СЕМИНАРСКИ ТРУД
ОД ПРЕДМЕТОТ ЈАВНИ ФИНАСИИ

ТЕМА:
ПРОЦЕС НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО РРЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
– РАСПРЕДЕЛБА НА НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ -

http://www.MaturskiRadovi.Net
http://www.maturski.net
http://www.diplomski-radovi.com
http://www.prevodim.com
http://www.seminarskirad.org
http://www.seminarskirad.info

Содржина:

1. Вовед 3

2. Единици на локална самоуправа..4
   2.1 Територијална организација...4
   2.2 Градот Скопје...4
   2.3 Општини...4
   2.4 Финансирање на општините..5
   2.5 Развој на недоволно развиените подрачја на општината.....5

3. Сектор за одржлив развој на локалната самоуправа...................5

4. Реформа на системот на локална самоуправа на Република Македонија 7
   4.1 Причини за реформата на системот на локална самоуправа 8
   4.2 Цели на реформата на системот на локална самоуправа......9
   4.3 Управување со реформата..10
   4.4 Странска помош во спроведување на реформите................11

5. Заклучок 12

6. Референци 12

1. Вовед

Децентрализација на власта подразбира пренос на надлежностите од највисоките државни оргаани на власта на пониските органи на власта. Односно со процесот на децентрализацијата државната власт им предава надлежности на локалните власти. Но децентрализацијата не поразбира единствено трансфер на надлезностите од централно на локално ниво туку во исто време ја предефинира улогата и одговорностите на:

- Централната власт;
- Локалната власт и
- Заедницата

со што им им се овозможува вклучување на граѓаните во процесот на донесување на одлуките. Поимот на децентрализација денес е еден од најпопуларните термини.

За да почне да функционира децентрализацијата власт односно за да може локалната власт да ги превземе надлежностите од централната власт потребно е да се донеат пакет на закони. Еден од законите кои што е од големо значење за функционирањето на општините е Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа со кој што закон се уредува финансирањето на единиците на локалната самоуправа. При донесувањето на законот на финансирањето на општините мора да се повдвлече дека изворите од каде што општините ги црпат финансиските ресурси мораат да бидат постојани, а исто така и доволни за општините да можат да ги покираат тековните расходи и да ги спроведат предвидените активности. Ова значи дека функционирањето на општината, економскиот развој на општината зависи од финасиските ресурси со кој што располага едницицата на локалната самоуправа.

Единиците на локалната самоуправа се финасираат од сопствени извори на приходите утврдени со закон, а тоа се:

1 Даноци
   - дел од данок на стоки и услуги;
   - данок на имот, данок на наследство и подарок, данок на промет на недвижности и права ;

2 земјишна такса, комунални такси и приходи од услуги;
3 приходи од сопствен имот;
4 приходи од даноци примени од република и странство;
5 добивки од јавни претпријатија и служби кои што ги основала општината;
6 дел од добивката што ја остваруваат јавните претпријатија што имаат истурени единици во локалната самоуправа утврдени со закон;
7 проходи од казни за непочитување на единиците на локалната самоуправа и
8 други приходи отстапени на буџетите на едницата на локалната самоуправа по разни основи согласно со законот.

Единиците на локалната самоуправа се финасираат и од дополнителни приходи од Буџетот на Републикатаво согласност со законот. Освен изворите на приходи утврдени во ставовите 1и 2 на овој член при што единиците на локалната самоуправа се финансираат и од земање на заеми од Буџетот на Републиката со кој се финансира буџетскиот дефицит, државни средства за доверените работи и други средства што ке ги издвојат заинтерисираните правни и физички лица.

2. Единици на локална самоуправа

2.1 Територијална организација

Локалната самоуправа во Република Македонија територијално е организирана во 84 општини и градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа. Последната територијална организација на локалната самоуправа е направена со Законот за територијална организација на локалната самоуправа во РМ, донесен на 11 август 2004 година.Според бројот на жителите, најголема општина во Република Македонија е Куманово со 105 484 жители, а најмала Вранештица со 1 322 жители.Според површината, најголема општина е Прилеп со 1 194 км2, а најмала општина е Чаир со 3,5 км2.

2.2 Градот Скопје

Во градот Скопје има 10 општини: Аеродром, Бутел, Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Сарај, Центар, Чаир и Шуто Оризари.Соред бројот на жители, најголема општина во градот Скопје е Гази Баба со 72 617 жители, а најмала е Шуто Оризари со 20 800 жители.Според површината, најголема општина во градот Скопје е Сарај со 229 км2, а најмала е Чаир со 3,5 км2.

2.3 Хронологија

Од 1996 до 2004 година, локалната самоуправа во Република Македонија територијално е организирана во 123 општини и градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа. Во градот Скопје има седум општини: Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Центар, Чаир и Шуто Оризари.Од 1976 до 1996 година Република Македонија има 34 општини. Градот Скопје има статус на посебна општествено-политичка заедница со пет општини: Гази Баба, Карпош, Кисела Вода, Центар и Чаир.Во 1965 со Законот за подрачјата на општините во СР Македонија се укинати околиите, а бројот на општините се намалува на 32.Во 1957 година има 7 околии и 73 општини. Од 1949 до 1952 година се донесени шест закони за територијална организација. Во 1952 година бројот на општините од 223 е намален на 86, а на околиите од 18 на 7.Во 1945 година со Закон, Македонија територијално е организирана во 4 окрузи, 32 околии и 894 месни народни одбори.

Законот за локална самоуправа ги дава следните општи одредби:

2.4 Општини

1. Единици на локалнта самоуправа се општините
2. Општините се правни лица
3. Општините ги извршуваат своите надлежности преку органи избрани непосредно од народот

2.5 Финансирање на општините

1. Во согласност со економската политика на државата, општината се финансира од сопствени извори на приходи и други извори на финансирање;
2. Сопствени извори на приходи на општината се локалните даноци, надоместоции такси утврдени со закон;
3. Општината, во рамките определени со закон ја утврдува висината на стапките на даноците и висината на надоместоците и таксите од став 2 на овој член;
4. Општината се финансира од и од дотации од државата и други извори на приходи, во согласност со закон;
5. Општината има право да се задолжува на домашниот и странскиот пазар на капитал, во согласност со закон;
6. Општината, во рамките на своите надлежности, самостојно располага со сопствени извори на приходи;
7. Изворите на приходите на општините треба да обезбедат соодветно извршување на нејзините надлежности утврдени со закон;
8. Финансирањето на општината се уредува со закон.

2.6 Развој на недоволно развиените подрачја на општината

Републиката обезбедува средства за развој на недоволно развиените подрачја на општината, во согласност со критериумите и на начин што е утврден со закон. Општината има свој буџет. Прашањата што се однесуваат на буџетот на општината се утврдуваат со закон.

Во вршењето на своите надлежности, општините можат меѓусебно да соработуваат. Заради остварување на заедничките интереси и вршење на заедничките работи од надлежност на општините тие можат да здружуваат средства и да формитраат заеднички јавни служби, во согласнос со закон. Со цел за извршување на оделни надлежности општините можат исто така да формираат заеднички административни тела во одредени области, во согласност со закон. Општините можат да соработуваат и со единици на локалната самоуправа на други земји, како и со меѓународни организации на локалните заедници, како и да членуваат во меѓународни организации на локалните власти. Министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа води евиденција за остварената меѓународна соработка на општините, во согласност со закон.

3. Сектор за одржлив развој на локалната самоуправа

Одделение за планирање и координација на процесот на децентрализација

Во Одделението за планирање и координација на процесот на децентрализација се вршат работите на:
Следење на степенот на усогласеноста на законите со кои се уредуваат прашања од политичката, фискалната и административната децентрализација со Законот за локална самоуправа, како системски закон и со основите воспоставени во Европската повелба за локална самоуправа;
Координација со другите органи на државната управа при подготовка на правните основи за политичка, фискална и административна децентрализација од државата на општините и на Градот Скопје;
Развој и спроведување на програмски и плански документи за имплементација на политичката, фискалната и административната децентрализација;
Развој и спроведување на програми за подигање на капацитетот на Министерството за локална самоуправа и на други надлежни министерства, за мониторинг и евалуација на трансферот на надлежности и ресурси.

- Учество во развојот, усвојувањето и спроведување на Стратегија за комуникација на процесот на децентрализација;
- Учество во развивањето на Програмата за подигање на капацитетот на Министерството за локална самоуправа и на други надлежни министерства, за мониторинг и евалуација на трансферот на надлежности и ресурси;
- Учество во поставувањето на базата на податоци за човечките и материјалните ресурси на општините, неопходни за извршување на секоја пренесена надлежност, согласно минималните стандарди поставени со Закон;
- Учество во работата на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на единиците на локалната самоуправа;
- Учество во воспоставувањето на механизмот за координација, мониторинг и евалуација на процесот на децентрализација;
- Учество во воспоставувањето на механизми за мониторинг и евалуација на извршувањето на задолжителните, самостојните и делегираните надлежностите на општините;
- Учество во национални и меѓународни проекти, програми и форуми поврзани со децентрализацијата од државата на општините и на Градот Скопје;
- Административно-техничка подршка на работата на механизмот за координација, мониторинг и евалуација на процесот на децентрализација.

4. Реформа на системот на локална самоуправа на Република Македонија

Сериозното заостанување на Република Македонија зад повеќето земји во транзиција (Полска, Чешка, Словенија, Унгарија, Романија и др.) во реформата на системот на локалната самоуправа ја наметнувало потребата од забрзување на темпото на реформирање на системот на локалната самоуправа. Сите активности

што се превзеле требало да бидат не само обмислени и координирани туку и според европски стандарди, со што ќе се постигне приближување и усогласување на законодавството на Република Македонија со законодавството на Европската унија.

Процесот на реформата се одвива во три фази:

- Претходна или подготвителна фаза;
- Фаза за изработка и усвојување на базичната законска регулатива;
- Фаза за изработка и усвојување на останатите закони од значење за локалната самоуправа, имплементација на законите и јакнење на институциите.

Првата, претходна или подготвителна фаза која започнала во март месец 1999 година и траела до октомври месец 1999 година, резултирала со изработка на извештај и стратегијата за реформа на системот на локалната самоуправа. Во неколкумесечната активност на работниот тим составен од претставници на Министерството, градоначалници, претставници на неколку министерства и експерти, врз основа на претходно анализирање на проблемите и компаративно согледување на состојбите во други земји било извршено лоцирање на проблемите и биле утврдени целите на реформата и можните излезни решенија;

Втората фаза - изработка и усвојување на измените и дополнувањата на базичните закони од областа на локалната самоуправа започнува по усвојувањето на оваа стратегија. Во однапред предвидени рокови три работни тимови, составени од предстаници на Министерството, ЗЕЛС и домашни и странски експерти, врз основа на претходните подготовки, анализи, компаративни студии и други активности ги изработиле текстовите на законите. За сите закони била предвидена редовна собраниска постапка во три фази.

Првиот работен тим требало да изготви предлог за донесување на закон за измена и дополнување на Законот за локалната самоуправа. Со него како темелен закон требало да се отворат перспективи за развој на локалната самоуправа, прецизно да се дефинираат надлежностите, основите за финансирање и севкупните односи во локалната самоуправа.

Вториот работен тим требало да изготви предлог за донесување на закон за измени и дополнување на Законот за територијална поделба на Република Макеоднија и определување на подрачјата на единиците на локалната самоуправа и предлог за донесување на закон за измени и дополување на Законот за Градот Скопје. Со нив требало да се отстранат пропустите, грешките и неправилностите во територијалната поделба, а за Градот Скопје требало да се создаде законска рамка за негово организирање според стандардите на главните европски градови.

Третиот работен тим требало да изготви предлог за донесување на закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа Со него, конечно, на најсоодветен начин требало да се реши најболното прашање на единиците на локалната самоуправа - изградба на нов современ и транспарентен систем за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Во третата фаза од проектот било предвидено паралелно да се одвиваат неколку активности. Министерството за локална самоуправа пред надлежните министерства се предвидувало да иницира соодветни измени и дополнувања на целокупната законска регулатива, која го регулирала остварувањето на

самостојните надлежности на единиците на локалната самоуправа, во смисла на утврдување на националниот интерес и дефинирање на стандарди за извршување на делот од надлежностите пренесен на општината. Паралелно требало да се одвиваат активностите на имплементација на законите преку создавање на просторни, материјални, технички, финансиски услови за функционирање на единиците на локалната самоуправа како и оспособување на вработените во единиците на локалната самоуправа за успешно и одговорно преземање на надлежностите, со соодветени програми во институциите за обука на вработените во единиците на локалната самоуправа.

Ова всушност претставува акциониот план кој бил донесен и започнал со спроведување во 1999 година.

4.1 Причини за реформата на системот на локална самоуправа

Анализата на севкупните состојби во локалната самоуправа и преиспитувањето на дотогашното функционирање на локалната самоуправа, ги исфрлило на површина недостатоците, неправилностите и недореченостите на тогашната законска регулатива во таа област. Фактите зборувале дека состојбите во локалната самоуправа во Република Македонија се многу неповолни. Изградбата на новиот систем на локална самоуправа, како еден од главните елементи на модерно, демократски уредено општество, во нашата земја се одвива бавно, нерешително и нецелосно и како резултатот на тоа имаме недовршена и непотполна локална самоуправа. Поради малите, недоволните и нејасно дефинираните надлежности и финансиската зависност од државата, 123-те општини и Градот Скопје не се во состојба да ги извршуваат услугите и да ги застапуваат интересите на граѓаните, во вистинска смисла на зборот. Многу надлежности, кои, вообичаено, се надлежности на локалните власти (урбанизмот, комуналните дејности, предучилишното воспитување, основното и средното образование, основната здравствена заштита, социјалната и детската заштита, културата, спортот и др.) се уште се надлежност на централната власт. Состојбите се дополнително усложнети и со непостоењето на адекватен систем на финансирање на единиците на локалната самоуправа, кои ги прави зависни од централната власт, незавршениот делбен биланс, недефинираната сопственост и нетранспаретнтниот, необјективен и неправичниот систем на финансиско изедначување на единиците на локалната самоуправа, како и многу други недостатоци.
Имајќи го предвид сопственото искуство, но и земајќи ги предвид позитивните искуства од функционирањето на локалната самоуправа во развиените европски земји и земјите во транзиција, треба да се изгради систем на локалната самоуправа што ќе биде најсоодветен за нашите специфични услови, со прилагодување на нашите специфични потреби, услови, традиција и менталитет. Затоа започнатите реформи треба да се динамизираат за да се завршат во што пократок рок, се со цел да се зајакне улогата на локалната самоуправа. Реформите треба да се одвиваат во насока на изменување и дополнување на сегашната законската регулатива;

децентрализација, односно пренесување на одредени државни функции на локалната власт; преоценување на потребата од постоење на 123-те општини и друго.

Врз основа на усвоените основи, како и врз основа на анализата на постојниот систем на локалната самоуправа е изготвен документ во кој се дефинирани целите на реформата на системот на локалната самоуправа, управувањето и координирањето на реформата, акциониот план, комуникацијата со јавноста, можните пречки за спроведување на реформите и информации за досегашната и идната помош од странство за спроведување на реформите.

4.3 Цели на реформата на системот на локалната самоуправа

Најважна цел на реформата на системот на локалната самоуправа била и сеуште е изградба на локална самоуправа заснована врз начела на демократија и децентрализација, со право и способност да ги регулира и да раководи со локалните јавни работи, одговорно и во интерес на локалното население, односно создавање услови во кои локалните власти преку своите демократски избрани органи и ефикасна и одговорна управа ќе ја доближат локалната самоуправа до граѓаните и со својата автономија и финансиската безбедност ќе овозможат брзо и квалитетно разрешување на секојдневните проблеми поврзани со локалната власт.
Реформата исто така, се предвидувало да овозможи продолжување на прекинатиот процес на транзиција на локалната самоуправа. Врз основа на сопствените искуства и искуствата од развиените западни земји и земјите во транзиција, требало да се изгради систем на локална самоуправа според европски стандарди, соодветен на потребите на земјата.

За остварување на наведените цели е неопходно било да се преземат бројни активности, континуирано или паралелно со кои треба особено да се постигне:

- зголемување на капацитетите и ефикасноста на локалната самоуправа;
- зајакнување на демократските структури на ниво на општината;
- децентрализација на власта со пренесување на типично локалните надлежности од централната на локалната власт;
- автономност на општините во локалните работи, а во случаите кога е потребно регулирање и стандардизирање на прашањата од страна на централната власт;
- зацврстување на системот на надлежности;
- креирање нов систем на финансирање што ќе гарантира финансиска самостојност и квалитетно извршување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа;
- изградба на нов систем на локална јавна сопственост, соодветен на новите надлежности и одговорности на единиците на локалната самоуправа;
- создавање основи за квалитетно и поевтино вршење на јавните услуги, преку конкуренција и соодветна контрола;

- преиспитување на територијалната поделба заради отстранување на грешките, пропустите и неправилностите, со стриктно почитување на критериумите (природна целосност, природни ресурси, големина на просторот, број на население, број на населени места, аграрна структура, економска развиеност и др.);
- надминување на паралелизмот во преплетените и недоволно јасно дефинираните надлежности на Градот Скопје и општините во Градот Скопје.
- Ѕоздавање мала, стручна и ефикасна управа на единиците на локалната самоуправа;
- кадровско, материјално-техничко, просторно и финансиско обезбедување на единиците на локалната самоправа;
- побрз и постабилен долгорочен социо-економски развој на единиците на локалната самоуправа;
- смирување на миграционите движења;
- намалување на финансиската и друга зависност на општината од државната власт со што ќе се овозможи општината да стане респектабилен фактор за решавање на прашања од локален и регионален карактер;

4.4 Управување со реформата

Правилното управување со реформите обезбедило создавање на сите неопходни претпоставки, за успешо спроведување на истите. Во таа смисла потребно било да се преземат следните активности:

-Формирање работно тело кое ќе има задача да ги обединува активностите за спроведување на реформите;

-Формирање работни тимови, составени од стручни и компетентни лица од

-Министерството за локална самоуправа, ЗЕЛС и домашни и странски експерти, кои ќе работат на изработка на текстови на законите за измени и дополнувања на законите;

-Формирање работен тим за управување, координација, следење и контрола на реформските активности составен од претставници на Министерството за локална самоуправа и претставници од ЗЕЛС, кое, покрај стратегиското водење на реформата имало задача да ги развива и механизмите за соодветно информирање на јавноста и контролните механизми за успешноста на реформите.

Покрај јасниот концепт за спроведување на реформата, за полесно поставување на законската рамка, имплементација на законите, изградба и јакнење на институциите и зголемување на способностите, меѓу другото, е потребно:

кадровско доекипирање и опремување на Министерството за локална самоуправа и обезбедување средства за преводи на потребните закони од други земји, изготвување компаративни анализи и сл.;

обука (тренинг и едукација на вработените во единиците на локалната самоуправа за спроведување на реформите активности;
редовно информирање на Владата на Република Македонија и единиците на локалната самоуправа за сите превземени активностите за реформа на системот на локалната самоуправа;
обезбедување просторни услови за експертите од ФАРЕ.

4.5 Странска помош во спроведувањето на реформите

Како инструмент на поддршка на реформите на системот на локалната самоуправа, треба да се вклучи и странската помош.Странската помош за спроведување на реформите на локалната самоуправа, пред се, е насочена кон давање техничка помош за опремување на Министерството за локална самоуправа и на единиците на локалната самоуправа, обука на персоналот, експертска помош за изградба и зајакнување на капацитетите на локалната самоуправа и изготвување компаративни анализи како и помош при изготвувањето на текстовите на законите.

ЕУ ФАРЕ Програма за поддршка на развојот на локалната самоуправа.
В рамките на Секторската оперативна програма за 1999 година била предвидена ФАРЕ Програма за поддршка на развојот на локалната самоуправа, во траење од две години. Оваа програма била составена од 3 компоненти, и тоа:
инстутиционален развој, кој се фокусирал на подршка на новоформираното Министерство за локална самоуправа и на асоцијациите на локалната самоуправа, со цел да се подобрат нивните капацитети и способноста за соработка, што овозможило континуиран развој на локалната самоуправа и локалната демократија;

развој на локалната самоуправа кој се концентрира на давање помош на одреден број општини, преку пилот - проекти за општините, кои представуваат практични примери за најдобра имплементација на постојното законодавство, како и организационо подобрување на локалната самоуправа;

обука за прашања од локалната самоуправа преку пружање помош за обука на локални обучувачи и развивање и изведување на програми за обука и обезбедување материјали релевантни за локалната самоуправа;

Главна цел на програмата било да придонесе во забрзувањето на процесот на европска интеграција.
Оваа Програма претставува продолжение на првата фаза од истоимениот проект. Активностите на Програмата се одвиваат во периодот: септември 1999 година - август 2002 година. Основни цели и задачи на Програмата се:
создавање законска рамка за подршка на делотворна, ефективна и одговорна локална самоуправа;
обезбедување на подобри услуги на граѓаните;
собирање и добивање соодветни финансиски средства за извршување на надлежностите на локалната самоуправа;
создавање на локална самоуправа која ќе биде респектабилен партнер при креирањето на политиката;
развој на асоцијациите на локалната самоуправа;

Програма за развој на Обединетите нации (УНДП) - Проект ургентна реакција на импликациите на косовската криза во Република Македонија
Со своја помош во реформите ќе се вклучи и Програмата за развој на организација на Обединетите Нации (УНДП), со дел од своите проекти и тоа:
создавање на општински развоен фонд кој ќе се користи како инструмент за привлекување на странски донации со цел да им се помогне на општините;
формирање на Одделение за координација кое ќе ги координира активностите помеѓу меѓународните организации и невладините организации.

5. Заклучок

Со законот за локална самоуправа во 2002 година, значително се зголемил обемот на надлежностите на единиците на локалната самоуправа. Успешното вршење на надлежностите од страна на локалните власти, предизвикало потреба и од редефинирање на територијалната организација на локалната самоуправа, во насока на креирање реални, самоиздржливи, и ефикасни општини.

Со цел да се имплементира законот, биле донесени повеќе закони со кои се создале нормативните основи за трансфер на надлежностите од централно на локално ниво. Заради создавање на услови и можности за вршење на пренесените надлежности на општините и градот Скопје реформиран бил и системот на финансирање на локалната самоуправа.

По завршувањето на локалните избори отпочнува и процесот на реално, ефективно пренесување на надлежностите од страна на единиците на на локалната самоуправа.

За таа цел Владата на Република Македонија има донесено Детален план за трансфер на неопходните ресурси за нивно извршување од страна на ресорните министерства до единиците на локалната самоуправа.

Успешноста на реформата на локалната самоуправа во голем дел зависи и од начинот на извршувањето на новите одговорности на локалните власти.

6. Референци :

http://www.zels.org.mk
http://www.mls.gov.mk
http://www.gov.mk

http://www.MaturskiRadovi.Net
http://www.maturski.net
http://www.diplomski-radovi.com
http://www.prevodim.com
http://www.seminarskirad.org
http://www.seminarskirad.info