

FUNCTIONAL DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA: REALITY OR A WISH?

Valbona Hayrettin

Language Implementation Agency of RNM, Skopje, North Macedonia, valbona.hajretin@apj.gov.mk

Abstract: Decentralization, in the broadest sense of the word, implies anti-centralism or the existence of several independent decision-making bodies with narrower or wider self-governing rights in a given territory. This means that in every decentralization there are elements of self-government, just as in every self-government there can be marks of decentralization.

The success of decentralization is measured by how close the government is with the citizens, i.e. to what extent it understands and meets their demands. Hence, the goal of decentralization is to strengthen democracy and enable citizens and their elected representatives to play an active role in creating and implementing policies at the local level, ie in deciding on issues of local interest.

Decentralization is an important, significant and the only presumption for its fulfillment is its procedure in accordance with the political criteria of the country for accession in the European Union. The only and final way is that RNM must focus on the democratization of society, the creation of democratic accountability, transparency and above all the accountability of the Government. After the signing of the Ohrid Framework Agreement, the activities and problems related to the decentralization process have intensified. For its implementation, significant documents were adopted in the period from 1999 to 2005, as well as bylaws provided by the Operational Program for Decentralization 2003-2004, until July 1, 2005, in order to achieve successful implementation of the decentralization process. In the period from 2004, the municipalities were given an additional "chance" as an opportunity and responsibility to develop social skills and functions at the local level. At the same time, they were enabled to create programs to meet the needs / problems to protect social risk groups. The next question arises: *does it work and how functional is it in real life?* It is considered that the success and functionality of decentralization in different areas depends on whether the services are developed in accordance with the needs of the citizens, for example social protection at the local level, a need of the citizens, because it offers support and assistance to citizens. At the same time, every municipality should know what its risk groups are, starting from the elderly, people with disability, children without parents, etc. On the other hand, in terms of the decentralization process, focuses on the active participation of citizens in undertaking activities in the field of social protection, as well as investing human capital and utilizing social forces.

Keywords: decentralization, local self-government, functionality.

ФУНКЦИОНАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: РЕАЛНОСТ ИЛИ ЖЕЛБА?

Валбона Хајретин

Агенција за примена на јазикот на РСМ, valbona.hajretin@apj.gov.mk

Резиме: Децентрализацијата, во најширока смисла на зборот, подразбира антицентрализам или постоење на повеќе самостојни организми на одлучување со потесни или пошироки самоуправни права на определена територија. Тоа значи дека во секоја децентрализација има елементи на самоуправа, како што и во секоја самоуправа можат да постојат белези на децентрализација.

Успехот на децентрализацијата се мери преку тоа колку е блиска власта со граѓаните, односно во која мера ги разбира и ги исполнува нивните барања. Оттука, целта на децентрализацијата е зајакнување на демократијата и овозможување на граѓаните и на нивните избрани претставници активна улога во креирањето и имплементирањето на политиките на локално ниво, односно во одлучувањето за прашања од локален интерес.

Децентрализацијата е битна, значајна и единствена претпоставка за нејзиното исполнување е нејзината постапка во согласност со политичките критериуми на државата за пристапување во Европска Унија. Единствениот и крајниот пат е дека РСМ мора да се насочи кон демократизација на општеството, создавање на демократска одговорност, транспарентност и пред се отчетноста на Владата. По потпишувањето на Охридскиот рамковен договор се интензивираа активностите но и проблемите поврзани со процесот на децентрализацијата. За нејзината имплементација во периодот од 1999 до 2005 година беа донесени значајни документи, како и подзаконски акти предвидени со Оперативната програма за децентрализација 2003-2004,

до 1 јули 2005 година, со цел да се постигне успешно спроведување на процесот на децентрализација. Во периодот од 2004 година, на општините им беше дадена дополнителна “шанса” како можност и одговорност да ги развиваат социјалните вештини и функции на локално ниво. Воедно, им се овозможи да креираат програми за задоволување и санирање на потребите/проблемите за да се заштитуваат групите од социјален ризик. Се поставува прашањето: *дали истата функционира и колку е функционална во реалниот живот?* Се смета дека успехот и функционалноста на децентрализацијата во различни области зависи од тоа, дали услугите се развиваат во согласност со потребите на граѓаните, како на пример социјалната заштита на локално ниво, е потреба на граѓаните, бидејќи таа нуди поддршка и помош на граѓаните. Воедно, секоја општина треба да знае кои и се ризични групи, почнувајќи од стари лица, инвалиди, деца без родители и сл. Од друга страна, во однос на процесот на децентрализацијата, е насочен активната партиципација на граѓаните во преземањето активности на полето на социјалната заштита, како и инвестирање на човечки капитал и искористување на социјалните сили.

Клучни зборови: Децентрализација, локална самоуправа, функционалност

1. ВОВЕД

Децентрализацијата, како феномен и сеопфатен процес има повеќе димензии и значења. Таа најчесто е дефинирана како трансфер на моќ од централно на пониски нивоа на власта при што одговорноста на управувањето станува локална. Децентрализацијата интегрира повеќе варијанти на концепти поради што треба да бидат внимателно анализирани, концептиски, но и низ призма на локалното управување во конкретна земја.

Во повеќето земји, во кои се уште постои централизиран надзор/контрола, централните власти и покрај бројните реформи не можат да обезбедат квалитетни услуги и одржлив локален развој во функција на подобрување на животниот стандард на своите граѓани. Ова укажува на фактот дека централната власт е далеку од потребите и проблемите со кои граѓаните се соочуваат секој ден. Од друга страна, локалната самоуправа, преку децентрализацијата, станува поблиска до препознавање на потребите и проблемите со кои се соочуваат граѓаните. За да се реализира децентрализација како сложен процес во секоја држава, потребна е поддршка и вклученост на граѓаните во локалните работи, потребен е авторитет, компетентност, автономија, ресурси, флексибилност.

2. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА, ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА И ДЕМОКРАТИЈАТА

Без разлика на дефинициите и овластувањата што ги носи децентрализацијата, разликуваме три вида на децентрализација (политичка, административна и фискална децентрализација), со различни карактеристики, импликации, политики и услови.

Што и да подразбираме под децентрализацијата, суштинските карактеристики на истата, како што тврди Рахман³³ се: донесување одлуки на пониско ниво, функционалност во управувањето, како и надзор над оној што ги донел одлуките.

Процесот на децентрализацијата има влијание врз способноста на локалните структури да одговорат на потребите и да ги задоволат правата на граѓаните. Како процес, од страна на поборниците, се сведува на позитивно влијание при остварувањето на локалните развојни цели. Значи, децентрализацијата означува одредување на приоритетите на локалната власт, одговорност кон граѓаните и зголемени локални приходи. Воедно, децентрализацијата како процес е збир на политички реформи, односно на државни реформи насочени кон зголемување на надлежностите и ресурсите на локалните органи. Децентрализацијата, како процес е тесно поврзана со демократските принципи и вредности. Таа како преносител на власта и на надлежностите од централно на локално ниво им овозможува на граѓаните активно да се вклучат во овој процес со важност од локален карактер, со цел да се постигне отчетноста, јавноста и транспарентноста како поттик во работата на локалните власти. Процесот на децентрализација уште на почетокот го покажа тешкиот пат што треба да се изоди за да се досегне до титулата „општина по мерка на граѓаните“ или „европска општина“.³⁴

³³ *Towards an EU approach to democratic local governance, decentralization and territorial development*, Background Paper, Project No. 2007/147439- Version 1, Jurgen K. Binder, Peter Slits, Remi Stoquart, Dr. Joseph Mullen, Carlos Buhigas Schubert. pp.27.

³⁴ Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија – ЗЕЛС, *Прирачник за Градоначалниците и Советниците*, за надлежностите на локалната самоуправа, Скопје 2017, стр. 10.

Децентрализацијата, како фактор на демократијата, значи напредок кон подобро владеење, во зависност од политичкиот систем и структурата на една држава, таа се развива со различно темпо во различни услови и простор.

Едно од клучните прашања при проучувањето на поимот и основните карактеристики на локалната самоуправа е прашањето на односот меѓу локалната самоуправа и демократијата.³⁵ Имено, како долгорочен потфат, неопходно е да се постигне локално демократско владеење, со градење на меѓусебна доверба, соодветна техника, вештини и менаџерски капацитет на локално ниво. Да разјасниме нема локална демократија ако не постои доверба во институциите дали се од централно или локално ниво, туку акцентирам во раководството и раководителите. Според горенаведеното, концепцијата се однесува на недостаток на моралните вредности, иако теоретски се смета дека демократијата како политички систем не може да се замисли без постоење на системот на локална самоуправа, која, како таква е основа и носител на демократскиот политички систем. Тоа може да помогне да се создадат услови неопходни за креирање на инклузивен, одговорен и ефикасен процес на развој. Штом локалната самоуправа се остварува како демократска установа и може да функционира во еден демократски политички систем, тоа значи дека постои здрав демократски политички систем. Демократскиот карактер на локалната самоуправа се огледа во фактот дека таа е најблиската политичка институција до граѓаните, а како таква, им овозможува понепосредно и повистинско учество на граѓаните во вршењето на власта.

3. РЕАЛНОТО ОСТВАРУВАЊЕ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Имплементацијата на процесот за децентрализација наметна предизвици на единиците на локалната самоуправа кои, пред сè, произлегуваат од неусогласеноста помеѓу големината на општината, опфатот на надлежностите, финансиските, кадровските и другите капацитети за планирање и имплементација на надлежностите, како и огромните разлики од аспект на развиеноста меѓу урбаниот и руралниот дел во рамките на една општина³⁶. Според член 22 од ЗЛС³⁷, општините покрај надлежноста за урбанистичко планирање, заштита на животната средина и природа, економски развој, комунални дејности, образование, култура, спорт и рекреација, исто така се предвидени и „сензитивните“ надлежности кои се однесуваат на социјалната заштита и заштита на децата - детски градинки и домови за стари (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување); остварување на социјална грижа за инвалидните лица; децата без родители и родителска грижа; деца со воспитно-социјални проблеми; деца со посебни потреби; децата од еднородителски семејства; децата на улица; лицата изложени на социјален ризик; лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; подигање на свеста на населението; домување на лица со социјален ризик; остварување на право и воспитување на децата од предучилишна возраст. Со истиот Закон се предвидуваат и делегираните надлежности, каде што органот на државната управа може да го делегира извршувањето на определени работи од своја надлежност на градоначалникот³⁸. Меѓутоа од страна на Институтот за човекови права „Лудвиг Болцман“, беа спроведени две засебни истражувања, од кои произлезе дека, постојната мрежа на установи од институционална и вон институционална природа не може адекватно да одговори на идентификуваните потреби на граѓаните. Според нивното истражување се покажа дека сепак имаме недоволен број на детски градинки и домови за стари лица, како резултат на постојните капацитети кои не ги задоволуваат потребите на локалното население.

Најголемите недостатоци кои се идентификувани при функционирање на институциите на локално ниво се поврзани со релативно слабо развиена/и: институционални механизми, механизми за идентификување и вклучување на сиромашните и ранливите групи, сензитивност за потреба од стратешко планирање во доменот на социјалната заштита, капацитети за примена на пошироки мерки за помош и поддршка на ранливите категории население, сензитивност на стручниот кадар, како и сензитивност на стручните лица за работа со ранливите групи³⁹.

³⁵ Силјановска-Давкова Г. – Митков В., „Локална самоуправа“, Маргор, Скопје, 2000, 36.

³⁶ Децентрализација на социјалната заштита во Република Македонија – фактичка состојба, предизвици и можности на локално ниво, Институт за човекови права „Лудвиг Болцман“ - БИМ-ФВ, Скопје, Април, 2012, стр.17.

³⁷ Закон за локална самоуправа на РМ, Службен Весник на РМ, бр. 5/2002.

³⁸ член 23, ЗЛС.

³⁹ Децентрализација на социјалната заштита во Република Македонија – фактичка состојба, предизвици и можности на локално ниво, Институт за човекови права „Лудвиг Болцман“ - БИМ-ФВ, Скопје, Април, 2012, стр.18.

Според истиот наведен Институт⁴⁰, се процени дека реалната состојба во однос на капацитетите на општините се различни и како резултат на овие разлики зависи и самиот процес на децентрализација во конкретниот случај на социјалната заштита. Оттука, заклучуваме дека на локално ниво не постои ниту соодветна инфраструктура во формална смисла, ниту пак материјални средства за оваа намена. Затоа е неопходно и потребно да се најде еден механизам во рамките на буџетите со цел да се издвојат средства за социјалната заштита. Меѓу бројните причини во малите средини е дека тешко се снаоѓаат во задоволување на потребите од социјалната сфера, причината не е само од материјален, туку и од кадровски аспект. Тоа е резултат дека стручните лица и младите кадри ги напуштаат овие средини. Како пречка, исто така е, потребата од јавните расправија за ставките кои се одвојуваат од буџетот за граѓанскиот сектор. Потребно е да се достават претставки до комисијата која работи на самиот буџет, но тоа треба да биде практика на сите општини.

Се смета дека успехот и функционалноста на децентрализацијата во различни области зависи од тоа, дали услугите се развиваат во согласност со потребите на граѓаните, како на пример социјалната заштита на локално ниво, е потреба на граѓаните, бидејќи таа нуди поддршка и помош на граѓаните.

Локалната администрација како клучен столб во испораката на јавните услуги од страна на општините, посебно е третирана во Програмата за одржлив развој и децентрализација од 2015-2020 година, каде се нагласени значајни активности кон граѓаните и приватниот сектор.⁴¹ Воедно, секоја општина треба да знае кои и се ризични групи, почнувајќи од стари лица, инвалиди, деца без родители и сл. Од друга страна, во однос на процесот на децентрализацијата, е насочен активната партиципација на граѓаните во преземањето активности на полето на социјалната заштита, како и инвестирање на човечки капитал и искористување на социјалните сили.

Меѓутоа во процесот на децентрализација доаѓа на значење Платоновата максима „да знаеш, не значи да умееш“ во процесот за децентрализација на социјалните услуги. Од тука се посочува дека доколку не го знаеме интензитетот на потребите на едно население, тогаш ќе недостасуваат вештините на мобилизација и соработка. Не се потребни варијабли стратегии, опционални техники туку е потребно да го научиме пулсот на населението. Во тој контекст во Првиот полугодишен извештај на локалната самоуправа од 2018⁴² год. се укажува дека „клучен предизвик за сите општини е создавањето ефикасен јавен сектор на локално ниво, способен да се справува со сиромаштијата и социјалната обесправеност и да обезбедува квалитетни, стабилни и предвидливи услуги за граѓаните и за деловните субјекти“.

Резултатите од Извештајот за анкетата на јавното мислење за задоволството на граѓаните од локалните услуги спроведени во 2014 год. укажуваат дека граѓаните генерално се задоволни од услугите што ги обезбедуваат локалните власти, особено во сферата на: противпожарната заштита, како област со највисоки оценки; основното и средното образование, културата, спортот и рекреацијата. Доколку во сферата на урбанизмот и урбанистичкото планирање; комуналните услуги, социјалната заштита, заштитата на животната средина и здравствената заштита се покажа делумно задоволство од страна на граѓаните. Меѓутоа, големо незадоволство се покажало во областа на локален економски развој, особено во делот на активностите за зголемување на вработување и демократија, транспарентност и отчетност во работата, посебно во делот на транспарентноста на информациите за трошењето на општинскиот буџет, справувањето со корупцијата и учеството на граѓаните при носење стратешки одлуки од локално значење.

Според истражувањето за работата на општините⁴³, во согласност со најдобрите практики на Европската Унија за исполнувањето на стандардите за добро управување, во областите за: развој и координација на политиките и стратегиите, управување со човечките ресурси, практикување транспарентност и отчетност, обезбедување услуги и управување со општинските финансии се следните резултати:

⁴⁰ Ибид.

⁴¹ Центар за управување со промени, Асоцијација за менаџмент консалтинг МКА-2000, Центар за истражувачко новинарство СКУП, *Стандарди за добро управување во единиците на локалната самоуправа*, Проект „Следење на принципите на јавната администрација во зачувување на вредности на добро управување“, Скопје, 2017, стр.19.

⁴² Прв Извештај за следење на единиците на локалната самоуправа, *Обезбедување услуги од единиците на локалната самоуправа*, Проект „Следење на принципите на јавна администрација во зачувување на вредностите на добро управување“, Скопје, 2018, стр.9.

⁴³ Центарот за управување со промени во партнерство со Асоцијацијата за менаџмент консалтинг МКА-2000 и Центарот за истражувачко новинарство СКУП, *Дали општините ги исполнуваат стандардите за добро управување според принципите на еу?* Скопје, 2018, https://cup.org.mk/publication/Leaflet_GGV%20MK.pdf.

- Во областа на развој и координација на политиките⁴⁴ и стратегиите на локално Ниво, во теорија произлегуваат од надлежностите на општините дефинирани во ЗЛС и во други акти;
- Во процесот на креирање политики и стратегии на локално ниво се вклучени органите на општината како градоначалникот и советот, локалната администрација, граѓаните и други субјекти кој имаат улога во делот на консултација и донесување одлуки;
- На локално ниво, граѓаните се вклучени во процесите на креирање на политики преку заеднички состаноци во локалната администрација, учество во работата на месните или урбаните заедници, соработка во различни области на општината со граѓанскиот сектор и слично; Меѓутоа, наспроти теоријата, праксата покажува дека во областа на носење на локални политики и стратешките планови, општините не објавуваат информации за работата на Советот, дневниот ред на седницата, како и за одлуките и записниците. Брз основа на истражувањето од 2018 година, општините имаат просечен индекс на вебтранспарентност од 20,47%, односно се објавуваат приближно 1/5 од информациите кои треба да ги собираат и објавуваат, како и оние за коишто граѓаните сметаат дека треба да се објавуваат.⁴⁵ Оваа ситуација доведува до губење на транспарентноста на општината во организирањето на активностите. Оттука се заклучува дека голем број од општините не функционираат, немаат основни капацитети за реализација на урбанизмот и урбанистичкото планирање; комуналните услуги, социјалната заштита, заштитата на животната средина и здравствената заштита. Исто така големо незадоволство се покажа во сферата на локален економски развој, особено во делот на активностите за зголемување на вработувањето и демократијата, транспарентноста и отчетноста во работата, со посебен осврт на транспарентноста на информациите за трошењето на општинскиот буџет, справувањето со корупцијата и учеството на граѓаните при носење стратешки одлуки од локално значење. Критиката продолжува и во областа на развој и координација на политиките и стратегиите, креирање на планските документи и следење на процесот на стратешко планирање, бидејќи не ја користат можноста за креирање на организациска единица за истото. Но неминовен е фактот дека општините немаат точна финансиска проценка со јасен приказ на потребните ресурси за планирани активности како и изворот на финансирање.

4. ЗАКЛУЧОК

Последните десет години до некое ниво се покажа успех во реформите на локално ниво, меѓутоа не можеме да заборавиме дека и покрај владините програми и дополнителните финансиски ресурси, општините се соочуваат со тешкотии и тоа блокирани сметки. Поради фактот што: „од осамостојувањето, на нас како држава ни се потребни децении за да тргнеме кон процесот на децентрализација што доволно говори за децентрализацијата „*de facto*“, но и од кога нормативно се донесе одлука за децентрализација сепак процесот во последните години е запоставен и забавен“⁴⁶. Затоа е потребно “поискрен пристап кон процесот, конкретни чекори од централната и локалната власт за повторно да се придвижи процесот, бидејќи е од круцијално значење за функционирањето на локалната самоуправа и самата држава.” Разликата во богатството и развојот помеѓу урбаните и руралните општини се уште е на загрижувачко ниво. Исто така, освен институционалните потешкотии општините се соочуваат и со загрозеност на животната средина. Но сепак, низ оптимизам, може да се каже дека е направен забележителен прогрес кон подобра локална демократија и децентрализација како и дека соработка помеѓу општините и централната власт функционира добро и легислативата забележува подобрување. Тоа што се очекува е понатамошна работа за нивна реализација, подобрување на условите со цел да се постигне еднаков пристап до локалните услуги во генерална слика од страна на сите граѓани.

ЛИТЕРАТУРА

Binder, J., Slits, P., Stoquart, R., Dr. Mullen, J., & Schubert, C. (2007). Towards an EU approach to democratic

⁴⁴ Моделот за креирање на политики на централно и локално ниво е регулирано со Методологијата за анализа на политиките и координација, „Службен весник на РМ“ бр. 52/06.

⁴⁵ Центар за управување со промени, Асоцијација за менаџмент консалтинг МКА-2000, Центар за истражувачко новинарство СКУП, *Дали единиците на локалната самоуправа ги исполнуваат стандардите за добро управување?*, Скопје, 2018 год., стр.25.

⁴⁶ Хајретин. В., дел од докторска дисертација, „*Децентрализацијата во Република Македонија: помеѓу нормата и стварноста*“, Скопје, 2020, стр.111.

local governance, decentralization and territorial development, Background Paper, Project No. 2007/147439- Version 1.

Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија – ЗЕЛС (2017). Скопје:

Прирачник за Градоначалниците и Советниците, за надлежностите на локалната самоуправа.

Закон за локална самоуправа на РМ, Службен весник на РМ, бр. 5/2002.

Институт за човекови права „Лудвиг Болцман“- БИМ-ФВ (2012). Скопје: Децентрализација на социјалната заштита во Република Македонија – фактичка состојба, предизвици и можности на локално ниво.

Методологијата за анализа на политиките и координација „Службен весник на РСМ“ бр. 52/06.

Силјановска, Г., & Митков, В. (2000). Скопје: Локална самоуправа, Маргор.

Центарот за управување со промени во партнерство со Асоцијацијата за менаџмент консалтинг МКА-2000 и Центарот за истражувачко новинарство СКУП (2018). Скопје: Дали општините ги исполнуваат стандардите за добро управување според принципите на ЕУ?
https://cup.org.mk/publication/Leaflet_GGV%20MK.pdf.

Центар за управување со промени, Асоцијација за менаџмент консалтинг МКА-2000, Центар за истражувачко новинарство СКУП (2018). Скопје: Дали единиците на локалната самоуправа ги исполнуваат стандардите за добро управување?.

Центар за управување со промени, Асоцијација за менаџмент консалтинг МКА-2000, Центар за истражувачко новинарство СКУП (2018). Скопје: Прв Полугодишен Извештај за следење на единиците на локалната самоуправа, Обезбедување услуги од единиците на локалната самоуправа.

Центар за управување со промени, Асоцијација за менаџмент консалтинг МКА-2000, Центар за истражувачко новинарство СКУП (2017) Скопје: Стандарди за добро управување во единиците на локалната самоуправа.