

## Македонија гласаше – но кого изгласа?

Ќе видиме ли „Резултати сега“ или ќе бидеме „секој ден сè поблиску до целта“? Децентрализацијата несомнено е една од најважните задачи што оваа земја мораше да ги спроведе од почетокот на нејзината самостојност. Избраните градоначалници може да си честитаат за победите. Но, јас сепак сметам дека би било посоодветно ним да им се посака многу среќа и успех во работата. Ќе им требаат истрајност, нови идеи и одлучност за дејствување, но, пред сè, долг здив.

Пред и по референдумот имаше многу борба за законите за децентрализација и тие се пеглаа. Од тоа произлезе нешто што убаво се чита на хартија, но тестот во практиката допрва мора да го положи. Веќе се препознаваат дупките и слабостите, на пример во финансирањето на новите општини. Одредбите за спроведување и правилата што тука спаѓаат сè уште чекаат и така сè подлежи на голем тест ширум земјата. Во Германија беа потребни 20 години за денешните валидни локални уставни да се



покажат оправдани и, пред сè, да се разјасни непријатното прашање за финансирање. Сојузот, покраините и општините поединечно сè уште се караат за пари, особено во времиња како сегашното кога, имено, нема пари. Македонската влада поаѓа од тоа дека уште при првото фрлање на коцката ќе дојде колку што е можно поблиску до целта. Иако останува да се надеваме, и понатаму постои сомнеж за тоа „како“ и „со што“.

Изборната трка се разликуваше од досега видените. Некако немаше вистинско изборно расположение. Еден странски гостин дури ми кажа дека тој речиси ништо не забележал од изборната кампања. Се чини невообичаено, но изгледа има нешто во тоа. Каде беа харизматичните кандидати за градоначалници, кои на плоштадите и на улиците сакаа да ги придобијат за себе граѓаните со концептите, или едноставно сами делеа флаери? Со исклучок на Скопје, партиите и нивните водачи повеќе се бореа за превласт отколку самите кандидати. Не постоеше ли вистинска желба за победа? Се чекаше како политичкиот противник ќе се снајде со новиот систем или кои нови проблеми ќе се појават?

## Македонија гласаше – само како гласаше?

Децентрализацијата веќе покажува зачудувачки промени. Граѓанинот треба да го земе дејствувањето во своја рака и да преземе поголема одговорност, а токму тоа го видовме во неделата, на изборите. Одговорноста започнува со правото на избор и, пред сè, со одзивот на изборите, кој беше многу различен. Зачудувачки е дека токму во општините каде што одзивот на гласање за референдумот беше речиси нула проценти, сега имаше буквално бесконечно висок пораст и доцна напладне се достигнаа 100 проценти (дури и повеќе). Феномен ( $\approx \infty$ ), кој и математички е недокажлив. Граѓанинот сигурно правилно гласаше, но некако беше очигледно дека изборните комисији не сакаа во целост да го прифатат изборот. Извештајот на ОДИХР даде до знаење дека во некои општини, како и во минатото, дојде до „неправилности“ или до „shortcomings“ како што убаво се вели на англиски. Зачудувачки е фактот што овој пат набљудувачите многу јасно по име ги кажаа и местата и, пред сè, направилностите. Во извештајот на ОДИХР не само што може да се прочитаат неправилностите, туку, меѓу редови може да се прочита и пораката на ЕУ. „Family voting“ и „ballot box stuffing“, токму во присуство на меѓународни набљудувачи, не сведочи баш за спроведување на демократските изборни начела.

Најзначајно прашање е, се чини, дали Македонија ги доби тие за кои се гласаше или тие за кои други гласаа?

## Македонија гласаше – само што изгласа?

Граѓаните на Македонија всушност се одлучија за своите кандидати, иако сега добиваат неколку други, но сепак тие сè уште се надеваат на позитивни промени! Изборната крими-приказна помина и сојузите полека се распуштаат. Кај некои кандидати не се знае точно од која политичка струја доаѓаат. Политичките логори значително се поместија во последно време, повеќе не се знае кој е од *левицата* или од *десницата*. Владата никогаш нема да признае дека го напуштила курсот, но некако се чини дека отиде малку надесно. Наместо национализацији, се прават резони во социјалните безбедносни системи и приватизацији, кои отсекогаш биле обележја на десничарите. Опозицијата, пак, се преобрази во адвокат на социјално слабите и ги ветува духовите на минатото. Очекувањата на гласачите се големи, како и опасноста да бидат разочарани.

Останува на умешноста на градоначалниците и на советниците да ги искористат можностите на новата локална самоуправа. Промените и подобрувањето на децентрализацијата треба да се очекуваат и тие можат, или уште подобро, тие би требало да доведат до подобрување на системот. Префатално би било ако новиот систем не успее. Фатално, најпрво за личен неуспех на градоначалниците и на советниците, но исто така фатално и за младата демократија во Македонија и угледот на земјата во Европа.

## Македонија изгласа - нова локална самоуправа!

Тоа е она што го изгласаа граѓаните. Изричито нагласувам, граѓаните. Затоа што само граѓанинот, а не државата, знае пред сите што и кој најитно му треба. Проблемите треба да се решаваат таму каде што ќе настанат. Тоа е задачата на локалната политика – политика за

граѓанинот! Ако проблемите се префрлуваат на повисоките власти, или постојано има потреба од согласност на централната влада, тогаш тие се натрупуваат и никогаш нема да бидат решени. Луѓето во Македонија заслужија конечно да живеат во јасни односи и ослободени од наметнување и од изборна измама. Можноста е овде, таа само треба да се искористи.

### Abstract

Macedonia has voted. The decentralization, an indubitable necessarily process for Macedonia, has got under way. The new mayor will have no easy post, a lot of the problems will show up in the future after taken over power in the city halls. The solutions for such problems are not known yet because the new laws are still theory. And who is now in power? The citizens voted, but will they receive what the demanded for? The will of the voter wasn't respected as in the past. ODHIR has done a remarkable report, everybody get known iwhoit was and iwhereit happened. Now, in the year 15 after independence of Macedonia, all responsible ones and politicians should respect the will of the voters and should accept even a negative outcome for their party or candidate instead to fake and fraud. This is simply called democracy! Macedonia has voted ñ a new local self government. This should be a local administration for the citizens and by the citizens. Because the citizens know best what they need and not the government.



# СОДРЖИНА / CONTENTS

## **Вовед**

Улрих Клепман

## **Introduction**

Ulrich Kleppmann

## **Локална самоуправа/**

## **Local Self-Government**

### **Локалната политика како дејствувачка сила на европската интеграција \_\_\_\_\_ 11**

Гинтер Ринше

### **The Local Self-Government Politics as an Engine Force towards the European Integration**

Prof. Dr. G\_nter Rinsche

### **Децентрализацијата и реформите во локалната самоуправа во Република Македонија: Сегашна состојба - идна состојба \_\_\_\_\_ 21**

Рената Тренеска-Дескоска

### **Decentralization and Reforms in the Local Self-Government in the Republic of Macedonia: Present Condition – Future Condition**

Renata Treneska-Deskoska

### **Извори на финансирање на општините \_\_\_\_\_ 31**

Горан Петревски

### **Financial Resources of the Municipalities**

Goran Petrevski

### **Предизвикот на локалната самоуправа - Пандорина кутија за земјите од југоисточна Европа \_\_\_\_\_ 37**

Владимир Мисев

### **The Challenge of the Local Self-Government - Pandora's Box for the Countries in Southeast Europe**

Vladimir Misev

### **Граѓанскиот ангажман како основа на слободно и солидарно општество \_\_\_\_\_ 43**

Хорст Канитц

### **The Citizens' Engagement as a Basis of Free and Solidarity-Oriented Society**

Horst Kanitz

## Актуелно/Current

Локални избори 2005  
**Изборна тривијализација на политиката** \_\_\_\_\_ 51

Весна Шопар

Local Self-Government Elections 2005

**Election Trivialization of the Politics**

Vesna Shopar

**Анте Готовина - каменот на сонување на патот на  
Хрватска кон Европската унија** \_\_\_\_\_ 57

Александар Спасеновски

**Ante Gotovina – the Obstacle on**

**Croatia's way towards the European Union**

Aleksandar Spasenovski

## Меѓународни организации / International Organizations

**Комитетот на региони на ЕУ** \_\_\_\_\_ 61

Ѓерѓи Л. Вурмо

**Committee of Regions of EU**

Gjergji L. Vurmo

## Предизвици и перспективи/ Challenges and Perspectives

**Општините и Европа** \_\_\_\_\_ 67

Хорст Хеберлајн

**The Municipalities and Europe**

Horst Heberlein

**Економскиот идентитет на македонските општини** \_\_\_\_\_ 79

Ненад Марковиќ

**Economic Identity of the Macedonian Municipalities**

Nenad Markovic

## Теорија/Theory

Европска повелба за локална самоуправа - „Magna Carta“ на локалната демократија \_\_\_\_\_ 87

Гордана Силјановска Давкова

**The European Charter of Local Self-Government – Magna Carta of Local Democracy**

Gordana Siljanovska Davkova

## Портрети/Portraits

Федералната визија на Спинели \_\_\_\_\_ 103

Иван Дамјановски

**Spinelli's Federal Vision**

Ivan Damjanovski

## Рецензии/Recensions

Локалната политика во германските покраини \_\_\_\_\_ 109

Улрих Клепман

**Local Politics in the German Federal States**

Ulrich Kleppmann

## Документи/Documents

Европска повелба за локална самоуправа \_\_\_\_\_ 113

**The European Charter of Local Self-Government**

За авторите /

**About the authors** \_\_\_\_\_ 119





Година 3  
Бр. 9  
март  
Скопје 2005  
ISSN 1409-9853

# ПОЛИТИЧКА МИСЛА

Year 3  
Nj 9  
March  
Skopje 2005  
ISSN 1409-9853

Списание за политичко-општествени теми

Magazine for political-societal subjects

Издавачи :  
д-р Ѓорѓе Иванов  
Улрих Клепман  
Уредници :  
Дане Талески  
м-р Сандра Кољачкова  
м-р Ненад Марковиќ  
м-р Иван Дамјановски  
м-р Владимир Божиновски  
Гоце Дртковски

**P u b l i s h e r s :**  
Dr. Gjorge Ivanov  
Ulrich Kleppmann  
**E d i t o r s :**  
Dane Taleski  
Sandra Koljackova M.A.  
Nenad Markovic M.A.  
Ivan Damjanovski M.A.  
Vladimir Bozinovski M.A.  
Goce Drtkovski

Адреса :  
Фондација „Конрад Аденауер“  
Максим Горки 16 кат 3  
МК-1000 Скопје  
Тел.: 02 3231 122  
Факс: 02 3135 290  
Email: kasZunet.com.mk  
Internet: www.kas.de

**A d d r e s s :**  
Konrad-Adenauer-Stiftung  
ul. Maksim Gorki 16 / 3  
MK-1000 Skopje  
phone: 02 323 11 22  
fax: 02 313 52 90  
email: kasZunet.com.mk  
internet: www.kas.de

Институт за демократија,  
солидарност и цивилно општество  
ул. Метрополит Теодосиј Гологанов 59/1/6-13  
МК - 1000 Скопје  
Тел. / Факс : 02 3217 080  
Email: idscsZmail.com.mk  
Интернет: www.idscsco.org.mk

Institute for Democracy, Solidarity  
and Civil Society  
ul. Metropolit Teodosij Gologanov 59/1/6-13  
MK-1000 Skopje  
phone/fax: 02 321 70 80  
email: idscsZmail.com.mk  
internet: www.idscsco.org.mk

Печат:  
Винсент графика  
Дизајн:  
Натали Николовска  
Организација:  
Даниела Трајковиќ  
Техничка подготовка:  
Пепа Дамјановски  
Превод:  
Марија Мицевска,  
Љупка Силјаноска, Давор Пашоски  
Лектура:  
Снежана Орловиќ Стојановиќ

**P r i n t i n g :**  
Vinsent grafika  
**D e s i g n :**  
Natali Nikolovska  
**O r g a n i z a t i o n :**  
Daniela Trajkovic  
**T e c h n i c a l   p r e p a r a t i o n :**  
Pepi Damjanovski  
**T r a n s l a t i o n :**  
Marija Micevska, Ljupka Siljanovska,  
Davor Pasoski  
**P r o o f   r e a d i n g :**  
Snezana Orlovik Stojanovik

Ставовите изнесени во списанието не се ставови на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за демократија, солидарност и цивилно општество, туку се лични гледања на авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени при преводот.

The viewpoints expressed in the magazine are not the viewpoints of the Foundation „Konrad Adenauer“ and the Institute for Democracy, Solidarity and Civil Society. They are personal views of the authors. The publishers are not liable for the translation errors.

Списанието се издава 4 пати годишно и им се доставува на политичките субјекти, државните институции, универзитетите, странските претставништва во Република Македонија.

The magazine is published 4 times a year and it is distributed to political subjects, state institutions, universities and foreign representatives in the Republic of Macedonia.



Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung





# Локалната политика како дејствувачка сила на европската интеграција

Гинтер Ринше

Во годините што следат ќе бидат поставени патоказите за следниот век на европската историја. Судбината на секој град, и на секоја општина во Европа, и на сите нивни жители е неделиво поврзана со успехот или неуспехот на изградбата на новиот и долготраен мировен поредок во Европа.

Локалната политика претставува уметност соживотот на граѓаните во општините и во градовите да се уреди на најдобар можен начин. Општината важи, покрај семејството, како основна форма на човековиот соживот, која безмалку е секогаш и насекаде присутна. Поредокот и уредувањето на човековиот соживот се спроведува во време и простор. Во овој контекст е оправдана и реченицата: локалната политика е ќерка на историјата; историјата е ќерка на географијата.

Ако политиката е уметност да се уреди и овозможи соживотот на луѓето во времето и просторот, тогаш поредокот на човековиот соживот мора да соодветствува на достоинството, на битието и на основните стремежи на човековата личност. Надредена цел на динамичната локална политика е создавање, обезбедување и непрекинато подобрување на сите локални предуслови за развивање на личноста на слободните луѓе. Во јазикот на локално-политичката програма важи оваа цел: „Сакаме да создадеме локални предуслови за сите во нашата општина да се чувствуваат

добро и секој да може да направи повеќе во својот живот“. Во изборот на целта на локалната политика ориентирана кон иднината спаѓа значи и обезбедување и подобрување на животните шанси на сите граѓани.

Неспорно е дека Европската унија им отвора нови и пошироки животни шанси на Европејците. Заедницата, како модел за мирољубив соживот на народите и како магнет за милиони луѓе, ја докажа својата способност на повеќе луѓе да им даде повеќе животни шанси. Но, искористувањето на шансите во Европа подразбира познавање на даденостите и барањата. Исто така, и од овој аспект е повеќе од оправдана девизата: „Мисли глобално, дејствувај локално“.

## Одредување на сегашноста

Уште во 16. век, англискиот државно-правен теоретичар Франсис Бекон (1561-1626) укажа на неопходноста од набљудување на целината. Тој напиша: „Ако човекот ги набљудува настаните без меѓусебна поврзаност, тогаш тој можеби ќе заглави и нема да оди понатаму“. Ако даденостите на географијата, на историјата и на сегашноста влијаат врз иднината на заедништвото, тогаш и сознанието и искористувањето на овие дадености припаѓаат на условите за успех на динамичната локална политика. Неопходно за обезбедување на европ-

ската иднина од страна на европските локални политичари се поуките од историјата, одредувањето на местото на сегашноста и дневниот ред на иднината.

Верижната реакција на нови научни откритија и сознанија, технолошки новини, економски и општествени промени подлежи на законот на забрзување. Временскиот простор, од економското сознание па до промените што произлегуваат од него во економијата и во општеството, се скратува. Како на филм се спојуваат минатото и иднината. Оваа динамика скратува временски простори и растојанија. Технолошките и социјално-економските верижни реакции надминуваат граници, поврзуваат простори и ја забикокуваат земјата. Настанува испреплетување ширум светот, кое не е само последица на модерните комуникациски технологии што го надминуваат просторот.

Глобалното испреплетување ги прави бесмислени стремежите за национална економска независност. Изолацијата и затворањето водат кон стерилност и самоосакатување. Новата светска реалност ја надминува секоја национална манија на величина. Со право Арнулф Баринг ги предупредува своите германски сограѓани за слепило пред реалноста и за самопреценување обележано со малку контакти. Тој што не ја препознава светската динамика се наоѓа во опасноста со методите од вчера да сака да ги реши денешните проблеми задутре.

## Глобализација и фрагментација

Денешните дадености и опасности на Европа во светски рамки

се поврзани со спротивните тенденции на глобализацијата од една страна и со фрагментацијата од друга страна. Клучни зборови на оваа „амбивалентност“ на светскиот развој се:

1. глобализација, т.е. зголемено испреплетување ширум светот и меѓусебна зависност;
2. фрагментација, т.е. распаѓање и расцепкување на државите, грижа за загуба на идентитетот и потрага по етнички идентитет. Загуба на безбедноста и на топлината на домот преку динамиката и комплексноста на развојот, истрајност во прегледни простори, страв од преселба на народите и „преовладување на странското влијание“, ширење на таканаречениот фундаментализам, на пример, на исламот.

## Седумте „маки на човештвото“

Исклучително влијание врз светските тенденции за интеграција има сознанието дека опасностите што му се закануваат на човештвото може да се совладаат само со институционална соработка на државите и на наднационалните заедници.

Уште во 1992 година во едно резиме беа наведени седумте „маки на човештвото“:

1. Граѓански војни на сите континенти и беда на бегалците;
2. Масовна глад во земјите во развој;
3. Трговија со дрога ширум светот;
4. Меѓународен организиран криминал;
5. Глобално уништување на животната средина;
6. Пренаселеност и масовна миграција;
7. Глобални епидемии.

Во неговиот „Фауст“ Гете зборува преку ликот на еден од граѓаните:

*„Во празници и недели најпријатно нешто  
Е кога разговор се води во пријателски круг  
За Турција, далечната земја, во која се случува сешто  
И каде што народите удираат еден на друг.  
Стоиме до прозорец, пиеме од чашка  
И гледаме лаѓи како пловат по реките ширни;  
А навечер се враќаме дома во веселост машка  
Со благослов в уста за мирот и времињата мирни“.*

### **Вмрежување ширум светот**

Тоа беше некогаш! Денес последиците од човековата беда се видливи во секој град, во секоја општина. Глобализацијата содржи, исто така, зголемени опасности настанати од негативното светско вмрежување. Политичките области што порано беа одделени, сега растат заедно. Проблемите и полињата на дејствување на внатрешната и на надворешната безбедност се претопуваат. Ова важи на сличен начин и за многу други проблематични полиња, за коишто политичарот, а пред сè, локалниот политичар, мора да преземе нови одговорности. Стратешките, тактичните и организаторските последици од ова претопување мора да бидат истражени и што е можно поскоро да бидат спроведени во практична политика. Европското единство е неопходно токму и од овие аспекти.

За Европската унија сега е важно:

- да ја подобри својата способност за делување;
- да ги направи своите институции поефикасни;
- да ја зголеми својата способност за социјално-економски придоб

нес и способноста за натпревар ширум светот, на пример преку единствена стабилна валута;

- да ја обезбеди својата способност за финансирање;
- да направи нејзиниот поредок достоинствен за човекот, да дејствува во цела Европа;
- да ги заштити своите граѓани од акутни и потенцијални опасности;
- долготрајно да ја гради интеграцијата;
- да добие активна согласност од Европејците.

Расцепкувањето на светската политика и анархистичката структура на меѓународниот свет на држави го попречува и спречува решавањето на проблемите на земјата, важни за животот. Прашањето за новиот светски поредок беше поставено, но сè уште не е добиен одговор. Сега треба од хаосот да се направи ред. Рупрехт Ридл дефинира: „Поредокот е закон помножен со употреба“. Но кој ги прави законите? И кој се грижи ширум светот за нивната употреба? Сè додека нема светска влада наднационалните сојузи на државите се тие што може да дадат придонес за надминување на глобалната анархија.

Токму од овие причини е потребна и неопходна за живот таква Европска унија што умее да дејствува. Неопходна за живот - тоа значи: да ја преобрази во своја корист неволјата опасна по живот!

Треба да се создаде нов поредок на Европа, поредок кој нам и на нашите деца и на децата на нашите деца ќе им овозможи да живеат во мир и слобода во 21. век. Овој нов поредок, неопходен за живот, не може да се воспостави без активно учество на локалните политичари со свест за одговорност. Заедничкиот дом Европа, куќата на слободата е стабилна и долготрајна само ако нејзините локални основи се силни и носечки.

Локалните перспективи на европската иднина ќе бидат видливи во:

1. принципите на обликување и елементите на градење на европскиот поредок;
2. локалните придонеси за надминување на кризите и за искористување на шансите во Европа;
3. во надлежностите за решавање на проблемите на европската заедница, коишто во многу области може да се активираат само со локално соучество и да се направат корисни на лице место;
4. во комбинацијата за подобра иднина на европската способност за дејствување преку нејзините големина и силина и локалната безбедност во прегледни простори, човечката поврзаност и социјалната длабочина.

## Елементи на градење на новиот поредок

Од суштинските елементи на европската култура (слобода - поредок - човеково достоинство) произлегуваат четири основни елементи на новиот поредок во Европа:

1. Правна државност како таква, но и како основа на хуманоста;
2. Парламентарна демократија (легалност и партиципација);
3. Федералистичка изградба на заедницата (супсидијаритет);
4. Социјално пазарно стопанство (солидарност и делотворност).

Во поглед на локалните перспективи на европската интеграција, може да се констатира дека принципот на супсидијаритет не е сопственост на едно политичко ниво што донесува одлуки, на пример, на германските покраини. Супсидијаритетот, како политичка дејствувачка сила, почнува кај секој граѓанин, кај човечката индивидуа, т.е. буквално преведено, кај неделивата личност. Секој животен округ треба да ги исполни сите задачи, со цела власт и по сопствена иницијатива. Само тоа што не може да се направи, или, пак, не може понатаму веќе да се прави во помали окрузи, треба да се пренесе на поголемата заедница, поточно на повисоко одлучувачко ниво.

Градбата на заедницата од долу нагоре:

- соодветствува на слободата и на достоинството на човекот;
- го гарантира неопходниот слободен простор за саморазвивање на граѓанинот;

- овозможува штедлива употреба на ограничените ресурси со избегнување на високи трошоци на централната управа и со искористување на самоиницијативи;
- унапредува самоодговорност, подготвеност на ризик и грижа за самиот себе;
- ја намалува опасноста од искористување на заедницата од страна на паразитски „профитери“;
- е суштински предуслов за способност за функционирање на Европската унија и на новиот поредок во Европа.

Принципот на супсидијаритет ги наоѓа својот израз и практично спроведување, на пример, во правото на самоуправата на локалните и на јавните тела, во федерализмот и во „Европа на регионите“.

## Единство и разноликост

Тешката задача за создавање на нов поредок во Европа, при што станува збор за сведување на повеќе значајни барања под едно име, може да успее само ако при следењето на поединечните цели и одделните интереси грижливо се одбегнува секое претерување. Со претерувањето добрите идеи може да се направат аспурдни.

Поимот супсидијаритет не смее да се злоупотреби за спроведување на одделни интереси на товар на европскиот поредок, кој треба да ја обезбеди иднината. Федеративниот поредок во Европа мора да е кооперативен и конструктивен, а не смее да е деструктивен и неинтегрирачки.

Барањето за способност за одлучување и дејствување на Европската заедница е од егзистенцијално значење за иднината на Европа. Само силна и способна за дејствување, Европската заедница може да ги даде своите неприкосновени придонеси за мир, слобода, стабилност и достоинствен за човекот поредок, во повторно соединета Европа.

Максимумот на задачи за Европската унија значи минимум на ефикасност во исполнувањето на задачите. Тоа значи дека Унијата мора да се сконцентрира на задачите што може да се решат само со заедничка европска политика. Практичната смисла на супсидијаритетот се состои во тоа што е можно повеќе задачи од животот во заедницата да се извршат од граѓаните, за да се заштедат ограничените резерви и да се засили способноста за дејствување на поголемите политички нивоа што носат одлуки. Така тие ќе бидат растоварени од задачите што не припаѓаат нужно на нивните стручни понудени компетенции. Ова посебно важи за локалната политика што треба да ја обезбеди иднината и што мора да се спротивстави на искушението да биде активна на пазарот заради краткорочните предности и со тоа да биде руинирачка конкуренција на средните претпријатија.

## Европска доверба

Локалната политика со ориентација кон Европа може суштински да придонесе да се создаде свест за сегашната состојба на проблемот и скепсата кон Европа што произлегува оттука да се искористи за

нова енергија за Европа. На овој начин локалните партнерства во Европа ги поттикнуваат и европскиот интегритет и европската доверба. Тоа е многу важно, бидејќи нема добра иднина за Европејците без европска доверба.

Во однос на проблемот на европско-политичката способност за пробивање, не смее да се превиди дека многу програми на ЕУ мора да се пробијат на ниво на локалната политика, т.е. дека европската делотворност не почива само на силата на дејствување на нашите градови и окрузи.

Компетенцијата за решавање на проблемите на политичката унија, како и на економската и валутната унија ќе може да ја развие својата целосна делотворност дури кога локалните политичари ќе ја сфатат состојбата на Европа како своја состојба. Ова, исто така, важи и за создавањето на европската инфраструктура на 21. век („трансевропски мрежи“), како и на надминувањето на структурната невработеност со воведување на европската способност за натпревар на светските пазари.

### Локални иницијативи

За надминување на структурната невработеност и среднорочното подобрување на локалните приходи потребни се локални иницијативи. Често пати се превидува дека суштинските основи на способноста за натпревар се создаваат и обликуваат на локално ниво.

Глобалниот натпревар денес претставува:

1. натпревар на трошоци и на цени;

2. натпревар на иновации и на квалитет;

3. натпревар во време.

Прашањата поврзани со него гласат:

1. Кој работи поефикасно?

2. Кој има предности во однос на креативноста, на технологијата и на квалитетот?

3. Кој е најбрз на пазарот и ја има најдобрата маркетиншка стратегија?

Локалната политика со ориентација кон успех мора самокритички да се запраша дали и до кој степен им помага или им штети на домашните претпријатија во предусловите за успех. Од овие аспекти, методата што ја практикуваат одредени сили и политички групи „одложување, развлекување, спречување“ не само што е контрапродуктивна, туку е и самоуништувачка.

Актуелната дискусија за реформа на европските држави на благосостојба и причините за оваа проблематика влијаат во голема мера врз улогата на општините во идната Европа. Денес се зборува саркастично: девизата „подели, па владеј“ не функционира повеќе, ако нема што да се дели. Поважно од овие неприсилни изреки е реална анализа на причините.

Државните приходи во опаѓање, дефицитарните социјални буџети и способноста за натпревар на европските држави на благосостојба со тенденција за намалување се причински поврзани со фактот на светското испреплетување. Глобалната транспарентност со повеќе од милијарда телевизиски апарати и интернет, комуникацијата со сателити за известување, факс итн., простор-



ната револуција со млазните авиони и брзите возови и со нив поврзаната меѓународна мобилност овозможуваат натпревар за пазарите ширум светот и за придобивање на ресурсите што го унапредуваат напредокот, на пример на креативните и претприемачки личности, know-how, капиталот и така натаму...

### Важна мобилност

Поедноставено речено: мобилните луѓе ќе одат таму, и капиталот и заштедените пари ќе се слеваат таму, и инвестициите ќе бидат таму вложени и работни места способни за конкурентност ќе бидат создадени таму каде што политичките, економските и еколошките услови ќе бидат оптимални. Со други зборови, не постои само светски натпревар во економијата, туку се создава и светски натпревар во политиката. Политичкото потфрлање во овој натпревар води кон социјално-економски реакции на избегнување, преместување на местото на престој или пак бегства како:

1. одлевање на таленти и луѓе со дарба (brain drain);
2. трансфер на капитал и бегство на капиталот (capital drain );
3. внатрешна миграција, т.е. социјално-економска пасивност („rent-seeking-society“, т.е. бегство во економија во сенка, работа на црно, underground-economy).

Обидите да се излезе од овој економски и политички натпревар, на пример преку осамостојување од техничкиот напредок и изолирање од светската трговија би довеле до масовна сиромаштија. Во поглед на техничкиот напредок важи зборот

„one cannot unlearn“ т.е. не може да се учи нанзад. Откритијата и изумите не може да се повлечат. Во почетокот на 30. години имаше обид за изолирање од светската трговија преку „beggar-my-neighbour-politik“, и преку протекционизам. Резултатот беше масовна сиромаштија и тоталитарни војни. Долготрајната социјална безбедност во векот на глобализацијата не може да се обезбеди со стари методи.

### Внатрешни причини за проблемите

Покрај надворешните причини за проблемите на западните држави на благосостојба, треба, пред сè, да се земат предвид внатрешните причини.

Како пример може да се наведат:

1. Илузијата за земјата дембелија, т.е. несознанието за „причините за благосостојба на нациите“ (Адам Смит, 1723-1790).
2. Недоразбирањето за суштината и за можностите на државите на благосостојба: „Државата е голема фикција, според која секој верува дека може да живее на трошок на другите“. (Фредерик Бастиат, 1801-1850).
3. „Законот за затворање на социјалната политика“: секогаш може повеќе, а помалку никогаш!
4. „Принципот на каско осигурување“ во социјалниот систем, кој не може повеќе да биде финансиран од државата. Без учество во издатоците, нема мотивација за штедење. Без плаќање на цената за ограничените ресурси, настанува исчезнување на ресурсите. Без учество во добивката,

- се намалува поттикот за придонес.
5. Намалената мотивација за работа со израмнувањето на нето добивката од работата и од социјалниот трансфер: мора што поскоро да се стави крај на порастот на социјалните осигурувања, што некои примачи на социјална помош или на додаток за невработени, со уште неколку часа работа на црно, ги става во подобра положба од оние кои нормално работат (Хелмут Шмит, поранешен канцелар).
  6. Непочитувањето на принципот на супсидијаритет во практичната политика, посебно во социјалната политика и во европската политика.
  7. Намалената самоодговорност, којашто канцеларот Лудвиг Ерхарт ја предвиде пред повеќе од четириесет години како опасност од растечка благосостојба.
  8. Блокадата во „попречувачката демократија“: во меѓувреме масовно се размножија епигоните и користат челична сила и морално право на поимот „граѓанска иницијатива“ за сè што ќе биде одбиено и за сите што се „против тоа“. (Ролф Беме, СПД)
  9. Непочитување на институционалната симетрија, т.е. на идентитетот, поточно на согласноста меѓу носителите на одлуките, даночните плаќачи и корисниците на државни придонеси. При грубо непочитување на принципот на институционална симетрија постои опасност од паразитско искористување на една група од страна на друга.
  10. Надминувањето на субвенционалната политика: субвенциите го спречуваат по правило економското приспособување на техничките новини, придонесуваат за наталожување на надминатите структури, го спречуваат технолошкиот напредок и водат до невработеност и уназадување на реалниот приход на народот. (Н. С. Rektenvald)
  11. Издлабување и ерозија на пазарното стопанство. Уште во 1986 година економистите од Кил укажаа на фактот дека половина од светското производство се создава надвор од условите за конкурентност.
  12. Изложувањето на опасност на средната претприемачка класа и на самоодговорните групи со фискално оптоварување и бирократско наметнување. Додека мултинационалните концерни ги оптимизираат своите плаќања на данок со тоа што прават добивка во земји со ниски даночни стапки, а имаат загуби во земјите со висок даночни стапки, даночните плаќачи од средните претпријатија ја носат целата тежина на фискалното оптоварување. Самостојните претприемачи се ставени во ситуација да го напуштат претпријатието, да го распродадат, или да банкротираат.

### Иницијативи и мотивација

Во поглед на социјално-економската ефикасност неопходна за егзистенција на новиот поредок во Европа заслужува внимание опомената на германскиот експерт за

национална економија Артур Вол: „Нештата зависат од сознанието дека не може да се нагласуваат приватните иницијативи и одговорности во економската политика, а да се спречуваат во даночната политика. Не може ниту правата на слобода и последиците од слободата за едно функционирачко стопанство да се оценат како потребни, а во социјалната политика да се забораат“.

Изложувањето на опасност на нашата социјална безбедност е причински поврзано со ерозијата на социјалното пазарно стопанство, со експлозијата на јавните издатоци и имлозијата на државната носечка сила на даноците. Социјална сигурност не се добива со штрајкови и демонстрации. Идеологиите и илузиите не се никакви гаранции за достоинствен човеков живот во 21. век. Задолжително за долготрајна социјална безбедност е да се мотивираат луѓето да дадат свој придонес, да се активира својствениот сопствен интерес, да се стимулира натпреварот што ја поттикнува благосостојбата и конечно да се интегрира Европа.

„Европската повелба на локалната самоуправа“ не ги нагласува само правата, туку и локалната одговорност за функционирање на слободната демократија во Европа. Претседателот на германската секција на „Советот на општините и на регионите на Европа“, д-р Хајнрих Хофшулте со право го цитира Александер Солшеницин, кој во 1994 година напиша: „Во Русија немаме демократија затоа што не се создаде месна самоуправа што функционира“.

## Со оптимизам и самодоверба

Европската и светската одговорност на локалните политичари е докажлива и бара последици. Оптимизмот и самодовербата спаѓаат во практичната одговорност. Здравата самодоверба не е стерилна самозадоволност. Самодовербата претставува свест дека со мислење и дејствување може да се решат проблемите. Да се мисли, значи да се проценат можностите. Да се дејствува, значи да се искористат можностите.

Секоја политичка заедница, како и секој човек кој размислува, мора одвреме навреме самокритички да си ги постави основните прашања за ефективностата и делотворноста и да си одговори: дали сме ефективни, т.е. дали ги правиме вистинските нешта? Дали сме делотворни, т.е. дали ги правиме нештата правилно?

Или со други зборови: дали локално-политичкото дејствување е во согласност со нашите основни начела и со барањата од денес и утре? Ги употребуваме ли правилно, целно и делотворно нашите средства и можности?

Политиката со ориентација кон иднината ќе може правилно да одговори на овие прашања само ако ги вклучи во своите размислувања локалните и европските перспективи, искуства и интереси. Во овој контекст важи реченицата на градоначалникот и канцелар Конрад Аденауер: „Европа - тоа е нужноста за сите нас“!

**Abstract**

Following years will be an indicator for the coming century of the European history.

The destiny of all cities and municipalities in Europe and all of their citizens is directly related with the successes or failures in the process of building a new and long lasting peaceful order in Europe. The local self-government is an art of common life in the municipalities and in the cities. Therefore a lot of efforts are invested in providing a better life within.

# Децентрализацијата и реформите во локалната самоуправа во Република Македонија: Сегашна состојба - идна состојба

Рената Тренеска-Дескоска

По осамостојувањето и влегувањето на Република Македонија во процесот на транзиција, de jure реформите во локалната самоуправа започнаа со донесувањето на Уставот од 1991 година. Реформите во локалната самоуправа во изминатава деценија се одвиваа бавно, парцијално и неодлучно.

Трендот на промени во законодавството за локалната самоуправа кој постоеше во времето на социјализмот продолжи и по 1991. Така од 1991 година до денес донесени се два Закони за локална самоуправа, еден во 1995 и еден во 2002, сменета е територијалната карта на општините во 1996, а во тек е нова реформа во територијалната организација. Се подготвуваат и поголем број закони со кои треба да се спроведе процесот на децентрализација во Република Македонија.

Во Рамковниот договор, со кој заврши воениот конфликт во земјата од 2001 година, развојот на децентрализираната власт беше еден од приоритетите за реформа на политичкиот систем. Поради тоа, дел од уставните одредби кои се однесуваат на локалната самоуправа беа променети со уставните амандмани донесени во 2001 година.

## Локалната самоуправа во Уставот и во законските норми

Локалната самоуправа во Република Македонија е уставна категорија. Уставот ја вбројува локалната самоуправа во темелните вредности на уставниот поредок на земјата и го гарантира правото на локална самоуправа. Локалната самоуправа е едностепена, а нејзини единици се општините. Градот Скопје е определен како посебна единица на локалната самоуправа. Во општините можат да се основаат и облици на месна самоуправа, како потесни облици на самоорганизирање на жителите.

На општината ѝ се гарантира самостојност во вршењето на надлежностите утврдени со Уставот и со закон, а државата врши само надзор над законитоста на нејзината работа. Се гарантира и финансиска самостојност на локалната самоуправа, бидејќи општините се финансираат од сопствени приходи определени со закон и финансиски средства од Републиката.

Споредено со претходниот (социјалистички) устав, Уставот од 1991 ги намали надлежностите на општините. Но, во 2001 со уставните аманд-

мани во сè изврши зголемување на надлежностите на општините.

Уставот на РМ предвиде основа за донесување на Закон за локална самоуправа, но тој беше усвоен дури во ноември 1995<sup>1</sup>.

Функциите на општините според овој закон беа поделени во три групи: самостојни, заеднички и пренесени функции.

Листата на самостојни функции ги опфаќаше функциите наброени во уставот, но и некои други конкретни функции (вкупно 31). Листата на самостојни функции на општините е навидум долга, но треба да се има предвид дека дури 17 од овие функции се ограничени со тоа што нив единиците на локалната самоуправа ќе ги вршат „во согласност со закон“. Тоа значи дека општините овие функции ги вршат не целосно, туку во мерка која е определена со закон.

Функции кои единиците на локалната самоуправа ги вршеа во согласност со надлежните органи на државната управа (заеднички функции) се во областа на урбанизмот, основање на установи од областа на предучилишното воспитание, културата, спортот, социјалната и детската заштита, основната здравствена заштита, заштитата на животната средина.

Републиката можеше на единиците на локалната самоуправа да им довери вршење на определени работи од надлежност на органите на државната управа (пренесени функции), заради поефикасно и порационално остварување на правата и должностите на граѓаните и

заради задоволување на одредени потреби од непосреден интерес за граѓаните. Но, пренесената надлежност во праксата не беше реализирана, таа остана само правна можност.

Со Законот за локална самоуправа беше извршена и промена во организационата структура на општините, при што беше применето начелото на поделба на функциите меѓу советот на општината и градоначалникот. И двата органа се избираа на непосредни избори и тоа доведе до јакнење на позиција и на одговорноста на градоначалникот. Мандатот на градоначалникот беше императивен и најмалку 1/5 од вкупниот број избирачи можеа да покренат прашање за доверба, а одлуката за недоверба се донесуваше со 51% од вкупниот број гласачи во општината. Оваа законска можност за контрола над работата на градоначалникот не беше искористена во ниту еден случај во практиката.

Имајќи го предвид неосмислениот развој на голем број населени места значајна новина во Законот беше и воведувањето на Главен градски архитект, кој во одредени општини даде значаен придонес за менување на изгледот на општините. Исто така, значајно е што, според овој Закон, општините имаат својство на правно лице, што со себе носи способност да бидат носители на права и обврски во имотно-правни односи.

Законот за локална самоуправа за прв пат го определи и имотот на општината кој го сочинуваат земјиште, објекти и средства во обем што ги финансираше и финансираат

<sup>1</sup> Закон за локална самоуправа, Службен весник на РМ, 52/95

граѓаните по пат на самопридонес или на друг начин учествувале во изградбата и други недвижни и подвижни ствари, парични средства и права. Законот предвидува и осум сопствени извори на приходи на општината. Но, многу надлежности што се класични општински надлежности, како што се урбанизмот, комуналните дејности, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита, социјална и детска заштита, културата и спортот, ги вршеше централната власт. Општините немаа финансиска самостојност. А постоело на вистинска локална самоуправа без фискална децентрализација е илузија.

Таквата реална ситуација ја наметна потребата од нови реформи во локалната самоуправа. Тие повторно започнаа со промена на нормите.

### **Законот за локална самоуправа од 2002 година**

По усвојувањето на уставните амандмани во 2001 година се наметна потребата од донесување на нов Закон за локална самоуправа,<sup>2</sup> кој ќе ги операционализира уставните норми и ќе создаде основа за отпочнување на процесот на децентрализација. Новиот Закон, донесен во 2002 година, претставува квалитетна промена во однос на претходниот главно во проширувањето на надлежностите на општините. Голем број функции кои дотогаш беа заеднички, со новиот Закон се гарантираат како изворни функции

на општините. Со новите надлежности на општините треба да се ограничи моќта на централната власт и локалната самоуправа да се оспособи да биде нејзина противтежа. Од друга страна, со отпочнувањето на процесот на децентрализација, централната власт ќе се растовари од многу секојдневни, типично општински надлежности. Тоа треба да придонесе кон поголема ефикасност и ефективност, побрзи, поквалитетни и поевтини услуги на граѓаните.

Според Законот за локална самоуправа од 2002, општините се самостојни, во рамките на законот, да ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење. Тие надлежности се целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаите утврдени со закон. Законот го промовира и начелото на супсидијарност, односно правото на општините на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нивната надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт.

Општините ги извршуваат своите надлежности преку органи избрани непосредно од граѓаните, а тоа се совет на општината и градоначалник. Советот на општината е претставнички орган на граѓаните кој одлучува во рамките на надлежностите на општината. Бројот на членови на советот се утврдува во зависност од бројот на жителите во општината и не може да биде помал од 9, ниту поголем од 33 члена. Во однос на положбата на градоначалникот, новиот закон изврши

<sup>2</sup> Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ., 5/2002

промени во насока на нејзино зајакнување: воведува слободен претставнички мандат (не постои можност за предвременно отповикување на мандатот на градоначалникот) и ја професионализира неговата функција.

Заради извршување на одредени надлежности, Законот остава можност општините да формираат заеднички административни тела во одредени области. Заради остварување на заеднички интереси и вршење на заедничките работи од надлежност на општините, тие можат да здружуваат средства и да формираат заеднички јавни служби, во согласност со закон. Заради заштита и унапредување на заедничките интереси, општините можат да се здружуваат во здруженија. Во Република Македонија постои Заедница на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС), но таа не стана фактор на заштита на интересите на општините и вистинска противтежа на централната власт.

Законот за локална самоуправа е закон кој барем нормативно ја приближува Македонија кон европските стандарди.

### **Европската повелба за локална самоуправа и локалната самоуправа во Република Македонија**

Република Македонија ја потпиша Повелбата на 14.06.1996 година, а Собранието ја ратификуваше една година подоцна на 06.06.1997 година, со што согласно Уставот на РМ стана дел од внатрешниот правен поредок и нејзините одредби не можат да се менуваат со закон.

Најголем дел од одредбите од законите од областа на локалната самоуправа се соодветни со оние од Повелбата за локална самоуправа. Некои одредби од Повелбата се целосно преземени и вградени во Законот за локална самоуправа. Но, и оние одредби кои не се вградени во Законот, важат и се применуваат директно во правниот систем на РМ.

### **Степен на согласност на македонската локална самоуправа со одредбите од Европската повелба за локална самоуправа**

Основните одредби на Европската повелба		Степен на согласност	Коментар
Чл.	Опис		
2	Уставно признавање на принципот на локална самоуправа	2	Уставот ја определува локалната самоуправа како темелна вредност (чл.8, ст. 1, ал.9), содржи посебна глава посветена на локалната самоуправа (Глава V, чл. 114-117)



3.1.	Дефинирање на локалната самоуправа како право и можност на локалните власти да одлучуваат за суштински прашања од јавен интерес	1	Уставот (Амандман XVII) и Законот од 2002 година (чл. 22) гарантираат изворни надлежности на локалната самоуправа, но во праксата одредбите не се спроведуваат
3.2.	Вршење на функциите на локалната самоуправа од страна на совети чии органи се избираат на општи, непосредни, слободни, тајни избори	2	И советот и градоначалникот се избираат на општи, непосредни, слободни, тајни избори (чл.3, 33 и 49 од Законот)
4.1.	Надлежноста на локалните власти да бидат одредени со устав или закон, при што да не биде спречено и делегирањето на надлежност за одредени цели	2	Уставот (Амандман XVII) и Законот од 2002 година (Глава III, чл. 22, 23)
4.2.	Локалните власти треба да имаат слобода во работите кои не се исклучени од нивна надлежност, ниту се дадени на некоја друга власт	2	чл. 21 ст. 1 од Законот
4.4.	Овластувањата дадени на локалните власти треба да бидат целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаите утврдени со закон	2	чл. 21 ст. 3 од Законот
4.5.	При делегирана надлежност, начинот на извршување може да се приспособи на локалните услови со почитување на стандардите утврдени со закон	2	чл. 23 ст. 3 од Законот

4.6.	Локалните власти треба да бидат благовремено и соодветно консултирани, колку што е тоа можно, при планирањето и одлучувањето за сите работи кои директно ги засегаат	1	чл. 78 од Законот
5	Менувањето на административните граници на локалната власт не смее да биде направено без претходна консултација на локалните заедници, ако е можно преку референдум	0	Во стариот Закон за локална самоуправа од 1995 постоеше одредба во духот на чл. 5 од Повелбата (чл. 15), но новиот Закон за локална самоуправа од 2002 година не ја содржи обврската за консултирање на локалните заедници, туку само одредува дека промената на границите на општините се врши со закон (чл. 19)!!!
6.1.	Локалните власти сами ги одредуваат внатрешните управни структури	2	Организацијата, делокругот и начинот на утврдување на задачите на општинската администрација ги утврдува советот, врз основа на предлог на градоначалникот (чл. 57 од Законот)
7.2.	Право на финансиски надомест на вршење на функциите на локалната власт	2	Членовите на советот имаат право на надоместок за присуство на седница и надоместок на патните и дневните трошоци, во рамките утврдени со закон (чл. 45 од Законот). Градоначалничката функција е професионална, неговата плата се уредува со закон (чл. 52 од Законот)
7.3.	Инкопатибилноста на локалните изборни функции со други функции и активности треба да е определена со закон	2	Законот за локална самоуправа содржи одредби за конфликт на интереси на функцијата член на совет (чл. 44) и на градоначалникот (чл.

			53). Одредба за инкопатибилност на функцијата член на совет и градоначалник содржи и чл. 6 ст.2 од Законот за избор на пратеници во Собранието на РМ („Службен весник на РМ“, 42/2002)
8.2.	Управниот надзор мора да биде ограничен на обезбедување согласност со уставните и законските норми	2	Надзорот над работата на органите на општината во вршењето на нејзините надлежности го опфаќа надзорот над законитоста, и контрола и ревизија врз материјалното и финансиското работење. Надзорот над работата на органите на општината над вршењето на делегирани работи од надлежност на органите на државната управа го опфаќа надзорот над законитоста и надзорот над ефикасноста (чл. 69-73 од Законот).
9.1.	Локалните власти имаат право на соодветни сопствени приходи, кои можат да ги користат слободно во рамките на нивните овластувања	1	Општината се финансира од сопствени извори на приходи и други извори на финансирање и во рамките на своите надлежности, самостојно располага со сопствените извори на приходи (чл. 11 ст. 1 и 6 од Законот).
9.2.	Фондовите на општината се пропорционални на обврските кои им се дадени со уставот и законот	1	Изворите на приходите на општината треба да обезбедат соодветно извршување на нејзините надлежности утврдени со закон (чл. 11, ст. 7 од Законот). Освен генералната одредба во Законот за локална самоуправа, не постои подетална одредба за ова прашање бидејќи сè уште не е донесен Законот за финансирање на општините

9.3.	Барем дел од финансиските извори на локалните власти треба да потекнуваат од локалните даноци и такси, чија висина во рамките одредени со закон, општините сами ги одредуваат	1	чл. 11, ст. 2 и 3 од Законот
10.1.	Локалните власти можат, во вршењето на своите овластувања, да соработуваат и во рамките утврдени со закон, да се здружуваат со други локални власти заради остварување на задачи од заеднички интерес	1	чл. 14, ст. 1и 2 од Законот
10.2.	Право на локалните власти да формираат здруженија и да членуваат во меѓународни здруженија	2	чл.14 ст.4 и чл. 15 од Законот. Во чл. 81 се гарантирани и правата на Здружението на општини на Република Македонија во кое се здружиле повеќе од 2/3 од општините
10.3.	Локалните власти можат да соработуваат со локални власти од други земји	2	чл. 14 ст. 4 од Законот
11	Локалните власти имаат право на судска заштита	2	Глава XIII (чл. 87 и 88) од Законот гарантираат заштита на општините пред Уставниот суд и пред редовните судови во РМ

2=согласност на правните норми и на праксата со одредбите од Повелбата

1=согласност само на правните норми со одредбите на Повелбата

0=непостоење на експлицитна правна норма во согласност на одредбите на Повелбата

Но, и покрај тоа што Повелбата за локална самоуправа е вградена во правниот систем на РМ, праксата сепак се разликува од нормите.

Заради тоа во Република Македонија една од клучните реформи кои се во тек е реформата во локалната самоуправа и децентрализацијата.

## Заклучок

Уште во 1999 година децентрализацијата влезе во агендата на Владата како приоритет за реформа. Уште поголем акцент на ова прашање беше ставен со усвојувањето на Рамковниот договор во Охрид во 2001 година. За имплементација на овој договор изработен е тригодишен акционен план. Во него децентрализацијата зазема посебно значајно место.

Децентрализацијата треба да придонесе кон приближување на власта до граѓаните, кон поефикасно решавање на локалните проблеми, кон поголемо учество на граѓаните во управувањето со локалните работи, кон поголема транспарентност и намалување на корупцијата во управувањето. Децентрализацијата е стратешка цел на Македонија, чие остварување бара посветеност и на централната и на локалната власт. Процесот е прифатен и од граѓаните на Република Македонија, а поддршка и помош во неговото спроведување даваат и меѓународната заедница, меѓународни програми, организации и институции.

Покрај подготовката на правните акти, врз чија основа ќе се изврши трансферот на надлежностите, од особено значење е и едукацијата на локалната администрација и локалните функционери заради подобро извршување на големиот број овластувања и должности кои ќе им бидат пренесени. Особено потребна е обука за начините на планирање на развојот, финансиски менаџмент, раководење со програми и сл. На општините им е потребна и помош за организационо реструктурирање на локалната администрација, со цел да може да одговори на зголемениот обем на задачи.

Имајќи ја предвид стратешката определба на Република Македонија за членство во „европското семејство“, неа ѝ претстои макотрпен период на сложени реформи во сите области на политичкиот и економскиот систем. Реформата во локалната самоуправа, како една од тие реформи, е континуиран процес кој ќе се одвива во натамошниот период во функција на севкупниот економски развој и приспособување на правниот систем на Република Македонија на законодавството на Европската унија.

## Abstract

From formal perspective, the post-transitional reforms of the local self government in Macedonia commenced with the adoption of the 1991 Constitution. The basic feature of municipalities – decentralization – was abandoned during the period of transition. This article is devoted to the constitutional and legal basis of the local self-government in the Republic of Macedonia from 1991 till today. As early as in 1999, the Government included the decentralization into its agenda as a reform priority. This issue received even greater emphasis by the adoption of the Ohrid Framework Agreement in 2001. Therefore, some of the constitutional provisions regarding local self-

government were modified with the constitutional amendments passed in 2001 giving back more power to the municipalities. The new law enacted in 2002 represents a qualitative change compared to the previous law, mainly in terms of broad municipal powers. With the beginning of the decentralization process, the burden of everyday, municipal competencies is taken off the central government. It is meant to lead to enhanced efficiency, faster, higher quality and cheaper services delivered to the citizens. Besides drafting legal basis, for successful decentralization, especially important is the training of the local administration and local officials for better performing the numerous competences and duties which will be transferred upon them. Municipalities also need help for organizational restructuring of the local administration, in order to be able to respond to the increased load of duties.

Considering the strategic determination of the Republic of Macedonia to become a member of the „European family“, it is going to face a strenuous period of complex reforms in all areas of the political and economic systems. The local self-government reform, as one of these reforms, is a continuous process which will take place in the coming period as part and one of the tools of the overall economic development and adapting the legal system of the Republic of Macedonia to the legislation of the European Union.

# Извори на финансирање на општините

Горан Петревски

Во поглед на распределбата на функциите што ги извршуваат одделните нивоа на власт и начинот на нивното финансирање, можни се два основни пристапа: Според првиот, централизиран пристап, фискалните приходи треба да се собираат и концентрираат на едно место - централниот буџет. Истовремено, централната власт се грижи и за финансирањето на потрошувачката на пониските нивоа на власт преку трансфер на средства во форма на субвенции и дотации. Вториот, децентрализиран пристап, се заснова врз финансиска автономија на пониските органи на власт во собирањето на фискалните приходи и финансирањето на нивната потрошувачка.

Фискалната децентрализација ја претставува финансиската димензија на децентрализацијата на власта. Овој поим вклучува две поврзани прашања: прво, распределбата на приходите и расходите помеѓу одделните нивоа на власт и второ, обемот на дискреција на локалните власти во определувањето на своите приходи и расходи (Davey, 2001). Во секој случај, фискалната децентрализација не смее да се набљудува преку децентрализација само на приходите или само на потрошувачката, туку треба да ги опфати двете заедно.

## Фискалната децентрализација во Македонија

Набљудувано во меѓународни размери, искуството на земјите во поглед на степенот на децентрализација на собирањето и трошењето на јавните приходи е различно и во основа зависи од историското наследство, нивото на демократизација во земјата и достигнатиот степен на економски развој. Сепак, во поново време, се забележува нагласен тренд кон децентрализација како во индустриски развиените земји, така и во земјите во развој и во поранешните социјалистички земји.

Интересно, Македонија има богато искуство со фискалната децентрализација, зашто како дел од СФРЈ, Македонија во периодот после Втората светска војна го помина патот од целосно централизиран систем до исклучително висок степен на фискална децентрализација. По распаѓањето на југословенската федерација, Македонија започна да изградува свој фискален систем при што вистинската реформа во јавните финансии започна со воведувањето на новиот даночен систем на почетокот на 1994 година со кој Македонија значително се приближи кон решенијата застапени во развиените

пазарни економии.<sup>1</sup> Истовремено, беа извршени промени и во поглед на односите помеѓу централната власт и локалните власти така што најголемиот дел од фискалните овластувања на општините беа укинати. На тој начин, од една крајност се премина на друга крајност, зашто Македонија се претвори во држава со исклучително висок степен на централизација. Денес, Македонија се наоѓа на самиот почеток на еден обемен процес на фискална децентрализација кој беше инициран со Рамковната спогодба и уставните промени од 2001 година.

### **Извори на финансирање на општините**

Во основа, постојат три основни видови локални приходи: сопствени приходи, трансфери од централната власт и задолжување. Сепак, треба да се забележи дека класификацијата на приходите не е без тешкотии и тоа посебно се однесува на сопствените приходи на општините. Така, дефиницијата на сопствените приходи вклучува три елементи: овие приходи целосно им припаѓаат на локалните власти кои имаат потполна контрола врз нив и не се условени во нивната употреба; сопствените приходи се поврзани со локалната економска база, т.е. растежот на локалната економија води кон нивен пораст; локалната власт има некоја дискреција во одлучувањето за овие приходи (Swianiewicz, 2003). Имајќи ги пред-

вид горните карактеристики, некои од локалните приходи всушност не се сопствени приходи на општините во вистинска смисла на зборот. На пример, доколку општините немаат овластување да ги одредуваат даночните стапки или даночната основа, туку тие се определени од страна на централната власт, тогаш тешко може да се зборува за сопствени приходи. Таков е случајот и со уште една категорија локални приходи - поделбата на централните даноци. Во принцип, овие приходи не се сопствени приходи на општините иако имаат некои нивни одлики, но од друга страна, тие не се ниту чисти трансфери.

### **Сопствени приходи на општините**

Од осамостојувањето на Македонија, финансирањето на општините не беше регулирано со посебен закон, туку изворите на финансирање беа определени со Законот за буџетите. Во таа смисла, донесувањето на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа<sup>2</sup> во почетокот на септември 2004 година претставува голем чекор напред во регулирањето на оваа област.

Притоа, во согласност со овој закон, како сопствени извори на приходи на општините се наведени следниве:

1. Локални даноци:
  - данок на имот;
  - данок на наследство и подарок;

<sup>1</sup> Повеќе за реформата на даночниот систем на Македонија види кај Богоев и Атанасовски (1994).

<sup>2</sup> „Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/2004.



- данок на промет на недвижности;
  - други локални даноци;
2. Локални такси:
    - комунални такси;
    - административни такси;
    - други локални такси;
  3. Локални надоместоци:
    - надомест за уредување на градежно земјиште;
    - надоместоци од комунална дејност;
    - надоместоци за просторни и урбанистички планови;
    - други локални надоместоци;
  4. Приходи од сопственост:
    - приходи од закупнина;
    - приходи од камати;
    - приходи од продажба на имот;
  5. Донации;
  6. Приходи од парични казни;
  7. Приходи од самопридонес;
  8. Други приходи.

Во продолжение, накусо ќе бидат наведени основните карактеристики на даноците од кои се финансираат општините:<sup>3</sup>

Обврзници на данокот на имот се граѓаните и правните лица кои поседуваат недвижен имот како: куќи и згради за живеење, делови простории, неаграрно земјиште итн. Како даночна основа се јавува пазарната вредност на имотот, а даночните стапки се пропорционални и изнесуваат од 0.1% до 0.2% пришто општините имаат можност самостојно да ги одредуваат даночните стапки во овие рамки. Од обврската за плаќање на данокот се ослободени имотот на државата,

општините и религиозните заедници; деловните згради; земјиштето и зградите наменети за земјоделство; куќите во планинските села итн. Освен тоа, при плаќањето на данокот е пропишано даночно олеснување за даночните обврзници кои живеат во куќите пришто се одбива 50% од пресметаниот данок.

Данокот на наследство и подароци се плаќа на недвижностите, парите, хартиите од вредност и другиот подвижен имот чија вредност е поголема од просечната едногодишна плата во Македонија. Овој данок не го плаќаат непосредните наследници (децата и сопругниците), туку само наследниците од втор и понатамошен ред пришто даночните стапки се диференцирани - од 2% до 3% и од 4% до 5%, респективно. Како што може да се забележи, и кај овој данок, даночните стапки се дадени во одредени рамки со што на општините им се дава одредена автономија. Исто така, и кај овој данок постојат бројни даночни ослободувања.

Граѓаните и правните лица се обврзници и на данокот на промет на недвижности кој се плаќа при продажбата или размената на недвижен имот и права. И кај овој данок, продажната вредност на имотот ја претставува даночната основа, а даночната стапка е пропорционална и изнесува од 2% до 4%, со можност општините самостојно да ги одредуваат даночните стапки во овие рамки. И кај овој данок, законот предвидува бројни даночни ослободувања.

Покрај горните даноци, кои традиционално претставуваат локални даноци, Законот за финансирање на

<sup>3</sup> „Службен весник на Република Македонија“ бр. 61/2004.

општините воведува една голема новина која се состои во тоа што на општините им се отстапува дел и од персоналниот данок на доход наплатен на територијата на општината и тоа: 3% од персоналниот доход на примањата од плати и 100% од персоналниот данок на доход од занаетчиска дејност.

Во целиот период по монетарното осамостојување, значајна карактеристика на локалните финансии во Македонија е тоа што неданочните приходи претставуваат најобеман извор на сопствени приходи на општините. Всушност, станува збор за многу хетерогена група приходи во која спаѓаат голем број комунални и административни такси, како и други надоместоци кои ги плаќаат граѓаните и фирмите како што се: таксата за истакнување фирма, за користење површини за подигање шатори, за користење тротоари за вршење на стопанска дејност, за истакнување реклами и огласи, за користење музика во јавните локации, за држење витрини за изложување стоки, за користење простор за изложување производи или други намени (одржување концерти и приредби), за користење паркинг-простор, за користење на улиците, за јавно осветлување, за издавање потврди и решенија, за поднесување жалби, за привремен престој итн. Исто така, во оваа група спаѓаат и надоместоците за уредување на градежно земјиште, за просторни и урбанистички планови и надоместоците од комунална дејност. Висината и наплатата на таксите и надоместоците е утврдена со неколку законски прописи.

## Трансфери од централниот буџет

Вообичаено, сопствените приходи ниту оддалеку не обезбедуваат доволно средства за финансирање на потрошувачката на општините. Тоа произлегува оттаму што на општините најчесто им се отстапуваат локалните даноци и такси кои по својата природа не претставуваат обилен извор на приходи, додека големите даноци како што се данокот на додадена вредност, персоналниот данок на доход и данокот на добивка по правило се резервирани за централната власт. Оттука, речиси во сите земји, трансферите од централниот буџет имаат големо учество во вкупните приходи на општините.

Законот за финансирање на општините експлицитно ги разработува трансферите од централниот буџет (или дотациите, како што се нарекуваат во Законот) како извор на дополнителни приходи на општините. Секако, тоа е последица на фактот што со процесот на фискална децентрализација, општините добиваат далеку поголеми надлежности, додека во исто време, нивните сопствени приходи не претрпеа некои драстични промени така што може да се претпостави дека во многу случаи ќе се појави јаз помеѓу сопствените приходи и расходите на општините. Притоа, Законот ги наведува следниве видови дотации од централниот буџет и фондовите: наменски, капитални и блок-дотации, а како дотација се утврдени и приходите од данокот на додадена вредност (3% од вкупно наплатениот данок во претходната годи-

на), кои се распределуваат на општините според бројот на жители и други критериуми.

### Задолжување на општините

Со Законот за финансирање на општините, за прв пат, експлицитно се воведува можноста за кусорочно и долгорочно задолжување на општините од домашни и странски извори. Во исто време, со цел да се спречи претераното општинско задолжување, Законот предвидува и некои ограничувања во поглед на обемот на општинските долгови. Така, вкупниот кусорочен долг на општината не смее да биде поголем од 20% од нејзините оперативни приходи, годишните отплати на долгорочните заеми не смеат да надминат 15% од оперативните приходи на општината, додека оперативниот буџет на општината ја претставува горната граница на вкупниот долгорочен долг. Можноста за задолжување на општините отвора нови димензии во финансирањето на локалната самоуправа, бидејќи општините добиваат поголема финансиска автономија и флексибилност во финансирањето, но од друга страна, оваа можност со себе повлекува и сериозни ризици не само за општините, туку и за централната власт.

### Алтернативни извори на финансирање

Во општините кои немаат доволно финансиски и технички средства како и човечки ресурси за извршување на своите функции, постои широк простор за приватно обез-

бедување на јавните добра. Притоа, процесот на приватизација на јавните услуги не мора да вклучува само продажба на капиталните добра во сопственост на општините, туку постојат и бројни други облици на ангажирање на приватниот сектор во обезбедувањето на јавните добра од контрактингот до DBFO-проектите (design, build, finance and operate).<sup>4</sup> Инаку, широк спектар на услуги можат да бидат отстапени на приватниот сектор: На пример, во селските амбуланти и училишта како и во просториите на локалната самоуправа, чистењето може да биде препуштено на приватни фирми или поединци; исто така, исхраната на учениците може да биде извршувана од приватни фирми; понатаму, приватниот сектор може да го собира ѓубрето во селските општини кои не мора да основаат јавни претпријатија за таа цел итн.

Впрочем, искуството не само од развиените земји туку и од земјите во развој покажува дека многу често приватното обезбедување на некои јавни услуги може да функционира сосема добро. Исто така, постојат примери кои покажуваат дека, во одредени случаи, дури и без никакво посредување на локалните власти, граѓаните можат да се самоорганизираат и да склучат договор со приватни фирми за обезбедување на некои јавни добра (Pargal, Gilligan and Huq, 2000). Ова искуство сосема лесно би можело да биде применето во подалечните градски населби и/или селата каде што, во отсуство на општинско претпријатие

<sup>4</sup> Одделните техники на приватизација се обработени во Славески (1997). За DBFO-проектите, види во Financial Times (1996).

за собирање ѓубре, жителите би можеле да се договорат со некоја приватна фирма за извршување на оваа услуга. Или во селата каде што нема училишта, локалното население може да ангажира приватни превозници кои децата ќе ги возат

до најблиското училишта и назад. Притоа, како што покажуваат Pargal, Gilligan and Huq (2000), приватното обезбедување на јавните добра во голема мера е детерминирано од социјалниот капитал во локалните заедници.

### Abstract

Following the Framework Agreement of 2001, Macedonia has initiated a comprehensive process of fiscal decentralization. One of the basic issues in this process refers to allocation of enough financial resources to the municipalities in order to cover the functions they are expected to perform. There are three basic types of municipal revenues: own revenues, central transfers and borrowing. In addition, local governments acquire funds from tax-sharing. Macedonian municipalities have access to revenue sources, which are traditionally allocated to sub-national governments elsewhere. Also, it can be anticipated that only the biggest urban municipalities would be capable to generate sufficient own revenues, while central transfers would appear as the most important revenue source for most of the municipalities. Given the importance of central transfers, it is necessary to design an objective and transparent system, which would be based on some formula-type criteria. Further on, the central government should impose sound regulatory framework for municipal borrowing in order to prevent macroeconomic disturbances, caused by excessive municipal debts. Finally, faced with financial constraints, municipalities could utilize the private provision of public services as an alternative.

### Референци

Богоев, Ксенете и Живко Атанасовски, *Даночниот систем на Македонија - теориски и практични аспекти*. Скопје: Мисла, 1994.

Davey, Kenneth, „Fiscal Decentralization: Basic Policy Guidelines for Practitioners.“ *Transition*, February-March 2001.

*Financial Times*, „Financial Times Survey - The Private Finance Initiative.“ October 18, 1996

Pargal, Sheoli; Daniel Gilligan and Mainul Huq, „Private Provision of a Public Good - Social Capital and Solid Waste Management in Dhaka, Bangladesh.“ *World Bank Policy Research Working Paper No. 2422*, August 2000.

Славески, Трајко, *Приватизација, пазар, држава*. Скопје: Екопрес-Магна Скен, 1997.

Swianiewicz, Pawel, „Foundations of Fiscal Decentralization, Benchmarking Guide for Countries in Transition.“ *Discussion Papers No. 26*, LGI/OSI, Budapest, 2003.

# Предизвикот на локалната самоуправа - Пандорина кутија за земјите од југоисточна Европа

Владимир Мисев

Реформата на локалната самоуправа е процес низ којшто поминале, или поминуваат, речиси сите посткомунистички и постсоцијалистички земји. Важноста и значењето на поимот на локалната самоуправа ја согледуваме од неговата најелементарна дефиниција: тежнење на луѓето самостојно да управуваат со работите од значење за нивната заедница, непосредно или преку своите претставници.<sup>1</sup> Во речиси сите земји со слична политичка традиција и исти политички цели, реформата на локалната самоуправа е макотрпен процес којшто одзема многу енергија, процес исполнет со голем број пречки и дилеми, без разлика на политичкото знаење и култура во државата. Проблемите со територијалната организација, признавањето на малцинските и религиозните права, проблемите со истакнувањето на националните симболи, дилемите за односите помеѓу градоначалникот и Советот на општината и нивната позиционираност им стојат на патот на голем број држави како на Македонија, Албанија и Србија и Црна Гора, така и на Словенија, Хрватска и Унгарија. Наједноставно речено, процесот на децентрализација на власта не е исполнет само со усвојување нови законски одредби и усогласување

на истите со меѓународните стандарди, туку и имплементација во практичниот живот. Компаративната анализа што следи јасно ги покажува надлежностите на локалната самоуправа, со сите свои предности и недостатоци. Хрватска и Словенија се држави кои многу често се користат како пример кој треба да ѝ послужи на Македонија во градењето.

## Локалната самоуправа во Хрватска

Својот легитимитет, институтот на локалната самоуправа во Хрватска го црпи од Уставот од 22 декември 1990 година. Со ова локалната самоуправа е издигната на ниво на уставна категорија. Покрај со Уставот, локалната самоуправа е регулирана и со Законот за локална и регионална самоуправа, Законот за териториите на општините, градовите и окрузите во Република Хрватска, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Законот за избор на претставници во претставничките тела на единиците на локалната и регионалната самоуправа, како и многу други закони кои ја регулираат работата на поедничните тела во локалната самоуправа. Според Законот за локална и регионална самоуправа од 2001 година предвидени се две

<sup>1</sup> Д-р Гордана Силјановска-Давкова, "Општината помеѓу нормата и стварноста" (докторат)

нивоа на локалната самоуправа во Хрватска, регионално и локално. Во основниот степен на локална самоуправа (локално ниво) влегуваат општините и градовите, додека областите или жупаниите се единици на регионалната самоуправа.<sup>2</sup>

Највисоко претставничко тело во единиците на локалната самоуправа е општинскиот и градскиот совет, додека на регионално ниво таа функција ја врши окружното собрание. Советите ги донесуваат општите акти во рамките на својот делокруг на работа како единица на локалната или регионалната самоуправа и исто така врши и други надлежности во согласност со законот и статутите на единицата. Обврските и правата на претставничките тела, генерално можат да се класифицираат во следниве групи:

- Донесување на прописи;
- Дефинирање на политиката и програмите;
- Административно организирање на единицата;
- Контрола и надзор над работата на извршната власт;
- Дава мислење и оценка за ефикасноста на поедини програми.

Покрај претставничкото тело, во единиците на локалната самоуправа постојат и извршни тела. Таков вид на тела се градоначалникот (општински или градски), раководител на округот и извршниот одбор (општински, градски или окружен). Градоначалниците (од сите видови) се избираат од страна на советите и истите се претседатели на колективното извршно тело - одборот.

*Предности на хрватскиот модел на локална самоуправа:*

- Институционален механизам кој ја оневозможува концентрацијата на моќ во рацете на општинскиот градоначалник;
- Способност за брза реакција и прифаќање на одлуки;
- Оперативен надзор врз работата на административните тела;
- Квалитетна правна рамка која овозможува непосредно вклучување на приватниот сектор и зголемена граѓанска партиципација.

*Недостатоци на хрватскиот модел на локална самоуправа:*

- Разлики во поимањето на политичките активности од страна на претставничките тела;
- Јака улога на извршните тела кои многу често имаат одлучувачка улога во формирањето на локалната политика.

## **Локалната самоуправа во Словенија**

За разлика од другите држави, кои се формираа по распаѓот на СФРЈ, Словенија најрано го започна процесот на делегирање на надлежностите на локално ниво. Процесот започна во 1993, со стапувањето во сила на новиот закон за локална самоуправа. Меѓутоа, иако реформата на локалната самоуправа во Словенија во однос на другите држави од поранешната СФРЈ започна толку рано, истата не беше поштедена од големиот број предизвици и пречки. Многу често во нашето секојдневие се користи примерот на Словенија како светла

<sup>2</sup> Во Хрватска постојат 424 општини, 122 градови и 20 окрузи

точка кон која треба да се стремиме за остварување на приоритетите кои ги има Република Македонија (ЕУ и НАТО) зацртано. Понатамошната анализа покажува дека словенечкиот модел на локална самоуправа многу малку се разликува од македонскиот модел.

Барајќи го најсоодветниот модел на политичко управување за своите 193<sup>3</sup> општини, Словенија се одлучи за најшироко прифатениот модел на уредување совет-градоначалник систем. И покрај големите дилеми за степеноста на локалната самоуправа во Словенија, денес постои само еден степен на локална самоуправа.

Генерално, општините во Словенија според Законот за локална самоуправа се одговорни за две групи на задачи:

- Сопствени локални јавни работи;
- Дефинирани локални јавни надлежности од страна на централната власт преку секторски политики.

Советот на општината е претставничко тело на граѓаните на единицата на локалната самоуправа кое ги донесува основните акти кои се во надлежност на општината. Советот на општината е надлежен за:

- Донесување на општи акти;
- Општинскиот буџет;
- Ја надгледува работата на градоначалникот и општинската администрација;
- Формирање на комисији како негови советодавни тела.

Градоначалникот законски е овластен да ги претставува општи-

ните. Избран за период од четири години со непосредно право на глас по мнозински модел, градоначалникот ги има следните задолженија:

- Ја одредува градската администрација и се грижи за квалитетот на нејзината работата;
- Го предлага општинскиот буџет;
- Подготвува други акти во рамките на надлежноста на советот.

*Предности на локалната самоуправа во Словенија:*

- Внатрешна структурираност и децентрализација во домен на советот, што значи дека се остава отворена можноста за поделба на општината на помали единици;
- Зголемено јавно учество на јавноста во носењето на одлуките<sup>4</sup>;
- Советите можат да формираат комисији, според потребите и истите можат да се состануваат колку пати што сметаат дека е потребно.

*Недостатоци на локалната самоуправа во Словенија:*

- Одговорност за одлуките. често не може да се востанови кој е одговорен за одлуката;
- Во многу случаи повеќе енергија се троши на одобрување на одлуките од страна на партиите или коалициите наместо од целиот совет;
- Носење одлуки во отсуство на јавноста;
- Јакнењето на улогата на градоначалникот.

<sup>3</sup> Според Законот за локалната самоуправа од 1993 година беа предвидени и се формираа 192 општини, додека во 2003 се формира уште една нова општина со што вкупниот број на општините сега изнесува 193

<sup>4</sup> Иако ова го предвидува позитивната законска рамка, во пракса се покажува дека голем број од одлуките се носат зад затворена врата

## Локалната самоуправа во Македонија

Во Република Македонија локалната самоуправа е издигната на ниво на уставна категорија.<sup>5</sup> Покрај уставното право на граѓаните на Република Македонија на локална самоуправа, истото поблиску е дефинирано и со закон. Моментално на сила е Законот за локална самоуправа од 29 јануари 2002 година<sup>6</sup>. Според овој закон во Република Македонија е воспоставен систем на едностепена локална самоуправа во кој како посебна единица на локалната самоуправа се јавува само Градот Скопје.

Според Законот за локална самоуправа, општините располагаат со широк делокруг на надлежности: урбанистичко планирање, образованието, заштита на животната средина и природата, локалниот економски развој, комуналните дејности, културата, спортот и рекреацијата, социјалната и здравствената заштита.

Органи на општината се советот и градоначалникот. Советот на општината го претставува легислативното тело, додека орган на извршната власт во општината е градоначалникот. Во доменот на работата на советот се следните надлежности: го донесува општинскиот статут и други прописи, донесува буџет на општината, ја утврдува висината на сопствените извори на финансирање, именува членови на управните одбори на јавните

служби, одлучува за начинот на располагање со сопственоста на општината, дава дозволи за вршење дејност од јавен интерес и други работи определени со законот. Градоначалникот на општината, избран на општи и непосредни избори за мандат од 4 години, ги има следните надлежности: ја претставува и застапува општината, ги објавува прописите на советот, го обезбедува извршувањето на одлуките на советот, го предлага годишниот буџет, избира директори на јавните служби во надлежност на општината, раководи со општинската администрација и врши други работи определени со закон.

## Предности и недостатоци на локалната самоуправа во Македонија

За позитивните и негативните страни на локалната самоуправа во Република Македонија е премногу рано да се дискутира. Позитивно е тоа што законската рамка предвидува големи надлежности за советот и градоначалникот, но сепак фактичката имплементација на овие надлежности допрва треба да се реализира. Градоначалникот на општината, како шеф на администрацијата, има овластување да го вработува административниот персонал и директори во јавните институции формирани од општината. Се јавува опасност од политички назначувања, кои можат да го поткопаат основањето на професионална и непристрасна локална администрација. Од друга страна ваквиот начин на одлучување (одлучување само од страна на еден човек-

<sup>5</sup> Член 8 (темелни вредности) од Уставот на Република Македонија

<sup>6</sup> Закон за локална самоуправа, "Службен весник" на РМ бр. 5/2002



градоначалникот), остава можност за брза реакција на носење на одлуки и прифаќање на одговорност. Можноста на Советот на општината да формира комисији за одредена област претставува значаен елемент на законот, кој конечно треба да профункционира за конструктивно решавање на одреден предлог.

## Заклучок

За важноста и значењето на локалната самоуправа во Република Македонија не е потребно да се говори премногу. Децентрализацијата по конфликтот од 2001 во Република Македонија почна да претставува своевидно движење во кое учество, помалку или повеќе, зеде целото општество. Низ призмата за децентрализација граѓаните на Република Македонија гледаат решение за надминување на нивните етнички, религиозни, културни, лингвистички и социјални разлики. Усогласувањето на македонското со

европското законодавство е само еден од предусловите кои треба да се направат за да се постигне напредок во сферата на локалната самоуправа. Внесувањето на информатичката технологија, како неодвоив дел од поимот на современата локална самоуправа, е ново искушение за локалната самоуправа во Македонија. Непостоењето на материјални и технички капацитет, како и човечки ресурси за исполнувањето на ваквата потреба претставува сериозен проблем.

Доколку локалната самоуправа за граѓаните претставува најелементарен облик на остварување на демократските права, политиката и јавната администрација мора да обезбедат надмоќ на партиципативната демократија над бирократската власт при одредувањето на оваа цел. Демократијата дефинирана преку граѓаните, не само како форма на владеење туку и како форма на живот, мора да го реализира својот поим во локусот.

## Abstract

The reform in the local government is a process through which almost every post communist and post socialist country has been or is going through. The problems with the territorial organization, the acknowledging of the minority and the religious rights, the problems with the exposing of the national symbols, the dilemmas about the relations between the major and the municipality council and their position are standing on the way of many countries like Macedonia, Albania, Serbia and Montenegro, and also Slovenia, Croatia and Hungary. There is no need to talk a lot about the importance and the meaning of the local government in the Republic of Macedonia. The decentralization in Macedonia after the conflict in 2001, has become a so-called movement in which a participant is, more or less, the whole society. Seen through the prism of decentralization, the citizens of the Republic of Macedonia see the solution for the overcoming of their ethnical, religious, linguistic and social differences. The reconciliation of the Macedonian with the European legislative is only one of the preconditions which have to be achieved in order to have progress in the sphere of the local government.



# Граѓанскиот ангажман како основа на слободно и солидарно општество

Хорст Канитц

На едно слободно и солидарно ориентирано општество не му се потребни само функционални механизми за политичко создавање на волја и доверлива и по можност децентрализирана управа. Нему му е потребна и подготвеност на граѓанинот да ја надмине улогата на плаќач на даноци и гласач, и доброволно да се ангажира за општеството. Спротивно од тоа стојат политиката, која се чувствува одговорна за сè, и граѓанинот, кој има улога на конзумент на своето општество.

Едно слободно и солидарно општество успешно функционира најчесто тогаш кога има доволно простор за сопствена одговорност на граѓанинот. Неговата подготвеност за одговорност се развива заедно со човековата слобода во мали и прегледни единици. Ова е во согласност со субсидијаритетот, централен принцип на создавање на нашето општество и политичкиот систем. Затоа интеграцијата помеѓу правата за слобода и обврските за одговорност ќе се означат како етичка основа на модерното општество. Трендот за индивидуализација и самоостварување кој зема замав не е пречка за него. Тој „...може да ослободи нови сили за социјално мислење и ориентација кон општото добро, затоа што на местото полно со жртвувања и должности постиг-

нати со внатрешни и надворешни присилби, може да настапи доброволна и среќна активност за извршителите“.

Граѓанскиот ангажман како израз на демократскиот етос во модерната културно-социјална држава е во согласност со претставата за човекот во уставот. Таа поаѓа од автономен граѓанин, способен за акција, „кој правата за слобода не ги разбира само како права за одбрана од државата, туку и како права за учество во креирањето на јавниот живот“. На демократската и социјална држава потребен ѝ е ангажираниот граѓанин и неговото солидарно однесување кон сограѓанинот.

## Форми на граѓанскиот ангажман

Бројот на граѓаните, кои со задолжност учествуваат во решавањето на конкретните проблеми на самото место е поголем, отколку што се мисли. Во однос на промената на вредностите во секој случај треба да се анализираат структурните промени во граѓанскиот ангажман. Религиозно или морално обврзувачки, во организациски одредена рамка и долгорочно зацврстениот пријателски ангажман се намалува на сметка на краткорочните, самоодредени и форми насочени кон проекти; освен тоа се

создаваа и се создаваат нови области на активности како на пр. самопомош или граѓанските фондации.

Подготвеноста за делување посебно кај младите луѓе зависи од тоа како тие може да ги усогласат своите индивидуални желби и ресурси со понудата и потребата на понудувачот на доброволна работа.<sup>1</sup> „Новиот“ доброволец се чувствува помалку должен да покаже алтруистичка мотивација, тој е во потрага по личноста остварување и збогатување преку својот ангажман. Сака да собере нови искуства, да ги прошири своите знаења, да ги подобри своите квалитети, да го негува своето хоби и разумно да го организира слободното време дружејќи се со другите луѓе. Ова покажува, дека многу луѓе смислата на својот живот и чувството за сопствената вредност не ги дефинираат преку заработката и конзумирањето кои се сè помали. Тие чувствуваат потреба за дополнителни разумни понуди. „Животното достигнување се одразува, исто така, и преку сопственото достигнување и службеното, за идните поколенија како и во професионалното достигнување“. Во разговорниот јазик вообичаено не се прави разлика помеѓу поимите „волонтерство“, „доброволна активност/работа“, „граѓански ангажман“ и во поново време „граѓанска работа“. Оваа дифузна јазична употреба ја сокрива важната разлика помеѓу почесната должност како официјално преземање на јавниот мандат добиен преку избори, или, пак, понуда

(како на пр. членство во советот, поротничка служба) и отворените форми на волонтерство во организациите, здруженијата и иницијативите.

Сите форми на граѓанска работа ги имаат следните пет обележја со различен интензитет:

- Доброволност;
- алтруистичка мотивација;
- никаков надомест (при враќање на трошоците);
- ангажман надвор од професијата (долгорочен, повторно навраќајќи се на него, врзан со проекти) надвор од сопственото социјално или природно опкружување;
- се однесуваат на општото добро.

Со овој идеален тип на критериуми во никој случај не треба да се исклучат одредени карактеристики на граѓанскиот ангажман, кои во поново време се значајни за поединецот, но исто така и за општеството. Ова важи на пример за круговите за размена, чиишто членови се наградуваат со виртуелни пари за службените достигнувања, или, пак, за групите за самопомош. Кај последниве се работи за собир на личности, кои ја делат истата судбина и сакаат взаемно да си помогнат при нејзиното совладување. Овде се вкрстува идејата за солидарност со онаа за супсидијаритет. Членовите на групата за самопомош се солидарни еден со друг. Со овој собир пак, сакаат да ги зголемат можностите за одржување на солидарните достигнувања во поголемата заедница. Ваквите групи имаат помошен карактер, затоа што граѓаните овде сами наоѓаат решение за своите проблеми.

<sup>1</sup> За разноврсноста на активностите на граѓаните кои се подготвени да волонтираат и за предусловите на ангажманот информираат меѓу другите Фондацијата „Граѓаните за граѓаните“ во Берлин (интернет [www.buerger-fuer-buerger.de](http://www.buerger-fuer-buerger.de)) и Фондацијата „Соработка“ во Бон (интернет [www.mitarbeit.de](http://www.mitarbeit.de))

## **Граѓански фондации-нова форма на граѓанскиот ангажман**

Како следна форма за унапредување на општокорисниот ангажман и овозможување на службени достигнувања за граѓаните, и во Германија сè повеќе се откриваат граѓанските фондации. Во меѓувреме кај нас има преку 40 фондации, кои штотуку почнале да работат, или, пак, се во фаза на формирање. Првата беше Фондацијата град Гитерсло.

Граѓанските иницијативи претставуваат современа форма за активирање на граѓанскиот ангажман и можат да градат мостови помеѓу поединецот и општеството. Токму во времето кога традиционалните институции како семејството, црквата, училиштето, здруженијата, партиите, губат на значење и влијание, вреди да се бараат нови форми на посредство меѓу индивидуата и општеството. Концептот и идејата за граѓанската фондација доаѓа од САД. Таму во меѓувреме има над 500 таканаречени Општински фондации со имот вреден над 21 милијарда долари. Овие автономни фондации поддржуваат локални или регионални организации, добротворни организации и проекти со повеќе од сто милиони долари годишно. Сепак и кај нас има исто така историски примери, кои до ден-денес делуваат, како на пр. деветте Фугер-Фондации во Аугзбург.

Цел и намера на граѓанската фондација е да ја преземе одговорноста за општината на локално

ниво и да ја разбуди, поточно да ја зајакне мотивацијата за соодветните солидарни достигнувања во општество во кое владее индивидуализација, во кое расте и опасноста од несолидарност. Притоа граѓанската фондација е активна како организација, која им овозможува службено достигнување на граѓаните и претпријатијата, кои со пари или пак со доброволна работа сакаат социјално да се ангажираат. Со унапредување на граѓанскиот ангажман тие го создаваат, поточно го развиваат цивилното општество во својата заедница.

Иако граѓанските фондации се само мал дел од сите општокорисни организации во третиот сектор, нивното квалитативно значење како катализатор за понатамошниот развој на оваа област се цени високо на локално ниво. Врз основа на нивната финансиска и политичка независност граѓанските фондации се во можност како никоја друга институција да го унапредуваат мноштвото на општокорисни активности во една општина. Нивната флексибилност е веројатно најголемата сила на овој концепт. Една граѓанска фондација не претставува скаменета институција во својата структура, туку организација која постојано одново се открива, за да зграби нови шанси и да си постави нови предизвици. Спонзорирањето - сеедно дали во време, идеи, ангажман или имот - сè повеќе се признава како многупати обмислено решение за проблемите на управата со јавни средства. Постои потреба од подобри услови и променета свест, за да се зголеми прифаќањето на гра-

ѓанските фондации и да се биде достапен на земјите како САД или Швајцарија.

Во секој случај граѓанските фондации не треба да бидат замена за државната и општествена активност. Тие многу повеќе претставуваат нивно *граѓанско и општествено дополнување*. Во тој сооднос е и импулсот за формирање на вакви организации од луѓето, „кои се чувствуваат одговорни за доброто на општината и оттаму е и заинтересираноста да ги забрзаат социјалните иновации за одржување на условите значајни за животот и да не ја делегираат одговорноста за заеднички живот (само) на државата и нејзините потструктури“.<sup>2</sup>

При евентуално формирање на граѓанска фондација на почетокот треба да се размислува за следниве централни прашања:

- Што сакаме да постигнеме?
- Зошто сакаме тоа да го постигнеме?
- Дали граѓанската фондација е соодветната организациска форма за тоа и кои се нејзините негативности?
- Дали целта може подобро да се постигне преку другите организациски форми како на пр. преку некое здружение или заедница?

Рамката за активност на една граѓанска фондација е врзана со една географска област, на пр. град или населба и може дополнително да се насочи кон некоја тема или целна група. При планирањето и остварувањето на проектите високо се

вреднува *волонтерската* соработка на граѓаните.

Граѓанските фондации имаат специјална целна група на можни спонзорки и спонзори. Тоа се луѓе, кои материјално и идејно се ангажираат за заедничка цел и на тој начин сакаат да учествуваат во креирањето на својата месна заедница. Граѓанските фондации нудат платформа, за да ги тематизираат проблемите, самите да се активираат, идејно и финансиски да поддржат некоја желба, да создадат мрежи и така да го заживеат граѓанското општество. За да се активира желбата за обликување и свеста за одговорност за општо добро на граѓаните, граѓанските фондации дејствуваат спротивно од политичкото незадоволство. Во секој случај тие бараат од политиката и управата да им ја предадат моќта и да имаат доверба во силата за создавање и свеста за одговорност на луѓето.

Со тоа граѓанските фондации може да имаат водечка улога во изградбата и одржувањето на социјалниот капитал. Поимот социјален капитал се однесува на нормите, вербата во нивното задржување и формите на соработка и дружење, кои го карактеризираат општеството. Општество со солиден социјален капитал:

- располага со способноста, ново настанатите проблеми благавременно да ги совлада;
- носи доволно нови водечки личности и нови идеи;
- брзо спроведува информации внатре во општеството.

На овој начин солидниот имот на социјален капитал обезбедува по-

<sup>2</sup> Штефан Капе, граѓанските фондации на самиот почеток, [www.buergerstiftung-hannover.de](http://www.buergerstiftung-hannover.de), стр.5

брзи и подобри политички процеси на одлучување, ги забрзува општествените процеси на иновација, и конечно, ја зголемува благосостојбата.

Спротивно од класичните претприемачки или семејни фондации, кои се основани од сопствен имот, граѓанската фондација како фондација на заедницата го интегрира ангажманот на многу поединечни спонзори преку терминот за формирање. На овој начин може и помалите прилози и наследства, кои изолирано едвај и да имаат некое влијание, да развијат мултипликаторски ефект и долгорочно да дејствуваат. Ова е затоа што парите кои се ставени на располагање немаат за цел моментално решавање на актуелните тешки ситуации, туку се дел од капиталот на фондацијата, за од нејзините приходи да постои можност за унапредување на проекти.

Бидејќи граѓанската фондација работи отворено и транспарентно, таа редовно ги информира своите спонзори и јавноста за своите цели, активности и финансиски односи. Резимирајќи, граѓанската фондација се разликува од другите форми на фондации и општокорисни организации со тоа што таа:

- е независна;
- има географско одредиште;
- е долгорочно основана;
- е иновативна и флексибилна;
- ги интегрира граѓаните и локалните институции во својата работа;
- јавно полага одговорност за нејзината активност и финансии.

За да се оформи и добро работи една општинска фондација по-

требен е период од најмалку 5 години.

### **Осум чекори за витализација на граѓанската улога**

Во основа на нашето слободно, демократско општество е претставата за личноста на човекот, која меѓу другото се карактеризира со сопствена одговорност, желба за создавање, креативност, подготвеност за обиди и доверба кон сограѓаните. Политиката којашто се базира на оваа слика за човекот е тесно поврзана со способноста на граѓанинот за сопствена одговорност, таа редуцира и делегира задачи, ги унапредува децентралистичките задачи и со тоа ја јакне општинската самоуправа и воопшто, ја намалува активноста на државата. Потребна е мала мерка на секундарна поделба и јавни преместувања. Само со долготрајно намалување на државната квота и посилна сопствена одговорност на индивидуата може да се намали распространетото очекување на општеството од државата.

Апелот за сопствена одговорност на граѓанинот не смее да се разбере погрешно како повик за несолидарност. Поголема заедничка одговорност на индивидуата за последиците од организирањето на својот живот не ги ослободува од обврските ниту политиката, ниту општеството од грижата за *солидарноста* ориентирана кон христијанската слика за човекот. Зајакнатата сопствена одговорност на индивидуата не треба да доведе до безнадежно форсирање на индивидуата.

Кои се соодветните мерки за да се активира граѓанското учество и сопствена одговорност на граѓанинот како основа на нашето демократско општество? Кои дополнителни инфраструктурни елементи и нематеријални потстреци или овластувања може да придонесат, граѓанската работа да биде поатрактивна и од општествено поценета и што може за тоа општината да придонесе?

Стремежот за заработка и нагласување на материјалното во нашето општество доведоа вредноста на работата да се одредува според нејзината цена. Според мотото: „тоа што воопшто не чини, не вреди ништо“ не се признава дека волонтерската работа е неопходна за функционирање на нашиот социјален систем и е база на нашиот општествен и политички живот. Активниот граѓанин од својот ангажман да придонесува за блиските и за општото, добива животна радост, смисла на животот и самопотврдување.

Подобрувањето на вредноста на граѓанската работа може да успее ако таа е составен дел од ревитализацијата на граѓанската улога. Како нејзини граници треба да се земат предвид:

- *сопствената одговорност* наместо менталитет да се биде снабден;
- *самоодредување* наместо одредување од страна;
- *цивилна храброст* наместо рамнодушност;
- *учество во создавањето* наместо конзумирање;
- *ориентација кон заедничка цел* наместо чист егоизам.

Со кои чекори може да се активира потенцијалот за самоуправање на нашето општество и што може да придонесе за поголемо вреднување на доброволниот ангажман на неговите граѓани?

1. *Да се етаблира моралот за општата цел.*

Бидејќи структурите за благосостојба најчесто не работат ниту економично ниту ги постигнуваат доверливо своите цели, моралот за општата смисла треба да се етаблира како поттикнувач на импулси за потрага по социјалните добра.

2. *Да се пропагира култура на помагање.*

Државата не треба и не може сè да регулира. Пропишаната и анонимна солидарност не може да ја замени меѓучовечката помош и социјалната топлина. Силно распространетото движење за самопомош и многшвото нови иницијативи во последните години докажуваат дека луѓето со задоволство ги ставаат на располагање своите искуства. Се јавува позитивно чувство да се биде од корист и да се осознае благодарноста.

3. *Да се преферира општата цел и меценство.*

Политичарите би требало почесто да проверуваат, дали при веќе постигнатото преоптеретување со данок и давачки не е попопуларно да се отфрлат барањата за повеќе давачки и подобрени јавни достигнувања и наместо тоа да се унапредуваат општокорисното однесување и меценството и јавно да се ценат.



4. *Да се реактивираат граѓанските доблести.*

Зголемувањето на граѓанската одговорност мора да оди заедно со реактивирањето на граѓанската улога. Ова бара соодветни слободни простории за работа како и зголемени можности за учество и соучество на самото место. Поединечни интереси водени од здруженијата со некој интерес или граѓански иницијативи изложени се на јавното мислење и потребата од објаснување, дали тоа што се бара од општината е корисно за неа или ѝ штети.

5. *Да се развијат нови стратегии за придобивка на волонтери.*

Типичните волонтерски соработници ги нема повеќе! Стратегиите за придобивка на волонтери мора да се насочат кон разновидните мотиви, желби, интереси, милје и животни ситуации на потенцијалните волонтери. На волонтерските соработници треба да им се пристапи како целна група, така да се придобијат и да се третираат.

6. *Да се пронајдат други форми на мотивација и ангажман за „новите“ волонтери*

Новата генерација на волонтери не може ништо да започне со традиционалните форми на волонтерската активност. Неа ѝ се потребни нови форми на обраќање и аргументи за „квалитетен“ социјален ангажман, кој се ориентира според нивните потреби. Нивниот интерес за самоодредување и понатамошно образование, нивната желба за самоостварување и можности за соучество им дозволува да очекуваат смисла и „социјален профит“

од нивниот ангажман, што етаблираните слободни носители често не може да им го понудат.

7. *Да се заврши „одземањето на моќта“ на волонтерството и да се прошири неговиот простор за делување*

Одземањето на моќта на волонтерството со професионалци, за чијашто активност предуслов се јавните средства треба да заврши и по можност да се пренасочи. Само оние задачи за кои е потребна професионалност треба да го намалат волонтерството. Бюрократското трошење кое постојано расте во сите општествени и социјални области со стопираниот стремеж за регулирање од политиката и управата принудува на професионализација и се заканува да ја задуши мотивацијата на волонтерите со тоа. Затоа тие не ретко се потиснати од главните службеници, или, пак, се чувствуваат искористени како „евтиниот Јакоб“.

8. *Повеќе да се цени волонтерскиот ангажман*

Волонтерите имат потреба и од јавно признание за нивната работа. Награди и почести, кои ги доделуваат здруженијата, сојузите и организациите, но и општините, фондациите и државата, го признаваат идејно, делумно и материјално ангажманот на социјално-активниот граѓанин. Општественото ценење на вредноста кое при тоа доаѓа до израз придонесува значително да се стабилизира нивната мотивација и да се охрабрат потенцијалните волонтери за ангажман.

## Како општината може да го поттикне граѓанскиот ангажман

Пишувањето извештаи за работата на граѓаните претставува значајна форма на општествено признание за волонтерите. Извештаите имаат особено влијание врз потенцијалните „наследници“, што воопшто не е за потценување, токму во нашето медиумско општество.

Нова форма на признание претставуваат сертификатите за волонтерска работа, кои може да бидат од корист, на пример, при конкурирање за некое место за доквалификација или за работно место. Главниот град на истоимената покраина ХанOVER, со официјален сертификат по желба на волонтерите им ги потврдува:

- Областа во која биле активни со преземените задачи;
- Времетраењето на ангажманот, како и
- Квалификациите со кои се здобиле при извршувањето на активноста, т.е. потврда за нивното учеството за доквалификација и за дообразба.

Како контрапродуктивни се проценети обидите гаранцијата за социјални заслуги (придонеси) да зависи од подготвеноста за граѓански ангажман. Ваквото поврзување би се сфатило како санкција, бидејќи е во спротивност со централното суштинско обележје на волонтерската работа, имено со доброволноста и со тоа негативно влијае на имиџот на граѓанскиот ангажман.

### Abstract

A free and solidarity-oriented society does not only need functional mechanisms of political creation of will and trusted decentralized government but it needs a readiness of the citizens, who should overcome the role of the taxpayers and voters, and voluntarily participate in the community. Free and solidier society functions only when it has enough space for self responsibility of the citizen. Free and social state needs iengagedċ citizens and their solidier behavior towards the co-citizens. The new way of citizen engagement in society can be recognized in the Citizen Foundations. The Citizen Foundation can act as a leading role in the building and maintaining of the social capital.

Citizen initiatives represent a modern form of activating the citizen engagement and can bridge the individual with the society. Improved citizen engagement creates and develops the civic society in oneís community. Especially appreciated is the voluntary work which can be of crucial meaning to the revitalization of the citizen role. Aiming to promote this can of activities, use of propaganda materials such as reports and certificates to the volunteers is more than needed. This will only confirm the society appreciation of their engagement.

## Локални избори 2005

# Изборна тривијализација на политиката

Весна Шопар

Изборите и изборните кампањи секогаш се проверка на политичката зрелост и достигнатиот степен на плурализација на земјата. За Македонија локалните избори што се во тек имаат посебно значење. За прв пат се избираат градоначалници и советници според новиот закон за територијална организација и законот за децентрализација со многу поголема моќ и ингеренции отколку досега. Затоа, на политичката сцена, динамиката на изборниот процес ја следи мноштво на субјекти активно вклучени во кампањата, целосна отвореност на медиумскиот простор за покривање на кампањата и нејзино фокусирање на граѓаниот и неговиот глас. Во прашање се настани кои на практично-политички и идеолошки план не само што ја надминуваат дневно-политичката практика, туку се и мошне важни за идното функционирање на демократијата во Македонија. Оттука, со посебно внимание се следат сите изборни активности и од домашната и од меѓународната заедница.

### Изборна понуда или изборна потрошувачка

Секој субјект, учесник во изборната кампања, секаде па и кај нас,

знае дека токму од поддршката на јавноста зависи исходот на изборната кампања - победа или пораз. Таа ја детерминира и акцијата на пропагандните протагонисти на одделни политички програми во борбата за приврзаници. Затоа во игра се вклучуваат сите форми и облици на изборно политичко рекламирање: изборни конвенции, митинзи, средби се граѓани, интервјуа, учество на дебатни емисии, спотови и различни рекламни материјали.

Тренд во светот се таканаречените „негативни кампањи“ наспроти предупредувањата на аналитичарите дека тие го намалуваат одзивот на избирачите и ја отуѓуваат јавноста, односно дека се сериозна антидемократска закана. Со примена на различни методи и техники за демагошко додворување на јавноста како и со користење на психолошки и персонални (манипулативни) симболи, директно, по секоја цена, се атакува на политичките опонентни, што, се разбира, не секогаш е гаранција за успех. Најголеми мајстори и креатори на оваа рецептура секако се Американците. Посебно се издвојува 1988 година со најмногу негативни спотови воопшто (кампањата на Буш против Дукакис), а се памети и 1992 кога Буш го напаѓаше Бил Клинтон за тоа дека избег-

нувал служење на воениот рок, дека како млад пушел марихуана и имал вонбрачни афери, но тоа не ја спречи неговата победа. Не заостапуваат ни Британците користејќи ги веќе испробаните американски техники. Така, маркетиншкиот концепт на Клинтон - „време е за промени“, за прв пат после осумнаесет години владеење на конзервативците, 1997 година им донесе победа на лабуристите.

Се чини дека ни македонската изборна сцена не е имуна на негативните и валкани кампањи. Само треба време граѓаните да ги препознаат и да се навикнат на нив. Во овие избори доминираше наметлив, зајадлив, сензационалистички пристап и циничен, агресивен вокабулар. И нашите политичари знаат дека не смее да се пропушти политичкиот момент и затоа, нападот, исто колку и одбраната, го користат како дел од политичкиот процес. Затоа не успеаја отворено, демократски, креативно да комуницираат, неретко задскривајќи го своето незнаење со дрскост и сарказам. Но, им останала должна на граѓаните за вистински тематски и проблемски расправи. Ако се суди според светските трендови, ова, несомнено, ќе не следи и во идните кампањи. Имено, сè повеќе се зборува за пад на квалитетот на политичкиот дискурс, а за негативните кампањи како нешто нормално особено ако тврдењата што се изнесуваат се чесни и разумни. Оттука, сè погласни се оние кои сметаат дека е бесмислено да се троши толку интелектуална енергија за да се осудат негативните изборни кампањи.

## Неговото височество граѓанинот

Денес, императив се барањата граѓанинот - гласач да биде не само „гледач“ и „потрошувач“ на политиката, туку и нејзин активен учесник и партиципент. Тоа во Македонија мошне успешно функционира, но само за време на изборните кампањи, дури и немилосрдно се злоупотребува. Граѓаните се во центарот на внимание и секој се натпреварува да го добие нивниот драгоцен глас. Затоа контекстот се гради на критериумите на „почитување“ и нагласување на нивните ставови, мислења, потреби и интереси, за потоа веднаш да се заборават.

Во овие локални избори, државата (надлежните органи) тргна од мотото: Твојот глас е твое право! Во форма на рекламен материјал, отпечатен на скапа хартија, на граѓаните им се објаснуваат фактите за локалните избори - нивните основно-изборни права, тајаноста на гласањето, начинот и постапката на гласање. Покрај овој прирачник, преку реклами во весниците и на телевизијата на избирачите им се нуди и таканаречен изборен крстозбор. Прашање е дали со тоа на граѓаните се гледа како на рационални политички суштества, субјекти кои мораат да бидат добро информирани за сите релевантни прашања, а не само како потрошувачи на изборното гравидиво? Или со ваквата изборна политичка едукација, сфатена во буквална смисла на зборот, се задоволуваат само формалните барања во однос на квантитетот на информирање? Тоа подеднакво се однесува и на изборните програми на поли-

тичките партии и нивните кандидати полни со нереални ветувања од кои подоцна повеќето воопшто нема да се реализираат. Така, и овој пат, сите заедно граѓаните ќе ги претворат во тивко мнозинство од кое се очекува само пасивно да ја практикува политиката.

### Медиумите и изборната кампања

Телевизиското соочување на двајцата американски претседателски кандидати, Никсон и Кенеди 1960 година, се смета за почеток на современите политички односи, настан од клучно значење за кампањата и затоа не е чудно што подоцна ваквите расправи во живо ги копираа многу други демократии. Она што ги привлече кандидатите е можноста не само директно, туку и бесплатно да ѝ се претстават на масовната публика и да ја демонстрираат својата надмоќ над противникот, но, носат и опасност од катастрофален неуспех бидејќи се пренесуваат директно и без дополнителна обработка, а грешките многу тешко можат да се скријат. За аналитичарите дилемата е што преголемата експонираност колку што може да обезбеди победа, толку за кандидатот може да биде и погубна поради некој сосем тривијален лапсус. Така, во изборната кампања на Ал Гор и Џорџ Буш 2000 година, дотогашниот „приглуп каубој“ Буш стекна имиџ на атрактивен кандидат, а Гор имиџ на „плашлив и здодевен“.

Кај нас овие расправи во живо својата промоција ја доживеаја уште со осамостојувањето на Македонија и денес се неизоставен декор на

медиумската изборна агенда иако сè уште се паметат случаите на одбивање на учество во вакви неконтролирани спектакли (Киро Глигоров наспроти Љубиша Георгиевски), или оние во кои расправата се одвиваше под секакво човечко достоинство (Бранко Црвенковски наспроти Љубчо Георгиевски). Притоа, и покрај јасно дефинираните правила на игра, на медиумите тешко им успева да се спротивстават на политичката мимикрија, а на граѓаните да ја препознаат границата помеѓу политичкото и манипулативното. Тоа особено се покажа во расправите помеѓу двајцата претенденти за градоначалничкото место за Скопје. Јавноста имаше прилика, на неколку пати, да се изнаслуша лесно муабетење, гласно размислување, нереални ветувања, паушални оценки, па сè до навреди, инсинуации, подсмевања, но никогаш точни и прецизни одговори на бројните отворени прашања од нивен животен интерес.

Наспроти тоа, Британија ја нема развиено традицијата на предизборни соочувања (таков обид е забележан 1994 година, но не и подоцна) помеѓу кандидатите, но практикува расправи во живо на телевизија за сите актуелни прашања за време на нивниот мандат, а препознатлива е и по таканареченото „Време за прашања“ кога премиерот е изложен на директен напад од Долниот дом на Парламентот, што се смета како соодветен надомест за изборната расправа на кандидатите. Можеби токму ова е еден од начините како македонските медиуми и граѓани да станат вистински учесници и креа-

тори на политиката, а не нејзини посматрачи за еднократна употреба.

Во фокусот на внимание се и конференциите за печат на изборните штабови или самите кандидати, кои им овозможуваат да ја диктираат медиумската агенда и да влијаат на јавната расправа за време на кампањата. Тие во Америка, по првата конференција што ја одржа Џон Кенеди, станаа претседателска институција, додека во Британија, за време на изборните кампањи, секоја партија денот го почнува со конференција за печат и ја истакнува својата тема на денот (како „ден за здравјето“, „ден за даноци“ и сл.), како и проблемите околу кои ќе се натпреварува со политичките противници. Кај нас пак, конференциите (но и изборните конвенции и митинзи) најчесто се користат за јавно коментирање на однесувањето и изјавите на противниците како и за клевети, навреди и напади.

Но, карактеристика на овие избори е фактот што медиумите, после искуството од толку изборни кампањи, успеаја динамиката на изборните случувања да ја сместат во „реална рамка“, не дозволувајќи кампањата да стане доминантен образец на медиумската конструкција на реалноста. Таа ниту беше ударна вест на телевизиските вестии, ниту единствена информација на првите страници во весниците. Но, информирајќи за изборните активности, не пропуштија да ги нотираат сите видливи и задкулисни изборни игри и да ги издвојат токму најнавредливите зборови упатени кон противниците. Со тоа директно се

вклучија во креирањето на негативната кампања, за што теоретичарите не ги обвинуваат бидејќи тие тоа не го измислиле.

## Изборна реторика

Без оглед за какви изборни активности се работи (конвенции, трибини, митинзи, средби со граѓани), реториката е нужен составен дел на секој изборен кандидат. Бидејќи времето, што е на располагање, е кратко за да се постигне вистинскиот ефект, наместо на содржината, кампањата ударно се потпира на формата, структурата на проблемите и појавите. Испробан метод кој и нашите политичари го користат, затоа не треба да изненади што и во оваа кампања се обидоа да ги неутрализираат сопствените мани и недостатоци, а да ги релативизираат и уништат квалитетите на противниците, создавајќи привид за она што како програма навистина го нудат.

Сите, без исклучок, влегоа во машинеријата на имитација за подобро да се продадат претворајќи ја реалноста во фикција. Потврда за тоа се нивните ветувања дека од нашите градови ќе направат европски метрополи, дека ќе ги решат наталожените економски проблеми, ќе ја намалат невработеноста, ќе ја подобрат локалната инфраструктура, квалитетот на живот, здравството, образованието, културата, спортот, дури и дека општината ќе ја направат со весели луѓе намерно заборавајќи дека многумина својот нов мандат ќе го започнат со стари долгови на општината. Но, тоа се суптилните игри на изборната „ин-

стант“ политика која директно атакува на емоциите. Отидоа и пона таму. Кампања ја претворија и во спектакл. Наместо програми за развој на општините ги наметнаа визиите за иднината на државата. Владејачките партии го понудија сонот за европска иднина, опозицијата се обиде да профитира од наталожените економско-социјални проблеми во земјата, а некои среќата на изборите повторно ја побараа со наметнувањето на меѓуетничките прашања. Оние кои по втор или трет пат се кандидираа наместо отчет за стореното, како обврска што ја презеле, тоа го претставија како израз на нивната добра волја.

А каква беше рекламната стратегија? Сите без исклучок се претставија како чесни и скромни, транспарентни, докажани, луѓе со визија, семејни и стабилни, луѓе кои се за народот и со народот, кои го исполнуваат ветеното и знаат како вистински да го носат името на својата општина. Во борбата за градоначалничката фотелја не бираа средства за да ја постигнат целта: културни настани во функција на изборната промоција, злоупотреба на децата со прекин на наставата во училиштата, поткупување на граѓаните со прехранбени производи, закани од локалните моќници. Јазикот го валкаа со клевети и навреди, подсмевања, иронизирања, коментари дури и смешни, тривијални забелешки од типот дали во Скопје растат калинки или не. Противниците ги напаѓаат дека се фалсификатори, лажговци, фалбации, дека граѓаните ги плашат со црни сценарија. Затоа, за себе не

пропуштија да нагласат дека кампањата ја водат европски, но мораат, одвреме-навреме, да одговорат на ниските удари, но и тогаш проевропски, со бројки и факти. Се разбира, сите ветуваат дека ќе сторат сè за изборите да бидат фер и демократски.

Нивните изборни спотови наликуваа на вистински мали приказни потпирајќи се на правилото дека вистинскиот ефект кај гласачкото тело ќе се постигне доколку тие емоционално се обојат. Се редее слики на објекти, улици, мостови, плоштади кои до сега ги направил градоначалникот (небаре сам ги направил); од екранот гледаа сиромашни и излажани луѓе на кои кандидатот за иден градоначалник им нуди вистински решенија за нивните егзистенцијални проблеми; репортажи за средби и разговори со граѓаните за нивните проблеми. Од ден на ден, како во сапунските серии, преживуваа позитивните јунаци и на крајот сите беа среќни и весели.

## П.С.

Можеби во овие избори се сменили некои политички актери, но многу различни сепак не се. Исти се мисловните обрасци на креаторите на јавниот живот. Дали сме способни тоа да го смениме? Норберт Бобио има речено дека либералната демократија претпоставува дека граѓаните, на кои еднаш им е доверено правото да изберат кој со нив ќе владее, се доволно добро упатени за да гласаат за најмудрите, најчесните и најпросветените сограѓани.

### **Abstract**

Key issues of the author in this text are related with the elections and the election campaign. According her, the elections and election campaigns verify the maturity and achieved level of the pluralism in the country.

The text overviews Local self-government elections in the Republic of Macedonia, which are considered as a very important step forward, since the implementation of the new law for territorial organization and the new law for decentralization. This will directly affect to the future functioning of the country.

This implicated wider observation of the election process in the Republic of Macedonia by many domestic and international subjects. The observation accent was put on all segments of the election process as: the role of the voters, campaign, the media, the election rhetoric and etc.

---

<sup>17</sup> Ibid. pp. 105-6.



# Анте Готовина - каменот на сонување на патот на Хрватска кон Европската унија

Александар Спасеновски

Со отпочнувањето на новата година настапи тежок период на хрватската политичка сцена, предизвикан од заканиите на повеќе официјални претставници на Европската унија дека отпочнувањето на преговорите со Република Хрватска за членство во Унијата би можеле да се одложат доколку властите не го испорачаат генералот Анте Готовина во Хаг, како што е договорено.

Анте Готовина е роден на 12 октомври 1959 година. Тој најголем дел од својот живот го поминува како професионален војник, а во моментот е пензиониран генерал. Готовина, сè до 1990 година беше професионално ангажиран во француската легија на странците. Меѓутоа, со отпочнувањето на војната во Хрватска ја напушта таа позиција и доаѓа во својата татковина, каде што веднаш е наменуван за командант во хрватска армија. Тој, со текот на времето постојано напредува, за во 1994 година да биде назначен за мајор-генерал. Генералот Готовина, во 1995 година, е именуван за командант на оперативната зона Сплит и *de facto* надлежен за воената операција "Љуја", со која хрватската армија го скрши отпорот на српските бунтовници во Краина.

Анте Готовина не е достапен за истражните органи од моментот кога беше обвинет од Трибуналот за воени злострства, во 2001 година, за

сторени злострства против српските цивили, за време на воената операција "Љуја". Хашкиот трибунал, во обвинението, смета дека Готовина е одговорен за спроведувањето на криминалните активности против српското цивилно население, за планирање на етничко чистење, како и за повреда на меѓународното хуманитарно право. Испорачувањето на Анте Готовина во Хаг е услов за отпочнување на судскиот процес врзан со евентуалните злострства во Краина. Адвокатот на поранешниот хрватски генерал, Лука Мисетиќ, на почетокот на 2005 година изјави дека "Неговиот клиент би се предал, доколку за случајот бидат надлежни хрватските истражни и судски органи". Иако главната обвинителка на хашкиот трибунал, Карла дел Понте во повеќе наврати истакнуваше дека е силно убедена дека генералот Готовина се наоѓа или во Хрватска, или во хрватски населените места во Босна и Херцеговина. Властите негираа дека тоа е така.

Комесарот за проширување на Европската унија, Оли Рен изјави дека "Без полна соработка со Трибуналот, преговорите со Унијата нема да започнат", потенцирајќи дека "Доколку хрватската власт има политичка волја да го пронајде и предаде генералот Готовина, таа треба да го стори тоа". По средбата на

главната обвинителка на Хашкиот трибунал со членовите на Советот на министрите на ЕУ, министерот за надворешни работи на Луксембург, Жан Клод Јункер, во името на членовите на Советот изјави дека Њдоколку Готовина биде предаден во Хаг, пред 17 март 2005 година, без сомнение, преговорите со Хрватска ќе почнат уште истиот момент“. Високиот претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика на ЕУ, Хавиер Солана изјави дека мислењето на Карла дел Понте ќе биде апсолутно фундаментално“ дали ќе отпочнат преговорите со Хрватска. На ваквите изјави од страна на официјалните претставници на Европската унија, Премиерот Иво Санадер, изјави: Њас не сум загрижен, туку сум изненаден“, потврдувајќи дека Хрватска Њцелосно соработува со Трибуналот за воени злосторства во Хаг“.

На почетокот од оваа политичка офанзива од Европа, како да преовладуваше уверување во хрватската политичка јавност дека изјавите се само дел од перманентната реторика на функционерите на Унијата, но дека претходно утврдениот датум за отпочнување на преговорите за пристапување кон Европската унија е фиксиран, односно непроменлив. Меѓутоа, посетата на германскиот и францускиот министер за европски односи на Хрватска дополнително ја зајакнаа претставата дека Европска унија е сериозна во намерите дека преговорите со Хрватска ќе започнат единствено доколку Анте Готовина биде испорачан во Хаг. По состанокот во хрватското Министерство за европски ин-

теграции, државниот министер за Европа во германското Министерство за надворешни работи, Ханс Мартин Бури ја потврди спремноста на Унијата да ги отпочне преговорите за членство, но, Њпостои уште една точка која е одлучувачка за почеток на преговорите закажани за 17 март, а тоа е потполна соработка со Хашкиот суд“, дополни Бури. Повикувајќи се на заклучоците на Советот на министрите на ЕУ, Бури изјави дека Њсоработката не може да се смета за потполна додека Анте Готовина не биде одведен во Хаг“. По ваквите сериозни сигнали од страна на Германија, еден од најголемите поддржувачи на Хрватска за членство во Европската унија, хрватскиот премиер Иво Санадер и претседателот на државата, Стипе Месиќ на 01 февруари 2005 година потпишаа заедничка изјава во која експлицитно се обврзуваат Њдека ќе се ангажираат за откривање и апсење на генералот Анте Готовина“. По ова следуваше налог до тајните служби, полицијата и до државното обвинителство во кој се бара да бидат преземени сите можни мерки и активности за исполнување на оваа задача. Сакајќи да се потенцира сериозноста на намерата за пронаоѓање на поранешниот хрватски генерал, двоецот Санадер - Месиќ свика состанок на Советот за одбрана и национална безбедност, тело кое се состанува единствено при вонредни состојби. На 19 февруари 2005 година, претседателот на Хрватска, прв пат јавно потенцираше Њдека до 17 март Хрватска ќе го уапси генералот Готовина, или ќе соопшти каде се наоѓа“. Во меѓувреме, преку написи-

те во дел од печатените медиуми, се добива впечаток дека се подготвува теренот за евентуално пронаоѓање и испорачување на Готовина во Хаг. Беа објавени написи во кои се известува за криминалното мина-то на Готовина, додека претстојувал во Франција. Објавувањето на овие информации, како и одлуката на хрватското јавно обвинителство да побара блокирање на имотот на Анте Готовина, според законот за меѓународни рестриктивни мерки, беа јасен показател дека меѓународниот притисок врз Хрватска полека се материјализира. Ваквите напори на владата на Иво Санадер за “Фраќање на последниот воз”, наидоа на позитивен оддек од Советот на министрите на Европската унија, чии членови одлучија дека за отпочнување на преговорите со Хрватска, место на 21 февруари, ќе се гласа на 16 март 2005 година. Со ова, луксембуршкото претседателство на Европската унија ѝ даде на Хрватска уште дваесеттина дена за да го реши случајот “Готовина”.

Независно од можноста за одложување на преговорите со Европската унија, Владата на Република Хрватска го подготвуваше теренот. Беше усвоена претпристапна економска програма која Хрватска треба да ја реализира до 2007 година. Во програмата, всушност во преден план е ставен акцент врз економската стабилност и раст, намалување на надворешниот долг, фискалната консолидација и намалување на дефицитот, во 2005 година на 4,5%, во 2006 на 3,7%, а во 2007 година на 2,9%. Исто така, една од задачите на Хрватска ќе биде и

интензивирање на приватизацијата на големите државни компании, како што се електростопанството или железницата, реформа во социјалната сфера, особено во делот на здравството, потоа реформи во трудовото право итн.

Меѓутоа, Хрватска до дополнителниот рок даден од Европската унија не успеа да го пронајде Готовина. Во таа насока, она што можеше да се претпостави беше материјализирно. Имено, луксембуршкото претседателство на Европската унија, на 14 март 2005 година, по расправата со претставниците на ЕУ во Брисел, заклучи дека не постои согласност во оцената дека Хрватска ги исполнила условите за соработка со Хашкиот суд. Овој факт означи дека отпочнувањето на преговорите за членство на Хрватска во Европската унија, предвидени за 17 март 2005 година се одложени. Оваа одлука веројатно е најсилниот политички удар врз владата на премиерот Иво Санадер, бидејќи целата активност изминатиот период беше сосредоточена на стекнувањето на статусот кандидат за членство во ЕУ, за сметка на другите активности. Во таа смисла, притисоците од страна на Хрватската демократска заедница (ХДЗ), во периодот што доаѓа ќе стануваат сè поголеми. Во контекст на оваа аргументација се изјавите на лидерот на Социјалдемократската партија (СДП) и поранешен хрватски премиер, Ивица Рачан, кој во повеќе наврати потенци-раше дека доколку преговорите со Европската унија закажани за 17 март 2005 година бидат одложени, во тој случај извесно е дека ќе дојде

до политичка криза која, пак, би можела да биде вовед во предвремени парламентарни избори. Дали ќе се остварат предвидувањата на Ивица

Рачан не се знае. Но, со сигурност може да се констатира дека во Хрватска претстои жешка политичка пролет.

### **Abstract**

Ante Gotovina was indicted by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia in 2001 for crimes against humanity that the court claims troops under his command committed over the Serbs in the self-proclaimed Krajina region during and after Operation Storm.

Amongst the Croatian population General Gotovina is mostly seen as a meritorious, even heroic character of the war, due to his contribution towards a free Croatian republic.

The United Kingdom, the Netherlands and some Scandinavian states currently oppose Croatian ambitions to join the European Union if the Croatian Government does not fully cooperate with the International Criminal Tribunal. The Croatian government has declared that it does not know the current location of Gotovina and that the authorities are doing their utmost to find the General and to extradite him to the Tribunal. Accession negotiations with the EU, scheduled to start on March 17, 2005, were postponed because Gotovina was not located.

## Комитетот на региони на ЕУ

Ѓерѓи Л. Вурмо

“Комитетот на региони ќе биде уникатен дел на институционалната шаховска табла. Ова тело ќе ја обавува својата посебна функција врз основа на неговата стручност и влијание”.

*(март 1994 година)*

*Жак Делор*

*Поранешен претседател на европската Комисија*

“Граѓаните ќе можат да се идентификуваат со европскиот проект само доколку идентитетите на општините и регионите во Европа бидат испочитувани. Затоа потребен ни е силен Комитет на региони кој во Брисел ќе биде адвокат на граѓаните за субвенционирани и приближувањето кон луѓето.”

*(февруари 2004 година)*

*Питер Штрауб*

*Претседател на Комитетот на региони*

### Комитетот на региони – Не далеку од 1960 година (Историски осврт)

Овие изјави на двајца истакнати личности во институционалниот живот на Европската унија (ЕУ), воедно ги опишуваат првичните очекувања од Комитетот на регионите, неговата досегашна работа и идните очекувања (особено по стапувањето на сила на европскиот

Устав). Имено, првичната замисла на функционирање на Комитетот опишана во изјавата на Делор и очекувањата на новиот претседател за идната работа на ова тело, истовремено ни препорачуваат дека “нај-младата институција”<sup>1</sup> на ЕУ во текот на неговото 11-годишно постоење (1994 ÷ 2005) ги надмина очекувањата на нејзините креатори.

Како што е тоа случај и со повеќето добро реализирани идеи во Унијата, и на Комитетот на регионите му претходи релативно долга историја на идеи и акции за етаблирање на ова тело. За да подобро ја разбереме улогата, институционалната поставеност и надлежностите на Комитетот, потребно е пред тоа читателот да се запознае со условите кои ја наметнаа потребата од постоење на ваквото тело и патот кон неговото институционализирање на почетокот на деведесеттите години од минатиот век. Поточно, потребен е краток историски осврт не само на развојот на ова тело туку и на регионалната политика во чии рамки се идентификува работата на Комитетот.

Потребата од вакво тело беше истакната во далечната 1960 година, од страна на тогашното Европско

<sup>1</sup> Комитетот на регионите има статус на консултативно тело. Во натамошниот текст, кога се зборува за “институционализирање” на ова тело се мисли на таков статус, а не на статус кои го имаат основните институции на Унијата (како Европската комисија или Европскиот парламент).

парламентарно собрание (претходник на Европскиот парламент).<sup>2</sup> Таквата потреба извираше од тогашните почетоци на тоа што денес се нарекува Регионална политика на ЕУ, односно од заложбата на Унијата да “обезбеди хармоничен развој преку редуцирање на разликите, кои постојат меѓу разните региони, и на неразвиеноста на помалку фаворизираните региони...”.<sup>3</sup> Една од причините поради кои таа иницијатива остана само како идеја беше и фактот што тогашните Европски заедници не го надминаа декларативното ниво на нивното (евентуално) дејствување на тоа поле. Дури во 1975 година земјите членки го основаа првиот финансиски инструмент на Регионалната политика – Европскиот фонд за регионален развој. Соочени со низа несогласувања и проблеми при реализацијата на Регионалната политика, кон средината на 1980-тите години беше направена ре-евалуација на регионалната политика, а од 1986 година, со Единствениот европски акт (ЕЕА), Регионалната политика веќе се институционализира. Тоа значи дека таа стана дел од Договорот за европските заедници (ДЕЗ), а не само декларативна заложба во Преамбулата. Токму ЕЕА го отвори патот за реформите од 1988 година со кои се ревидираа не само дотогашниот интеговерменталистички (intergovernmentalist) метод на одлучување во рамките на структурните фондови,

туку и самата нивна концепција.<sup>4</sup> Ваквиот развој на настаните, карактеризиран со растечки притисок од страна на новите актери (регионалните власти и нивните локални партнери) на европската политичка сцена подразбираше понатамошни интервенции во оваа област со што практично беа поставени основите на денешната регионална политика.<sup>5</sup>

Речиси секој чекор кон институционализација, а подоцна и кон зајакнување на Регионалната политика на Унијата, беше проследен и со извесен напредок во рамките на напорите за етаблирање на тело преку кое регионалните и локалните власти ќе учествуваат во одлучувањето за “европските работи”.<sup>6</sup> Сепак, потребни беа повеќе од две и пол децении од иницијативата на Европското парламентарно собрание за да се преземаат конкретни мреки за вклучување на европските регионални партнери во областа на регионалниот развој на Унијата. Единствениот европски акт (1986) ја истакна улогата и уделот на регионалниот развој за постигнувањето на функционален европски внатрешен пазар. ЕЕА, исто така, ја потенцира и поврзаноста меѓу економската и социјалната кохезија, што од друга страна беше доволно за Европската комисија, со посебна одлука, да го основа во 1988 година Кон-

<sup>2</sup> На деветти мај 1960 година Европското парламентарно собрание предложи да се формира посебно консултативно тело за регионалните економии.

<sup>3</sup> Договор за Европската заедница (Консолидирана верзија). Достапна на официјалната интернет страница на Европската унија: <http://europa.eu.int>.

<sup>4</sup> Структурните фондови на Унијата се практично основните инструменти преку кои се реализира Регионалната политика.

<sup>5</sup> За денешниот Комитет на региони најважниот настан што го означи и неговото институционализирање е Договорот од Мадрихт.

<sup>6</sup> Сепак овие два процеса имаа различен интензитет на развој. Потребни беа повеќе интервенции во Регионалната политика за вториот процес да отпочне и да развива.

султативниот совет на регионалните и локалните власти. Советот, кој практично беше предводник на денешниот Комитет на региони, за првпат им обезбеди на регионалните власти во земјите-членки еден своевиден европски форум за прашања од областа на регионалниот развој.

Имајќи ги во предвид зголемените (со ЕЕА) надлежности на Европската комисија во оваа област (види погоре), особено нејзината зголемена активност во имплементацијата на регионалната политика<sup>7</sup>, во октомври 1990 година Комисијата објави документ њ Мислење (кој беше подоцна поддржан и од Европскиот парламент), со кој ја истакнува неопходноста од формирање на посебно консултативно тело кое би ги вклучило регионалните власти на земјите-членки. Два фактора беа од клучно значење за оживотворувањето на ова иницијатива. Прво, симпатиите и поддршката за идејата од страна на некои земји-членки (Германија, Белгија и Шпанија) изразени на Самитот на Европскиот совет во Рим (декември 1990 година). Од не помало значење беше и ставот на Европската комисија дека “Европа на региони” треба да се третира како основен фактор за европската интеграција. Како последица на овие два фактора, Европскиот совет во Мастрихт (1991 година) одлучи да се формира Комитет на региони, кој би имал двојна улога: да помогне при формулирањето на европското законодавство, и да служи како непосредна врска на Брисел со граѓаните на Европа. Со

тоа, од Комитетот се очекуваше да го зајакне чувството на припадност кон Унијата кај граѓаните, но и да ги предупреди институциите на Унијата за разните ризици кои би ги уназудувале состојбите во определените области. Договорот од Мастрихт (познат и како Договор за Европската унија њ ДЕУ) беше потпишан во февруари 1992 година и стапи на сила на 1 ноември 2003 година. Денешната позиција на Комитетот на региони, чии аспекти ќе бидат претставени во понатамошниот текст, е резултат и на други модификации направени со подоцнешните договори на ЕУ, како тој од Амстердам или од Ница.

### **Комитет на региони – Единаесет години од неговото постоење (Сегашност)**

Генерално, Комитетот на регионите треба да претставува еден своевиден форум во чии рамки на европските регионални и локални власти ќе им се даде можност да се произнесуваат при креирањето на политиките на ЕУ. Поконкретно, улогата на Комитетот е да ги претставува регионалните и локалните гледишта во однос на европското законодавство. Таквата цел Комитетот ја исполнува пред се со формулирање на “Мислења” (Opinion) за разни предлози на Европската комисија (како носител на правото да иницира донесување законодавни акти) кои ја тангираат работата на регионалните власти. Комисијата, Советот на министри и Европскиот парламент се должни да побараат мислење од страна на

<sup>7</sup> Тука треба исто така да ја истакнеме и активната улога на тогшниот Претседател на Европската комисија.

Комитетот за прашања од следните области:

- Образование и млади;
- Политика на вработување и професионална обука (vocational training);
- Животна средина и здравство;
- Економска и социјална кохезија;
- Транспорт;
- Европскиот социјален фонд;
- Социјални работи;
- Култура;
- Транс-европски транспорт, енергетика и комуникациски мрежи;
- Погранична соработка.

Овие институции можат да побараат мислење од Комитетот и за други прашања надвор од горенаведените области доколку сметаат дека нивните активности, односно предлози за донесување правни акти, би имале одредени регионални или локални импликации. Комитетот, од друга страна, може да составува мислења по сопствена иницијатива за кои било други прашања доколку смета дека ги засегаат регионалните интереси. Ставовите на Комитетот немаат правно обврзувачко дејство што е разбирливо со оглед на статусот на ова тело (консултативен). Меѓутоа, со оглед на фактот дека се работи за тело кое располага со огромен стручен капацитет, неговите документи сепак можат да извршат доволно голем притисок врз другите институции, дури и во случај кога тие и не побарале мислење од Комитетот. Со ова, Комитетот практично може да издејствува промени и/или дополнувања во агендата на Унијата.

По последното проширување на Унијата, Комитетот на региони вбројува 317 членови (а со влегувањето на Бугарија и Романија ќе има 344 членови) кои се номинираат од страна на владите на земјите-членки за период од четири години. Комитетот, од своите редови, избира претседател со мандат од две години.

Членовите на Комитетот мораат да имаат мандат на регионално или локално ниво со кој се здобиле на избори, или, пак, да бидат политички одговорни пред избрано собрание / совет. Со истекот на нивниот национален мандат, автоматски престанува и нивниот статус на член во Комитетот на региони.

Работата на Комитетот е организирана во рамките на шест комисии:<sup>8</sup>

- Комисија за политика на територијална кохезија;
- Комисија за економска и социјална политика;
- Комисија за одржлив развој;
- Комисија за култура и образование;
- Комисија за конституционални работи и европско владеење;
- Комисија за надворешни односи;

Иако агендата на Комитетот на региони може често да претрпи измени бидејќи се организира на две нивоа,<sup>9</sup> сепак несомнено дека може да се идентификува не само континуитет, туку и своевиден позитивен развој во работата на ова тело. Имено, иако има кратка историја на

<sup>8</sup> Претходната структура од осум комисии (и неколку под-комисии) беше ревидирана во февруари 2002 година, кога ѝ беше одобрена сегашната структура.

<sup>9</sup> Од една страна, секој нов состав на Комитетот ги определува приоритетите за својот мандат, а од друга страна, и со секој избор на претседател на Комитетот (на секои две години) приоритетите може, исто така, да претрпат измени.



постоене, ова тело со својата активност успеа да издејствува подобрување на неговите позиции со секоја измена или дополнување на основачките договори на Унијата.

### **Комитетот на региони во Европскиот устав (Иднина)**

Надоврзувајќи се на претходно кажаното, мора, исто така, да истакнеме дека извонредно важни подобрувања на статусот на Комитетот се предвидени и со Европскиот устав. Освен придонесот на својот член Валери Жискар Дестењ (како претседател на Конвенцијата за Европскиот устав) и на другите претставници на Комитетот на региони во расправата за Европскиот устав, ова тело успеа да издејствува подобрување на неговата положба и преку своите студии и стручни мислења на оваа тема. Доколку овој

правен акт на Европската унија биде ратификуван и влезе во сила, Комитетот на региони ќе го бележи најуспешниот обид за да се здобие со поголема улога во рамките на Унијата. Според Уставот, Комитетот на региони ќе има клучна улога во надгледувањето на примената на принципот на субсидијарност и пропорционалност. Истовремено, Комитетот ќе може да покрене постапка пред Европскиот суд на правда, доколку смета дека одреден правен акт е во спротивност со (односно ја попречува имплементацијата на) принципот на субсидијарност. Ова е всушност и најголемото достигнување на ова тело во текот на неговото десетгодишно постоење, што, од друга страна претставува воедно, исполнување на очекувањата на неговите креатори, но и изненадување за евроскептиците.

#### **Abstract**

The Committee of the Regions (CoR) is a consultative body of the European Union and it simultaneously represents the official voice of local and regional government in the Union. The European Commission, the Council and the European Parliament are obliged to ask for the Committee's opinion on several issues that might have implication at the regional level. The paper offers a description of the Committee of the Regions from three main aspects. It starts with a brief historical background of the idea of establishing such a body and connects it with the developments in the Union's Regional policy until the early 1990s. The second part explores the nowadays position of CoR, meaning, its place on the EU institutional chessboard, its mission, structure and relations with other institutions (European Commission, Council and the European Parliament). The essay provides an analysis of the so far achievements of CoR by explaining the reasons for such an influence of this body in the European political scene. The final part of the article deals with the new status of the Committee of the Regions under the EU Constitution.



# Општините и Европа

Хорст Хеберлајн

## I. Локален ангажман за Европа

Прекуграничната соработка во пограничните региони, чијашто основа е, во прва линија, кај локалните подрачни тела од двете страни на границата, претставува широко поле на дејствување на локалниот европски ангажман. “Прототипот” на оваа погранична сосетска соработка е ЕУ-регионот во германско-холандскиот пограничен простор. Од оваа единствена соработка се разви институционален пограничен регион, кој можеше да се надоврзе на многубројни географски, историски, структурни и културни заеднички одлики. Денес, во суштина, станува збор за воведување на земјите-кандидатки во Европската унија, пришто односите кон општините од земјите во Средна и Источна Европа претставуваат вистински предизвик. По примерот на меѓусосетската соработка на Сојузна Република Германија со западните сосетски земји во пограничните региони се создаде, во меѓувреме, исто така истакната меѓуопштинска соработка со партнерите на источните граници, со Полска и со Чешка. Истовремено, соработката на западните граници на Германија се интензивира и продлабочува под закрила на договорите на државата и на покраините со Холандија, белгиските региони, Франција, Луксембург и Швајцарија.

Со овој ангажман општините успешно докажаа дека локалната самоуправа е во состојба да даде суштински придонес за заедничкото растење на народите во Европа.

## II. Европа - Европската унија и Европскиот совет

Денес кога се зборува за “Европа” во прв ред се мисли на Европската унија. Европската унија се создаде со Договорот од Маастрихт во 1992 година, кој стапи на сила на први ноември 1993 година. Таа опфаќа петнаесет држави со различни внатрешно-државни структури и локални системи. Општините во поединечните земји-членки, германските окрузи, француските департмани, грчките номи, шведските ленови, англиските управни одбори и шкотските совети не може да се споредат едни со други не само во обемот на нивната палета на задачи, туку посебно во однос на нивното место во рамки на градењето на државата, степенот на автономност и можностите за финансирање. Затоа не може да имаме единствен тип на “општина” во Европа како појдовна точка. За проширувањето на Унијата имаше дваесет држави-кандидатки, кои придонесоа за понатамошно локално различје на Европската унија.

Европската унија почива на “столбовите” на трите заедници, како и на соработката меѓу држа-

вите во надворешната и безбедносна политика (СНВП) и во областите правда и внатрешни работи (СОПВ). Под овој чадор се наоѓаат трите европски заедници: Европската заедница за јаглен и челик (по примерот на Монтанунијата, ЕЗЈЧ), формирана во 1951 година, Европската заедница за атомска енергија (Евроатом), формирана во 1957 година како и Европската економска заедница (ЕЕЗ) создадена истата година, која беше преименувана во Мастрихт во Европска заедница, чиишто спроведувања на право (види глава V.) и програми за унапредување (види глава VI.) на многу начини влијаат на општините.

Европскиот совет, во кој се среќаваат шефовите на државите и на владите и претседателот на Комисијата, ги поставува општите политички цели за развојот на Европската унија. Органи на Европските заедници се: Европскиот парламент, Европскиот совет, Европската комисија, Европскиот суд на правдата (ЕСП) и Европскиот суд на ревизори (ЕСР). Советот и Комисијата се советодавно поддржани од Економски-социјалниот комитет (ЕСК) како и од Комитетот на регионите (КР). Во Комитетот на регионите свое место и глас имаат и локалните претставници (види глава VII).

“Европа” не ја претставува само Европската унија, туку го претставува и Европскиот совет основан во 1949 година, кој со својот Конгрес на општините и на регионите, и пред сè, со Европската повелба за локална самоуправа, како и Мадридскиот рамковен договор за прекугранична соработка е од сè поголемо значење за општините (види глава VIII).

Во склоп на односите на општините и Европа, посебна тежина имаат активностите на највисоките локални здруженија. Здруженијата соработуваат на европско ниво, ги одржуваат канцелариите ширум Европа и ги истакнуваат локалните интереси во Брисел и во Стразбур (види глава IX).

## II. Правни основи на локалниот европски ангажман

### 1. Гаранција за локална самоуправа

Општините и нивните претставници треба, и при локално европскиот ангажман според нивното овластување, да ги почитуваат правните граници што општо се извлечени од локалното дејствување. Германскиот устав во член 28 став 2 им гарантира на општините право да ги регулираат сите надлежности на јавната заедница во рамките на законите за сопствена одговорност, а на општинските здруженија им го гарантира правото на самоуправа во рамки на нивната правна област на задачи, соодветно на законите. Од друга страна пак, негувањето на односите со другите држави е во основа работа на државата (член 32, став 1 од Основниот закон) и во ограничен обем на покраините (член 32, став 3 од Основниот закон), но не и на општините. Од ова не произлегува дека на германските општини и општинските здруженија со устав им се забранува да одржуваат врски со општините од другите држави на нивно ниво, и да соработуваат со истите.

Многу повеќе станува збор за компетентно-правната допуст-

ливост дали европскиот ангажман спаѓа во “надлежностите на месната заедница” и со тоа се однесува на задачите на општините, т.е. дали овој ангажман припаѓа во правната област на задачи на општинските здруженија. Според јурисдикцијата на Сојузниот уставен суд “надлежности на месната заедница се оние потреби и интереси, кои се вкоренети во месната заедница или имаат посебна врска со неа”<sup>1</sup>. Значи одлучувачко за одредувањето кон вака опишаната област на општинската самоуправа е прашањето дали конкретното партнерство со странската општина има свои корени во месната заедница на конкретната општина или, пак, дали прекуграничната соработка е специфично поврзана со месната заедница. Разбирањето на народите и европската интеграција како цели за себе не се во состојба да го пренесат ваквото вкоренување или потребниот специфичен однос, бидејќи станува збор за општи политички цели што се однесуваат на посебен начин на односот меѓу државите, а не на поединечните општини. За вкоренувањето на компетентноста во “месната заедница” потребен е предуслов, кој вели дека партнерството треба “на локално ниво да ја гради институционалната рамка за средба на граѓаните на општината со луѓето од другите држави” и да служи “за двострана граѓанска размена меѓу граѓаните на општината”<sup>2</sup>. Од пограничката соработка меѓу соседите произлегува специфичниот однос за месната заедница, која како и меѓуопштинската соработка општо, има за цел заед-

ничко извршување на локалните задачи. Вака основаниот однос на општинското дејствување, што се однесува на сопствената месна заедница, не се оспорува ако соседна општина со која постои прекугранична соработка е надвор од Германија. Притоа општините треба да ја земат предвид надворешната политика на државата и тоа на кој начин таа им создава соодветен простор за нивните активности со европска ориентација.

## 2. Вклучување на локалните буџетски средства и на локалниот имот

Во законските рамки, во кои се движи локалната самоуправа, припаѓаат и надлежните прописи за правото на локална буџетска и имотна економија. Ако се исполнети компетентно-правните предуслови, тогаш во рамки на локалниот простор за дејствување создаден според нив, треба да се запазат, пред сè:

- Локалната способност за придонес:

Преземањето на доброволна задача, како што се преземањето и негата на локалната врска со странство, поставува предуслов таа врска да не се одрази на другите задачи на општината. Кај помошта за проекти треба да се внимава на финансирањето на трошоците.

- Принципот на штедливост и економичност:

Притоа треба да се исклучи можен оптимален ефект за јавното добро на општината. Не станува збор за можно намалување на локалните финансиски средства дадени на располагање за локален европски ангажман, туку за будење на

<sup>1</sup> Сојузен уставен суд 79, 127/151.

<sup>2</sup> Одлука на Сојузниот уставен суд 1987 година

интерес за контакт со партнерската општина, за ангажман и подготвеност на граѓаните за давање доброволни прилози со умерено вклучување на локалните средства. Партнерствата ќе се “вкоренат” во месната заедница, само ако општинските финансиски средства во одреден степен се ограничат на еден поттик за овој граѓански ангажман.

- Принципот за осигурување на состојбата на локалниот имот:

И при препуштањето на употребените апарати од локалниот имот или други стручни услуги, општината мора да го зачува умерениот обем потребен за граѓанска иницијатива и мотивација, сè додека употребата на локалниот имот не служи - како при меѓуграничната соработка - истовремено за исполнување на некоја задача за сопствените граѓани.

#### **IV. Право на заедница и гаранција за локална самоуправа**

Правото на заедница ја одредува, во голема мерка, законодавноста во земјите-членки на Европската унија. Токму затоа, наспроти подрачните локални тела, по правило, не застанува непосредно европскиот законодавец. Многу повеќе, одредувањето на европското право ја следи директивата што го обврзува националниот законодавец на спроведување на правото на заедница во внатрешно-државното право, но нему, за разлика од одредбата, му го препушта изборот на формата и

средствата (чл. 249, став 3 од Договорот за Европска заедница)<sup>3</sup>.

Правото на заедница има предност на употреба пред внатрешно-државното право на земјите-членки. Предноста на европското право пред секое национално право не отстапува ниту пред уставите на земјите-членки. Договорот на ЕУ ѝ налага на Европската унија да внимава на националниот идентитет на нејзините земји-членки (чл. 6 став 3 од Договорот за ЕУ).

#### **V. Влијанија на европското право на општините**

##### **1. Право на локални избори**

Непосредна последица на правото на заедница е дополнувањето на чл. 28 став 1 од Основниот закон, кое на припадниците на државите на земјите-членки на Европската унија им го гарантира правото на локални избори “според мерилата на правото на Европската заедница”. Правото на локални избори за граѓаните на Унијата, во сите земји-членки на ЕУ, е основен елемент на граѓанството на Унијата (чл. 19, став 1 од Договорот за ЕУ). Целта, притоа, не е хармонизација на правото на локални избори на земјите-членки, туку ист третман на странските граѓани на Унијата со граѓаните од дотичната држава при локалните избори.

##### **2. Локални полиња на задачи**

Влијанијата на правото на заедница се однесуваат речиси на сите локални полиња на задачи. Тоа не

<sup>3</sup> Договорот за Европска заедница и Договорот за ЕУ се цитираат во Договорот од Амстердам.

се однесува само на општините како носители на јавната власт и во случај на специфични локални задачи, туку и на општините како учесници во економскиот живот. Во овој кус преглед, може да се набројат само неколку примери на локално релевантни области и на дотичните правни директиви на заедницата:

- Право за отпад:
  - директива за опасен отпад;
  - директива за надгледување и контрола на меѓуграничното спроведување на опасни отпади;
  - директиви за нови и постоечки уреди за согорување на отпадот.
- Планирање на градењето од аспект на политиката за животна средина во областа на просторното планирање и користењето на земјата:
  - директиви за проверка на подносливоста на животната средина;
  - флора-фауна-животен простор - директива за протерување од заштитените области, според единствени критериуми и мерки.
- Снабдување со енергија:
  - директиви за транспорт на струја и земјен гас;
  - директива за транспарентност на цените;
  - директива за заеднички прописи за внатрешниот пазар за електрицитет со соодветните последици за локалните претпријатија, снабдувачи на енергија, од на овој начин либерализираниот пазар на енергија.

- Заштита на водите:
  - директива за барање на квалитет на површинските води за добивање на вода за пиење во земјите-членки;
  - директива за квалитети на водите за капење;
  - директива за водата за пиење;
  - директива за заштита на водите.
- Локални претпријатија:
  - директива за транспарентност со задолжување на локалните претпријатија (со исклучок на енергетското стопанство и на сообраќајот) за соопштување на финансиското испреплетување со “јавната рака”;
  - директиви за општо граѓанско право;
  - директиви за право на акционерско друштво и право на ДОО;
  - директиви за право на концерни и за берзанско право.
- Личност:
  - Слободата на движење на работниците според чл. 39 став 4 од Договорот за Европска заедница не важи за “работа во јавната управа”. Ова, во суштина, се однесува само на извршувањето на големите овластувања, поточно на водечките функции, а резултатот е дека ваквите работни места се задржуваат само за државјаните на таа држава. Тука, според правната одлука на Европскиот суд на правда, не спаѓаат наставата во јавните училишта, здравствената управа и сообраќајот.

Другите правни директиви за заедницата, со соодветни влијанија

врс локалната политика за личност и за службените организации ќе произлезат поединечно од директивите:

- за ист третман на работното место;
- за техничка заштита на работното место и
- за социјална работна заштита (на пр. работното време).

▪ Штедилници:

- директива за координирање на банките;
- директива за сопствени средства, што ги одредува начинот и барањето на сопствениот капитал со фактична последица од фузионирањата на штедилниците што не можат сами да ги исполнат овие барања;
- директива за распуштање со најмали барања на основен и дополнителен капитал.

▪ Отстапување:

- градежно-координативна директива за отстапување на јавни градежни налози;
- набавувачко-координативна директива за отстапување на јавните налози за набавка;
- директива за надгледување, којашто се однесува на постапките за проверка во рамки на отстапувањето на јавните налози за градба и за набавка;
- директиви за секторите за координирање на отстапувањето на налозите во областа на снабдувањето со вода, енергија и сообраќај, како и во телекомуникацискиот сектор и директивата поврзана со надгледува-

њето на секторите поврзани со овие области;

- директива за услугите за отстапување на јавните налози за услуги.

▪ Унапредување на економијата:

Режимот за помош на Европската заедница важи и за локалните намени или мерки што се соодветни за спречување на оптоварувањата на претпријатијата што делуваат натпреварувачки и влијаат на трговијата меѓу земјите-членки (чл. 87 став 1 од Договорот за Европска заедница).

## VI. Европско унапредување на локалните проекти

Со своите програми за поддршка, Комисијата, во рамки на структурната политика на заедницата, поддржува и проекти на локалните подрачни тела. Во временскиот период на планирање од 1994 до 1999 година, за општините од посебно значење беа програмите на заедницата за прекугранична соработка (INTERREG 2), селскиот простор (LEADER 2), религиозните области (KONVER), градските проблематични области (URBAN) и партнерствата со општините од Средна и Источна Европа (PHARE).

Во временскиот простор од 2000 до 2006 година структурните фондови ќе бидат сконцентрирани на три приоритетни цели. Првата цел се однесува на развојот и структурното приспособување на регионите со застој, каде што се вбројуваат новите сојузни покраини. Втората цел е економско и социјално пренасочување на областите со



структурни проблеми, а третата цел е приспособување и модернизација на образовните, дообразовни и работни политики и системи. И во оваа рамка прекуграничната, транс-националната и меѓурегионалната соработка, развојот на селскиот простор и економското и социјално повторно оживување на кризните градови, ќе бидат поттикнати од заедничките иницијативи (INTER-REG 3, LEADER+ и URBAN)<sup>4</sup>.

Унапредувањето на проекти се одвива според принципот на партнерство. Притоа Комисијата не делува само со соодветната земјачленка, туку посебно - со запазување на нејзините институционални, правни и финансиски овластувања - во соработка со регионалните и локалните служби. На овој начин, сите засегнати општини учествуваат во подготовката, финансирањето, придружувањето и вреднувањето на програмите за унапредување.

## VII. Комитет на регионите

Комитетот на регионите се создаде со Договорот од Маастрихт како советодавна комисија составена од претставници на регионалните и на локалните подрачни тела. Со овој Комитет првпат не само што се начна во правото на заедницата на нивото на регионите и на општините, туку се отвори и можноста подрачните тела што се застапени во него да ги вклучат во европскиот процес на одлучување своите интереси, познавања и искуства.

Основањето и составувањето на Комитетот, неговата интерна орга-

низација и компетенции се регулирани во членовите од 263-265 од Договорот за Европска заедница. Комитетот се состои од вкупно 222 члена. Договорот за ЕЗ пропишува одредени контингенти на земјите според големината на земјите-членки. Во Комитетот Луксембург има шест претставника, Данска, Ирска и Финска имаат по девет, Белгија, Грција, Холандија, Португалија, Австрија и Шведска по два наесет, Шпанија 21 и четирите најголеми држави Германија, Франција, Италија и Велика Британија по 24 претставника на регионалните и локалните подрачни тела. Членовите, како и истата бројка заменици, се именуваат од страна на Советот со едногласна одлука на четири години, и тоа со можност за повторно именување. Правото на предлог го имаат соодветните земјичленки.

Листата на членките на Комитетот не дава преглед само за “Европа на регионите”, туку и за “Европа на општините”. Така покрај претставниците на земјите и трите локални претставници од Германија, членови на Комитетот се и претставници на фламанската заедница, француската заедница и заедницата на германското говорно подрачје, претставници на покраински совети и градоначалници од Данска, градоначалници од Грција, Шпанија, Франција, Италија, Луксембург, Холандија, Португалија и Северна Ирска, претседатели на шпанските автономни заедници, француските регионални совети, португалските автономни региони, италијанските региони и провинции, пратеници и гувернери на холандските провин-

<sup>4</sup> Сп. Европска комисија (издавач), Структурно-политички мерки 2000-2006, коментари и одредби

ции, претставници на ирските и англиските управни области, на англиската Metropolitan Boroughs и на велшките дистрикти.

Комитетот на регионите има само советувачка функција, но сепак мора задолжително да биде сослушан, пред Заедницата да донесе одлуки за случаите предвидени со Договорот за ЕЗ. Вакви одредби постојат, на пример, во областа на структурниот фонд, кохезиониот фонд, регионалниот фонд и на културата. Советот или Комисијата го слуша Комитетот во сите други случаи кога еден од овие два органа смета дека тоа има цел. Ова посебно се важи кога станува збор за прекуграничната соработка. Комитетот може да биде ислушан и од Европскиот парламент. Тој има право сам од себе да го искаже својот став ако мисли дека тоа е во служба на целта. Претставниците на регионите и на општините во овој орган не се принудени прво да чекаат да бидат вклучени од европските органи за да може да се изјаснат од своја специфична гледна точка за намерите на Европската унија и европскиот развој. Ова право за самозанимавање им овозможува на претставниците на регионите и на општините да развијат свои иницијативи во институционалната структура на Европската унија.

### **VIII. Значењето на Европскиот совет за општините**

#### **1. Конгресот на општините и на регионите во Европа**

Локалните надлежности уште од самиот почеток котираат високо кај Европскиот совет. Тоа посебно го

покажува “Конференцијата на општините во Европа”, основана при Европскиот совет во 1957 година, којашто од советодавен Комитет преку “Постојаната конференција на општините и на регионите во Европа” се разви во сегашниот “Конгрес на општините и на регионите во Европа”, како советодавен орган на Европскиот совет.

Конгресот се состои од пленум и две комори, Комора на општините и Комора на регионите, секоја со ист број на места. Дел од неговите цели се обезбедување на учеството на локалните и на регионалните подрачни тела во остварувањето на идеалот за обединета Европа и унапредување на соработката меѓу општините и регионите. Комитетот на министрите и парламентарниот собир на Европскиот совет го слушаат Конгресот во нештата што ги допираат надлежностите и суштинските интереси на општините и на регионите. Тој може непосредно да им се обрати на општините и регионите во земјите-членки на Европскиот совет со свои препораки и ставови.

#### **2. Европска повелба за локална самоуправа**

Во големите конвенции на Европскиот совет е Европската повелба за локална самоуправа, што стапи на сила на 1 септември 1988 година. Корените на Повелбата датираат од времето на преобразбата и новиот почеток по Втората светска војна. Претходник претставува “Европската Повелба за локални слободи” прифатена во 1953 година од Европското локално собрание во Версај, којашто како основна програма ја имаше целта да ги штити локалните

права и слободи од државниот централизам<sup>5</sup>.

Преамбулата на Повелбата го нагласува, пред сè, значењето на локалната самоуправа за демократијата и блискоста со граѓаните, но и за изградбата на Европа, која почива на принципите на демократија и децентрализација на моќта. Повелбата ги конкретизира во десет члена ова барање и ова поимање на локалната самоуправа. Тие се однесуваат на местото на локалната самоуправа според Уставот, на локалната демократија, на обемот на локалната самоуправа, на заштитата на границите на локалните обласни тела, локалната величина на организацијата и на личноста, на правото на локалните носители на мандати, надгледување на општината, финансиските средства на општината, локалното право на соединување и правната заштита на локалната самоуправа.

Во секој случај, обемот на поврзувањето и практиката на спроведување кај земјите-потписнички во одредени делови се разликуваат навистина многу. Бидејќи Повелбата не располага со инструмент за санкционирање, посебно е важно политичкото влијание на извештаите на работната група, поставена од Конгресот на општините и на регионите на Европа, за состојбата на спроведувањето на Повелбата во поединечните локални системи.<sup>6</sup>

### 3. Мадридски рамковен договор за прекугранична соработка

Друго барање на Европскиот совет е поттикнувањето на погранично-сосетската соработка. Мадридскиот рамковен договор од 21 мај 1980 година за прекуграничната соработка меѓу подрачните тела е - како и Европската Повелба за локална самоуправа - конвенција на Европскиот совет со цел да создаде основа за меѓудржавни договори што ќе ја поттикнуваат и олеснуваат соработката меѓу подрачните тела на земјите-учеснички. Почетната скепса на некои држави кон ваквата правна рамка отстапи во меѓувреме пред практиката за договори, која што доведе до цела генерација на меѓудржавни договори за прекугранична соработка врз основа на Мадридскиот рамковен договор.

Пример за употреба на еден ваков меѓудржавен договор во смисла на Мадридскиот рамковен договор е Договорот од Карлсруе од 23 јануари 1996 година, со кој се создаде меѓудржавна рамка за прекугранична соработка меѓу германските, француските, швајцарските и луксембуршките општини. Под чадорот на овој Договор не продолжи само досегашната неформална или со договори регулирана соработка, која има долга традиција, пред сè, во германско-швајцарскиот пограничен простор. Под чадорот на Договорот од Карлсруе се создадоа и многубројни нови локални проекти. Со "прекуграничното месно здружение со одредена цел "Среден Хартгорна Рајна" се создаде првото германско-француско здружение со одредена цел<sup>7</sup> врз основа на Договорот.

<sup>5</sup> За настанокот и значењето на Повелбата: Клетмеуер (издавач), Европската Повелба за локална самоуправа, 1988 година.

<sup>6</sup> Сп. Енгел, Европската Повелба за локална самоуправа, Фундамент и мерка за вистинска демократија, Европа локално 1999, стр. 67

<sup>7</sup> Здружение со цел е локална организација што им служи на општите цели. Најчесто станува збор за собирање на губрето или регулирање на отпадните води како и за водоснабдување.

## IX. Европскиот ангажман на локалните врвни здруженија

### 1. Активностите на локалните врвни здруженија

Активностите на локалните врвни здруженија, освен институционалните органи, опфаќаат и широк спектар на неформални можности за соучество. Тука, освен размената на искуства, спаѓаат и советување и информирање на нејзините членови, контакти со претставниците од политиката и економијата, како и работа со јавноста во сите сфери на локалната самоуправа. Од локалните врвни здруженија се бара да ги искажат локалните интереси, во рамките на европските правни акти и да ги информираат општините за развојот на европското право, како и за програмите за унапредување релевантни за општините. Притоа поддршката на општините и окрузите при создавањето и спроведувањето на партнерствата со странските општини и придружувањето на прекуграничната меѓуопштинска соработка се веќе традиционални задачи на локалните врвни здруженија.

На европско ниво врвните здруженија на германската локална самоуправа тесно соработуваат со “Советот на општините и на регионите на Европа (COPE)”. Цел на ова врвно европско здружение е развојот, јакнењето и одбраната на локалната самоуправа, унапредувањето на европската мисла, посебно со посредување на партнерства, застапување на општините во меѓународните организации и вклучување на општините во изградбата на Европската унија. COPE се формираше како здружение според француското право со седиште во

Париз. Негови членови се непосредните општини и окрузи, како и национални секции.

## X. Перспективи

Европскиот совет, иако кај јавноста сè уште е во сенка на Европската унија, изврши значително голема подготовка за локалната самоуправа во Европа. Европската повелба за локална самоуправа постави стандарди за нејзино обележување во земјите-членки. Општините и Европа се среќаваат како во Европскиот совет, така и во Конгресот на локалните и на регионалните подрачни тела.

Во Европската унија, со формирањето на Комитетот на регионите, се создаде основа за непосредно институционално учество на претставниците на регионите и на општините во изградбата на Европската унија. Од локален аспект очекувањата се насочени, пред сè, кон продолжување на развојот на принципот на партнерство, кој го вклучува локалното ниво во стремежот кон “New Governance” на Европската унија.

Од друга страна, делумно преамбициозните концепти за зацврстување и засилување на локалната самоуправа во Унијата, развиени, пред сè, во рамките на Конференцијата на владите во Амстердам<sup>8</sup>, не успеаја да се наметнат.

Со чл. 5 став 2 од Договорот за ЕЗ се прифати клаузула за супсидијаритет во правото на заедницата. Притоа не станува збор за супсидијаритетот на Европа и на државите

<sup>8</sup> Сп. Хеберлајн, Европа на општините, 1995 година.

наспроти општините и регионите, туку исклучиво за поделба на компетентноста меѓу Европската заедница и земјите-членки и тоа само во областите кои не спаѓаат во надлежност на општината. Затоа не може да стане збор за генерален принцип на супсидијаритет во изградбата на Европската унија што ќе го вклучи и локалното ниво.

Многу повеќе станува збор за истакнување на локалните интереси, не само преку Комитетот на регионите и непосредните активности на најдобрите локални здруженија, туку и преку земјите и државите-членки во Брисел.

### Abstract

Cross-border cooperation in the border region, which is mainly among the local authorities from the both sides of the border, represents wider extent of European local acting and engagement. Considering the variety of the interstate structures and the different local structures inside EU, we can not take a 'unique type of municipality' as initial point of example. However, respecting the legal frames of the local self-government acting, the joint project work is mainly based on a partnership between involved sides.

The importance of the local self government and the close relations among the people towards building Europe based on principles of democracy and decentralization of power, can be reflected from the activities of the local associations, which involve great number of informal joint initiatives.

Although the European Council is in the shadow of the European Union, it contributed a lot supporting the local self-government in Europe. The European Union, with grounding of the Committee of regions (which has only advisory position), went step further and created a ground base for institutional participation of the region representatives and municipalities in the development of the European Union.



## Економскиот идентитет на македонските општини

Ненад Марковиќ

Процесот на децентрализација во Република Македонија наметнува многубројни дилеми кои се најчесто врзани за ингеренциите на новите единици на локалната самоуправа, територијалната организација или фискалната децентрализација. Иако оправдани, тенденциите на јавната дебата во врска со овие тектонски промени во локалната самоуправа занемаруваат еден витален аспект на новите општини кој се однесува, пред сè, на нивниот идентитет. Ако веќе “во игра” ја внесуваме категоријата идентитет во врска со општините, постојат барем два проблема кои веднаш се појавуваат на површина. Првиот е, пред сè, асоцијацијата според која поимот “идентитет”, за жал, инстантно се врзува за етничкиот идентитет на општините (апропо фокусот на јавните дебати во нашата јавност). Вториот проблем е тесно врзан со првиот и се однесува на неинвентивноста (неможноста, незнаењето, неспремноста) да се гради друг тип на идентитет. И ако чистата логика на децентрализацијата ни наметнува дека истата се спроведува пред сè од економски причини, а дури потоа од кои било други, тогаш вистинското прашање би било - што со економскиот идентитет на нашите нови општини.

Ако се погледне процесот на децентрализација од една страна, и главниот фокус на јавната дебата во

нашата држава се уочува диспарат кој го легитимира судирот помеѓу економската и политичката (не)логика на процесот. И додека јавноста е оптоварена со премерувањето на етничките заедници за да се утврди која ќе биде доминантна и во колкава мера, многу малку внимание се посветува на економските перспективи на општините. Во овој контекст влегува не само тежината на општинската каса на секоја пооделна општина, или нивната фискална потентност, туку и аспекти кои се однесуваат на лоцирањето на главниот економски фокус на секоја општина, нивниот брендинг и нивната промоција вон границите на Република Македонија. Дел од овие прашања овој текст ќе се обиде да ги зачне, со надеж дека можеби ќе предизвика потреба од понатамошна дебата на оваа тема или барем интерес кај идните органи на локалната самоуправа кои сепак ќе мора да излезат од стереотипното поимање на локалната власт, ако сакаат конечно да ги вкусат благодетите на сопствениот труд, или ако ништо повеќе - да преживеат како самостојни единици на локалната самоуправа.

### Мерење на економските потенцијали на општините

Со цел да се утврди и анализира механизмот според кој општините би

можеле да ја подобрат својата економска позиција во однос на соседните општини но и општините во другите држави во регионот, мора накратко да се направи анализа на меѓународната и домашната легислатива, од каде и извира логиката на економскиот развој. Во Европската повелба за локалната самоуправа на Советот на Европа во членот 9 јасно стои:

- “1. Локалните власти, во рамките на националната економска политика, при вршењето на своите надлежности, имаат право слободно да располагаат со доволно сопствени финансиски извори.
2. Финансиските извори на локалните власти треба да бидат соодветни на надлежностите предвидени со Уставот и законот.
3. Најмалку еден дел од финансиските извори на локалните власти треба да потекнува од локалните придонеси и даноци чии стапки, во границите на законот, имаат право да ги утврдуваат.
4. Финансиските системи, врз кои се потпираат средствата со кои располагаат локалните власти, треба да бидат доволно разновидни и променливи за да им овозможат колку што е можно повеќе да одговорот во практиката на реалното движење на трошоците за извршување на сите нивни задачи”.<sup>1</sup>

Ова е општата рамка за финансирање на општините во цела Европа, рамка со која е усогласена и

македонската легислатива. Најголем дел од македонските законски одредби прецизно го детерминираат фискалниот и економскиот потенцијал на општините. Во таа смисла новиот Закон за локалната самоуправа утврдува:

- “1. Во согласност со економската политика на државата, општините ќе се финансираат од сопствени и останати извори на финансирање;
2. Сопствените извори на финансирање ќе бидат: локални такси, даноци и давачки утврдени со закон;
3. Општината, во законската рамка, ќе ја одредува висината на даночните стапки и висината на таксите и давачките утврдени со параграф 2 од овој член”.<sup>2</sup>

Законските одредби попрецизно ги дефинираат и типовите на даноци кои ќе се плаќаат на локално ниво (на пример данокот на имот, дел од персоналниот данок на резидентите на општината, персоналниот данок кај занаетчиите итн.). Сè досега кажано е со цел да стане повеќе од евидентно дека економските субјекти се најголемиот извор на средства во општинските каси и дека успехот на општините, пред сè, зависи од економската клима која ќе се создаде. Поголем број на економски субјекти, значи пополна општинска каса, што истовремено овозможува поголеми инвестиции и секако реализација на поголем број на проекти (економски, инфраструктурни итн.). Но, главното прашање е - како

<sup>1</sup> Европска повелба за локалната самоуправа. Член 9 (став 1-4). Совет на Европа.

<sup>2</sup> Закон за локална самоуправа - член 11 (став 1-3). „Службен весник на РМ“ Бр.5/2002.



да се придвижи економската клима во општините во позитивна насока?

Пред воопшто да се започне да се размислува што другите можат да сторат за нас (во смисла на странски инвестиции) препорачливо е да се размисли што самите можеме да сториме за себе. Прецизното утврдување на економските потенцијали на општините во РМ, подразбира готова и обемна физибилити студија со темелни препораки за дејствување во однос на економскиот развој на секоја од општините. Во оваа смисла *Светската банка* има развиено методологија која врши темелен пресек на економските потенцијали на одредена средина. Таа се состои од неколку фази и како продукт има студија која би можела да биде основа за понатамошен развој на секоја општина.

Една од првите работи кои мора да се лоцираат во секоја општина и се појдовна точка за понатамошните методи, се нејзините демографски потенцијали. Во оваа категорија спаѓаат, пред сè, статистиките кои се однесуваат на работната сила и нејзините квалификации (образование, пол, старост, писменост, поделба по сектори во кои работи итн.). Свесноста за човечките ресурси и нивните потенцијали во голема мера ја насочува економската активност, на која подеднакво влијаат и природните ресурси со кои општината располага. Финално, за комплетирање на сликата потребно е да се знае и постојната состојба на економските субјекти во една општина т.е. нивниот број, потенцијал, сегментираност итн.

Големите и средни компании, во секоја поделна општина, се носителите на економскиот амбиент. Анализирањето на нивното работење преку SWOT анализи укажува на потребите кои овие компании ги имаат, со цел да го подобрат своето работење. Во оваа смисла секоја општина би можела да се потруди околу формирањето на партнерски компании (кооперанти) на постоечките крупни економски потенцијали, со цел овие услуги или производи кои им се потребни на компаниите, да не се задоволуваат надвор од локалната средина - што само по себе значи одлив на средства.

Следниот чекор е утврдувањето на потребата од услуги и производи кај индивидуалните потрошувачи. Со таа цел, преку ефикасните методи за испитување на јавното мислење (анкети, фокус групи) може да се утврди дефицитарноста на одредени услуги/производи и истите да се задоволат преку воспоставување на нови мали и средни бизниси, кои би им излегле во пресрет на потребите на граѓаните (каде што е тоа можно секако).

Последниот чекор е секако популарно наречениот "benchmarking" кој подразбира компарација на дадениот регион или општина со слични региони во Европа и светот. Компарацијата се врши во однос на различни економски сегменти (земјоделие, индустрија, туризам итн.). Пожелно е да се изберат региони каде примарната економска дејност е иста или слична со економската дејност на анализираната општина, и кои имаат економска експанзија во последните години во примарниот,

но и другите економски сектори. Од ова споредбено испитување треба да се извлечат заклучоци околу перспективата на одредени економски гранки во одредена средина, но и да се применат позитивните европски и светски искуства во развивањето на економскиот амбиент.

Како финале на една физиби-лити студија од ваков карактер, а врз база на трите претходни методи, се прави листа на мали и средни бизниси кои на среден или подолг рок имаат перспектива. Секоја дадена идеја се анализира од повеќе аспекти како што се државната законска рамка, одржливост, макроекономската состојба, побарувачка итн. Она што останува е најдобрите идеи да се спроведат во пракса, секако со помош на поволни кредитни линии кои можеби на локално ниво моментално се еден од најголемите проблеми.

Овој метод, кој опфаќа повеќе аспекти, се однесува на можноста за воспоставување на мали и средни бизниси во одредена општина (средина, регион) условно кажано “со сопствени сили”. Идеална ситуација би била онаа каде секоја општина би имала по една ваква долгорочна студија, врз база на која ќе може да го планира збогатувањето на економскиот амбиент. Но, секако дека ниедна општина не може да применува комплетно кејнзијанска политика без сериозно да се заложи за еден многу битен аспект - освојување на странските пазари. За тоа се потребни два битни предуслова - добар “брендинг” и добри маркетинг стратегии за влегување на странските пазари.

## Брендинг?

Она што може да се заклучи преку една кратка прошетка низ Македонија, е дека речиси ниту еден град или поголемо место (вклучително и Скопје) нема препознатливост која е искористена во комерцијални цели. Далеку од тоа дека еден дел од поголемите населени места во Македонија не се познати по некоја, само за нив, инхерентна карактеристика. Меѓутоа, евидентно е дека во ниедна средина ова не е експлоатирано со цел да се создаде препознатлив “бренд” на општините. Што всушност претставува терминот “бренд” и процесот на “брендирање”?

Бренд (brand) всушност претставува “име или симбол кое е општопознато со цел да им даде идентитет на компаниите или нивните продукти и да ги оддели од конкуренцијата”<sup>3</sup>. Процесот на брендирање го опфаќа креативниот процес на создавање на препознатливост на одредена компанија или продукт. Со еден збор, брендот е она што на прв поглед веднаш не асоцира на некој широко познат продукт, компанија или институција. Ако забележиме јаболко кое е обоено во боите на виножитото веднаш ќе знаеме дека се работи за компанијата “Apple”, поеднакво како што закривениот лак нè потсетува на компанијата “Nike”. Брендите имаат денес витална улога во градењето на имиџот на една компанија и кампањите кои се базираат на овие брендови достиг-

<sup>3</sup> www.bizhelp24.com

нуваат огромни суми, и бележат уште поголеми успеси.

Во оваа смисла, брендот и имиџот на општините во Македонија е речиси непостоечки, без некоја сериозна препознатливост дури и на национално ниво. Ако сакаме општините во Македонија да бидат препознатливи во Европа и во регионот, идните локални власти ќе мора сериозно да се позанимаваат со овој проблем. Ако тргнеме од самиот почеток, мора да се спомене основата на општинскиот брендинг - грбот и знамето. Законот го пропишува на следниот начин:

“Секоја општина има свој грб и знаме.

Грбот и знамето на општината (...) ќе се разликуваат од грбот и знамето на Република Македонија (...) и грбот и знамето на останатите општини и градот Скопје.

Начинот и процедурата за одредување на грбот и знамето ќе биде регулиран со статутот на општината”.<sup>4</sup>

Грбот и знамето се првите елементи со кои се среќава секој кој би посетил која било општина и кои се првиот впечаток за местото кое го посетува. Во оваа смисла промената на територијалната организација повлекува дека дел од општините ќе мора да донесат и уредби како ќе изгледа нивното општинско “лого”. Уште еднаш само да констатираме дека децентрализацијата како процес треба, пред сè, да има економска логика, па затоа брендирањето на општинските грбови и знамиња треба да ја следи истата.

Истакнувањето на етнички симболи и елементи кои не се тесно поврзани со примарните економски дејности на општината може да создадат конфузија во “читањето” на брендот и како такви нема да ја отсликуваат општината на вистинскиот начин. Затоа користењето на симболи кои се поврзани со примарните економски дејности, е нешто кое може многу полесно да допре до потрошувачите во Европа, отколку што тоа може да го стори кое било етничко обележје. Гроздот на грбот на Кавадарци е одличен пример и ја отсликува неговата “душа” која се наоѓа во грозјето и винската индустрија. Нешто кое е веднаш препознатливо и впечатливо.

Од друга страна брендот е дел од една поголема целина која со еден збор би ја нарекле - имиџ на општината. Како да се изгради препознатлив и маркантен имиџ е секако прашање на кое е невозможно да се даде конечен одговор, но во најмала рака може да се дадат неколку насоки, кои ако се испочитуваат може сериозно да се подобри впечатокот за општината во целина. Така, на пример, претседателот на ЕДЦО – Стивен Чејт нуди неколку конкретни чекори кои би можеле да помогнат:

- Изградете идентитет;
- Фокусирајте се на примарен сектор;
- Бидете привлечни/убедливи;
- Барајте признание/влијание<sup>5</sup>.

Првиот чекор опфаќа креирање на лого (грб и знаме) и “карактер”

<sup>4</sup> Закон за локална самоуправа на РМ. Член 10, став 1,2,4. “Сл. весник на РМ” бр.5/2002.

<sup>5</sup> Chait, Stephen. „Branding: The Way Forward For Municipalities Seeking Economic Development Success”. EDCO, September 27<sup>th</sup> 2002. на [www.edco.on.ca](http://www.edco.on.ca).

кои ќе бидат препознатливи. Секоја општина треба да има своја “тема и идеја” од која ќе поаѓа и која ќе биде примарна. За Кавадарци тоа би било винарството, за Охрид туризмот, за Струмица земјоделието итн. Ова е еден вид на лајт-мотив кој служи за идентификување на општината со одредена активност преку која општината би го градела својот економски капацитет.

Вториот чекор се однесува на градењето на “стратешка позиција” која е тесно поврзана со првиот проблем. Претставувањето на општината, како носител на голем број на економски дејности, може да не значи ништо доколку не постои “примарен фокус”.

Следниот чекор се однесува на привлечноста на убедливоста која ја нуди општинскиот бренд. Во оваа смисла креативноста и користењето на сите дадени можности за рекламирање се секако неизбежни чекори. Учеството на меѓународните саеми, адекватниот пропаганден материјал и соработката со другите општини се само неколку моменти кои мораат да се искористат во секоја смисла.

Овие чекори се само општа флоскула во која реформираните македонски општини треба да се движат. Создавањето на препознатливост е незаменлив процес кој со време може да помогне во крајната цел - освојувањето на странските пазари од страна на економските субјекти од една општина. И додека општината треба да им понуди поширока рамка на компаниите која ќе биде лесно прифатлива и препознатлива, крајната цел е да се привлечат и странски инвестиции кои ќе можат

да помогнат во развојот на општината. Но независно од вложениот труд и квалитетот на понуденото, ниедна општина не може да им овозможи на своите економски субјекти успех ако нема квалитетна маркетинг стратегија.

## Глобални стратегии за влегување на странски пазари

Напредувањето на економските субјекти, во рамките на општините, во голема мера зависи од нивната можност да извезуваат продукти/услуги на странските пазари. Успешноста на извозната активност во голема мера зависи и од маркетинг стратегијата која се применува. Доколку општината, како одреден вид на ентитет кој може да ја одигра улогата на организатор на заедничкиот настап на економските субјекти на нејзината територија, се реши на поагресивен настап кон странските пазари, локалните власти би требало да имаат барем елементарни ориентири околу влегувањето на глобалните пазари. Некои од попознатите маркетиншки стратегии кои се применуваат со влегувањето на глобалните пазари од страна на претпријатијата, а се применливи и за општините се<sup>6</sup>:

- *Униационална маркетинг концепција* - извозно ориентирана маркетинг концепција која се фокусира на меѓународната размена;
- *Меѓународна кооперативна маркетинг концепција* - се однесува на задоволување на потребите

<sup>6</sup> Јаковски, Бошко. “Маркетинг менаџмент”. Скопје: Економски факултет, 2002. стр.118-120.

на две или повеќе национални стопанства. Во оваа смисла не е исклучена соработката со други општини од регионот или пошироко со цел да се задоволат меѓусебните потреби. Комуникацијата е од круцијална важност.

- *Мултинационална маркетинг концепција* - се фокусира на постигање оптимални резултати во повеќе национални стопанства. Оваа концепција подразбира повеќе различни стратегии и претставува фундамент на формирањето и “бумот” на мултинационалните компании во светот. Како подстратегии на овој концепт се јавуваат:
  - Стратегија на повеќенационален производ - промоција на еден производ кој е еднаков во повеќе држави;
  - Стратегија на меѓународна производна соработка (лиценца, посредно производство итн.);
  - Производни вложувања во странство;
  - Производство во слободни царински зони.

Ова се само дел од модусите кои локалните власти, во соработка со Владата и секако економските субјекти, може да ги користат за сопствена маркетиншка промоција. Соработката и комуникацијата со партнерските општини од соседните и државите од регионот може да изроди соработка на комплементарни полиња што на долг рок може да донесе обострана корист. Затоа, инженерциите на новата локална

самоуправа која треба да ја следи состојбата во општината и да изнаоѓа решенија за проблемите (Советот на општината пред сè), меѓу кои и економските проблеми, треба да се искористат до својот максимум со цел економскиот амбиент на општините во РМ да го добие посакуваниот правец.

\* \* \*

Економскиот развој на општините во Македонија е директно поврзан со идентитетот кој македонските општини ќе го развиваат во иднина. Степенот на привлечноста за странско инвестирање ќе зависи не само од генералната ситуација во државата, туку и од поставеноста на локалната власт и привлечноста на локалните средини во маркетиншка смисла. Токму затоа, развивањето на беспрекорна соработка помеѓу општинските власти и економските субјекти на нивната територија е основен предуслов за понатамошен развој. Од друга страна, успешното брендирање на општините како и добро подготвените физибилити студии и маркетинг стратегии се нужност во борбата за подобра позиција на странските, но и на домашните пазари. Со оглед на моментот во кој Република Македонија се наоѓа, времето е идеално овие технички предуслови да се претворат во *conditio sine qua non* за сите општини во РМ.

Комуникацијата со регионот и пошироко е, исто така, нешто кое е неизбежен предуслов за подобра соработка и отворање на нови перспективи. Токму затоа, новите

локални власти, без разлика на политичката ориентација и големина, мора конечно да ја сфатат бизнис-логиката на процесот на децентрализација и навремено да се

адаптираат кон неа. Само така единиците на локалната самоуправа ќе станат вистински темели на економскиот живот, а со самото тоа и на - демократијата.

### **Abstract**

The process of decentralization in the Republic of Macedonia imposes numerous dilemmas. Although the majority of them are connected to the political aspects of the process, attention should be given to another vital aspect of the decentralization – the economical one. The municipality authorities are the first instance that should provide opportunities for progress of the economic subjects that work on its territory. In this sense, examining the economic potentials is the first step of every municipality towards opening of the possibilities for trade, production and overall development. Secondly, creating a strong brand for the municipalities deriving from the major industries and activities in the municipality itself is a pre-requisite for establishing recognizable economic entities. Finally, creating strategies for entering the foreign markets is crucial for the role of the municipality as an umbrella for the companies, firms and enterprises functioning on its territory.

# Европска повелба за локална самоуправа - „Magna Carta“ на локалната демократија

Гордана Силјановска Давкова

## Поим и основни карактеристики на локалната самоуправа

Локалната самоуправа претставува облик на управување во локалните заедници во кој граѓаните, непосредно или преку претставници кои самите ги избираат, одлучуваат за интересите и за работите од локално значење.

Вистинската локалната самоуправа:

1. е категорија на политичкиот систем, а некаде и категорија на уставното право;
2. е израз на правото на населението на одредена локална заедница самостојно да управува со работите врзани за локусот ;
3. е начелно демократска установа, важна за демократизацијата на политичкиот систем ;
4. е органски врзана за социолошки одредена заедница;
5. ги има следните организациони обележја:
  - населението на одредено локално подрачје само ги избира своите органи на управување;
  - населението, непосредно или преку своите органи, ги врши функциите на локалната власт и сите други функции врзани за локалната заедница (*месна надлежност*);

- претставничкото тело има своја *стварна надлежност*, со чијашто реализација влијае врз животот на заедницата;
- претставничкото тело избира свои *органи и установи*;
- локалната самоуправа има своја *материјална подлога и финансиска автономија*;
- *односите меѓу централните и локалните органи се уредени со уставот и со законот*. Централните органи се овластени да ја контролираат законитоста на работењето на локалните органи, а само во делот на делегираната надлежност - да ја оценуваат и целисходноста на нивната работа<sup>1</sup>.

Современите политички системи настојуваат единиците на територијалната поделба на државата, односно локалното управување, што повеќе да се совпаѓаат со локалната заедница - како реална заедница, во социолошка смисла.

Во развиените општества постојано се зголемува бројот на професионалните организации и служби кои задоволуваат сè поголем број потреби на жителите од локалниот простор, коишто некогаш се задово-

<sup>1</sup> За ова пошироко кај: д-р Г. Силјановска-Давкова: "Општината помеѓу нормата и стварноста", докторат одбранет на Правниот факултет во Љубљана, 1993, стр. 35, 36, 37.

лувале со сопствена активност. „Сеопфатната“ држава се обидува сè повеќе централно да ги „решава“ локалните проблеми, а локалната заедница и локалната самоуправа треба да бидат само понизок облик на административно-територијалната поделба на државата. Но, современа Европа се брани од централизмот со поттикнување на локалната самоуправа и на децентрализацијата.

### Европската повелба - од идеја до Конвенција

Развиената локална самоуправа е *conditio sine qua non* на модерна, демократска и интегрирана Европа. Седумдесеттите и почетокот на осумдесеттите години на минатиот век се години на ренесанса на локалната самоуправа, кога Европа ја зафати бран на локални реформи, во насока на засилување на инженерциите на локалните власти и нивната финансиска покриеност. Кулминацијата на серијата иницијативи, резолуции и нацрт-документи беше донесувањето на Европската повелба за локална самоуправа од Советот на Европа во 1985 година. Република Македонија ја потпиша Повелбата на 14.6.1996, а ја ратификуваше на 6.6.1997 година, со што стана дел од внатрешното право на Република Македонија, согласно член 118 од Уставот.<sup>2</sup>

Повелбата за локалната самоуправа е модерен, прагматичен, флексибилен правен инструмент

што треба да ги заштити правата на локалните власти, како најблиски до граѓаните, и да им овозможи ефективно и широко учество во решавањето на локалните проблеми, т.е. во локалниот јавен живот. Како прв мултилатерален правен инструмент што гарантира висок степен на локална автономија, Повелбата е еден од важните столбови на европската демократија и интеграција.

### Структурата на Повелбата

Повелбата е составена од Преамбула и од три дела.

Преамбулата на Повелбата ги акцентира основните премиси на кои се базира Повелбата, а пред сè огромното значење на локалната самоуправа за демократијата, клучната улога на локалните власти во архитектурата на современа Европа и потребата од демократски конституирана локална власт што ужива широка автономија.

Првиот дел ги третира: уставната и законската основа на локалната самоуправа (член 2); концептот на локалната самоуправа (член 3), делокругот (член 4); заштитата на границите на локалните заедници (член 5); организацијата на управата и изворите на средства за вршење на работите (член 6); условите за вршење на активностите (член 7); надзорот над работата (член 8); изворите за финансирање (член 9); правото на здружување (член 10) и законската заштита на локалната самоуправа (член 11).

Вториот дел се однесува на: преземањето обврски од страна на потписничките (член 12); властите

<sup>2</sup> Членот 118 од Уставот на РМ гласи: „Меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон“.



на кои се однесува Повелбата (член 13) и на доставувањето информации (член 14).

Третиот дел ја регулира следнава материја: потпишувањето, ратификацијата и стапувањето во сила (член 15); територијалната клаузула (член 16); откажувањето (член 17) и информирањето (член 18).

### **Локалната самоуправа - *materia constitutionis* или *materia legis***

Локалната самоуправа треба да има уставен, односно законски статус и со устав, односно со закон загарантирана самостојност и самоуправност во политичкиот систем. Во оваа смисла се и определбите на Европската повелба за локалната самоуправа која, сфаќајќи го значењето на законската, односно уставната гаранција на локалната самоуправа, истакнува дека принципот на локалната самоуправа ќе биде утврден со законодавството на земјата-потписничка и, каде што е тоа можно, со уставот<sup>3</sup>. Ова стојалиште, во крајна линија, исто така, треба да се сфати како гаранција на законската, односно уставната положба на локалната самоуправа.

Би можело да се постави прашањето: какво е значењето на уставните и законските основи на локалната самоуправа? Дали со тоа што принципот на локалната самоуправа се утврдува со законодавството, односно со уставот, локалната самоуправа е дело, односно креација на законодавството, односно уставот? Така поставеното прашање веро-

јатно сугерира став дека законодавството на земјата, односно уставот, како основен правен и политички акт на државата, се тие што ја создаваат локалната самоуправа. Сепак, одговорот на ова прашање не е толку едноставен. Ако се има предвид дека локалната самоуправа, во согласност со објективниот историски и современ развиток, е резултат на стремежот и барањето на граѓаните да управуваат, повеќе или помалку, самостојно со работите на локалната заедница, тогаш, очигледно, таа не би можела, во политичка смисла, да се третира како креација и еманиција на уставот, односно на законодавството, ниту на која било највисока власт. Уставните и законските основи за локалната самоуправа, всушност, ја потврдуваат локалната самоуправа како уставна, односно законска категорија и со тоа ја гарантираат нејзиниот статус како уставна, односно законска институција.

Но, тоа не значи дека утврдувањето на уставните и законските основи за локалната самоуправа има само декларативно значење. Тоа, всушност, е највисок степен на гаранција на локалната самоуправа како институција на уставот, односно законодавството, но и на политичкиот систем. Денес се смета дека уставниот, односно законодавниот статус и со уставот, односно законодавството загарантираната положба на локалните заедници, е еден од основните услови за постоење на вистинска локална самоуправа. Поради тоа, со право може да се рече дека утврдувањето на принципот на локалната самоуправа со

<sup>3</sup> Член 2 од Европската повелба за локалната самоуправа.

законодавството, односно со уставот на земјата, несомнено, претставува значаен придонес за поквалитетно функционирање на оваа демократска институција на граѓаните.

### **Самостоен процес на одлучување и сопствена организација**

Во теоријата се истакнува дека локалната самоуправа историски е создавана како оригинерна институција. Таа, според својата логика и според своето настанување во низа држави во светот, е не само облик на ограничување на централизмот, туку и самостојна установа, независна од централните институции на земјата.<sup>4</sup> За остварувањето на овие претпоставки од суштинско значење е граѓаните да имаат со уставот загарантирано политичко право на локална самоуправа. Правото на локална самоуправа подразбира право на граѓаните на одлучување за локалните работи. Во оваа смисла, Европската повелба за локалната самоуправа, утврдувајќи го концептот на локалната самоуправа, истакнува дека „локалната самоуправа го подразбира правото и оспособеноста на локалните власти, во границите на законот, да ги регулираат и да раководат со битните страни на јавните работи, врз основа на сопствената одговорност и во интерес на локалното население“<sup>5</sup>.

Со оглед на тоа дека локалната самоуправа подразбира граѓаните на локалната заедница самите да одлучуваат за прашања што се однесуваат на нивните локални работи и интереси, се поставува прашањето кога постои самостојно одлучување на граѓаните во локалната заедница? Одговорот е дека самостојно одлучување постои кога граѓаните на локалната заедница за локалните работи и интереси одлучуваат било непосредно (на собири или по пат на референдум), било преку своите избрани претставници во локалните претставнички тела и од страна на функционерите на локалната заедница кои тие претставнички тела ги избираат. Притоа, локалните претставнички тела и другите органи, како органи на локалната самоуправа, треба да имаат своја материјална и месна надлежност и, како локална власт, да одлучуваат за определени работи на локалната заедница. Во оваа смисла се и определбите на Европската повелба за локалната самоуправа. Развивајќи го концептот за локалната самоуправа, Повелбата вели: “Ова право (се мисли на правото што го подразбира локалната самоуправа) се остварува по пат на совети или собранија составени од членови избрани на слободни избори, со тајно гласање, врз основа на непосредно, општо и еднакво избирачко право. Овие совети, односно собранија, можат да имаат извршни органи кои се одговорни пред нив. Ова право во никој случај не ги дерогира собираите на граѓаните, референдумот или некој друг облик на непосредно учество на граѓаните во одлучувањето таму

<sup>4</sup> Проф. д-р Г. Силјановска-Давкова, Општината помеѓу нормата и стварноста, Љубљана, 1993, стр. 37.

<sup>5</sup> Член 3 став 1 од Европската повелба за локалната самоуправа.

каде што се тие предвидени со закон<sup>6</sup>.

Поврзано со претходното излагање, во теориските трудови посветени на локалната самоуправа со право се оценува дека во локалните единици (за разлика од државата во целина) непосредното одлучување во облик на собир или собрание на локалното население далеку е попогодно. Како потврда на овој став се потсетува на Европската повелба за локалната самоуправа која вели дека најнепосредното остварување на правото на граѓанинот да учествува во водењето на јавните работи е можно “токму на локално ниво”<sup>7</sup>. Но, се смета дека тенденциите во правец на зголемување на територијата на локалните единици ја ограничуваат и на локално ниво примената на обличите на непосредно одлучување на граѓаните. А кога се во прашање локалните претставнички тела, се истакнува специфичниот проблем на избор на локалните претставници кој се огледа во тоа како да се обезбеди за локални претставници да бидат избрани граѓани кои се насочени кон локалните проблеми и нивното решавање во локален интерес, наместо нивниот избор да биде во “функција на нивната припадност на оваа или онаа политичка партија”, па со тоа и нивната работа повеќе во партиски, отколку во локален интерес<sup>8</sup>. Покренувањето на овој проблем во рамките на теориските разгледувања на поимот

на локалната самоуправа несомнено е оправдано. Сепак, неговото надминување може и треба да биде резултат, во прв ред, на практичната активност за време на изборот на локалните претставници.

### **Надлежност на локалните власти**

Едно од централните прашања на локалната самоуправа, секако, е прашањето за делокругот на локалната самоуправа. Во локалната самоуправа традиционално се вршат работи што се, во основа, од непосреден интерес за граѓаните кои живеат на подрачјето на локалната заедница (единица). Поради тоа, во многу земји овие работи се нарекуваат работи од „локално значење“. Сосема разбирливо дека локалните интереси и работи што претставуваат функција на локалните заедници битно се различни од интересите и работите што доаѓаат до израз во државата како целина. Додека органите на државата имаат право и должност да се грижат за потребите на општествената заедница на целата државна територија и за регулирање на односите во неа, дотогаш во локалните заедници се решаваат, во прв ред, прашања од секојдневниот живот и работа на граѓаните (односно животните прашања на граѓаните). Затоа се вели дека функцијата на локалните заедници и квалитативно и квантитативно е поинаква од функцијата што ја има државата<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Член 3 став 2 од Европската повелба за локалната самоуправа.

<sup>7</sup> Види: Преамбула на Европската повелба за локалната самоуправа, став 1 алинеја 4 и 5.

<sup>8</sup> Г. Силјановска-Давкова, оп.цит., стр. 206.

<sup>9</sup> Г. Силјановска-Давкова, оп.цит., стр. 218.

Логично би било да се очекува дека со работите од локално значење секогаш ќе управуваат и ќе ги вршат локални органи. Сепак, прашањето не е толку едноставно. Општо правило е дел од тие работи да се управува како надлежност на локалните органи, а дел како надлежност на централните органи.

Првата група работи се смета за децентрализирана и претставува изворен делокруг на органите на локалната самоуправа. Втората група се работи од локално значење во делокруг на централните органи и може да се врши на два начина: преку подрачните единици на централните органи или да им се делегира на локалните органи кои ги вршат тие работи како деконцентрирани работи од надлежност на централните органи. На тој начин, кога на локалните органи им се утврдуваат во делокруг определени работи со кои тие управуваат и ги вршат, во прашање е децентрализација на работите, а кога на локалните органи им се делегираат определени работи заради нивно вршење, но не и управување, се работи за деконцентрација на работите. Притоа, важно е да се води сметка за тоа дека кругот на локалните работи кој претставува изворен делокруг на органите на локалната самоуправа треба да се состои од работи со чие вршење може, стварно и формално, да се влијае на животот и развојот на локалните заедници.

Но, со ова проблемот на делокругот на локалната самоуправа не е целосно решен. Потребно е да се познаваат и да се анализираат и начините на кои се утврдува дело-

кругот на локалната самоуправа, како и да се оцени колку тие придонесуваат за зајакнувањето на положбата и улогата на локалната самоуправа во политичкиот систем во целина.

Во определени теориски трудови, кои се занимаваат со проблемите на локалната самоуправа, се истакнува дека определувањето на локалните работи се врши во законот за локалната самоуправа или за локалните единици и тоа со примена на два метода: со методот на набројување на локалните работи - систем на енумерација или со методот на општа претпоставка на надлежност според која локални се сите оние работи кои не се со уставот или со закон утврдени како државни работи - систем на генерална клаузула или начело на супсидиерност. Во овој контекст е важно да се знае дека при определувањето на локалните работи уставотворецот и законодавецот се придржуваат кон определени мерила, кои ги применуваат алтернативно, а најчесто кумулативно. Најчесто се применуваат мерила според кои како локални работи можат да се сметаат: работите кај кои просторната близина на корисниците е услов на нивното успешно извршување; работи чиј предмет е сместен локално, во одделна локална единица; работи кои успешно можат да се извршат со локални средства; работи со кои се задоволуваат специфични локални потреби<sup>10</sup>.

На ова прашање, низ неколку принципи, определени одговори дава и Европската повелба за

<sup>10</sup> E. Pusić: Komuna i općina, Zagreb, 1981.

локалната самоуправа. Така, според првиот принцип, кој дава одговор на прашањето како можат, во одделни системи на локалната самоуправа, да се утврдуваат работите што спаѓаат во изворен делокруг на органите на локалната самоуправа и да се врши пренесување на определени права и одговорности за специфични задачи врз органите на локалната самоуправа, основните права и должности на локалните власти, според Повелбата, се пропишуваат со устав и со закон. Со тоа, меѓутоа, не се спречува врз локалната власт со закон да се пренесуваат и други права и одговорности заради постигнување на специфични цели и задачи. Според вториот принцип, локалните власти, во границите на законот, имаат полно дискреционо право да ги спроведуваат своите иницијативи во врска со сите прашања што не се исклучени од нивната надлежност, ниту пак се ставени во надлежност на некоја друга власт. Третиот принцип укажува дека јавните работи првенствено се вршат од страна на оние власти кои се најблиску до граѓаните. При пренесувањето на одговорноста на некоја друга власт треба да се води сметка за обемот и природата на задачите и барањата за ефикасност и економичност. Со четвртиот принцип се определува дека функциите што им се доверуваат на локалните власти, по правило, се целосни и исклучиви. Тие не смеат да бидат одземени или ограничени од страна на некоја друга, централна или регионална власт, освен во случаи предвидени со закон. Според петтиот принцип, во случаите на прене-

сување на овластувања од централните и регионалните на локалните власти, на локалните власти им е дозволено во најголема можна меранивното спроведување да го приспособат на локалните услови. И, конечно, според шестиот, за локалната самоуправа посебно значаен принцип, локалните власти, во најголема можна мера, благовремено и на соодветен начин, се консултираат во процесот на планирање и донесување на одлуки за сите прашања кои непосредно ги засегаат.<sup>11</sup>

Овие принципи несомнено отвораат широки можности во поглед на утврдувањето на делокругот на локалната самоуправа. Локалната самоуправа е една потврдена институција на политичкиот систем и тоа бара позитивно да се однесуваме спрема достигнувањата на цела Европа, па и на светот. Поради тоа, наведените принципи на Европската повелба за локалната самоуправа во однос на делокругот на локалната самоуправа би требало да се имаат предвид и при законското уредување на локалната самоуправа во одделните држави.

## Територијална (ре)организација

Едно од најважните прашања што се однесуваат на локалната самоуправа е прашањето на територијалната поделба на државата на локални единици и мерилата врз основа на кои таа се врши. За развојот на локалната самоуправа од големо значење е колкава треба

<sup>11</sup> Член 4 од Европската повелба за локалната самоуправа.

да биде и што сè треба да зафати територијата (подрачјето) на локалната единица, бројот на луѓето, границите на локалните интереси и потреби и видот и обемот на дејностите со чие вршење се задоволуваат тие интереси и потреби. Најчесто применувани мерила по пат на кои се прави спој на тие фактори во една локална единица, како што се истакнува во литературата, се: хомогеноста, комплементарноста, гравитацијата кон определени институции (здравствен дом, болница, училиште и слично) и предвидливите стопанско-финансиски капацитети на локалната единица<sup>12</sup>. Сепак, нема еднозначна примена на тие мерила. Така, на пример, мерилото на хомогеност може да опфати стопанска, етничка, културна или некоја друга хомогеност. Од демократско, односно од политичко гледиште, најважно е во утврдувањето на “мерката” на локалната единица својот глас да го даде и локалното население, кое најдобро чувствува до каде се простираат границите на една локална заедница. Но, со оглед на тоа што територијалната поделба на државата во целина е од државен интерес, таа се спроведува со државен акт, односно со закон, со тоа што за територијалната поделба задолжително се консултира соодветното локално население.

Таков метод на утврдување на територијалната поделба на државата на локални единици предвидува и Европската повелба за локалната

самоуправа. Зборувајќи за заштитата на границите на единиците на локалната самоуправа Повелбата истакнува дека “границите на територијата на која се простира надлежноста на локалните власти не смеат да се менуваат без претходно консултирање на локалните заедници што се во прашање, а доколку е тоа можно, по пат на референдум кога е тоа предвидено со закон”<sup>13</sup>.

### Локална администрација

Во однос на организацијата на управата и извори на средства за извршување на задачите на локалните власти, Европската повелба за локалната самоуправа им гарантира на локалните единици право на сопствени органи на управата и професионален кадар на вработени во нив. Во овој контекст Повелбата утврдува два принципа. Според првиот: “Во мера во која не е во судир со законските одредби, локалните власти имаат можност да ја определат својата внатрешна управна структура, со цел да ја приспособат на локалните потреби и да обезбедат ефикасно управување”. А според вториот принцип: “Условите за работа на вработените во локалните власти се такви што овозможуваат вработување на висококвалитетен кадар врз основа на критериуми поврзани со компетентноста и стручноста. За таа цел се обезбедуваат соодветни услови и можности за обука на вработените, нивно соодветно награ-

<sup>12</sup> E. Pusic: op.cit., Upravni sistemi, knjiga I, Zagreb, 1985; инаку опширно за факторите кои ја определуваат големината на локалните заедници види: Inge-Perko Ćerapović, Juraj Hrzenjak: Organizacija teritorija i samoupravljanje, Zagreb, 1982, стр. 3-56.

<sup>13</sup> Член 5 од Европската повелба за локалната самоуправа.

дување, како и можности за напредување во службата”.<sup>14</sup>

Кога се во прашање условите за вршење на функциите на локалните власти, Европската повелба за локалната самоуправа пропишува дека за носителите на локални функции треба да важат следните правила. Најпрво, условите за работа на избраните локални функционери мораат да бидат такви што ќе овозможат слободно вршење на нивните функции. Потоа, овие услови подразбираат и соодветна финансиска компензација на трошоците настанати во вршењето на овие функции, како и, онаму каде што тоа е потребно, надомест за загубена заработка, односно надомест за извршување на должностите, заедно со соодветно социјално осигурување. Најпосле, сите функции и активности кои се сметаат за инкопатибилни со вршењето на должноста локален функционер се определуваат со законот, или со основните правни начела.<sup>15</sup>

### **Односите меѓу локалната и централната власт**

Едно од клучните прашања за положбата на локалната самоуправа во политичкиот систем несомнено е прашањето за односот на државата и локалната самоуправа. Организациската и персоналната самостојност на локалните институции, и воопшто на локалната самоуправа, зависи од тоа врз кои принципи се поставени односите на

државните органи и локалната самоуправа. При разгледувањето на ова прашање треба да се појде од ставот дека во поимот на локалната самоуправа е содржана идејата за самостојност и самоуправност на локалните заедници (единици) во однос на централните органи на државната власт. Но, иако локалната самоуправа е израз на правото на граѓаните на територијална самоуправа во локалните заедници, таа е и елемент на државното уредување, посебно кога покрај самоуправни ѝ се доверуваат и државни работи. Во теоријата за локалната самоуправа се истакнува дека, начелно земено, постојат три можности за уредување на односите меѓу државните органи и локалната самоуправа. Тие се: 1) полна самостојност на единиците на локалната самоуправа; 2) потполна несамостојност на локалната самоуправа, која е само локално ниво на државната власт, каква што постои во централизирано уредените држави; 3) мешовит систем, според кој единиците на локалната самоуправа во вршењето на едни работи од својата надлежност се посамостојни, додека во други се подложни на поголемо државно влијание. Типичен пример на мешовит систем е разликувањето на изворен и доверен делокруг на работи на локалната самоуправа, со тоа што тие во рамките на изворниот делокруг се посамостојни, додека во областа на доверениот делокруг се подложни на поголемо влијание на државата.<sup>16</sup>

Но, кога станува збор за поголема самостојност на единиците на

<sup>14</sup> Член 6 од Европската повелба за локалната самоуправа.

<sup>15</sup> Член 7 од Европската повелба за локалната самоуправа.

<sup>16</sup> Г. Силјановска-Давкова, оп.цит., стр. 280.

локалната самоуправа во остварувањето на изворниот делокруг во однос на доверениот делокруг, сепак, тоа е оној вид самостојност карактеристична за односот на деловите и целината, која, во согласност со принципите на правната држава, спречува секаква ентропија во политичкиот систем. Сите познати системи на локалната самоуправа познаваат јасна граница меѓу правото на органите на локалната самоуправа да одлучуваат и да ги вршат работите од својот делокруг и правото на централните органи да вршат надзор во поглед на законитоста, а често и на целесообразноста на работата на органите на локалната самоуправа. Во овој контекст, општо правило е органите на локалната самоуправа работите од својот изворен делокруг да ги вршат самостојно и во границите утврдени со закон, при што во поглед на законитоста на својата работа се подложени на надзор од централните органи.

Но, често се случува надзорот на централните органи да се протега и врз оцена на целесообразноста на работата на органите на локалната самоуправа, врз потврдување определени одлуки што ги донесуваат овие органи и слично. Исто така често, правото на надзор од централните органи е пренесено врз повисоко ниво на локалната управа, односно врз интермедијарните органи да ја контролираат работата на основните локални единици. Освен тоа, централните органи располагаат и со други средства на влијание врз органите на локалната самоуправа, какви што се финансиската контрола, именувањето

службеници, информирањето за работата и слично. Доколку, пак, органите на локалната самоуправа вршат определени работи како делегирани од страна на централните органи, тие секогаш ѝ се подредени на хиерархиската (управната) контрола на централните органи.<sup>17</sup> За таков систем на локална самоуправа станува збор и во Европската повелба за локалната самоуправа. Така, при уредувањето на управниот надзор врз работата на локалните власти, Европската повелба за локалната самоуправа го има предвид системот на разликување на сопствен и пренесен делокруг на локалните заедници, според кој тие (локалните заедници) во сопствениот делокруг се посамостојни, а во пренесениот позависни од централно влијание.

Но, и во едниот и во другиот случај, управниот надзор има за цел обезбедување уставност и законитост во работата на локалните власти. Во оваа смисла, Европската повелба за локалната самоуправа пропишува дека сите видови управен надзор врз работата на локалните власти можат да се вршат исклучиво во случаите и во постапката определена со устав или со закон. Понатаму, во Повелбата се вели дека секој облик на управен надзор врз работата на локалните власти, по правило, единствено има за цел да обезбеди согласност на работата на локалните власти со законот и со уставните принципи. Власта од повисоко ниво може да врши управен надзор врз работата

<sup>17</sup> Д-р Е. Пусић: Локална самоуправа, Законитост, бр. 11-12/1990, стр. 1293-1294.



на локалните власти само заради обезбедување на експедитивност во извршувањето на оние задачи кои таа власт ги делегирала врз локалните власти. Конечно, управниот надзор врз работата на локалните власти, според Повелбата, се врши на начин со кој се обезбедува интервенцијата на контролниот орган да биде во сразмер со значењето на интересот што треба да се заштити.<sup>18</sup>

## Финансирање

Локалната самоуправа не би можела успешно да се реализира во практиката ако локалните заедници (единици) немаат обезбедени сигурни финансиски средства за остварување на работата од својот делокруг. Но, не само што локалната самоуправа мора да има на располагање финансиски средства, туку и органите на локалните заедници треба самостојно да располагаат со тие средства. Без тоа локалната самоуправа станува обична декларација без реално значење во политичкиот систем.

Финансиските средства на локалната самоуправа ги опфаќаат средствата кои изворно им припаѓаат на локалните единици и средствата што ги обезбедува државата. Притоа, државата има право да врши контрола над трошењето на овие средства (средствата што таа ги обезбедува). Оттаму и сè поголемиот степен на надзор што државата го врши над работата на локалната самоуправа. Се разбира дека

таквиот зголемен надзор ја лишува локалната самоуправа од многуте елементи на самостојност и истовремено негативно се одразува врз остварувањето на концептот на локалната самоуправа воопшто.

Веројатно од овие причини прашањето за изворите на финансирање на локалните власти мошне исцрпно е регулирано во Европската повелба за локалната самоуправа. Во неа најпрво се истакнува дека локалните власти, во согласност со економската политика на земјата, имаат право на соодветни сопствени извори на финансирање со кои располагаат слободно во рамките на своите овластувања. Изворите на финансирањето на локалните власти, според Повелбата, се примерени на нивните должности пропишани со устав и закон.

Понатаму, Повелбата определува дека најмалку еден дел од средствата на локалните власти потекнува од локални такси и други давачки чии стапки, во границите на законот, имаат право да ги утврдуваат локалните власти.

Повелбата, исто така, се залага за тоа дека системите на финансирање врз кои се засноваат изворите на средствата на локалните власти треба да бидат доволно бројни и еластични, со цел во најголема можна мера да овозможат усогласување со вистинските промени на трошоците што ги наметнува извршувањето на должностите на локалните власти.

Заради заштита на финансиски послабите локални власти, според Повелбата, се установуваат соодветни постапки и мерки за финансиско уедначување, со цел да се

<sup>18</sup> Член 8 од Европската повелба за локалната самоуправа.

исправат последиците од нееднаквата дистрибуција на можните извори на финансирање, како и на финансиските оптоварувања на кои се изложени локалните власти. Таквите постапки и мерки не смеат да ги стеснуваат овластувањата на локалните власти што тие ги вршат во рамките на своите функции.

Значајно е и тоа што Повелбата утврдува дека локалните власти на соодветен начин се консултираат во поглед на начинот на кој им се доделуваат редистрибуираните извори на финансирање. Особено е важно што средствата што им се пренесуваат на локалните власти, колку што е тоа можно, не треба, се вели во Повелбата, да имаат карактер на наменски средства. Со доделувањето на ваквите средства не треба да се загрозува дискреционото право на локалните власти да водат политика во рамките на своите овластувања.

Најпосле, со цел да се овозможи кредитирање на капитални инвестиции, неопходно е локалните власти, врз основа и во рамките на законот, да имаат, според Повелбата, пристап на националниот пазар на капитал<sup>19</sup>.

Европските искуства во поглед на финансирањето на органите на локалната самоуправа и на нивните активности, според анализите во литературата посветена на локалната самоуправа, покажуваат идентично решение: дел од средствата за активностите на локалните органи претставуваат средства од државните буџети (владино потпори), а другиот дел претставуваат сопс-

твените приходи на локалните органи. Учеството на тие два дела во одделни земји е различно, а правило е со владините потпори да се обезбедува изедначување на финансиските можности на локалната самоуправа, односно да се обезбедува рамноправност на граѓаните во задоволувањето на потребите од рамките на доменот на локалните органи. Тоа се обезбедува со усвоените стандарди за одделни потреби. Во одлучувањето за формирањето и трошењето на средствата локалните органи во принцип се самостојни (во рамките утврдени со закон), но се подредени на ефикасна финансиска контрола што ја вршат централните органи. Од друга страна, со ширењето на кругот на задачите на локалните заедници (единици) и со порастот на трошоците се јавува тенденција кон сè поголема зависност на локалните заедници од централните субвенции и дотациите<sup>20</sup>.

### **Здружување и соработка на локалните власти**

За развојот на локалната самоуправа несомнено придонесуваат и меѓусебните односи на локалните самоуправни единици. Во начело, локалните единици можат да се поврзуваат со истородни локални единици во разни облици на асоцијации, било за ограничена територија внатре во државата, било за целата државна територија, па и во меѓународни организации на локалните единици. Поврзувањето може да биде општо, заради општа меѓу-

<sup>19</sup> Член 9 од Европската повелба на локалната самоуправа.

<sup>20</sup> Академик д-р. Е. Пусић.: оп.цит., стр. 1292-1293.

себна соработка, но и специфично, заради вршење определени задачи. Со оглед на тоа што различните локални задачи бараат различен обем на средства, здружувањето на локалните единици може, исто така, да биде од различен обем. Тоа значи дека за одделна задача би се здружиле онолку локални единици, колку што е потребно да се обезбедат средства за нејзиното извршување. На таков начин, во изобилство на разни облици на здружување, ќе се забележи, од една страна, такво поврзување со кое се создаваат заеднички институции, а кое може да биде пропишано и како задолжително со закон, а, од друга страна, ќе се сретнат разни варијанти на повремени пријателски контакти без натамошни организациони или функционални последици, како кај „збратимувањето“ на разните локални единици од иста држава или од различни држави<sup>21</sup>.

Европската повелба за локалната самоуправа, зборувајќи за правото на здружување на локалните власти, истакнува дека локалните власти во вршењето на своите функции имаат право, како израз на нивната самостојност, меѓусебно да соработуваат и, во рамките на законот, заради вршење на работи од заеднички интерес, да се здружуваат со други локални власти. Во овој контекст, Повелбата понатаму определува дека секоја земја треба да го признае правото на локалните власти, заради заштита и унапредување на нивните заеднички интереси, да припаѓаат на здруженија на локалните власти, како и да припа-

ѓаат на меѓународните организации на локалните власти. Според Повелбата, локалните власти, исто така, имаат право, под услови што можат да бидат пропишани со закон, да соработуваат со соодветните локални власти од други земји<sup>22</sup>.

### **Правна заштита на локалната самоуправа**

Најпосле, треба да се истакне дека елемент на поимот на локалната самоуправа претставува и правната заштита на локалната самоуправа за која зборува Европската повелба за локалната самоуправа. Во оваа смисла, Повелбата истакнува дека локалните власти имаат право на правни средства заради обезбедување на слободното вршење на нивните функции и на почитувањето на начелата на локалната самоуправа установени со устав или со закон на земјата на која ѝ припаѓаат.<sup>23</sup> Правна заштита на локалната самоуправа обезбедува државата. Во остварувањето на правната заштита на локалната самоуправа, се разбира, предвид доаѓаат постапки пред редовните судови или пред посебните уставни, односно управни судови во зависност од тоа како е уредена заштитата во одделни земји. Притоа, обликот на правната заштита на локалната самоуправа зависи од тоа за каква повреда на локалната самоуправа станува збор, како и од видот на општиот правен акт во кој се утврдени начелата на локалната

<sup>21</sup> Академик д-р Е. Пусић: оп. цит., стр. 1292-1293.

<sup>22</sup> Член 10 од Европската повелба за локалната самоуправа.

<sup>23</sup> Член 11 од Европската повелба за локалната самоуправа.

самоуправа, односно во кој е загарантирана локалната самоуправа (со устав или со закон).

### **Обврските на земјите-потписнички кон Повелбата**

Тргувајќи од реалноста на различни правни системи и модели на локалната самоуправа од земјите-членки на Советот на Европа се бара да прифатат “задолжителен нуклеус” од барем 20 параграфи од I дел на Повелбата од кои 10 се базични за локалната самоуправа (член 2, член 3, параграф 1 и 2; член 4, параграф 1, 2 и 4; член 5, член 7, параграф 1; член 8, параграф 2; член 9 параграф 1, 2 и 3; член 10, параграф 1 и член 11).

Членот 13 определува дека начелата на повелбата се однесуваат на сите категории локални власти (општина, округ, околија, регион) со можност заради специфичниот статус (на пример, на извесни региони во федеративно уредените држави или сосема спротивно на извесни минорни локални заедници) земјата-потписничка да ги исклучи истите од подведеноста под Повелбата.

Членот 14 има интенција да ја отвори вратата за набљудување на примената на Повелбата. Во отсуство на специјален, посебен орган одговорен за супервизија се имплементира обврската за информирање за законските и други мерки што се преземаат во земјата - потписничка, а ја засегаат локалната самоуправа. Требаше да протече долг период за противењето на меѓународниот инструмент за локалната само-

управа да се надмине и да се усвои Повелбата. Досегашниот мониторинг е флексибилен и небирократски, не многу формализиран и институционализиран. Се врши преку работна група од 10 члена од Соборот на локалните власти и еден набљудувач од Соборот на регионите, како и од Комитетот на независни експерти именувани од Секретаријатот со согласност на Бирото на Конгресот. Досегашната супервизија имаше политичка природа и беше насочена кон соработка со владите на државите-членки. Се применуваат два метода на супервизија: “ex officio” и “на барање”. Целта на “ex officio” методот е да се испитаат генералните проблеми што се однесуваат на имплементацијата на Повелбата. “Супервизијата на барање” значи акција што е иницирање од локални или регионални власти (случајот се суспендирањето на градоначалниците во Романија од страна на префектите, инициран од Федерацијата на романските општини и Асоцијацијата на претседателите на романските окружни совети во 1994 година или случајот со “турското старателство на централната власт врз локалната” од 1996 или италијанскиот случај на “релативно висок број сменувања на избрани локални функционери” од 1991. Кај “супервизијата по барање” се формираат ad hoc групи кои низ разговори, преговори и препораки се обидуваат да го надминат проблемот. Во “супервизијата на повик” влегува и случајот со затворањето на македонските градоначалници кога ad hoc супервизорска група ја посети Р. Македонија, подготви

извештај и му го предложи на Конгресот. Дискусиите за унапредување на методите, менување на карактерот, институционализацијата на надзорот и создавање посигурна правна рамка - во смисла на евентуален дополнителен протокол на Повелбата е во тек. Сепак се чини дека државите-членки се повеќе наклонети кон супервизорски систем сличен на оној кај Социјалната повелба, одошто оној кај Европската конвенција за човекови права. Се чини дека природата на Повелбата, како акт и природата на локалната самоуправа како институција што не трпи униформираност, се инкопатилни со судскиот модел на супервизија.<sup>24</sup>

### **Предизвикот на локалната самоуправа**

Живееме во противречен свет. Противречна е и состојбата на локалната самоуправа во него. Од една страна, современата држава јакне, големите политички партии ја занемаруваат локалната политика, работите што “некогаш” биле локални стануваат државни, финансиската автономија на локалната власт е ограничена и таа е сè позависна од дотациите и субвенциите на државата. Под притисок на сеопфатната државна регулатива постои опасност од редукција на нор-

мативната самостојност на локалната самоуправа.

Но, сето тоа, сепак, не значи дека времето на локалната самоуправа поминало. Идеите за вистинска демократска локална самоуправа и денес се присутни и тие, и покрај сите процеси на централизација, си го пробиваат патот и успеваат да опстанат. Во исто време, кога локалната самоуправа во многу земји трпи удари, во други се јавуваат барања за нови облици на самоуправа на луѓето во локалните заедници. Тое е несомнено гаранција дека локалната самоуправа и натаму ќе се развива.

Во овој контекст посебно значаен поттик на развојот на локалната самоуправа ѝ беше даден со усвојувањето на Европската повелба за локалната самоуправа. Во Европската повелба за локалната самоуправа, како што веќе беше покажано во претходното излагање, се утврдени и разработени најважните елементи на статусот на локалната самоуправа, што претставува придонес кон изедначувањето на нејзината содржина во одделни европски држави. На тој начин, всушност, дојде и до интернационализација на локалната самоуправа, со што таа престана да биде исклучиво внатрешна работа на секоја држава. Интернационализацијата на локалната самоуправа станува инструмент на борбата за втемелување на локалната самоуправа во сè поголем број земји, но и за заштита на локалната самоуправа во земјите во кои е воспоставена.

<sup>24</sup> Во рамките на Групата на независни експерти за Европската повелба за локална самоуправа при Советот на Европа (Group of Independent Experts on the European Charter for Local - Self Government), чиј член и потпретседател е и авторката на овој текст, изработени се бројни Извештаи за имплементацијата на Повелбата во земјите-членки на Советот на Европа, за што подетални информации може да се добијат на <http://www.coe.int/cplre>

Од оваа гледна точка, Европската повелба за локалната самоуправа навистина има голема важност. Повелбата утврдува еден стандард кој може да придонесе за проширувањето и развојот на демократската локална самоуправа. Поаѓајќи од ова, како и од она што таа подразбира - постоење на локални власти кои поседуваат демократски образувани органи за донесување на одлуки и кои располагаат со висок степен на самоуправа, Повел-

бата утврди обврска за земјите-потписнички да ги почитуваат во Повелбата утврдените начела и правила кои се однесуваат на воспоставувањето и остварувањето на локалната самоуправа<sup>25</sup>. На тој начин; Европската повелба за локалната самоуправа ги гарантира основите на демократската локална самоуправа, со што придонесува и за зацврстувањето на демократијата и човековите права.

---

<sup>25</sup> D-r Albin Iglicar, „Opicina“, Ljubljana, 1993, str. 127.

### **Abstract**

The Charter is the first multilateral legal instrument to define and protect the principles of local government, which is one of the mainstays of democracy as defended and promoted by the Council of Europe. It was opened for signature on October 1995 and came into force on 1 September 1998.

The aim of the European Charter of Local Self - Government is to provide common standards for measuring and protecting the rights of local authorities which represent the level of government closest to the citizens, enabling them to participate effectively in the making of decisions which affect their everyday environment.

The Charter commits the parties to implementing fundamental rules guaranteeing the political, administrative and financial independence of local authorities. It embodies the conviction that the autonomy enjoyed by local authorities is a touchstone of genuine democracy. The Charter has made substantial contribution to the protection and enhancement of common European values. It has served as an essential reference for reforms concerning local democracy in Central and Eastern Europe including R. of Macedonia.

Twenty years after its adoption the Charter is on the way to becoming a general principle of European Law.

This text is aiming to move towards a better understanding of the principles of the Charter.

## Федералната визија на Спинели

Иван Дамјановски

Федерализмот е веројатно најстариот теоретски пристап кон прашањето на европската интеграција. Со неговите постулати на дисперзија на националниот суверенитет, фрагментација на моќта на државите-членки и создавање на култура на консензус на европско ниво, тој многу често бил напаѓан како тешко остварлив и теоретски неодржлив. Сепак овој стремеж кон промоција на активно граѓанство преку гарантирање на локална и регионална автономија нуди визија на федерална Европа која може да понуди формализирање на односите помеѓу нациите и регионите на начин кој ќе понуди компетитивност и канализирање на конфликтите. Од денешна перспектива, имајќи ја предвид извесната конституционализација на Европската унија, како и забрзаната субсидијарност во донесувањето одлуки, федерализмот инкрементално наоѓа своевиден одзив во самиот процес на креација на европските политички текови. Современата европска федералистичка траекторија е практично незамислива без можеби нејзиниот најреномиран активист, Алтиеро Спинели (Altiero Spinelli).

### Од MFE до EDC

Овој голем европски теоретичар и политичар, уште како млад ја

креира својата федерална визија за иднината на Европа, страствено бранејќи ја таа визија до крајот на животот. Роден во Рим 1907, веднаш по завршувањето на студиите при универзитетот Ла Сапиенца во неговиот роден град, се зачленува во Комунистичката партија на Италија и веднаш станува голем противник на фашистичката идеологија и активен член на отпорот. Меѓутоа, во 1927 година е уапсен и следните десет години ги поминува во затвор, а наредните шест е прогонет на островот Вентотене заедно со 800 други противници на режимот на Мусолини. Токму тука, Спинели се запознава со идеите на Кант и Хегел и посебно со политичките теории на англосаксонските федералисти од 18. век како и оние на Лорд Лотиан (Lord Lothian) и Лајонел Робинс (Lionel Robbins). Тоа резултира со напуштање на комунистичките убедувања и широкоградо прифаќање на федерализмот. Во соработка со идната сопруга Урсула Хиршман (Ursula Hirschmann) и со уште двајца реномирани италијански федералисти Ернесто Роси (Ernesto Rossi) и Еугенио Колорни (Eugenio Colorni), во 1941 го пишуваат Манифестот за слободна и обединета Европа“ (Manifesto per un Europa Libera e Unita), попознат како Манифестот од Вентотене каде за првпат на виделина излегуваат федералис-

тичките идеи на Спинели, кои ќе бидат дел од неговиот теоретски дискурс и политички активизам до крајот на неговиот живот: Линијата на поделба помеѓу прогресивни и реакционерни партии повеќе не произлегува од тоа дали тие пројектираат повеќе или помалку демократија..., туку поделбата паѓа врз една сосема нова и супстанцијална линија: оние кои го прифаќаат старото сфаќање за целта на политичката борба како борба на национална политичка моќ, оние кои не по своја волја се дел од игрите на реакционерните сили кои предизвикуваат лавина на популистички страсти и со тоа дозволуваат старите апсурди уште еднаш да изникнат; и оние кои главната цел ја гледаат во создавањето на една цврста интернационална држава која ќе ги насочува народните сили кон оваа цел и кои кога ќе ја освојат власта, пред сè ќе ја користат како инструмент за постигнување на меѓународно единство<sup>1</sup>. Според Спинели: Федералистите мораат да ја искористат можноста што ќе произлезе од хаосот и несигурноста кои ќе го придружуваат крајот на војната и да воспостават Европска федерација, .... слободна и обединета Европа<sup>2</sup>.

Манифестот од Вентотене е идеолошката поткрепа на институционализирањето на федералистичката рамка на Спинели. Во август 1943 во Милано, под покровителство на Спинели ќе биде создадено Европското федералистичко движење (Movimento Federalista

Europeo - MFE), каде Спинели ќе ја извршува функцијата генерален секретар сè до 1962. Ова движење ќе одигра голема улога во раните педесетти години од минатиот век преку константното лобирање кај италијанските власти за промовирање на европски устав во рамките на меѓувладините преговори за создавање на Европската одбранбена заедница (EDC). Под директно влијание на Спинели и неговото движење, проширеното Собрание на Европската заедница за јаглен и челик ќе изготви и устав кој ќе ја регулира работата на Европската политичка заедница (EPC). Сепак, одбивањето на Франција да ја ратификува Европската одбранбена заедница претставува тежок удар врз MFE и неговата политика.

## Федерална Европа?

Овој неуспех, на некој начин уште повеќе ги зацврстува теоретските убедувања на Спинели и тој не се откажува од својата федералистичка кауза. Тој се залага за промовирање на европските федералистички стремежи и во академскиот свет и за таа цел во Рим го основа Институтот за надворешни работи (IAI). Најкарактеристична црта во федералистичката мисла на Спинели е неговиот радикален пристап кој се спротивставува на функционалниот федерализам на Жан Моне. Според него, за да се зауздаат диктаторските и експанзионистичките тенденции на поединечните држави-нации, итно мора да се создаде една консолидирана интернационална држава која ќе има своја сопствена монетарна

<sup>1</sup> Spinelli, Altiero. „Il manifesto di Ventotene“, Il Mulino (BF), 1991

<sup>2</sup> Ибид.



политика и сопствена валута, своја економија, надворешна политика и сопствен одбранбен систем. Според Спинели потребен е еден нов иновативен пристап на политичката арена кој ќе обезбеди поддршка од различни групации во секоја европска земја одделно, кој ќе успее да креира едно интернационално движење доволно моќно да го победи трендот на конзервирање на постоечкиот статус кво заснован на слепата одбрана на суверенитетот.

Спинели се залага за моментален политички договор за создавање на една федерална европска држава. Тој изрично се противи на функционалистичките решенија бидејќи доколку се сака да се постигне една успешна европска федерација, таа мора да има организација на политичка моќ на европско ниво. Европската федерација мора да се создаде тука и веднаш и да биде цврсто воспоставена врз бескомпромисни демократски стандарди. Според Спинели не може да се чека на некои идни резултати кои ги предвидува функционалниот федерализам на Моне методот. Европската федерација не треба да се создава еволутивно преку создавање на економска меѓузависност помеѓу државите и да се чека на евентуално прелевање на ваквиот процес на политичката сцена. Единствениот начин да се изгради една стабилна и демократска федерација е преку директна фрагментација на суверенитетот на државите-членки и создавање на моќни и независни централни политички институции врз кои ќе се прелее тој суверенитет. Според Спинели, единствено цврста централизација на поли-

тичкото владеење на европско ниво би можела да обезбеди европски решенија за европските проблеми. Овој пристап воопшто не смее да биде постепен и еволутивен, туку радикален и инициран од самиот политички Нерв“. Решението се состои во создавањето на потполна федерација со сите свои суштествени елементи вклучувајќи ја конституционалната компонента и граѓанското претставништво. За Спинели федералната Европа треба да биде супранационален сојуз со свој сопствен устав кој директно ќе биде одговорен пред европските народи, а не пред која било национална влада. Европските држави мораат да се откажат од својот суверенитет, а европскиот народ мора да учествува во креирањето на сопствен европски устав кој ќе ги дефинира формите на владеење и должностите на една нова супранационална власт. Она што навистина го издвојува Спинели од останатите федералисти е неговото инсистирање на политичката компонента која се фокусира на контролата на политичката моќ, транспарентноста и политичката партиципација, параметри кои едноставно се потиснати од економизмот и утилитаристичката филозофија која го комплементира таквиот економски вокабулар. Тој се залага за популистичка кампања, која ќе биде ставена во функција да обезбеди доволна поддршка од јавното мислење за создавање на федерален устав кој како крајна цел ќе биде изгласан од страна на директно избрано Европско конститутивно собрание. Спинели е крајно убеден дека создавањето на европската федерација

треба да биде реализирано од страна на граѓаните, а не од страна на нивните влади. И покрај тоа што ова становиште никогаш не било реализирано и е честопати карактеризирано како радикално и идеалистичко, сепак ваквиот теоретски став отвори една многу сериозна академска дебата околу самата суштина на Европската унија, пред сè нејзиниот демократски карактер и дефицит и нејзината врска со народните тенденции. Доколку се анализира теоретскиот дискурс на Спинели, уочлив е одреден степен на наивност во неговиот пристап кон остварувањето на крајната цел, пристап кој не е целосно објективен и се базира на сентименталност. Сепак и покрај тоа што неговите идеи не успеваат да ја придобијат популарната поддршка, Спинели извршува големо влијание врз супранационализацијата на Европската заедница и зајакнувањето на нејзините институции.

Страствено борејќи се за реализација на своите ставови, Спинели станува и активен дел од европската политика. Тој во 1970 е номиниран за член на Извршната комисија на Европската економска заедница задолжен за индустриска политика и на тоа место останува сè до 1976 кога поднесува оставка. Во 1979 год., се одржуваат првите непосредни избори за Европскиот парламент при што Спинели станува пратеник. Истовремено тој одржува серија на неформални средби познати како „Крокодилскиот клуб“ каде што вехементно се дебатира за супстанцијални и институционални реформи на Европската заедница. Во 1984 тој станува претседател на

институционалната комисија на Европскиот парламент. Оваа позиција ќе значи за Спинели втора шанса да го материјализира темелот на неговата политичка мисла - конституционализација на Европската унија под водство на Европскиот парламент: „ова ексклузивно право на Европскиот парламент, напишано но валидно бидејќи е засновано на цврст демократски обичај, мора одлучно да биде брањето од страна на парламентот против секој обид тоа да се пренесе на некои мудри луѓе, дипломати, министри или други. Доколку Европскиот парламент се откаже од ова право, доколку прифати дека неговата работа била само подготвителна, осудена да биде манипулирана од други, тој се редуцира себе си на ниво на нешто повеќе од дебатен клуб и спонтано се откажува од својот статус на претставник на граѓаните на Заедницата, т.е. ја негира самата цел поради која се одржуваат изборите. Многу гласови ќе се кренат против ова право на Европскиот парламент - во ова треба да бидеме сигурни - но треба да се разбере дека ова становиште не може да се напушти без да пропадне целата идеја за Унијата“<sup>3</sup>. Со огромно мнозинство (237 гласа за и 31 глас *против*), Европскиот парламент на 14 февруари 1984 ја одобрува нацрт верзијата на Договорот за воспоставување на Европската унија. И покрај тоа што оваа одлука не наоѓа одобрување од страна на државите-членки кои даваат поддршка на помалку амби-

<sup>3</sup> Spinelli, Altiero, *Speech given to the European University Institute of Florence*, 13th June 1983.

циозниот Единствен европски акт, сепак Европската унија ќе ја доживее својата инаугурација во Мастрихт 1992, шест години по смртта на Спинели. Тој во својот говор пред Европскиот парламент на 14 февруари 1984 ќе каже: „сега кога сме на крајот на едно поглавје и на почетокот на ново поглавје што најверојатно ќе биде завршено од страна на некој друг, осврнувајќи се на работата што се обидов да ја завршам

тука, морам да кажам дека доколку идеите што ги содржи овој текст не постоеле во главите на огромното мнозинство во овој парламент, јас никогаш немаше да успеам да ги ставам во него. Како Сократ, се ограничив себе си на уметноста на мајевтиката. Јас бев оној кој му помогна на парламентот да го роди ова дете. Сега мора да се потрудиме тоа да живее“<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Spinelli, Altiero. *Discorso al Parlamento europeo*, 14 febbraio 1984

### Abstract

Federalism with its cornerstones of dispersion of sovereignty, fragmentation of power and promoting culture of consent has always been under attack as a theory that will not be able to materialize its postulates in the European reality. However, this approach towards promotion of active citizenship and guarantees for local and regional autonomy offers a vision of a federal Europe that will offer opportunities for formalizing the relationships between nations and regions in manner that will secure the advantages of competition and emulation. Probably the most prominent visionary of a federal Europe based on fundamental democratic principles was the Italian federalist Altiero Spinelli. The text is predominantly focused on analysing his federalist theory and actions taken towards the realisation of his life long idea of a federal Europe. The text is also referring to Spinelli's political carrier and his contribution in the work of the European Parliament.

### Библиографија:

Spinelli, Altiero. „*Come ho tentato di diventare saggio - La goccia e la roccia*“, Società Editrice Il Mulino, 1987

Spinelli, Altiero. „*Il manifesto di Ventotene*“, Il Mulino (BF), 1991

Spinelli, Altiero.. „*Speech given to the European University Institute of Florence*“, 13th June 1983.

Spinelli, Altiero. „*Discorso al Parlamento europeo*“, 14 febbraio 1984

Ravera, Camilla . „*Diario di trent'anni, 1913-1943*“, Roma, Editori Riuniti, 1973



## Локалната политика во германските покраини

Улрих Клепман

АНДРЕАС, Кост и ХАНС-ГЕОРГ, Велинг  
 „Локалната политика во германските покраини  
 - вовед“, Вестдојчер Ферлаг, Визбаден, 2003

Наведената книга се занимава со разноликоста на уставни за локална самоуправа во 16. германски покраини и дава основен вовед во локалните управи во Германија. Секоја сојузна покраина е поединечно разгледана, а опишан е развојот сè до ден-денес. Притоа многу внимание е посветено на тоа - претставувањето на поединечните разлики да биде верно на деталите.

„Локалната политика е работа на покраините“, со овие шест зборови започнува книгата и уште од самиот почеток дава до знаење дека сојузната влада всушност нема никакво влијание на локалната политика. Владите на покраините или на републиките одредуваат кој систем на локална управа ќе го користат. Во германскиот устав, во германскиот основен закон, во член 28 се вели: „На општините мора да им биде загарантирано правото да ги регулираат сите надлежности во месната заедница на своја одговорност, во рамки на законите...“. Во истиот член, татковците на основниот закон го одредиле и едниот од суштинските составни делови на локалната управа: „Гаранцијата на самоуправа ги опфаќа основите на финансиската самоодговорност; во овие основи спаѓа и даночниот извор што се однесува на економи-



јата и им припаѓа на општините со даночната ставка<sup>1</sup>“. Уставот констатира дека општините може да ги согледаат нивните задачи само ако и финансиски се опремени за нив. Сојузот ја има законодавната големина за даноците, но во секој случај, општините имаат скромно соучество

<sup>1</sup> Hebesatz е фактор за пресметување на данокот на промет што секогв претпријатие во општината мора да го плати. Законот за наплатување на данокот на промет претставува сојузен закон, но сепак општините со овој фактор може самите да ја одредат неговата висина. Со тоа тие имаат можност со ниска стапка да привлечат нови претпријатија.

преку свои претставници во Сојузниот совет, во претставништвата на покраините во парламентот. Сојузниот совет мора да се согласи за сите закони што имаат влијание на покраините. Ова значи и обратно, дека Сојузот им гарантира на покраините и на општините дека ќе им препушти соодветен дел од неговите директни даночни приходи. Сегашното финансиско уредување претставува, во суштина, резултат на реформа, коешто ја доби оваа форма дури дваесет години по основањето на Сојузна Република Германија, во 1969 година. Со други зборови, Сојузот и покраините дваесет години се бореа за поделба на приходите од директните даноци. Оттогаш, даночните пари се распоредуваат на различни нивоа на државата според определен, со закон одреден клуч. Освен тоа, Сојузот ги обврзува покраините дел од нивните приходи да ги дадат на располагање на општините за извршување на посебно скапи задачи (на пр. изградба на улици) и за изградување меѓу сиромашните и богатите области.

Германија се дели на 16 сојузни покраини, од кои три се републики (Баварија, Тиринген и Заксен), три се градови (Берлин, Бремен и Хамбург), а останатите десет се вообичаени сојузни покраини. Сегашните околу 82 милиона жители живеат во 13.844 општини со различна големина. Додека во густо населената покраина Северна Рајна-Вестфалија има 18 милиони жители во 396 општини, во соседната покраина Рајнланд-Пфалц живеат 4,04 милиони луѓе во 2.306 општини. Во 39. најголеми градови во Германија (над 200.000 жители) живеат 24,4 % од населението.

Секоја сојузна покраина има сопствен устав за локална самоуправа. Притоа разликите може изразито да се истакнуваат и може различни примери да си конкурираат меѓусебно. Вкупно има четири типа:

- Јужногермански устав за локална самоуправа со доминантна позиција на советот (на пр. Баден-Виртемберг, Баварија);
- Устав за локална самоуправа со доминантна позиција на градоначалникот (на пр. Рајнланд-Пфалц, Заарланд, покраинските општини на Шлезвиг-Холштајн);
- Устав за локална самоуправа со доминантна позиција на магистратот (на пр. Хесен, градовите во Шлезвиг-Холштајн);
- Северногермански устав за локална самоуправа со доминантна позиција на советот (на пр. Нидерзаксен, Северна Рајна-Вестфалија).

*Јужногерманскиот устав за локална самоуправа со доминантна позиција на советот* се карактеризира со силна позиција на градоначалникот, којашто може да се прочита уште од неговите три главни компетенции. Тој е претседател на советот и на сите одбори со право на глас, тој е шеф на хиерархиската управа и претставник (како и правен застапник) на општината. Суштината е дека тој директно се бира. Оттука, тој секогаш може да настапи пред Советот, застапувајќи ја волјата на народот. Овој тип служеше како пример во креирањето на идните македонски општини.

*Северногерманскиот устав за локална самоуправа со доминантна позиција на советот* се карактеризира со силен совет и пропорционално слаб шеф на управата, кој во основа треба да биде само алатка

на советот. Советот го бира претседателот од својата средина, кој потоа е и градоначалник. Советот му го именува општинскиот директор на шефот на управата. За претставување на општината задолжен е градоначалникот, а за правно застапување општинскиот директор.

*Уставот за локална самоуправа со доминантна позиција на магистратот*, во Хесен или во Шлезвиг-Холштајн, е модел за поделена власт, каков што има во парламентарниот систем на Сојузната Република. Советниците ја застапуваат општината како претставници на народот, а магистратот, со градоначалникот на врвот, ја застапуваат градската власт.

Магистратот се состои од главни службеници и членови-волонтери, кои раководат со одделни области (на пр. финансии или градежништво). Градоначалникот е раководител на управата, но меѓу другите членови на магистратот, тој е само *primus inter pares* (= прв меѓу еднаквите). Со тоа, тој им е подреден на мнозинските одлуки на магистратот, кои треба да ги претстави нанадвор и да ги спроведе.

*Уставот за локална самоуправа со доминантна позиција на градоначалникот*, во Рајнланд-Пфалц и во Заарланд, е сличен со оној од јужногерманскиот устав за локална самоуправа со доминантна позиција на советот, но досега градоначалникот не беше биран директно од народот, туку од советот. Со воведувањето на директен избор на градоначалникот, разликата би била мала, но сепак има посебност: општините со над 15.000 жители имаат двајца потпретседатели на општината покрај градоначалникот.

Во *новите сојузни покраини* има посебни форми, кои се создадоа преку советниците од партнерските покраини на старите сојузни покраини по повторното обединување. Некои покраини како Заксен-Анхалт применуваа различни модели во првите години, сè до 1993 година, кога се одбра Јужногерманскиот устав за локална самоуправа со доминантна позиција на советот. Во суштина, источногерманските локални управи сè уште се базираат на општинскиот поредок на првата демократски избрана влада на ГДР, во април 1990 година. Со свеста на промената „ние сме народот“ се воведоа основните демократски елементи, како непосредно бирање на градоначалникот, граѓанско барање и граѓанско одлучување.

Задачите на општините во Германија се многу обемни, но и покрај различните уставни за локална самоуправа, се делат на четири области:

1. *Доброволни задачи*: нивното исполнување сосема е кај општината. Исклучиво општината одлучува дали сака да си дозволи музеј, театар, парк или сала за пливање и како ќе изгледаат овие објекти. Покраината не може да се меша тука, бидејќи нема право на тоа.

2. *Задолжителни задачи без пропис*, што задолжително мора да бидат перцепирани, без покраината да се меша во тоа “како” ќе биде исполнета задачата. Така на пример, општината мора да изгради училиште како носител на школството, ама како тоа ќе изгледа архитектонски е само нејзина работа.

3. *Задолжителни задачи со пропис*, што не само што мора да бидат спроведени, туку и чиишто начин на изведување е пропишан (на пр. социјална помош).

4. *Државни задачи* (само во дел од покраините). Овде општината дејствува како државен подорган (на пр. задачи за внатрешна безбедност, полиција).

Локалната самоуправа има голем простор за играње и покрај правните директиви од Сојузот и од покраината. Денес, во задачите на локалната политика спаѓаат претежно:

- *Поттикнувањето на претприемништвото*: тоа е важен извор на приход на општините поради данокот на промет, но и затоа што претприемништвото нуди работни места. Оттука, влијанието на претприемништвото е квази автоматско, т.е. нема потреба претпријатијата да молат самите за нешто, бидејќи локалната политика буквално им ги чита желбите од очи. Инфраструктурата може да се набљудува како последица од тоа. Општината мора да даде сè од себе за да остане

атрактивна како место за престој. Тука спаѓаат: понудата на доволно места во детските градинки, на спортски и рекреативни објекти, како и изградба на училишта, протерување од градежни области и нудење на место за живеење.

- *Политиката за странци и за интеграција*, која во меѓувреме стана една од најзначајните задачи.
- *Социјалната политика*, која во еден дел има значителна улога како локална задача, при што социјалната помош во помалите и во средните општини се презема од покраинскиот округ.

Демократијата живее од активното учество на граѓаните. Ова начело е - по многу заблуди и грешки на германската историја - во меѓувреме неспорно и изрично посакувано во Сојузна Република Германија. Локалната политика е политиката на граѓанинот за граѓанинот.

### Abstract

Local administration is a matter of the countries with this words the present book starts and makes quite clear that the federal government has not influence on. All local self government systems of all 16 German countries (called Länder) were described very precisely. In Germany are living 82 million people in 13.844 municipalities. Only 24,4% of the population can be counted in the 39 biggest cities. The systems of self government so different that e. g. in the country with the highest population density North Rhine Westphalia (18 million habitants) are only 396 municipalities, however the neighbour country Rhineland-Palatinate (4,04 million inhabitants) has 2.306 municipalities. Summed up briefly they can be classified in South German Counsellor Constitution (e. g. Baden-Württemberg, Bavaria), a Mayoral Constitution (e. g. Rhineland-Palatinate, Saarland), a Magisterial Constitution (e. g. Hesse) and the so called North German Counsellor Constitution (e. g. Lower Saxony, North Rhine Westphalia). Local administration has despite all legal restrictions of the federal government (but not right of an direct influence!) an enormous range for actions. Competition for new investments are today the greatest challenge. Local self government is politics of the citizen for the citizen.



# Европска повелба за локална самоуправа

## СОВЕТ НА ЕВРОПА ЕВРОПСКА ПОВЕЛБА ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Стразбур, 15.X.1985

### ПРЕАМБУЛА

Државите-членки на Советот на Европа, потписнички на оваа Повелба.

Оценувајќи дека цел на Советот на Европа е постигнување на потесно единство меѓу неговите членки заради сочувување и унапредување на идеалите и принципите кои се нивно заедничко наследство;

Оценувајќи дека еден од начините за остварување на таа цел е склучување на спогодби во административната област;

Оценувајќи дека локалните власти се една од главните основи на секој демократски систем;

Оценувајќи дека правото на граѓаните да учествуваат во управувањето со јавните работи е дел од демократските принципи што им се заеднички на сите држави-членки на Советот на Европа;

Уверени дека тоа право може најнепосредно да се остварува токму на локално ниво;

Уверени дека постоењето на локални власти со вистински надлежности ја чини администрацијата истовремено ефикасна и блиска до граѓанинот;

Свесни за фактот дека заштитата и развојот на локалната самоуправа во одделни земји на Европа претставуваат значаен придонес за изградбата на Европа заснована врз принципите на демократијата и децентрализацијата на власта;

Потврдувајќи дека тоа претпоставува постоење на локални власти кои ќе располагаат со демократски конституирани органи на одлучување кои ќе уживаат широка самостојност во однос на надлежностите, модалитетите за нивно извршување и средствата потребни за нивно спроведување,

Се согласија за следното:

### **Член 1**

Страните сметаат дека се обврзани со долунаведените членови на начин и во мера пропишани во членот 12 на оваа Повелба.

### **ДЕЛ I**

### **Член 2**

#### **Уставна и законска основа на локалната автономија**

Принципот на локалната самоуправа треба да биде признат во внатрешното законодавство и, доколку е можно, во Уставот.

### **Член 3**

#### **Концепт на локалната самоуправа**

1. Под локална самоуправа се подразбира правото и вистинската способност на локалните власти да пропишуваат и управуваат, во рамките на законите, на своја сопствена одговорност и во полза на своето население, со значаен дел од јавните работи.
2. Тоа право се врши преку совети или собранија, составени од членови избрани на слободно, тајно, рамноправно, непосредно и општо гласање, кои можат да располагаат со извршни органи одговорни пред нив. Со оваа одредба не се засега во правото на граѓаните да организираат собранија, референдуми или кој било друг вид непосредно учество на граѓаните кога тоа е дозволено со законот.

### **Член 4**

#### **Дострел на локалната самоуправа**

1. Основните надлежности на локалните власти се утврдени во Уставот или со закон. Сепак, оваа одредба не е пречка на локалните власти да им се дадат овластувања за посебни цели, согласно со законот.
2. Локалните власти, според законот, се овластени да ги спроведуваат своите иницијативи во врска со секое прашање што не е исклучено од нивната надлежност или дадено во надлежност на друг орган на власта.
3. Пожелно е вршењето на јавните овластувања, главно, да го спроведуваат органите кои им се најблиски на граѓаните. При овластувањето на друг орган мора да се води сметка за обемот и видот на задачата и барањата за ефикасност и економичност.
4. Надлежностите дадени на локалните власти, се разбира, треба да бидат целосни и исклучиви. Тие можат да бидат доведени во прашање или ограничени од друг централен или регионален орган на власта само врз основа на закон.
5. Во случај да им бидат пренесени овластувања од страна на централен или регионален орган на власта, локалните власти уживаат, колку што е можно повеќе, слобода во приспособувањето на нивната работа на локалните услови.
6. Локалните власти треба, колку што е можно, да бидат консултирани благовремено и на соодветен начин во текот на процесите на планирање и одлучување за сите прашања што непосредно ги засегаат.

### **Член 5**

#### **Заштита на територијалните граници на локалните власти**

За секоја промена на локалните територијални граници, заинтересираните локални власти треба да бидат претходно консултирани, евентуално по пат на референдум таму каде што тоа е дозволено со закон.

### **Член 6**

#### **Соодветни административни структури и средства за извршување на задачите на локалните власти**

1. Без да бидат повредени општите законски одредби, на локалните власти треба да им се овозможи самите да ги утврдат внатрешните административни структури со кои очекуваат да располагаат, со цел да ги приспособат на нивните специфични потреби за да овозможат ефикасно управување.
2. Статусот на персоналот на локалните власти треба да овозможи избор на висококвалитетен кадар заснован врз заслуги и компетентност; за таа цел, потребно е да се обезбедат соодветни можности за образование, наградување и перспективи за унапредување.

#### **Член 7**

##### **Услови за вршење на одговорностите на локално ниво**

1. Статусот на избраните локални претставници треба да обезбеди слободно извршување на нивните функции.
2. Тој треба да овозможи соодветен финансиски надоместок за трошоците што произлегуваат од вршењето на нивните функции, а во даден случај и финансиски надоместок на загубената добивка или награда за извршената работа и соодветно покривање на социјалната заштита.
3. Функциите и активностите што се неспови со функцијата на избран локален претставник може да бидат утврдени само со закон или со основните правни принципи.

#### **Член 8**

##### **Административна контрола на активностите на локалните власти**

1. Секоја административна контрола на локалните власти може да се врши само според утврдена форма и во случаи предвидени со Уставот или со закон.
2. Секоја административна контрола на активностите на локалните власти, се разбира, има единствена цел да го обезбеди почитувањето на законитоста и на уставните принципи. Сепак, административната контрола можат да ја вршат повисоките органи на власта кога се работи за целисходноста на задачите чие што спроведување им е отстапено на локалните власти.
3. Административната контрола на локалните власти треба да се врши на начин кој ќе обезбеди интервенцијата на органот на контролата да одговора на значењето на интересите што има намера да ги заштити.

#### **Член 9**

##### **Финансиски извори на локалните власти**

1. Локалните власти, во рамките на националната економска политика, при вршењето на своите надлежности, имаат право слободно да располагаат со доволно сопствени финансиски извори.
2. Финансиските извори на локалните власти треба да бидат соодветни на надлежностите предвидени со Уставот и законот.
3. Најмалку еден дел од финансиските извори на локалните власти треба да потекнува од локалните придонеси и даноци чии стапки, во границите на законот, имаат право да ги утврдуваат.
4. Финансиските системи врз кои се потпираат средствата со кои располагаат локалните власти треба да бидат доволно разновидни и променливи за да им овозможат колку што е можно повеќе да одговорат во практиката на реалното движење на трошоците за извршување на сите нивни задачи.
5. Заштитата на финансиски послабите локални власти наложува воведување на процедури за финансиско изедначување или на соодветни мерки за корекција на последиците од нееднаквата распределба на потенцијалните извори на финансирање како и на давачките што се на нивен товар. Таквите процедури или мерки не смеат да ја стеснат слободата на дејствување на локалните власти во нивниот домен на одговорност.
6. Локалните власти треба на соодветен начин да бидат консултирани за начините на кои ќе им бидат доделувани средствата.
7. Во рамките на можното, субвенциите што им се одобруваат на локалните власти не треба да се наменуваат за финансирање на посебни проекти. Одобрувањето субвенции не смее да биде на штета на основната слобода на локалните власти да ја утврдуваат политиката во областа на нивната сопствена надлежност.
8. За да ги финансираат своите инвестициони трошоци, на локалните власти треба, врз основа на законот, да им се овозможи пристап на домашниот пазар на капитал.

#### **Член 10**

##### **Право на здружување на локалните власти**

1. Локалните власти, во извршувањето на нивните задачи, имаат право да соработуваат и, во рамките на законот, да се здружуваат со други локални власти заради реализација на задачи од заеднички интерес.
2. Секоја држава е должна да го признае правото на локалните власти да пристапат кон некое здружение за заштита и унапредување на нивните заеднички интереси и правото да пристапат кон определено меѓународно здружение на локални власти.
3. Локалните власти можат, под услови утврдени со закон, да соработуваат со властите на други држави.

#### **Член 11**

##### **Законска заштита на локалните власти**

Локалните власти треба да располагаат со право на судска заштита за да го обезбедат слободното извршување на нивните задачи и почитувањето на принципите на локалната самоуправа наведени во Уставот или во домашното законодавство.

### **Д Е Л И I**

#### **Други одредби**

#### **Член 12**

##### **Обврски**

1. Секоја Страна се задолжува да се смета себе си за обврзана со најмалку дваесет ставови од дел И на Повелбата од кои најмалку десет се избрани од следните ставови:
  - член 2;
  - член 3, став 1 и 2;
  - член 4, став 1, 2 и 4;
  - член 5;
  - член 7, став 1;
  - член 8, став 2;
  - член 9, став 1, 2 и 3;
  - член 10, став 1;
  - член 11.
2. Секоја држава договорничка, во моментот на депонирањето на својот инструмент за ратификација, прифаќање или одобрување, го известува Генералниот секретар на Советот на Европа за ставовите избрани согласно одредбата од став 1 на овој член.
3. Секоја Страна може, во секој момент потоа, да го известува Генералниот секретар дека се смета за обврзана со секој друг став од оваа Повелба, што с' уште не го прифатила согласно одредбите од став 1 на овој член. Дополнителните обврски ќе се сметаат за составен дел на ратификацијата, прифаќањето или одобрувањето на Страната која го доставила известувањето и ќе го имаат истиот ефект почнувајќи од првиот ден на месецот по истекот на период од три месеци сметано од датумот на кој Генералниот секретар го примил известувањето.

#### **Член 13**

##### **Власти на кои се применува Повелбата**

Принципите на локална самоуправа што ги содржи оваа Повелба се применуваат на сите категории локални власти коишто постојат на територијата на Страната договорничка. Сепак, секоја Страна може, во моментот на депонирањето на својот инструмент за ратификација, прифаќање или одобрување, да ги наведе категориите

локални или регионални власти на кои има намера да го ограничи полето на примена или кои смета да ги исклучи од полето на примена на оваа Повелба. Таа, исто така, може, по пат на дополнително известување упатено до Генералниот секретар на Советот на Европа, во полето на примена на оваа Повелба да вклучи и други категории локални или регионални власти.

#### **Член 14**

##### **Информирање**

Секоја Страна му ги доставува на Генералниот секретар на Советот на Европа сите информации во врска со законските и други мерки што ги донела заради усогласување со одредбите на оваа Повелба.

#### **ДЕЛ III**

#### **Член 15**

##### **Потпишување, ратификација, стапување во сила**

1. Оваа Повелба е отворена за потпишување за државите-членки на Советот на Европа. Таа подлежи на ратификација, прифаќање или одобрување. Инструментите за ратификација, прифаќање или одобрување се депонираат кај Генералниот секретар на Советот на Европа.
2. Оваа Повелба стапува во сила првиот ден во месецот по истекот на период од три месеци сметано од датумот на кој четири држави-членки на Советот на Европа, врз основа на одредбите од претходниот став, ќе изразат согласност да бидат обврзани со Повелбата.
3. За секоја држава-членка која подоцна ќе изрази согласност да биде обврзана со Повелбата, истата ќе стапи во сила првиот ден во месецот по истекот на период од три месеци сметано од датумот на депонирањето на инструментот за ратификација, прифаќање или одобрување.

#### **Член 16**

##### **Територијална клаузула**

1. Секоја држава може, во моментот на потпишувањето или во моментот на депонирањето на својот инструмент за ратификација, прифаќање, одобрување или пристапување, да ги наведе територијата или териториите на кои оваа Повелба ќе се применува.
2. Секоја држава може, во секој друг момент потоа, со изјава доставена до Генералниот секретар на Советот на Европа, да ја прошири примената на оваа Повелба на секоја друга територија наведена во изјавата. Повелбата стапува во сила во однос на таа територија првиот ден од месецот по истекот на период од три месеци сметано од датумот на кој Генералниот секретар ја примил изјавата.
3. Секоја изјава дадена врз основа на двата претходни става може да биде повлечена, за секоја територија наведена во таа изјава, преку известување доставено до Генералниот секретар. Повлекувањето стапува во сила првиот ден од месецот по истекот на период од шест месеци сметано од датумот на кој Генералниот секретар го примил известувањето.

#### **Член 17**

##### **Откажување**

1. Ниту една Страна не може да ја откаже оваа Повелба пред истекот на период од пет години сметано од датумот на кој оваа Повелба стапила во сила за таа Страна. Генералниот секретар на Советот на Европа за тоа треба да биде известен шест месеци однапред. Тоа откажување не ја засега валидноста на Повелбата во однос на другите Страни, под услов нивниот број никогаш да не биде помал од четири.

2. Секоја Страна може, во согласност со одредбите наведени во претходниот став, да се откаже од секој став наведен во дел И од Повелбата што го прифатила, под услов бројот и категоријата на ставовите што ја обврзуваат таа Страна да останат во согласност со одредбите од член 12, став 1. Секоја Страна која, поради откажувањето од еден став, повеќе не ги почитува одредбите наведени во член 12, став 1, ќе се смета како да се откажала од самата Повелба.

**Член 18**  
**Нотификации**

Генералниот секретар на Советот на Европа ги известува државите-членки на Советот за:

- а. секое потпишување;
- б. депонирање на секој инструмент за ратификација, прифаќање или одобрување;
- в. секој датум на стапување во сила на оваа Повелба, согласно член 15;
- г. секоја нотификација примена врз основа на одредбите од член 12, став 2 и 3;
- д. секоја нотификација примена врз основа на одредбите од член 13;
- ѓ. секој друг акт, нотификација или соопштение во врска со оваа Повелба.

Врз основа на ова, долупотпишаните, прописно овластени за таа цел, ја потпишаа оваа Повелба.

Во Стразбур, на 15 октомври 1985, на француски и на англиски јазик, со тоа што обата текста се еднакво веродостојни, во еден единствен примерок кој ќе биде депониран во архивите на Советот на Европа. Генералниот секретар ќе им достави заверена копија од овој документ на сите држави-членки на Советот на Европа.

The official versions of this text are these published in English and French, the two languages having equal authority. This translation has no official status and is presented for information only.

Министерство за надворешни работи

**Abstract**

The European Charter of Local Self-Government was signed in Strasbourg on the 15<sup>th</sup> of October 1985 by the member States of the Council of Europe. It is consisted of a Preamble and eighteen articles and it concerns the importance of the safeguarding and reinforcement of local self-government in the different European countries as an important contribution to the construction of a Europe based on the principles of democracy and the decentralization of power.

## За авторите

**Ѓерѓи Л. Вурмо**, роден 1978 година, магистер по Евро-интеграции при Универзитетот во Болоња, аналитичар (ЕУ и Европски интеграции) при Албански институт за меѓународни студии – Тирана, Албанија.

**Иван Дамјановски**, роден 1979, истражувач и аналитичар за Институтот за демократија, солидарност и цивилно општество. Магистер по Евро-интеграции при Универзитетот во Болоња.

**Хорст Канитц**, стручен соработник во Одделот за локална самоуправа при Фондацијата „Конрад Аденауер“ во Берлин.

**Улрих Клепман**, роден 1968, дипломиран економист, официјален претставник на Фондацијата „Конрад Аденауер“ во Република Македонија.

**Ненад Марковиќ**, роден 1979, проект-менаџер и истражувач на Институтот за демократија, солидарност и цивилно општество. Магистер по демократија и човекови права во рамките на Европската регионална магистерска програма - Демократија и човекови права во Југоисточна Европа во организација на Универзитетот во Болоња и Универзитетот во Сараево.

**Владимир Мисев**, роден 1980 година дипломиран политиколог работи како проект-менаџер во Институтот за демократија, солидарност и цивилно општество.

**Д-р Горан Петревски**, роден на 1970 година, доцент по предметот банкарски менаџмент при Економскиот факултет во Скопје. Исто така, д-р Горан Петревски објавил поголем број трудови и учествувал на повеќе научни собири во Македонија и во странство.

**Гинтер Ринше**, роден 1930 година, почесен професор на Универзитетот во Минстер, бил пратеник во Сојузното собрание на СР Германија како и во Европскиот парламент, претседател на пратеничката група на Европската народна партија и претседател на Фондацијата „Конрад Аденауер“. Во моментот е член на претседателството на Фондацијата „Конрад Аденауер“.

**Гордана Силјановска Давкова**, родена 1953, професор по Уставно право, Политички системи, Современи политички системи и Локална самоуправа на Правниот факултет “Јустинијан I” во Скопје, член и заменик-претседавач на Телото на независни експерти за Европската повелба за локална самоуправа при Советот на Европа.

**Александар Спасеновски**, роден 1980 година, постдипломец по меѓународно право и меѓународна политика на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, демонстратор по Политички систем и по Современи политички систем на истиот факултет и стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“.

**Доц. д-р Рената Тренеска-Дескоска**, родена 1972, доц. д-р по уставно право и политички системи на Правниот факултет Јустинијан први, Скопје.

**Хорст Хеберлајн**, роден 1953 година, судија во Административен суд (Основен суд во кој се водат административни процеси) во Витцбург. Во моментот е раководител во Генералниот директорат Правда и внатрешни работи при ЕУ комисијата во Брисел.

**Проф. д-р Весна Шопар**, родена во Скопје, Раководител на Центарот за комуникација, медиуми и култура во Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“.