на Светскиот македонски конгрес и собрани 180454 потписи од граѓани, во ноември е одржан референдум, распишан од Собранието, со цел изјаснување на граѓаните во врска со новоусвоениот Закон. Согласно Законот за референдум и граѓанска иницијатива референдумот беше неуспешен поради тоа што излезноста беше 26,58%, односно не беше постигнат законски минимум од 51% излезеност од вкупниот број избирачи.

Во таа смисла овој чин на граѓанско изјаснување немаше влијание на спроведувањето на Законот кој што веќе беше донесен.

Во периодот пред донесување на Законот од декември 2003 година до февруари 2004 година се одржани 41 локален референдум на територија која што опфаќа 304 355 жители. Главно станува збор за мали рурални општини кои што самостојно, организираа локални референдуми, незадолжителни за носителите на одлуки, со цел да го потврдат својот став дека се против укинување на статусот општина со новиот Закон за територијална организација на локалната самоуправа. 31 од тие општини не го задржаа статусот општина со донесувањето на новиот закон, туку беа припоени кон други општини или пак со спојување на две општини беше формирана нова општина.

Ваквиот амбиент немаше големо влијание на дизајнирањето на Законот, затоа што новиот Закон за територијална организација на локалната самоуправа беше еден од клучните во реформата на локалната самоуправа, во која акцентот беше ставен на процесот на децентрализација на власта. Принципите беа воспоставени со Законот за локалната самоуправа и новите надлежности на општините, што упатуваше на територијална организација на локалната самоуправа со која што ќе се воспостават функционални општини кои што ќе можат самостојно, или пак во соработка да ги извршуваат пренесените надлежности.

Уредувањето на оваа материја со Закон, е дефинирано уште во Уставот[11] на државата во член 116 кој вели дека територијалната поделба на Републиката и подрачјата на општините се утврдуваат со Закон. Законот за локалната самоуправа[12] во член 9 ја продолжува истата дикција, со тоа што дефинира дека општината има свое подрачје и име утврдени со Закон, што исто така упатува на потребата од донесување на посебен Закон. Од член 16до член 19 Законот за локалната самоуправа регулирајќи го основањето и подрачјето на единиците на локалната самоуправа, исто така, истакнува дека утврдувањето на подрачјето, имињата, седиштата и границите на општините, постапката за основање општини (спојување, поделба и промена на границите) и други прашања во врска со територијалната поделба се уредуваат со закон. Понатаму во Законот за локалната самоуправа се вели дека при утврдувањето на подрачјето на единицата на локалната самоуправа се води сметка за границите на катастарските единици на локалната самоуправа, така што границите на единицата на локалната самоуправа не треба да ги сечат границите на катастарските единици на локалната самоуправа. Од сето горенаведено произлегува дека основањето на нови единици на локалната самоуправа и промената на подрачјето и седиштето на единиците на локалната самоуправа се врши со закон.

" Тоа значи дека единицата на локалната самоуправа не може самата себеси да се основа (да се самооснова) или да се укинува, ниту, пак, самата да си го

[12] https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf

утврдува своето подрачје, односно сама или во договор со други единици на локалната самоуправа од својот состав да издвојува одделни места и да ги вклучува во состав на други локални единици. Подрачјето на единицата на локалната самоуправа претставува битен елемент на територијалната поделба (односно, на територијалната организација) на државата, па, заради тоа, мора да биде предмет на законско регулирање. Законското утврдување на подрачјето на единицата на локалната самоуправа е значајно и заради стабилноста на територијалната организација и обезбедувањето на потрајни услови за материјален и општествен развој на единицата на локалната самоуправа. Таквото законско утврдување во нашата држава се спроведува преку Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија донесен во 2004 година."[13]

Во Законот за територијална организација на локалната самоуправа, во општите одредби, уште на почетокот е пресликан принципот од Европската повелба за локална самоуправа[14], член, 5 за заштита на границите на единиците на локалната самоуправа и задолжителната консултација на засегнатите локални заедници. Во Европската повелба не е дефинирано на кој начин да биде извршена консултацијата, иако упатува и на референдум, со задршка, доколку е тоа можно и ако така е регулирано со статут. Законот во член 2 вели дека основањето на нова општина, или спојување, поделба или менување на граници се врши со измена и дополнување на Законот, "по претходно консултирање на граѓаните од подрачјето на општините на кое се однесува спојувањето, поделбата или менувањето, на начин утврден со закон". Во однос на процесот на консултации, Законот е попрецизен од Европската повелба за локална самоуправа, затоа што прецизира и наместо се консултираат "локални заедници" стои "граѓаните" од подрачјето на засегнатите општини, но Законот воопшто не ја разработува материјата за начинот на консултација и за спроведувањето на процесот, што беше забележано и од Советот на Европа во Заклучоците од извршениот мониторинг од 2012 година: "Иако принципот на претходна консултација со населението во случај на промени на границите е овоможена преку Законот за територијана организација од 2004 (Член 2) и е обврзувачки принцип во правниот систем на земјата , Известителите сметаат дека треба да биде вклучен во закон со јасни и прецизни услови преку кои и ќе се води консултацијата. Таквата законитост гарантира предност при обезбедувањето на рамка за имплементација на Членот 5 од Повелбата". Во Извештајот на Советот

---

[13] Локална самоуправа, автори: проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова, проф. д-р Владимир Митков
проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска, проф. д-р Александар Спасеновски, доц. д-р Марко Кртолица https://www.kas.de/documents/281657/281706/Belegexemplar+2020+Local+Self-Government.pdf/508ccf5e-1523-a1c4-bd3b-322f0653a66b?version=1.0&t=1609332333856

[14] https://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Evropska%20povelba%20za%20lokalnata%20samouprava.pdf

на Европа пак од 2021 година[15] стои дека уставната определба за законско регулирање на оваа материја е засилена со различни правни инструменти: "Законот за територијална организација на локалната самоуправа од 2004 година (55/2004) ја регулира територијалната организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија. Тој ја опишува територијалната организација и поделба и дефинирањето на официјалните граници и административните граници и ги означува правилата и општите прашања во врска со локалната власт (општини, области на самоуправа) и нивните овластувања, обврски и должности. Законот 55/2004 вели дека спојувањето, поделбата и промената на границите може да се врши со измени и дополнувања на овој закон, по претходна консултација со граѓаните на територијата на засегнатите општини. Оваа одредба, заедно со обврзувачката сила на член 5 од Европската повелба во рамките на монистичкиот правен систем на Северна Македонија, се чини дека го поткрепуваат принципот на претходна консултација. Бидејќи понатамошното законодавство или амандмани се предмет на барање за двојно мнозинство, помалите заедници се чини дека се заштитени од еднострани територијални промени." Во извештајот се констатира дека во текот на процесот на мониторинг не биле покренати прашања во врска со примената на принципот на консултации за промена на границите и затоа, известувачите сметаат дека во Северна Македонија се почитува членот 5 од Европската повелба за локална самоуправа.

По донесувањето на Законот, одредбата од член 5 на Законот за територијална организација на локалната самоуправа беше применета во случајот со општина Чешиново-Облешево. Директно влијание имаше референдумот одржан веднаш по локалните избори во 2005 година за определување на името на општината. На референдумот му претходеше 23 дневен протест со затворање на главната сообраќајница кон општината. По спроведувањето на референдумот од страна на советот на општината, со измена на Законот за територијална организација на локалната самоуправа името на општината е променето од општина Чешиново во општина Чешиново-Облешево, со седиште во населено место Облешево.

Во член 6 од Законот има делумно разработени критериуми за определување на населено место како град и населено место како село. Критериумите се многу генерални: Град е населено место кое има повеќе од 3.000 жители; има развиена структура на дејности, а над 51% од вработените се вон примарните дејности; има изградена урбана физиономија со зони за домување, стопанство, рекреација и јавно зеленило, плоштад, изграден систем на улици и комунални служби и претставува функционално средиште на населените места во опкружувањето. Село е населено место со едно функционално значење во кое преовладува една дејност, а атарот е со аграрна

[15] North Macedonia - Web monitoring

физиономија и функција. Во примената на Законот се поставува прашање дали има потреба од попрецизно дефинирање на критериумите во подзаконски акт.

V.2.2. Територијалната функционалност на основаните општини - анализа на член 10, 11 и 12 од Законот од аспект на територијалната целовитост, поврзаност и традиционалнална поставеност на ЕЛС (член 10, 11 и 12 во корелација со критериумите за основање на општина и претходната територијална организација на локалната самоуправа)

V.2.3. Функционалноста на општините како политичко-економска и социолошка целина- анализа на членовите 10, 11 и 12 од аспект на остварување на принципот на субсидијарност и правото на услуги од надлежност на ЕЛС (член 10 , 11 и 12 во корелација со одредби од Законот за локалната самоуправа, Законот за меѓуопштинска соработка, Законот за финансирање на ЕЛС и на други Закони)

Согласно Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија има 80 општини, од кои 43 се со седиште во град, од кои 10 територијално се сместени во градот Скопје, како и 37 се со седиште во село. Општините се различни не само по седиштето во смисла дали е во село или во град, туку и по бројот на жители, на територија, на населени места, на број на припадници на различни етнички заедници.

Од вкупниот број на општини, според последниот попис од 2021 година, 21, 25% имаат до 5 000 жители, најголемиот број или 48,75% од општините имаат од 5000-25000 жители, 16,25% од општините имаат од 25000-50000 жители и 13,75% од општините имаат население над 50000 жители.

Најмалата општина, Зрновци има само 2086 жители, а најголемата, Куманово 98104 жители со скоро 50 пати поголем број на жители во однос на најмалата.

Во Законот за локалната самоуправа, член 20 е дефинирана општата надлежност на општините која што согласно начелото на субсидијарност општините имаат право на своето подрачје 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. Член 21 упатува дека општините самостојно, во рамките на законот, ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, утврдени со овој или друг закон и се одговорни за нивното вршење, а надлежностите од ставот (1) на овој член по правило се целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаите утврдени со закон.

Во членот 22 се наведени надлежностите на општините, без притоа законот да прави разлика меѓу општините по ниту една основа.

Согласно Законот за локалната самоуправа и согласно Законот за финансирање на ЕЛС, општините се финансираат од сопствени извори на приходи, дотации на средства од Буџетот на државата и од буџетите на фондовите и задолжувањето. Сопствени извори на приходи се: локални даноци, локални такси и локални надоместоци, приходи од сопственост на општината, самопридонес, парични казни, донации и други приходи утврдени со закон; Од Буџетот на државата и од буџетите на фондовите се распределуваат следните видови на дотации: приходи од данок на додадена вредност; наменска дотација; капитална дотација; блок дотација и дотација за делегирана надлежност.

Законот не прави разлика меѓу општините, што значи дека сите општини имаат исти извори на финансирање, освен дотациите од Буџетот на државата, кои што се распределуваат согласно утврдени критериуми кои се исти за сите општини, но разликата произлегува од различните перформанси на општините во смисла на вкупен број на население, број на населени места, број на корисници на услуга и други специфични критериуми.

Доколку се стават во релација Законот за територијална организација на локалната самоупорава, членовите со кои се формираат општините, со Законот за локалната самоуправа во однос на надлежностите и со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во однос на изворите на финансирање, се поставува прашањето дали територијалната организација на локалната самоуправа соодветствува со концептот за едностепена локална самоуправа, со еднакви надлежности и еднакви извори за финансирање за сите општини кои што имаат големи разлики меѓу себе, пред се во однос на човечките и на финансиските ресурси.

Очигледно законодавецот кога се определил за овој концепт на организација на локалната самоуправа го имал предвид големиот јаз меѓу општините, но поради политичката определба за едностепена локална самоуправа, во Законот за локалната самоуправа предвидел механизам за синергија на капацитетите на општините во извршувањето на надлежностите на поефикасен и поекономичен начин, преку воспоставување на заеднички административни тела за извршување на одредени надлежности, со донесување на одлуки на советите на општините (Член 61). Оваа материја детално е разработена во посебен Закон, Законот за меѓуопштинска соработка. Со овој закон детално се уредуваат начинот, условите и постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка и облиците преку кои се остварува, финансирањето, евиденцијата и надзорот над меѓуопштинската соработка и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка. Меѓуопштинска соработка, во законот е дефинирана како соработка што се воспоставува меѓу две или повеќе општини за поефикасно и поекономично вршење на надлежностите на општините утврдени со закон и за остварување на нивните заеднички интереси и цели. Под

меѓуопштинска соработка се подразбира и вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини врз основа на склучен договор меѓу општините.

Имајќи ги предвид различните ресурси, но и перформанси на општините за извршување на надлежностите, со последните измени и дополнувања на Законот за финансирање на ЕЛС се предвидени уште два нови механизми. Воспоставени се Фонд за перформанси и Фонд за воедначување. Општините кои покажуваат позитивни резултати и имаат повисока реализација на сопствените приходи добиваат дополнителни средства од Фондот за перформанси, а од Фондот за воедначување се обезбедуваат средства за општините кои имаат пониски приходи, но истите покажуваат фискален напор и добри резултати во прибирањето на сопствените приходи.

И во теоријата е нагласено дека "Основањето на единиците на локалната самоуправа е мошне значајно прашање. Тоа не значи само определување на подрачјето на единицата на локалната самоуправа како територија на која таа (единицата на локалната самоуправа) ќе постои и ќе функционира. Единицата на локалната самоуправа не е административен изум и креација на државата. Основањето на единицата на локалната самоуправа, всушност, значи конституирање на целосна локална општествена и политичка единица во која треба да постојат материјални, општествени, политички, културни и други услови за остварување на правото на граѓаните на локална самоуправа и за развојот на единицата на локалната самоуправа, односно општината. Заради тоа, при основањето на единиците на локалната самоуправа треба да се настојува по можност да се обезбедат сите овие услови. Без нив не би можеле ниту да постојат ниту да се развиваат единиците на локалната самоуправа"[16]

Одтаму територијалната организација на локалната самоуправа треба да го задоволи начелото на субсидијарност или донесување на одлуките на ниво на управа кое што е најблиску до граѓаните, но во исто време да се внимава и на постоењето на минимум ресурси (материјални, човечки, финансиски, општествени, политички, културни) за остварување на правото на граѓаните на локална самоуправа и за развојот на единицата на локалната самоуправа, односно општината. Често граѓаните водени од принципот на субсидијарност и желбата што подиректно да учествуваат во донесувањето на одлуките ги занемаруваат другите значајни фактори кои што потоа се одразуваат на финансиската и на развојната стабилност на општината.

Во секој случај корпусот закони кои што се однесуваат на локалната самоуправа дал оптимални нормативни услови за функционирање на општините формирани со Законот за територијална организација на локалната самоуправа. Се почесто во земјите на ЕУ се зборува за потреба од намалување на бројот на

[16] https://www.kas.de/documents/281657/281706/Belegexemplar+2020+Local+Self-Government.pdf/508ccf5e-1523-a1c4-bd3b-322f0653a66b?version=1.0&t=1609332333856

општините заради обезбедување на подобри перформанси за развој, но тешко донесуваат таква политичка одлука (Словенија 212 општини, Хрватска 428 , Бугарија 264) и функционираат со вклучување на дополнителни мерки со кои што ќе се намалат диспаритетите меѓу општините, пред се во обезбедувањето на јавните услуги за граѓаните.

V.2.4. Анализа на одредбите кои што се однесуваат на организацијата на месната самоуправа и на преодните и завршните одредби на Законот од аспект на нивното влијание и направените промени (член 13-14 и 15-32)

Сосема неочекувано во Законот се појавува глава за организација на месната самоуправа која што опфаќа само два члена. Во член 13 се уредува прашањето на која територија може да се организира месна самоуправа и се прецизира дека може само за подрачје во општината, определено со закон, на начин и постапка утврдени со статутот на општината.
Во член 14 се воведува обврска за општината да води евиденција за облиците на месната самоуправа што се основани на нејзиното подрачје, согласно со закон и статут. Исто така општината се задолжува да достави извод од евиденцијата на облиците на месната самоуправа, по нивното основање, до министерството надлежно за локалната самоуправа.

Овој член предвидел обврска и за Министерството за локална самоуправа, конкретно за министерот кој го пропишува образецот и начинот на водење на евиденцијата. Иако во преодните и завршните одредби на Законот , во член 29 стои дека образецот и начинот на водење на евиденцијата од членот 14 став 3 на овој закон, ќе се донесе во рок од три месеци од денот на влегување во сила на овој закон, тој сеуште не е донесен што значи дека не се заокружени нормативните услови за водење на евиденција за основаните облици на месна самоуправа.

Воспоставувањето на месната самоуправа и други прашања се регулирани со Законот за локалната самоуправа од член 82 до член 86 во кои што се регулираат и облиците на месна самоуправа, подрачјето за кои што се основаат општините (катастарските општини), прашањата што треба да бидат регулирани со статутот на општината, надлежностите на урбаните и руралните облици на месна самоуправа, изборот на советот и на претседателот, како и делегирање на работи на месната самоуправа.

Прашањата кои што се регулирани во член 13 и член 14 од Законот за територијална организација не се содржани во Законот за локалната самоуправа донесен две години порано. Од ова може да се заклучи дека законодавецот на

овој начин сакал да ја дорегулира оваа материја без да го отвара Законот за локалната самоуправа кој што се донесува со 2/3 мнозинство и се определил тоа да го направи на наједноставен и најефикасен начин. Во таа смисла подобро е да се дорегулира материјата дури и на овој начин отколку да се остави недоуредена, иако според имплементацијата од страна на надлежното министерство или неимплементацијата на членот 14 и после 18 години, се чини дека прашањето не е од голема важност затоа што општините оваа материја си ја имаат уредено со Статутот на општината. Во конкретниот случај неимплементацијата на член 14 од Законот за територијална организација на локалната самоуправа, Министерството за локална самоуправа го остава без официјални податоци за облиците на месна самоуправа воспоставени на територијата на општините во Република Северна Македонија. Доколку се создадат услови за изменување и дополнување на Законот за локалната самоуправа разбирливо е и овие два члена да бидат превземени во целост и оваа материја целосно да биде уредена во еден закон.

Во преодните и завршни одредби (од член 15 до член 33) се уредува начинот на административно спојување, поделба или промена на границите на општините и на Градот Скопје, како и начинот на транзиционо функционирање на општините по донесувањето на Законот, особено на општините кои што со овој закон ќе функционираат во нови граници, со спојување на две или повеќе општини.

Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија донесен 2004 година, утврдил 84 општини на државната територија.

Меѓутоа, во член 16 од овој Закон, исто така, е предвидено дека во 2008 година кон општината Кичево ќе бидат додадени 4 соседни општини (општина Вранештица, општина Другово, општина Зајас и општина Осломеј). Оваа одредба е изменета. Со измените и дополнувањата на Законот од 2008 година, практично се одлага спојувањето на општините Другово, Вранештица, Зајас и Осломеј кон Кичево за 2012 година.

Од 2012 година, до денес, на територијата на државата се утврдени 80 општини и Градот Скопје.

Членот 27 од Законот се осврнува на начините на извршување на надлежностите од страна на формираните општини и упатува на можна соработка: заради обезбедување на извршување на надлежностите општина може да склучи договор за функционална соработка со соседната општина или договор за формирање заедничка јавна служба. Во случај општината да не обезбеди извршување на надлежностите самостојно или во соработка со друга општина, Законот предвидел одземање на надлежноста и нејзино извршување од страна на централната власт, во име и за сметка на општината.

Исто така овој Закон во членот 28 го регулира и прашањето на делегирање на надлежности на месната самоуправа, во смисла дека во статутот

на општината ќе се утврди кои од надлежностите на градоначалникот можат да се делегираат на претседателот на советот на месната самоуправа и ќе се уреди начинот на обезбедување средства за вршење на тие работи.

Всушност само одредбите од член 27 и 28 на Законот се сеуште актуелни и применливи иако членот 27 може да се вгради во Законот за меѓуопштинска соработка кој што е донесен во 2009 година и кој што во целост ја уредува оваа материја. Аналогно на ова и членот 28 би требало да биде вграден во Законот за локалната самоуправа во член 23-Делегирана надлежност, или пак во нов член.

Членот 29 определува рок од 3 месеци од денот на влегување во сила на овој Закон, за донесување на Образецот и начинот на водење на евиденцијата за месната самоуправа од страна на надлежното министерство, кој што 18 години по донесувањето на Законот станува беспредметен, но од друга страна укажува на незавршена обврска.

VI. ПРЕПОРАКИ

- ✓ Системот на организацијата на локалната самоуправа во Р С Македонија на 80 општини и градот Скопје (како посебна единица на локална самоуправа), во изминатите 17 години, се потврди како релативно успешен модел. Исклучок претставува општината Пласница која поради лошото раководење (менаџирање) од страна на избраните градоначалници не успеа финансиски да се осамостои.
- ✓ Од аспект на територијалната поврзаност на населените места со општинските седишта се покажа како функционална и оперативна организација. Сите населени места гравитираат кон седиштата на општините и се поврзани со соодветна патна мрежа. Исклучок претставува селото Бродец кое се наоѓа во долината на реката Радика и за да комуницира со градот Гостивар седиште на општината треба да помине преку општина Маврово и Ростуша.

- ✓ Законот треба да дефинира основни поjмови употребени во текстот како што се општина, населено место, подрачје на општина, седиште на општина и др.
- ✓ Законот да го уреди начинот, условите и постапката за формирање на нови населби и општини односно разработка на член 2 од Законот.
- ✓ Законот треба да уреди случаи кога едно населено место со својата населена структура ќе навлезе на подрачјето на друга општина (случајот со населбата Радишани во општина Чучер Сандево).
- ✓ Закон треба да ја уреди обврската од воспоставување на катастарски граници на новоформирани населби и случаи за нивна корекција.
- ✓ Во член 10 став в)"општини во град Скопје" треба да се преиспита дали Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа треба да има општини во својата структура или квартови како во европските главни градови (Будимпешта, Прага, Варшава, Лондон, Берлин, Виена и др.). Главен град на Република Македонија е град Скопје кој претставува посебна единица на локална самоуправа и согласно Уставот во неговиот состав не може да има други населени места.
- ✓ Постојната територијална организација на општините покажа дека општините со седиште во село повеќе се грижат за селските населби од општините со седиште во град иако имаат далеку помали буџети.
- ✓ Потребно е да се отвори нов процесс во кој се вклучи јавноста за определување на критериумите на населено место, следствено да се утврдат минимум критериуми кои би биле разработени со подзаконски акт.
- ✓ За да се намали просторот за субјективизам и политизација при територијалното организирање факторизирањето (мапирање на факторите) треба да се изрази во формула во кој ќе дефинира вредноста односно пондерот на секој поединечен фактор.
- ✓ Законот за територијална поделба треба да биде дериват на системскиот закон и на другите закони во таа насока потребна е поголема финансиска поддршка на општините во спроведувањето на законите за МОС и рамномерен регионален развој со цел да се намали диспаритетот помеѓу општините.
- ✓ Сценаријата за окрупнување на општини преку нивно спојување или организирање на одредени функции (управување со отпад, води, култура и спорт, стручното образование, управување со заштитени подрачја и др.) на ниво на плански региони, или евентуалниот премин кон двостепена локална самоуправа треба да бидат резултат на длабинска анализа за евентуалните придобивки односно финансиски импликации на таквата системска промена и треба да бидат регулирани со системскиот закон.
- ✓ Потребна е подлабока анализа за моделот на децентрализација и секоја евентуална промена треба да се доуреди со ЗЛС и потоа овие решенија

треба да се рефлектираат во Законот за територијална поделба кој е дериват на ЗЛС.

БИБЛИОГРАФИЈА

ПРАВНИ И ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ, АНАЛИЗИ И ИЗВЕШТАИ:

- **Устав на РСМ**
- **Закон за територијална организација**
- **Закон за локална самоуправа**
- **Закон за меѓуопштинска соработка**
- **Закон за рамномерен регионален развој**
- **Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа**
- **Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021-2026**
- **Европска повелба за локална самоуправа**
- **Стратегија за регионален развој 2021-2031**
- **Програма за одржлив локален развој и децентрализација во РМ 2015-2020**
- **Меѓуопштинската соработка во Република Македонија-од норма до пракса' https://mls.gov.mk/images/publications/MOS/MOS_MK.pdf**
- **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**
- **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**
- **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**

ИНТЕРВЈУА И ФОКУС ГРУПИ

- Кирил Парталов, Државен секретар -Министерство за локална самоуправа
- Ели Чакар- Министерство за локална самоуправа
- Сузана Најкова- Министерство за локална самоуправа
- Звонко Пекевски -Градоначалник на општина Берово
- Апостол Симовски, Директор на државен завод за статистика
- Рамиз Реџепи, Директор на Бирото за регионален развој
- Фатмир Саити-Директор на Центарот на полошкиот плански регион
- Мирјана Лозаноска- Директор на Центарот на југо-западен плански регион
- Душица Перишиќ-Директор на ЗЕЛС
- Пене Пенев- екперт
- Јорде Јакимовски-експерт
- Тони Поповски експерт
- Енвер Пајазити-поранешен градоначалник на општина Брвеница
- Веби Исмиали-поранешен градоначалник на поранешната општина Џепчиште
- Муамер Зејнели - претседател на месна заедница Џепчиште
- Елми Османи- Сектор за локален економски развој, општина Тетово
- Венера Ванева-човечки ресурси, општина Боданци
- Дрита Исени-локален економски развој, општина Центар
- Убавка Стојанова Арсова- локален економски развој, општина Центар
- Елвира Ејупи- локален економски равој, општина Маврово и Ростуше
- Магдалена Балевска сектор за финансии, општина Охрид
- Ринора Асани- локален економски развој, општина Боговиње