

DECENTRALIZIMI NË REPUBLIKËN E MAGEDONISË: **ВО** ЖАДАЛËСУАР ОСЕ I HARRUAR

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА**  
**РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА:**  
**ЗАБАВЕНА ИЛИ**  
**ЗАБОРАВЕНА**

DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA: **DELAYED OR FORGOTTEN**



ФОНДАЦИЈА  
ОПЕТИВНО  
ИНСТИТУТ  
МАКЕДОНИЈА  
МАКЕДОНИЈА





Децентрализацијата во  
Република Македонија:

**ЗАБАВЕНА  
ИЛИ  
ЗАБОРАВЕНА**

Влијанието на организациската поставеност,  
надлежностите на единиците на локалната самоуправа и  
политиките за рамномерен регионален развој

# Република Македонија – ЦЕНТРАЛИЗИРАНА (ФИСКАЛНА) ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Издава:

Фондација Институт отворено општество – Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, извршен директор

Уредници:

Фани Каранфилова Пановска, Ана Медарска, Кире Миловски

Автор:

Георги Христов, Јане Вртески – Центар за развој на локалната демократија

Превод и лектура:

Абакус

Ликовно-графичко обликување:

Бригада дизајн

Печат:

Бато и Дивајн

Тираж:

300 примероци

CIP – Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св.Климент Охридски“, Скопје

358.073.53 (497.7)

352 (497.7)

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА во Република Македонија забавена или заборавена : влијанието на организационата поставеност, надлежностите на ЕЛС и политиките за рамномерен регионален развој / (уредници Фани Каранфилова Пановска, Ана Медарска, Кире Миловски). - Скопје: Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2010. - 52 стр. / 15 см

Фусноти кон текстот. - Текст на мак., алб. и англ. јазик. - Содржи и: Decentralizimi në Reputblikën e Maqedonisë i ngadalësuar ose i harruar : ndikimi i vendosjes organizative, kompetencat e NJVL dhe politikat për zhvillim të barabartë rajona ; Decentralization in the Republic of Macedonia delayed or forgotten : effects of the organizational set-up, LSGU competences and policies on equal regional development

ISBN 078- 608- 218-074-8

а) Локална самоуправа - Финансирање -Македонија  
COBISS.MK -ID 85449482

## СОДРЖИНА

<b>РЕЗИМЕ</b>	<b>5</b>
<b>ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА: ЗАБАВЕНА ИЛИ ЗАБОРАВЕНА?</b>	<b>7</b>
<b>ДАЛИ Е ГРЕШКАТА ВО КРОЈАЧОТ И/ИЛИ ВО МАТЕРИЈАЛОТ?</b>	<b>8</b>
<b>НИС RHODUS, НИС SALTA! ОВДЕ РОДОС, ОВДЕ СКОКАЈ!</b>	<b>9</b>
<b>КОЈ Е НАДЛЕЖЕН?</b>	<b>10</b>
<b>САМО ЕДЕН ПАРТНЕР</b>	<b>11</b>
<b>ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ</b>	<b>14</b>
<b>КОНСУЛТИРАНИ И ПРЕПОРАЧАНИ ИЗВОРИ</b>	<b>16</b>

---

### ***Policy Brief***

*Ставовите, мислењата и препораките дадени во овој краток документ за јавни политики во најголем дел се базираат на мислењата изнесени од страна на учесниците на конференцијата „Децентрализацијата во Република Македонија – забавена или заборавена“, организирана од страна на Фондацијата Институт отворено општество - Македонија на 23 април 2010 година во Скопје, на цитираните документи, како и на мислењата на авторите.*

## РЕЗИМЕ

Овој документ аргументира за потребата од реафирмирање на позициите (гледистата) дека децентрализацијата треба да се забрза и да се стави во фокусот на агендата на централната, но и на локалната власт. Особено внимание се става на влијанието што го имаат: организациската поставеност на локалната самоуправа во Република Македонија, надлежностите на единиците на локалната самоуправа (во натамошниот текст: ЕЛС) и политиките за рамномерен регионален развој врз процесот на децентрализација, како и врз перцепцијата на граѓаните за тоа како функционира локалната самоуправа во нивното секојдневното живеење.

Неспорно е дека процесот на децентрализација доведе до зголемување на надлежностите на општините и до зголемување на ресурсите што им стојат на располагање на општините. Исто така, преовладува мислењето дека граѓаните се многу позадоволни од квалитетот и од брзината на услугите што сега ги добиваат од општините и од Град Скопје, отколку од квалитетот на услугите што ги добиваа од подрачните единици на министерствата пред почетокот на децентрализацијата.

Меѓутоа, денес сè повеќе се наметнува перцепцијата дека локалната власт ги губи белезите на власт и самостојност и сè повеќе се има впечаток дека таа е во функција на владините политики, а не во функција на граѓаните.

Пет години по почетокот на децентрализацијата, крајно време е да се започне со отворена дебата и да се преземат конкретни чекори за надминување на веќе идентификуваните пречки за нејзина ефективна и ефикасна имплементација, кои произлегуваат од организациската поставеност на локалната самоуправа во Република Македонија, од надлежностите на ЕЛС и политиките за рамномерен регионален развој.

Препорака е дека за успешна децентрализација е неопходен подеднакво одговорен однос на централната и на локалната власт. Тие се единствените актери кои на граѓаните треба да им дадат одговор на прашањето: **Дали децентрализацијата во Република Македонија е забавена или заборавена?**





## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА: ЗАБАВЕНА ИЛИ ЗАБОРАВЕНА?

Кога се зборува за децентрализацијата на власта, Република Македонија имаше традиција на локална самоуправа со големи надлежности и добра локална администрација, нешто кон што и сега се тежнее. Еден дел од граѓаните сè уште ги перципираат општините како општини воспоставени со Уставот на СРМ од 1974 година и сметаат дека сите подрачни единици на централната власт се управувани од градоначалниците, а има и такви кои сметаат дека градоначалниците се дел од централната власт (особено кога градоначалникот е дел од политичките партии кои ја формираат Владата). Затоа, сè уште има ситуации кога сите проблеми што ги имаат (и оние за кои се надлежни општините и оние за кои не се надлежни општините) ги адресираат до градоначалниците, односно до локалната самоуправа.

Децентрализацијата е потребна заради доброто на граѓаните на Република Македонија, за

подобрување на квалитетот на живеење, за демократизација на општеството, за одговорна, транспарентна и отчетна власт и, конечно, што е од голема важност за Република Македонија како мултиетничко општество, за подобрување и за одржување на стабилни меѓуетнички односи.

Во изминатите две децении беа испробани неколку модели за организирање на локалната власт. Неколкупати се прекројуваша општинските граници, се зголемуваше и се намалуваше бројот на општините, се зголемуваа надлежностите и финансиските ресурси. Од друга страна, ориентацијата на земјата кон Европската унија (ЕУ), нерамномерната развиеност меѓу Градот Скопје и неговите општини наспрема другите општини во земјата, нерамномерната развиеност меѓу другите општини и внатре во самите општини, водеше кон дефинирање на политиките за рамномерен регионален развој и кон формирање на осум плански региони.

Исполнувањето на обврските од Рамковниот договор и барањата за полноправно членство во ЕУ се дел од процесот на децентрализацијата.

Затоа, во својот Извештај за напредокот на Македонија во 2009 година<sup>1</sup>, Европската унија даде критички оценки за владините органи и тела, како најодговорни за спроведување на децентрализацијата на власта. Критичките оценки се состојат, пред сè, од следново: (1) Министерството за локална самоуправа недоволно го помага процесот на децентрализација; (2) Одделението за буџет на локалната самоуправа во Министерството за финансии нема доволен капацитет за да ја поддржи фискалната децентрализација, и (3) Меѓуресорсната работна група за спроведување на децентрализацијата не се сретнала цела година.<sup>2</sup> Исто така, во Поглавјето 22 од Извештајот (Регионална политика и координација на структурните инструменти<sup>3</sup>) е регистриран скромниот напредок што е направен во однос на рамномерниот регионален развој.

## **ДАЛИ Е ГРЕШКАТА ВО КРОЈАЧОТ И/ИЛИ ВО МАТЕРИЈАЛОТ?**

Интензитетот и динамиката на спроведувањето на децентрализацијата на власта во однос на изминатиот период очигледно се забавени. Во еден вака поставен систем на локалната власт, помалите општини тешко функционираат.

Територијалните реорганизации во Република Македонија неспорно доведоа до низа политички тензии, кои кулминираа со спроведувањето на

Референдумот за територијалната организација во 2004 година. Многу се дебатирале за бројот на општините и за нивните граници, а најчесто за бројот на руралните општини. Денес се актуелни две размислувања: од една страна, дека постојниот број општини е премногу голем, затоа што дел од руралните општини не можат да функционираат на долг рок, а од друга страна се размислувањата за тоа дека бројот на општините треба да се зголеми, со цел локалната самоуправа колку што може повеќе да им се приближи на граѓаните и да биде во функција на развојот, имајќи ги предвид големите разлики во развиеноста на урбаните и на руралните општини. Некои од слабостите на постојната организација на локалната самоуправа се:

- неусогласеност меѓу големината на општината и опфатот на надлежностите и финансиските, кадровските и другите капацитети за планирање и имплементација на надлежностите;
- огромни разлики меѓу општините од аспект на развиеноста, како и разликите меѓу урбаниот и руралниот дел во рамките на една општина;
- нефункционална распределба и паралелни надлежности меѓу Градот Скопје и општините во негов состав;
- едностепена локална самоуправа; и
- монотипни општини.

Со Законот за меѓуопштинска соработка од 2009 година, се сметаше дека ќе се создадат дополнителни можности за надминување на дел од гореспомнатите слабости. Проценка е дека влијанието на овој закон врз ефектите од имплементацијата на децентрализацијата ќе биде

<sup>1</sup> Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2009 година, SEC(2009) 1335, Брисел, 14.10.2009, достапен на [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/mk\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/mk_rapport_2009_en.pdf)

<sup>2</sup> Ibid, страна 10

<sup>3</sup> Ibid, страна 56

повеќе од скромно. Ова ќе биде уште поевидентно ако не се обезбедат соодветните финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка од страна на централната власт. Понатаму, во Законот за рамномерен регионален развој од 2007 година, општините видоа средство што ќе помогне да се интервенира во нерамномерната развиеност меѓу општините, но и внатре во самите општини. Меѓутоа, како што ќе биде презентирано подолу, и овие очекувања не се исполнуваат, барем не во онаа мера во којашто беше очекувано.

## **НИС RHODUS, НИС SALTA! ОВДЕ РОДОС, ОВДЕ СКОКАЈ!**

ЕАС се самостојни во извршувањето на своите надлежности, што произлегува од Уставот на Република Македонија и од Законот за локалната самоуправа, при што општините сами го одредуваат начинот на извршување на работите од локално значење и се одговорни за нивното извршување. Донесени се поголемиот број закони и подзаконски акти кои се неопходни за пренесување и извршување на пренесените надлежности, но фискалните аспекти на процесот на децентрализација и натаму остануваат значаен и комплексен предизвик. Може да се констатира дека обемот на пренесените надлежности не е усогласен со финансиските капацитети и потреби на единиците на локалната самоуправа.

Ова особено се однесува за надлежностите во социјалната сфера (културата, образованието, социјалната и противпожарната заштита), каде што не е доволно јасно дали се прави институционална децентрализација (според постојните институции)

или функционална децентрализација (според дефинираните надлежности). Со низа примери од разни области на надлежностите може да се потврди дека постојните политики се несоодветни и создаваат проблеми во имплементирањето на надлежностите, така што во практиката може да се слушне и терминот „формална децентрализација“.

Речиси е невозможно да се зборува за развојни иницијативи на локално ниво, кога управувањето со државното неизградено земјиште е сè уште централизирано. Затоа и постојат парадокси, како на пример оној со Градскиот трговски центар (на кој самото име му кажува што е), но титулар сопственик на Градскиот трговски центар е Република Македонија. Најверојатно поради ваквите anomalii, во речиси сите поранешни југословенски републики некогашниот општествен или државен капитал од титулар на корисничко право премина во општинска сопственост.

Во овој контекст, секако, треба да се спомене и начинот на избор на командирите на полициските станици, кој ја прави полицијата – ниту локална, ниту државна, создавајќи низа проблеми во функционирањето на системот за јавна безбедност.

Мрежата на основните и средните училишта е нерационална. Има општини во кои учениците учат во три смени, а од друга страна општини со вишок училишен простор. Преиспитувањето и рационализацијата на училишната мрежа, која во повеќе општини е неодржлива, е проблем со кој најверојатно допрва ќе се соочат општините во Република Македонија, како што беше случај и со општините во другите држави во транзиција.

Денес, од една страна, постојат размислувања и барања за зголемување на бројот на надлежностите на ЕЛС, а од друга страна, пак, има размислувања дека не се потребни нови надлежности, затоа што и постојните се само извор на долгови. Застапниците за зголемување на надлежностите на ЕЛС сметаат дека државните органи треба дополнително да се растоварат и да пренесат дел од недржавните функции на општините – како изворни или делегирани надлежности. Од друга страна, поборниците кои тврдат дека во моментот не се потребни нови надлежности сметаат дека треба малку да се подзапре, па централната и локалната власт прво да го расчистат она што се јавува како проблем со кој се соочуваат општините, односно она што им е дадено на управување целосно да профункционира, а дури потоа да се размислува за нов пристап. Нивно мислење е дека во спротивно општините ќе тонат во долгови, ќе бидат лош сервис за граѓаните, а критиките и натаму ќе останат и ќе се продлабочуваат.

### Кој е надлежен?

Градоначалникот на една општина од главниот град ја раскажа следнава епизода што се случила на средба со еден негов сограѓанин од општината, кој во исто време е и претседател на куќниот совет на една зграда во населбата **Мирни соседства**.

„Господинот дојде“ – ја започна сторијата градоначалникот – „носејќи лист на кој си напишал повеќе точки за коишто сака да разговара со мене како градоначалник“.

Еве дел од разговорот:

– Господине градоначалник, јас имам една куќа во населбата **Легални дивоградби**, која почнав да ја градам, и ме интересира до каде е со урбанистичкиот план. Сакам да извадам имотен лист за куќата, меѓутоа работата запна некаде, овде во општината.

– Господине, планот е направен, меѓутоа Владата го смени Законот и ние не можеме со урбанистички план да легализираме дивоградба. Значи, што беше до нас, работата е завршена. Застојот е во Министерството за транспорт и врски.

– Да, да, разбираам... Секое утро шетам покрај Вардар. Таму врие од моторциклисти и луѓе со запрежни возила. Нели треба Вие, како градоначалник, да реагирате во полицијата и да ги санкционирате тие луѓе. Нешто треба да се направи.

– Од кога сум дојден како градоначалник, командирот на полициската станица не стапнал во оваа канцеларија. Ниту се гледаме, ниту имаме каков било контакт, ниту пак јас имам каква било надлежност над него.

Граѓанинот се зачуди, но продолжи со разговорот:

– Ќерка ми е вработена во ОУ „**Мотивирани наставници**“, но сè уште нема решение за работа, ниту пак прима плата.

– Господине, јас чекам одобрение од министерот за образование, а тој пак го чека од министерот за финансии.

– Ама, како е тоа можно, да работи без пари, а да биде учител во училиште во кое образува 30 ученици.

Видно вознемирен граѓанинот продолжи:

- Имаме проблем во зградата каде што сум претседател на Кукниот совет. Еден бизнисмен сака да прави кафуле, меѓутоа станарите не се сложуваат бидејќи ќе им се наруши мирот.
- Јас немам таква надлежност, за тоа е надлежна Пазарната инспекција.
- Дали знаете дека во населбата има и други кафулиња кои платиле за две маси, а узурпирале цели тревници.
- За тоа се надлежни во „Паркови и зеленило“.

На крајот, мојот сограѓанин видно возбуден ми рече: „Сакате да кажете дека за сето ова Вие не сте надлежни?“ „Не“ - му одговорив – „не сум надлежен“. Неговата следна и гневна реакција беше: „Па што сте седнале овде со вратоврска, кога Вие за ништо не сте надлежни?!“

„Ми се изнавика, и тоа жестоко. Ете тоа е нашата локална самоуправа“ - ја заврши сторијата градоначалникот.

Вакви или слични епизоди, за жал, можат да се слушнат од повеќето градоначалници во државата. Примерот ја отсликува реалноста во функционирањето на градските општини, неkoordinираноста во имплементацијата на надлежностите меѓу централната и локалната власт, несамостојноста во носењето на одлуките од страна на општините и го отвора прашањето на координацијата на различните нивоа на власта во извршувањето на надлежностите.

## САМО ЕДЕН ПАРТНЕР

Законот за рамномерен регионален развој од 2007 година и регулативите во неколку други сектори ја сочинуваат основата на идниот развој на државата. Стратегијата за регионален развој на Република Македонија за периодот 2009–2019, од 2009 година, и Акциониот план за спроведување на Стратегијата за регионален развој за периодот 2010–2012, од оваа година, се првите документи што го сочинуваат планот за интервенции во поддршката на регионалниот развој<sup>4</sup>.

Имајќи го предвид пристапувањето на Република Македонија кон ЕУ, политиките за рамномерен регионален развој добиваат големо, ако не и пресудно значење за идниот развој на земјата во целина, се разбира доколку се има предвид дека најголемиот дел од средствата што ги пласираат европските фондови се пласираат токму за регионалните проекти<sup>5</sup>. Ова е значајно и поради

<sup>4</sup> Носители на политиката за регионален развој на регионите се: Владата на Република Македонија; Советот за рамномерен регионален развој на Република Македонија; Министерството за локална самоуправа и Советот за развој на соодветниот регион, а во планирањето на регионалниот развој и спроведувањето на планските документи за регионален развој учествуваат: Бирото за регионален развој; Центарот за развој на соодветниот регион и единиците на локалната самоуправа кои го сочинуваат регионот. Како оперативни тела се јавуваат Бирото за регионален развој (на централно ниво) и центрите за развој на планските региони (во регионите).

<sup>5</sup> За финансискиот период 2007–2013, 36% од вкупниот буџет на ЕУ се троши преку фондовите што се наменети за регионален развој.

сознанието дека на ниво на ЕУ нема регулатива<sup>6</sup> за локалната самоуправа, туку има политики за регионалниот развој. Децентрализацијата на власта и регионалниот развој не можат да се разгледуваат како одделни области, туку при креирањето на политиките мора да им се пристапува во пакет. Една студија<sup>7</sup> којашто беше објавена минатата година, а се однесува на државите од Европа, покажа дека не само кај државите-членки во ЕУ, туку и кај државите надвор од ЕУ, економскиот раст во просек е многу поголем во децентрализираните држави, отколку во помалку децентрализираните држави. Затоа, регионалниот развој, во контекст на Република Македонија, треба да добие посебно значење и приоритет. Сепак, и повторно за жал, и по три години од донесувањето на Законот за рамномерен регионален развој, неговата имплементација е повеќе од скромна, па оттаму не може да се зборува за неговите ефекти врз процесот на децентрализацијата. Повеќе може да се каже дека тоа е уште еден инструмент за оправдување на централизацијата.

Имено, за поттикнување на рамномерниот регионален развој од буџетот на РМ годишно треба да се издвојуваат средства во висина од најмалку 1% од БДП. Во Одлуката на Владата на РМ за определување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија за 2010 стои дека „спроведувањето на политиката за

рамномерен регионален развој“ е еден од приоритетите за 2010 година. Значи, ова е тоа на што обврзува Законот и што Владата си го поставила како приоритет. Но реалноста е сосема поинаква.

Имено, со буџетот на Република Македонија за 2009 година за поддршка на регионалниот развој беа планирани 4.568 милиони денари<sup>8</sup>, што претставува 1,15% од бруто-домашниот производ, а со ребалансот на буџетот овие средства се намалија на 3.769,64 милиони денари. Тоа се вкупните средства што се планирани за поддршка на проектите со регионална развојна компонента, планирани во одвоени програми и потпрограми во различни министерства, што значи дека се спроведуваат според нивните политики за поддршка на развојот. Од овие средства, само 7% или 263,58 милиони денари беа предвидени да се реализираат директно од страна на планските региони и општините, преку доставување предлог-проекти до Бирото за регионален развој. За другите 93% од средствата, кои беа „планирани за поддршка на проектите со регионална развојна компонента“ никаде нема објаснување **како** и **каде** се потрошени, а – уште повеќе – дали распределбата на овие средства била извршена според Одлуката за класификација на планските региони според степенот на развиеност за периодот 2008–2012! Ова уште повеќе добива на значење затоа што „Акциониот план за спроведување на Стратегијата за регионален

<sup>6</sup> Единствен правен акт е Европската повелба за локалната самоуправа, што Република Македонија ја потпиша во 1996, а која во 1997 г. стана составен дел на македонското законодавство.

<sup>7</sup> Од супсидијарност до успех: Влијанието на децентрализацијата врз економскиот развој, Assembly of European Regions (мај, 2009)

<sup>8</sup> Според намената, овие средства се делат на: 70% за финансирање на проекти за развој на планскиот регион, 20% за финансирање на проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и 10% за финансирање на проекти за развој на селата.

развој за периодот 2010–2012“ ги утврдува процедурите за спроведување на средствата наменети само за Министерството за локална самоуправа и Бирото за регионален развој, а не и за другите министерства. Тоа значи дека повторно **нема процедури** преку кои планските региони и општините ќе можат да учествуваат во спроведувањето на средствата што се алоцирани во линиските министерства.

Ситуацијата за 2010 година е уште поалармантна. Со буџетот на Република Македонија за 2010 година<sup>9</sup> се обезбедени средства во вкупен износ од 6.307,85 милиони денари, што претставува 1,53% од проценетиот бруто-домашен производ за 2010 година. Од овие средства, само **3,9% или 246 милиони денари** се предвидени да се реализираат на начин со кој планските региони и општините ќе можат да одлучуваат за трошењето на овие средства, преку доставување предлог-проекти до Бирото за регионален развој. Значи, во однос на 2009 година имаме уште поголемо намалување на средствата што ќе можат да ги трошат регионите и општините и, повторно, имаме план за **централизиран** регионален развој.

Во иста насока и на ист начин се планираат и вкупните индикативни средства во висина од 19.757,54 милиони денари за периодот 2010–2012 година, од кои само 1.045,94 милиони денари се планирани за реализација преку Министерството за локална самоуправа и Бирото

<sup>9</sup> Сите информации во врска со средствата кои се планирани за одделни министерства и одделни програми со измените на буџетот на Република Македонија за 2010 година, можат да се најдат и на веб-страницата на Министерството за финансии: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2010>

за регионален развој. Со оглед на фактот дека планските региони не се воспоставени само за планирање на регионалниот развој, туку и за **реализација** на мерките и инструментите за поттикнување на рамномерниот регионален развој, зачува фактот што на планските региони на располагање им стојат само скромни 4,8% од средствата. Според ова, воопшто не може да се зборува за почитување на начелото на **супсидијарност**, а планските региони и општините **не се надлежни** за планирањето, реализацијата, контролата и оценувањето на 95,2% од вкупните средства. Исто така, воопшто не е почитувано и начелото на **партнерство**, бидејќи нема партнерски однос ако средствата се спроведуваат 95,2% спрема 4,8% во корист на централната власт, т.е. како да постои **само еден партнер**.

И покрај ваквата состојба, советите на планските региони, центрите за регионален развој и општините со голем ентузијазам влегоа во регионалниот развој, што се гледа преку аплицирањето за проекти на повиците од Бирото за регионален развој за 2009 и 2010 година. Меѓутоа, првичната еуфорија спласна откако центрите за рамномерен регионален развој сè уште не ги добиле средствата за имплементација на проектите одобрени во 2009 година и затоа што е сè уште неизвесно кога и дали воопшто ќе ги добијат, а веќе се очекуваат резултатите од повикот на Бирото за развој во однос на проектите за 2010 година.

Капацитетите на институциите се недоволни – како на централно, регионално, така и на локално ниво. Исто така, сè уште не е воспоставен Информациониот систем за регионален развој. Имајќи предвид дека капацитетите на

институциите се најбитен фактор за обезбедување средства од ЕУ за имплементација на проекти, малку е веројатно дека Македонија ќе може да ги искористи средствата што ѝ се на располагање, а уште помалку дека ќе ѝ припадне дел од големиот колач на кохезиониот и на структурните фондови. За жал, иако ова беше јасно кажано и во последниот извештај на Европската комисија (ЕК), каде што институционалните капацитети за идното користење на средствата за регионален развој од ЕУ беа оценети со „на многу ниско ниво“, Владата сè уште не презема конкретни мерки за да ја подобри ситуацијата.

### **Заклучоци и препораки**

Овој документ аргументира дека процесот на децентрализација нема алтернатива, дека треба да се забрза и да се стави во фокусот на агендите на централната и на локалната власт.

Клучни прашања на кои треба да се дадат одговори се:

1. Како да се дизајнира организациската поставеност на локалната самоуправа во Република Македонија, за ЕЛС да можат да бидат ефективни и ефикасни?
2. Како да се обезбеди ефективно и ефикасно имплементирање на надлежностите од страна на ЕЛС и дали се потребни нови надлежности?
3. Како да се обезбедат начелата на партнерство и супсидијарност на политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој?

Генералната препорака би била:

Централната и локалната власт треба во целост да го применат начелото на **партнерство** и да ја преземат и споделат одговорноста за имплементација на децентрализацијата на локалната самоуправа во Република Македонија.

Со цел да се забрза децентрализацијата и таа да се стави во фокусот на централната и на локалната власт, за постојните 84 општини и Градот Скопје да бидат ефективни и ефикасни во давањето на услугите и во поддршката на локалниот и на регионалниот развој, се препорачува да се спроведе следново:

#### **I. Организациска поставеност**

1. Да се отвори јавна дебата за потребата од промена на организациската поставеност на ЕЛС, со партнерско учество на централната и на локалната власт, и притоа да се анализираат следниве можности:
  - a. да се напушти монотипниот вид општини и да се воведат политипен вид општини, со различни надлежности, кои ќе зависат од големината на општината, изградените капацитети и од моќта да се генерираат доволно приходи, или
  - b. да се преиспита можноста за воведување двостепена локална самоуправа, со трансформирање на планските региони од функционално територијалните единици во административно-политички региони на кои би им се пренеле надлежностите кои се сложени, скапи и тешки за малите



општини (на пример, средните училишта, центрите за социјална работа, ученичките домови, одржувањето на регионалните патишта, инспекцискиот надзор во повеќе области и некои посложени надлежности од заштитата на животната средина, регионалните и водоснабдителните системи, регионалните депонии, планирањето на просторот и сл.

2. Да се преиспита организацијата на Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, и да се намали неговата територија во рамките на урбаните граници.

## II. Надлежности

1. Да се обезбедат предуслови за ефективна и ефикасна имплементација на постојните надлежности.
2. Да се воведат како нови следниве надлежности:
  - Управување со неизграденото градежно земјиште, што е опфатено со урбанистичките планови (како и сопственост врз исто-то);
  - Управување со земјоделското земјиште, шумите, пасиштата, утрините, минералните суровини и термалните извори кои се од локално значење;
  - Социјална заштита на ранливите категории на населението;
  - Служби за итна медицинска помош, вклучително и примарна здравствена заштита (онаа што не е приватизирана);

- Установи од областа на културата кои се од локално значење, пред сè музеите, библиотеците, домовите на културата, театрите и друго;
- Одржување на јавниот ред и мир и регулирање и контрола на сообраќајот на локалните патишта и улици;
- Поголеми надлежности во областа на локалниот економски развој и донесувањето на урбанистичките планови; и
- Издавање изводи од матичните книги на родените, венчаните и умрените, лични карти, возачки и сообраќајни дозволи, како делегирани надлежности.

3. Задоволството на граѓанинот да биде основното мерило за имплементација на надлежностите, а преку тоа и за степенот на децентрализација во системот на локалната самоуправа во Република Македонија.

## III. Регионален развој

1. Целосно да се почитува Законот за рамномерен регионален развој и да им се овозможи на планските региони и на општините да доставуваат предлог - проекти на вкупниот износ на средствата распределени за планските региони од буџетот на Република Македонија, во согласност со Законот (минимум 1% од БДП).
2. Министерствата кои располагаат со финансиски средства за реализирање на регионални проекти од буџетот на Република Македонија, да изготват и да објават јасни

и транспарентни процедури според кои планските региони и општините ќе можат да учествуваат во спроведувањето на средствата за поттикнување на рамномерниот регионален развој.

3. Да се воспостави вертикална и хоризонтална координација во процесот на планирањето и имплементацијата на проектите со регионално значење.
4. Да се почитуваат и да се применуваат начелата на партнерство и супсидијарност.
5. Да се воспостави информациски систем за регионален развој.

Конечно, со правилно и координирано ставање во функција на сите потенцијали, локалната самоуправа може да биде клучниот двигател на севкупниот развој на државата и на благосостојбата на граѓаните. Затоа, итна е потребата овој потенцијал на локалната самоуправа што побргу да се стави во функција.

### **Консултирани и препорачани извори**

Стенографски белешки (2010), Конференција „Децентрализација во РМ – забавена или заборавена“, 23 април 2010 година, Скопје, во организација на Фондацијата Институт отворено општество - Македонија

Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој за периодот 2010–2012 (**Службен весник на РМ** број 62/10)





**Decentralizimi në  
Republikën e Maqedonisë:**

**I NGADALËSUAR  
OSE  
I HARRUAR**

Ndikimi i vendosjes organizative, kompetencat e  
Njësive të Vetëqeverisjes Lokale dhe politikat për  
zhvillim të barabartë rajona



## **PËRMBAJTJE**

<b>PËRMBLEDHJE</b>	<b>23</b>
<b>DECENTRALIZIMI: I NGADALËSUAR OSE I HARRUAR?</b>	<b>25</b>
<b>A ËSHTË GABIMI TEK RROBAQEPËSI DHE/ OSE MATERIALI?</b>	<b>26</b>
<b>HIC RHODUS, HIC SALTA! KËTU RODOS, KËTU KËRCE!</b>	<b>27</b>
<b>KUSH ËSHTË KOMPETENT?</b>	<b>28</b>
<b>VETËM NJË PARTNER</b>	<b>29</b>
<b>KONKLUZIONE DHE REKOMANDIME</b>	<b>32</b>
<b>BURIME TË KONSULTUARA DHE REKOMANDUARA</b>	<b>34</b>

---

### **Policy Brief**

*Qëndrimet, mendimet dhe rekomandimet e dhënë në këtë dokument të shkurtë për politika publike në pjesën më të madhe janë të bazuar në mendimet e shprehura prej pjesëmarrësve në konferencën “Decentralizimi në Republikën e Maqedonisë – i ngadalësuar ose i harruar”, në organizim të Fondacionit Institut Shoqëri e Hapur – Maqedoni, në Shkup më 23 prill 2010, dokumente të cituar si dhe mendimet e autorëve.*



## PËRMBLEDHJE

Ky dokument argumenton nevojën për riafirmimin e pozitive (qëndrimeve) që decentralizimi duhet të përshpejtohet dhe të vendoset në fokusin e agjendës së pushtetit qendror si dhe lokal. Vëmendje e posaçme vendoset mbi ndikimin që kanë: vendosja organizative e vetëqeverisjes lokale në Republikën e Maqedonisë, kompetencat e njësive të vetëqeverisjes lokale (në tekstin e mëturjshëm NJVL) dhe politikat për zhvillimin e barabartë rajonal mbi procesin e decentralizimit, si dhe mbi perceptimin e qytetarëve si funksionon vetëqeverisja lokale në jetën e tyre të përditshme.

Nuk dyshohet që procesi i decentralizimit shkaktoi rritje të kompetencave të komunave dhe rrite të resurseve të cilat kanë në dispozicion. Gjithashtu, mbisundon mendimi që shumë prej qytetarëve janë më të kënaqur prej cilësisë dhe shpejtësisë së shërbimeve të cilat fitohen prej komunave dhe qytetit të Shkupit, në krahasim me cilësinë e shërbimeve që fitonin prej njësive rajonale të ministrive para fillimit të decentralizimit.

Megjithatë sot, gjithnjë e më tepër imponohet perceptimi që pushteti lokal i humb shenjat e pushtetit dhe pavarësisë dhe merret përshtypje sikur të jetë në funksion të politikave qeveritare dhe jo në funksion të qytetarëve.

Ishte kohë e fundit, pas pesë viteve prej fillimit të decentralizimit, të fillohet me një debat të hapur dhe ecje konkrete për tejkalimin e pengesave vetëm më të identifikuar për implementimin efikas dhe efektiv të saj, të cilat dalin nga vendosja organizative e vetëqeverisjes lokale në Republikën e Maqedonisë, kompetencat e NJVL dhe politikat për zhvillim të barabartë rajonal.

Rekomandimi është që për një decentralizim të suksesshëm, marrëdhënie të barabartë përgjegjësie duhet të kanë edhe pushtetit qendror dhe lokal. Ata janë aktorët e vetëm të cilët duhet të japin përgjegjësi qytetarëve dhe të përgjigjen pyetjes – A është **decentralizimi** në Republikën e Maqedonisë **i ngadalësuar** ose **i harruar**?



## DECENTRALIZIMI: I NGADALËSUAR OSE I HARRUAR?

Kur bëhet fjalë për decentralizimin e pushtetit, Republika e Maqedonisë kishte traditë të vetëqeverisjes lokale me kompetenca të mëdha dhe administratë të mirë lokale, diçka për të cilën synohet madje edhe tani. Ende një pjesë e qytetarëve perceptojnë komunat sikur komuna të përcaktuara me Kushtetutën e RSM-së prej vitit 1974 dhe mendimi i tyre që të gjitha janë dega rajonale të pushtetit qendror dhe janë të drejtuara nga kryetarët e komunave ndërsa ka edhe për atyre të cilët mendojnë që kryetarët e komunave janë pjesë e pushtetit qendror (posaçërisht kur kryetari i komunës është pjesë e partive politike që formojnë qeverinë). Prandaj edhe ende ekzistojnë situata kur gjitha problemet të cilat i kanë (ata për të cilat komunat janë kompetente edhe ata të cilat nuk janë) i drejtojnë tek kryetarët e komunave, gjegjësisht, vetëqeverisjes lokale.

Decentralizimi është i nevojshëm për të mirën e qytetarëve të Republikës së Maqedonisë, për përmirësim të cilësisë së jetesës, për demokratizim të shoqërisë, për pushtet përgjegjës dhe transparent dhe në fund, është me rëndësi të madhe për Republikën e Maqedonisë si një shoqëri multi etnike, për përmirësimin dhe mirëmbajtjen e marrëdhënieve stabile ndëretnike.

Gjatë dy dekadave të fundit ishin provuar disa modele të organizimit të pushtetit lokal. Disa herë ishin thurur kufijtë e komunave, rriteshe dhe uleshe numri i komunave, rriteshe numri i kompetencave dhe rriteshin resurset financiare. Nga njëra anë, orientimi i shtetit drejt Bashkimit Evropian (BE), zhvillimi i pabarabartë i qytetit të Shkupit dhe komunat e saja në krahasim me komunat tjera të shtetit, zhvillimi i pabarabartë mes komunave tjera, zhvillimi i pabarabartë edhe vetë brenda komunave, shpinte drejt përcaktimit të politikave për zhvillim rajonal të pabarabartë dhe formim të tetë rajoneve planifikimi.

Plotësimi i obligimeve prej Marrëveshjes së Ohrit dhe plotësimi i kërkesave për anëtarësim të plotë në BE janë pjesë e procesit të decentralizimit. Prandaj, Bashkimi Evropian në Raportin e saj për avancimin e Maqedonisë për vitin 2009<sup>1</sup>, kishte vlerësim kritikues për organet qeveritare dhe trupa si më përgjegjëse për implementimin e decentralizimit të pushtetit. Vlerësimet kritike përbëhen, para së gjithash, prej këtyre në vijim: (1) Ministria për Vetëqeverisje Lokale nuk ndihmon mjaft procesin e decentralizimit, (2) Departamenti për Buxhet i Vetëqeverisjes Lokale në Ministrinë për Financa nuk ka kapacitet të mjaftueshëm për të mbështetur decentralizimin fiskal, dhe (3) Grupi i punës mes resorëve për implementimin e decentralizimit nuk është takuar tërë vitin<sup>2</sup>. Gjithashtu, në Kapitullin 22 të Raportit – politika rajonale dhe koordinimi i instrumenteve strukturale<sup>3</sup> – është regjistruar avancimi modest i cili është bërë në krahasim me zhvillimin e barabartë rajonal.

## **A ËSHTË GABIMI TEK RROBAQEPËSI DHE/ OSE MATERIALI?**

Intensiteti dhe dinamika e implementimit të decentralizimit të pushtetit në krahasim me periudhën e kaluar qartë është ngadalësuar. Në një sistem të pushtetit lokal të vendosur në këtë mënyrë, komunat më të vogla më vështirë funksionojnë.

Riorganizimet territoriale në Republikën e Maqe-

donisë qartë kanë sjellë një sërë tensionesh politike të cilat arritën kulmin me implementimin e Referendumit për organizim territorial në vitin 2004. Zhvillueshin debate të mëdha për numrin e komunave dhe kufijtë e tyre të cilat shpesh ishin për numrin e komunave rurale. Sot, mbisundojnë dy mendime: në njërin atë, që numri ekzistues i komunave është tepër i madhe sepse një pjesë e komunave rurale nuk mund të funksionojnë në kuptimin afatgjatë dhe në anën tjetër janë mendimet që numri i komunave duhet të jetë ende më i madh me qëllim të afrimit të vetëqeverisjes lokale më afër qytetarëve dhe në funksion të zhvillimit, duke marrë parasysh dallimet e mëdha zhvillimore mes komunave urbane dhe rurale. Disa prej dobësive të organizimit të vazhdueshëm të vetëqeverisjes lokale janë:

- mospërputhja e madhësisë së komunës me spektrin e kompetencave dhe kapaciteteve financiare, të kuadrove dhe tjera për planifikim dhe implementim të kompetencave;
- dallimet e mëdha në zhvillimin e komunave si dhe mes pjesës urbane dhe asaj rurale në sajë të një komune;
- shpërndarja jofunksionale dhe kompetencat paralele mes qytetit të Shkupit dhe komunat në përbërje të saj;
- vetëqeverisja lokale prej një shkalle, dhe
- komuna monotipike.

Me Ligjin për Bashkëpunim mes Komunave të vitit 2009, mendoheshë që do të krijohen mundësi plotësuese për tejkalimin e dobësive të përmendura më lartë. Vlerësimi është që ndikimi i këtij ligji mbi efektet e implementimit të decentralizimit do të jetë më

<sup>1</sup> Raporti i Komisionit Evropian për Avancimin e Republikës së Maqedonisë për vitin 2009, SEC(2009) 1335, Bruksel, 14.10.2009, i gatshëm edhe në [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/mk\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/mk_rapport_2009_en.pdf)

<sup>2</sup> Ibid, faqe 10

<sup>3</sup> Ibid, faqe 56

tepër se modeste. Kjo do të jetë më tepër e dukshme, nëse nuk sigurohen mjetet përkatëse financiare për inkurajimin e bashkëpunimit mes komunave nga ana e pushtetit qendror. Më tutje, në Ligjin për Zhvillim të Barabartë Rajonal të vitit 2007, komunat zbuluan një mënyrë e cila do të ndihmojë të intervenohet në zhvillimin e pabarabartë mes komunave, por edhe brenda vetë komunave. Megjithatë, siç do të prezantohet më poshtë, edhe këto shpresa nuk plotësohen, së paku jo në përmasën që ishte pritur.

## HIC RHODUS, HIC SALTA! KËTU RODOS, KËTU KËRCE!

NJVL-të gjatë ekzekutimit të kompetencave të tyre janë të pavarur, gjë që rrjedh prej Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë dhe Ligjit për Vetëqeverisje Lokale, gjatë së cilët komunat vetë do të caktojnë mënyrën e ekzekutimit të punëve me rëndësi lokale dhe do të jenë përgjegjëse për kryerjen e tyre. Janë sjellë një numër i ligjeve dhe nën-akteve ligjore të cilat janë të domosdoshme për transferimin dhe kryerjen e kompetencave të përcjella, por aspektet fiskale të procesit të decentralizimit edhe më tutje mbeten një sfidë e ndërlikuar dhe rëndësishëm. Mund të konstatohet që vëllimi i kompetencave të transferuara nuk është përputhur me kapacitetet financiare dhe nevojat e njësisë të vetëqeverisjes lokale.

Kjo posaçërisht ka të bëjë me kompetencat në sferën sociale (kulturë, arsim, mbrojtjen sociale dhe nga zjarri) ku nuk është mjaft qartë a bëhet fjalë për decentralizim institucional (sipas institucioneve ekzistuese) ose funksional (sipas kompetencave të përcaktuara). Një fakt tjetër që politikat ekzistuese janë të papërshtatshme dhe krijojnë probleme gjatë

implementimit të kompetenca mund të konfirmohet me një sërë shembujsh prej fushave të ndryshme të kompetencave, gjatë së cilave mund të dëgjohet edhe termi “decentralizim formal”.

Pothuaj se e pamundshme është të diskutohet për iniciativa zhvillimore në nivel lokal kur menaxhimi me tokën shtetërore ende është e centralizuar. Prandaj edhe ekzistojnë paradokse, si për shembull, Qendra Tregtare e Qytetit (emri tregon se çfarë është), ndërsa titullar pronar është Republika e Maqedonisë. Me siguri për shkak këtyre anomalive, gati në gjithë isha republikat jugosllave, kapitali shtetëror i atëherëshëm prej titullarit të së drejtës shfrytëzuese kaloi në pronësi komunale.

Pastaj, mënyra e zgjedhjes së krerëve të stacioneve policore, nuk e bënë policinë as lokale, as shtetërore, duke krijuar një sërë problemesh gjatë funksionimit të sistemit të sigurisë publike.

Rrjeti i shkollave fillore dhe të mesme është joracionial, ka komuna në të cilat nxënësit shkojnë në shkollë në tre ndërrime, ndërsa nga ana tjetër kemi komuna me vend të lirë nëpër shkollat. Rishqyrtimi dhe racionalizimi i rrjetit shkollor, e cila është e paqëndrueshme në shumë komuna, është problem i cili me siguri do të ballafaqohen së shpejti edhe komunat në Republikën e Maqedonisë, njësoj sikur duheshe të ballafaqohen edhe komunat në shtetet tjera në tranzicion.

Sot, nga njëra anë, ekzistojnë mendime dhe kërkesa për ngritje të numrit të kompetencave të NJVL-ve, ndërsa nga ana tjetër kemi mendime që nuk janë të nevojshme kompetenca të reja, sepse edhe këto ekzistueset janë burim i borxheve. Përfaqësuesit e palës për rritje të kompetencave të NJVL-ve mendojnë që organet shtetërore duhet plotësisht të shkunden

dhe një pjesë e funksioneve joshtetërore të transfereve komunave si kompetenca burimore ose të deleguara. Nga ana tjetër, luftëtarët që mendojnë se për momentin nuk janë të nevojshme kompetenca të reja, mendojnë që duhet të ngadalësohet pak, dhe njëherë pushteti qendror dhe lokal të zgjedhin atë që kanë për momentin komunitat si problem, gjegjësisht atë që ju është dhënë për të menaxhuar, të funksionojë tërësisht, dhe pastaj të fillohet të mendohet për qasje të re. Mendimi i tyre është që në të kundërtën komunitat do të thellohen me borxhe, do të jenë shërbim i keq për qytetarët ndërsa kritikant edhe më tutje do të mbeten dhe do të thellohen.

### Kush është kompetent?

Kryetari i një komune nga kryeqyteti kishte treguar episodin në vijim i cili ka ndodhur gjatë një takimi me bashkëqytetar nga komuna, i cili njëherë ka qenë edhe kryetar i këshillit shtëpiak të një ndërtese në lagjen **Mirni Sosedstva**.

- Zotëria erdhi – e filloi fjalimin e tij kryetari i komunës – i kishte shkruar disa pika për të cilat donte të diskutojë me mua si kryetar komune dhe filluam bisedën:
- Zoti Kryetar, unë kam një shtëpi në lagjen Legalni Divogradvi, kam filluar të ndërtojë dhe më intereson deri ku është puna me planin urbanistik. Dua që për shtëpinë time të nxjerr fletë pronësie, megjithatë puna ngeci diku, këtu në komunën.
- Zotëri, plani është hartuar, megjithatë Qeveria e ndryshoi Ligjin dhe nuk mund të legalizojmë ndërtime ilegale me planin urbanistik. Do të thotë, neve e kemi kryer punën tonë, ngeci në Ministrinë për Transport dhe Lidhje.

- Po, po, kuptoj...çdo mëngjes shëtis skaj Vardarit, megjithatë ka një turmë të motoçikletave dhe njerëz me qerre. A nuk duhet juve si kryetar komune, të reagoni në polici, ata njerëz të sanksionohen. Diçka duhet të bëhet.
- Kreu i stacionit policor, që prej kur unë kam ardhur në detyrë, nuk ka shkëlur këtë në këtë zyrë, nuk takohemi dhe nuk kemi asnjë kontakt dhe nuk kam asnjë lloj autoriteti mbi atë.

Qytetari çuditet, por vazhdon me bisedën:

- Vajza ime është e punësuar në shkollën fillore Motivirani Nastavnici, vendim për punë ende nuk ka dhe nuk merr fare rrogën.
- Shikoni, unë pres aprovim prej Ministrisë të Arsimit, ndërsa ai pret prej Ministrisë të Financave.
- Si është ajo e mundshme, të punojë pa të holla, dhe të jetë mësimdhënëse në të cilën mëson 30 nxënës.

Vetëm më i shqetësuar, qytetari vazhdon:

- Kemi problem në ndërtesën që unë jam kryetar i këshillit shtëpiak, një biznesmen donë të hapë një “kafeteri” megjithatë banorët nuk lejojnë sepse ajo shqetëson paqen dhe rehatinë.
- Unë nuk kam kompetenca të tilla, me atë meritë Inspektorati Tregtar.
- A dini që në lagjen ka edhe “kafeteri” tjera që kanë paguar për dy tavolina, ndërsa kanë zërruar vendet jeshile.

- Për atë kompetent janë “Parqe dhe Jeshili”.

Në fund, qytetari im shumë i shqetësuar më tha: **-A donë të thuash që për gjithë këtë ti nuk je kompetent? - Jo, u përgjigja unë - nuk jam kompetent.** Reaksioni i tij i radhës, me gjithë zemërim ishte: **- Përse atëherë ti je ulur me kravatë kur nuk je kompetent për asgjë?! Më bërtit shumë dhe u shfry në mua. Ja, ajo është vetëqeverisja jonë lokale - mbaroi përrallën kryetari i komunës.**

Episode të tilla ose të ngjashme, për fat të keq, mund të dëgjojen prej shumë kryetarëve të komunave brenda shtetit. Shembulli pasqyron realitetin e funksionimit të komunave qytetare, moskoordinimin e implementimit të kompetencave mes pushtetit qendror dhe lokal, pavarësia e vendimeve nga ana e komunave dhe parashtron çështjen e koordinimit me nivelet e ndryshme të pushtetit në ekzekutivin e kompetencave.

## VETËM NJË PARTNER

Ligji për Zhvillim të Barabartë prej vitit 2007, bashkë me rregulloren në disa sektorë përbëjnë bazën për zhvillimin e ardhshëm të shtetit. Strategjia për Zhvillim Rajonal në Republikën e Maqedonisë për periudhën 2009 - 2019, të vitit 2009 dhe Plani i Veprimit për implementimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal për periudhën 2010 - 2012 të këtij viti, janë dokumentet e para të cilat përbëjnë planin për intervenime në mbështetjen e zhvillimit rajonal<sup>4</sup>.

Duke marrë parasysh afrimin e Maqedonisë në BE, rëndësia e politikave për zhvillim rajonal marrin peshë më të madhe, por jo edhe vendimmarrëse për zhvillimin e shtetit në tërësi, nëse merret parasysh që pjesa më e madhe e mjeteve të cilat plasojnë fondet evropiane janë pikërisht për projekte rajonale<sup>5</sup>. Kjo gjithashtu është e rëndësishme edhe për faktin që në nivel të BE-së, për vetëqeverisjen lokale nuk ka rregullore<sup>6</sup>, ndërsa ajo që për të cilën ka politika

<sup>4</sup> Bartës të politikave për zhvillim rajonal të rajoneve: Qeveria e Republikës së Maqedonisë; Këshilli për Zhvillim të Barabartë i Republikës së Maqedonisë; Ministria për Vetëqeverisje Lokale dhe Këshilli për Zhvillim të Rajonit të Caktuar, ndërsa në planifikimin e zhvillimit rajonal dhe implementimin e dokumenteve strategjike për zhvillimin rajonal marrin pjesë: Byroja për Zhvillim Rajonal, Qendra për Zhvillim të Rajonit Përkatës dhe njësitë e vetëqeverisjes lokale të cilat përbëjnë rajonin. Si trupa operues paraqiten, në nivel qendror Byroja për Zhvillim Rajonal ndërsa në rajonet Qendrat për Zhvillim të Rajoneve Strategjike.

<sup>5</sup> Për periudhën financiare 2007-2013, 36% të buxhetit të përgjithshëm të BE-së harxhohet nëpërmjet fondeve që janë synuar për këtë zhvillim.

<sup>6</sup> Akti i vetëm juridik është Karta Evropiane për Vetëqeverisje Lokale, të cilën Republika e Maqedonisë ka firmosur në vitin 1996 dhe me atë në vitin 1997 u bë pjesë e legjislaturës maqedonase.

është zhvillimi rajonal. Decentralizimi i pushtetit dhe zhvillimi rajonal nuk mund të shqyrtohen sikur fusha të ndara, por gjatë krijimit të politikave duhet të qas-en bashkërisht. Një studim<sup>7</sup> i cili ishte shpallur vitin e kaluar, ndërsa ka të bëjë me shtetet e Evropës tregoi që jo vetëm tek shtetet anëtare të BE-së, por edhe shtetet jashtë BE-së, rritja ekonomike është mesatarisht më i lartë në shtetet e decentralizuara sesa tek ato më pak të decentralizuara. Prandaj, zhvillimi rajonal në kontekst të Republikës së Maqedonisë duhet të merr rëndësi të posaçme dhe prioritet. Megjithatë dhe sërish për fat të keq, implementimi i ligjit për zhvillim të barabartë rajonal edhe pas tre viteve pas miratimit të tij është shumë modest dhe me atë nuk mund të diskutohet për efektet e saja mbi procesin e decentralizimit. Mund të thuhet më tepër që është një instrument tjetër për arsyetimin e centralizimit.

Për nxitje të zhvillimit të barabartë rajonal prej Buxhetit të RM-së, në vit **duhet të** ndahen mjete në shumë prej së paku 1% të PBB. Në Vendimin e Qeverisë së RM-së për përcaktimin e prioriteteve strategjike të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë për vitin 2010 shkruan “Implementimi i politikave për zhvillim të barabartë rajonal” është një prej prioriteteve për 2010. Do të thotë, këtë e përcakton ligji dhe që ka vendosur sikur prioritet Qeveria. Por, realiteti është diçka tjetër.

Me buxhetin e Republikës së Maqedonisë për vitin 2009 ishin planifikuar 4.568 milionë denarë<sup>8</sup> për mbështetjen e zhvillimit rajonal që përfaqëson 1.15% të bruto prodhimit të brendshëm, ndërsa me rebalancin e buxhetit këto mjete ishin zvogëluar në 3.769.64 milionë denarë. Ato janë mjetet e përgjithshme të cilat janë planifikuar për mbështetjen e projekteve me komponentë të zhvillimit rajonal dhe janë planifikuar programe të ndara dhe nën-programe në ministri të ndryshme, që donë të thotë se janë duke implementuar sipas politikave të tyre për mbështetjen e zhvillimit. Prej këtyre mjeteve vetëm **7% ose 263.58** milionë denarë ishin parashikuar për të zbatuar drejtpërdrejt nga rajonet malore dhe komonat me anë të dorëzimit të propozim-projekteve deri tek Byroja për Zhvillim Rajonal. Për 93% tjera të mjeteve, të cilat ishin “planifikuar për mbështetjen e projekteve me komponentë të zhvillimit rajonal”, nuk ka sqarim si dhe ku janë shpenzuar dhe gjithashtu nëse shpërndarja e këtyre mjeteve është sipas “Vendimit për klasifikim të rajoneve malore sipas shkallës së zhvillimit për periudhën 2008-2012”. Kjo më tepër merr formën e saj sepse “Plani aksion për implementimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal për periudhën 2010-2012” përcakton procedurën për implementimin e mjeteve të cilat janë synuar vetëm për Ministrinë e Vetëqeverisja Lokale dhe Byronë për Zhvillim Rajonal, ndërsa jo për ministritë tjera. Ajo nënkupton që sërish **nuk ka procedura** me anë të së cilëve rajonet malore dhe komonat do të mund të marrin pjesë në zbatimin e mjeteve të cilat janë shpërndarë në ministritë përkatëse.

<sup>8</sup> Këto mjete sipas synimit ndahen: 70% për financim të projekteve për zhvillimin e rajoneve malore, 20% për financimin e projekteve për zhvillim të rajoneve me nevoja specifike zhvillimore dhe ndoshta 10% financim të projekteve në fshatra.

<sup>7</sup> Prej subsidiariteti në sukses: Ndikimi i decentralizimit mbi zhvillimin ekonomik, Assembly of European Regions (Maj, 2009)



Situata për vitin 2010 është më tepër alarmante. Me Buxhetin e Republikës së Maqedonisë për vitin 2010<sup>9</sup> janë siguruar mjete në shumë prej 6.307.85 milionë denarë, të cilët përfaqësojnë 1.53% të bruto prodhimit të brendshëm të vlerësuar për vitin 2010. Prej këtyre mjeteve vetëm **3.9% ose 246 milionë denarë** janë parashikuar për realizimin e mënyrave në të cilat rajonet malore dhe komunat do të mund të vendosim për shpenzimin e këtyre mjeteve duke dorëzuar propozim-projekte në byronë për zhvillim rajonal. Do të thotë, në krahasim me vitin 2009, kemi ulje më të madhe të mjeteve të cilat rajonet dhe komunat do të mund të harxhojnë dhe sërish kemi plani për zhvillim rajonal të **centralizuar**.

Në drejtimin e njëjtë dhe në mënyrën e njëjtë planifikohen edhe mjetet e përgjithshme indikativ në shumë prej 19.757.54 milionë denarë për periudhën 2010-2012, prej të cilave vetëm 1.045.94 milionë denarë janë të planifikuar për realizim nëpërmjet Ministrisë për Vetëqeverisje Lokale dhe Byrosë për Zhvillim Rajonal. Duke marrë parasysh faktin që rajonet malore nuk janë të vendosura vetëm për planifikim të zhvillimit rajonal por edhe për **realizim** të masave dhe instrumenteve për inkurajimin e zhvillimit të barabartë rajonal, çudi është fakti që vetëm 4.8% modest prej mjeteve janë në dispozicion për rajonet malore. Sipas kësaj, nuk mund fare të flitet për respektimin e parimit të **subsidiaritetit** dhe del që rajonet malore dhe komunat **nuk janë kompetent** për planifikimin, realizimin, kontrollin dhe vlerësimin

e 95.2% të mjeteve të përgjithshme. Gjithashtu, nuk është respektuar fare edhe parimi e **partneritet**, sepse nuk ka relacion partneriteti nëse mjetet zbatohen 95.2% ndaj 4.8% në dobi të pushtetit qendror, sikur të ekzistojë **vetëm një partner**.

Edhe për skaj gjendjes së tillë, këshillat e rajoneve malore, qendrat për zhvillim rajonal dhe komunat filluan me entuziazëm të madh zhvillimin rajonal, që është evidente sipas numrit të aplikimeve për projekte në thirrjet e Byrosë për Zhvillim Rajonal për vitin 2009 dhe 2010. Megjithatë, euforitë e para u shuan kur Qendrat për Zhvillim të Barabartë Rajonale ende nuk kanë marrë mjetet për implementimin e projekteve të aprovuara për vitin 2009 dhe nuk është e sigurt nëse do të marrin ndonjëherë, ndërsa vetëm më priten rezultatet prej thirrjes së Byrosë në lidhje me projektet për vitin 2010.

Kapacitetet e institucioneve nuk janë të mjaftueshme, si në nivelin qendror, atë rajonal, ashtu edhe në nivelin lokal. Gjithashtu, ende nuk është vendosur Sistemi Informativ për Zhvillim Rajonal. Duke marrë parasysh që kapacitetet e institucioneve janë faktori më kryesor për sigurimin e mjeteve prej BE-së për implementim të projekteve, vështirë që Maqedonia do të mund të shfrytëzojë mjetet të cilat ka tash në dispozicion dhe më pak fondeve për kohezion dhe strukturor. Për fat të keq, ndonëse kjo ishte qartë e theksuar edhe në raportin e fundit të Komisionit Evropian (KE), në të cilën kapacitetet institucionale për shfrytëzimin e ardhshëm të mjeteve për zhvillim rajonal të BE-së ishin vlerësuar që “janë në nivel shumë të ulët”, Qeveria ende nuk merr hapa konkrete për të përmirësuar situatën.

<sup>9</sup> Të gjitha informatat në lidhje me mjetet të cilat janë planifikuar për Ministri të caktuara dhe programe të caktuara me ndryshimet e Buxhetit të Republikës së Maqedonisë për vitin 2010, mund të gjenden në ueb faqen e Ministrisë së Financave: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2010>

## Konkluzione dhe rekomandime

Ky dokument argumenton që procesi i decentralizimit nuk ka alternativë, që duhet të përshpejtohet dhe të vendoset fokusi në agjendat e pushtetit qendror dhe lokal.

Pyetjet kryesore të cilat duhet të gjenden përgjigje janë:

1. Si të dizajnohet rregullimi organizativ i vetëqeverisjes lokale në Republikën e Maqedonisë, që të mund NJVL-të të jenë efektive dhe efikase?
2. Si të sigurohet implementim efektiv dhe efikas të kompetencave nga ana e NJVL dhe a janë të nevojshme kompetenca të reja?
3. Si të sigurohen parimet e partneritetit dhe subsidiaritetin e politikës për nxitje të zhvillimit të barabartë rajonal?

Rekomandimi i përgjithshëm do të ishte:

Pushteti qendror dhe lokal duhet tërësisht të aplikojnë parimin e **partneritetit** dhe të marrin dhe ndajnë përgjegjësinë për implementimin e decentralizimit të vetëqeverisjes lokale në Republikën e Maqedonisë.

Me qëllim që decentralizimi të shpejtohet dhe të vendoset në fokusin e pushtetit qendror dhe lokal, që 84 komunat ekzistuese dhe qyteti i Shkupit të jenë më efektive dhe efikase në dhënien e shërbimeve dhe në mbështetjen e zhvillimit rajonal dhe lokal, rekomandohet, në pjesën e:

## I. Rregullimit organizativ

1. Të hapet debat publik për nevojën e ndryshimit të rregullimit organizativ të NJVL, me pjesëmarrje partneriteti të pushtetit qendror dhe lokal dhe gjatë kësaj të analizohen mundësitë vijuese:
  - a. të braktiset lloji monotipik i komunave dhe të prezantohet lloji politipik i komunave, me kompetenca të ndryshme, ndërsa ata do të varen prej madhësisë së komunës, kapaciteteve të ndërtuara dhe fuqinë për të gjeneruar të ardhura të mjaftueshme, ose
  - b. të rishqyrtohet mundësia për prezantimin e vetëqeverisjes lokale dy shkallore me transformimin e rajoneve malore prej njësi territoriale funksionale në rajone politike administrative të cilat do të merrnin kompetencat që janë të ndërlikuara, të shtrenjta dhe të vështira për komunat e vogla, si dhe për shembull, shkollat e mesme, qendrat për punë sociale, konviktet studentore, mirëmbajtja e rrugë rajonale, vëzhgimin inspektues në shumë fusha si dhe disa kompetenca tjera të ndërlikuara të mbrojtjes së mjedisit jetësor, sistemeve rajonale dhe ekonomizim ur ujë, deponitë rajonale, planifikim hapësiror dhe tjera.
2. Të rishqyrtohet organizimi i qytetit të Shkupit, si njësi e posaçme e vetëqeverisjes lokale dhe të zvogëlohet territori i tij në sajë të kufijve urbane.

## II. Kompetencat

1. Të sigurohen parakushte për implementim efektiv dhe efikas të kompetencave ekzistuese.
2. Të prezantohen sikur të reja kompetencat vijuese:

- Menaxhimi me tokën ndërtimore të pandërruar, e cila në suaza të planeve urbanistike (si dhe pronësi);
  - Menaxhimi me tokën bujqësore, pyjet, kullotat, mineralet e papërpunuara dhe burimet termale të cilat kanë rëndësi lokale;
  - Mbrojtja sociale e kategorive të cenushme të popullatës;
  - Shërbimet për emergjencë mjekësore, përfshirë edhe mbrojtjen primare shëndetësore (ajo që nuk është privatizuar);
  - Institucionet nga sfera e kulturës me rëndësi lokale, para së gjithash – muzetë, libraritë, shtëpitë e kulturave, teatrot dhe tjera;
  - Mirëmbajtja e rendit dhe paqes publike dhe rregullimi dhe kontrolli i trafikut nëpër rrugë dhe rrugica lokale;
  - Kompetenca më të mëdha në fushën e zhvillimit lokal ekonomik dhe sjellja e planeve urbanistike; dhe
  - Dhënia e certifikatave prej librave amzë të lindurve, të martuarve dhe vdekurve, letërnjoftime, patentë shoferi dhe dokumente automjetesh si dhe kompetenca të deleguara.
3. Kënaqësia e qytetarit të jetë masë e themelore për implementimin e kompetencave dhe nëpërmjet kësaj edhe për nivelin e decentralizimit në sistemin e vetëqeverisjes lokale në Republikën e Maqedonisë.

### III. Zhvillimi rajonal

1. Tërësisht të respektohet Ligji për Zhvillim të Barabartë dhe të mundësohet rajoneve malore dhe komunave të propozojnë projekte për shumën e përgjithshme të mjeteve të shpërndara për rajonet malore prej Buxhetit të Republikës së Maqedonisë në përputhje me ligjin (minimum 1% prej PBB-së).
2. Ministrinë të cilat menaxhojnë mjetet financiare për realizimin e projekteve rajonale prej Buxhetit të Republikës së Maqedonisë, të përpilojnë dhe publikojnë procedura të qarta dhe transparente me të cilat rajonet malore dhe komunat mund të marrin pjesë në zbatimin e mjeteve për nxitje të zhvillimit të barabartë rajonal.
3. Të vendoset koordinim vertikal dhe horizontal në procesin e planifikimit dhe implementimit të projekteve me rëndësi rajonale.
4. Të respektohen dhe zbatohen parimet për **partnëritet dhe subsidiaritet**.
5. Të themelohet sistem informativ për zhvillim rajonal.

Përfundimisht, me vendosje të drejtë në funksion dhe koordinim të gjitha potencialeve të vetëqeverisjes lokale mund të jetë shtytësi kryesor i zhvillimit të përgjithshëm i shtetit dhe mirëqenien e qytetarëve. Prandaj, nevoja për këtë potencial të vetëqeverisjes lokale është urgjente dhe duhet sa më shpejt të vendoset në funksion

## Burime të konsultuara dhe rekomanduara

Shënime stenografike (2010) Konferenca “**Decentralizimi në RM – i ngadalësuar ose i harruar**”, 23 prill 2010, Shkup, në organizim të Fondacionit Institut Shoqëri e Hapur - Maqedoni

Plani i veprimit për implementimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal për periudhën 2010 - 2012 („Gazeta Zyrtare e RM-së” numër 62/10)





**Decentralization in  
the Republic of Macedonia**

**DELAYED  
OR  
FORGOTTEN**

Effects of the organizational set-up,  
local self - government units' competences and  
policies on equal regional development

November 2010





## **CONTENT**

<b>SUMMARY</b>	<b>41</b>
<b>DECENTRALIZATION: DELAYED OR FORGOTTEN?</b>	<b>43</b>
<b>WRONG TAILOR AND/OR MATERIAL?</b>	<b>44</b>
<b>HIC RHODUS, HIC SALTA! HERE IS RHODES, JUMP HERE!</b>	<b>45</b>
<b>WHO IS COMPETENT?</b>	<b>46</b>
<b>ONLY ONE PARTNER</b>	<b>47</b>
<b>CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS</b>	<b>49</b>
<b>CONSULTED AND RECOMMENDED REFERENCES</b>	<b>51</b>

---

### ***Policy Brief***

*The positions, opinions and recommendations presented in this policy brief are mostly based on the opinions presented by the participants in the Conference “Decentralization in the Republic of Macedonia – Delayed or Forgotten”, organized by the Foundation Open Society Institute – Macedonia in Skopje on 23 April 2010, quoted documents, as well as the authors’ opinions.*

## SUMMARY

The present document provides arguments in support of the need to reaffirm the positions (viewpoints) that decentralization process should be accelerated and in the focus of the agenda of the central, but also of the local government. Particular attention is paid to the effect of local government's organizational set-up in the Republic of Macedonia, the competences of local self-government units (hereinafter: LSGU) and the policies on equal regional development on the decentralization process, as well as on citizens' perception of the local government's operation in their everyday live.

Indisputable is the fact that decentralization resulted in increased municipal competences and resources made available to the municipalities. Dominant is also the opinion that citizens are more satisfied with the quality and speed of services they now receive from the municipalities and the City of Skopje compared to the quality of services received from the regional offices of the line ministries prior to the start of the decentralization process.

Nevertheless, today prevailing is the perception that the local government is losing its features of power and independence, and the impression is created that it is in the function of governmental policies, instead of servicing citizens' needs.

Five years after the start of decentralization, it is high time to engage in open debate and take specific steps aimed to overcome identified obstacles to effective and efficient implementation of decentralization, which are related to the local government's organizational set-up in the Republic of Macedonia, LSGU competences and the policies on equal regional development.

It is recommended that a successful decentralization necessitates equal responsibility from the central and local government. They are the single actors that need to answer the question – Is **decentralization** in Republic of Macedonia **delayed or forgotten?**



## DECENTRALIZATION: DELAYED OR FORGOTTEN?

As regards decentralization of governance, the Republic of Macedonia had a long tradition of local government with major competences and good local administration, something which it now aspires to achieve. Portion of the population still perceives municipalities in the same manner as when they were established under the Constitution of the Social Republic of Macedonia from 1974 and believe that all central government's regional offices are managed by the Mayors, whereas some believe that Mayors are part of central government (in particular in cases where the Mayor comes from the central government's ruling political party). Therefore, there are still situations when citizens address the Mayors, i.e., the local government with all their problems (both on matters falling within and beyond municipal competences).

Decentralization is needed for the wellbeing of citizens of the Republic of Macedonia, to improve

the quality of living, to enable democratization of the society and to create responsible, transparent and accountable government, and finally, what is most important for the Republic of Macedonia as a multiethnic society, to improve and maintain stable interethnic relations.

The last two decades saw the testing of several organization models for the local government. Municipal borders were tailored and re-tailored, the number of municipalities increased and decreased, and increased was also number of competences and the financial resources. On the other hand, the country's aspiration for European Union (EU) membership, the uneven development between the City of Skopje and its municipalities and other municipalities in the country, the uneven development among other municipalities and the uneven development within the municipalities resulted in the development of policies on equal regional development and the establishment of eight planning regions.

Fulfilment of commitments assumed under the Framework Agreement and fulfilment of the requirements for full-fledged EU membership are part of the decentralization process. Hence, the European Union in its 2009 Progress Report<sup>1</sup> for the Republic of Macedonia critically assessed the government authorities and bodies most responsible for the decentralization process. Critical assessments primarily include the following: (1) the Ministry of Local Self-Government is not facilitating the decentralization process sufficiently; (2) the local government budget unit in the Ministry of Finance lacks capacity to support fiscal decentralization; and (3) the inter-ministerial working group on implementation of decentralization did not meet for a year.<sup>2</sup> Also, Chapter 22 from the Report – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments<sup>3</sup> - acknowledged the limited progress made as regards the equal regional development.

### **WRONG TAILOR AND/OR MATERIAL?**

Compared to the previous period, the intensity and dynamics of decentralization implementation are obviously slowed. The current local government system makes it difficult for smaller municipalities to function.

Frequent territorial organization of LSGU in the Republic of Macedonia has indisputably led to a series of political tensions that culminated with the

implementation of the Referendum on the territorial organization in 2004. The number of municipalities and their borders were debated in length, especially the issue of the number of rural municipalities. Today there are two major considerations made: on one hand, the opinion that the existing number of municipalities is too high, given that some rural municipalities cannot function in the long run, and on the other hand, the opinion that the number of municipalities should be increased for the purpose of bringing the local government closer to the citizens and for development purposes, taking into consideration the major differences in development between urban and rural municipalities. Following is the summary of shortcomings identified in the current local government structure:

- discrepancy between the size of the municipality and the scope of competences and financial, human resource and other capacities for competences planning and implementation;
- major differences in the level of development among municipalities, and also between urban and rural settlement within one municipality;
- non-functional division of and overlapping competences between the City of Skopje and its municipalities;
- one-tier local government; and
- monotype municipalities.

It was thought that the 2009 Law on Inter-Municipal Cooperation would create additional possibilities to address some of the above mentioned weaknesses. It is estimated that the said law will have more than modest effects on the decentralization implementa-

<sup>1</sup> European Commission's 2009 Progress Report for the Republic of Macedonia, SEC(2009) 1335, Brussels, 14.10.2009, available at [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/mk\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/mk_rapport_2009_en.pdf)

<sup>2</sup> Ibid, page 10.

<sup>3</sup> Ibid, page 56.

tion. This will be more evident should the central government fail to provide the funds necessary to support the inter-municipal cooperation. Furthermore, the municipalities believed that the 2007 Law on Equal Regional Development will help them address the uneven development among municipalities, but also within the municipalities. Nevertheless, as given below, these expectations were to no avail, at least in terms of the extent anticipated.

### **HIC RHODUS, HIC SALTA! HERE IS RHODES, JUMP HERE!**

LSGU are independent in the performance of their competences, as stipulated in the Constitution of the Republic of Macedonia and the Law on Local Self-Government, meaning that municipalities are to determine the manner in which they will perform matters of local importance and will be responsible thereof. Majority of laws and by-laws necessary for transfer and performance of transferred competences have been adopted, but fiscal aspects of the decentralization process remain a significant and complex challenge. The conclusion is inferred that the scope of transferred competences does not correspond to the financial capacities and needs of local self-government units.

This is particularly true for the competences in the social field (culture, education, social and fire-fighting protection), where it is unclear which type of decentralization is pursued: institutional (according to the existing institutions) or functional (according to defined competences). Another evidence in support of the current policies' inadequacy and problems they create in relation to competences' performance are various examples from different fields of compe-

tences, where references are made to the term "formal decentralization".

It is nearly impossible to talk about local development initiatives in the absence of decentralized management with state non-constructed land. Such a situation creates contradictions such as, for example, the City Trade Centre (the name clearly indicates the function thereof), whose holder of entitlement is the Republic of Macedonia. Most probably, this type of oddities resulted in the fact that almost all Republics from the former Yugoslavia transferred the entitlement for the previously societal or state capital in the hands of the municipalities.

Moreover, the current manner of appointing chiefs of police stations makes the police neither local nor state, thereby creating problems in the functioning of the public safety system.

The network of primary and secondary schools is irrational; there are municipalities where students attend three school shifts and on the other hand there are municipalities with extra school facilities. Reconsideration and rationalization of the school network, which is unsustainable in most municipalities, is a problem that the municipalities in the Republic of Macedonia will likely face soon, as the municipalities in other transition states had to face.

Today, on one hand there are opinions and demands for increasing the number of LSGU competences, and on the other hand, there are opinions that there is no need for new competences, since the existing competences prove to be only source of debts. Those in favour of increasing LSGU competences believe that state authorities should be additionally unburdened and certain non-state functions to be transferred to

municipalities as incumbent or delegated competences. On the other hand, those who believe that new competences are not needed at the moment are also in favour of a temporary moratorium as regards the delegation of competences so that the central and local government can first address the current problems faced by the municipalities, i.e., to make sure that delegated tasks are fully operational before reconsidering possible new approaches. It is their opinion that on the contrary municipalities will sink in debts, will be a poor service for citizens, and criticism will continue and deepen.

### Who is competent?

The Mayor of a municipality which is part of the capital shared the following story from the meeting with his fellow citizen from the municipality, who at the same time is the president of the association of building residents in the settlement ***Peaceful Neighbourhoods***.

The gentleman came – the Mayor started his story- he had written down several points he wished to discuss with me as a Mayor, and we started our conversation:

- Mister Mayor, I have a house in the settlement Legal Illegal Buildings, whose construction started and I am interested to learn about the progress made in terms of the urban plan development and adoption. I would like to obtain the deed of title for the house, but the procedure came to a halt, here in the municipality.
- Mister, the plan is developed, but the Government amended the Law and therefore we cannot legalize illegal building by means of adopt-

ing urban plans. Thus, we did our share of the job; but your application was halted at the Ministry of Transport and Communications.

- Yes, of course, I understand... I stroll the banks of Vardar every morning, but continue to encounter many motorcyclists and horse-drawn vehicles. Should you, as a Mayor, report this to the police and sanction those people? Something has to be done.
- Ever since I took the office of a Mayor, the police chief has not set foot in this office, we do not meet and do not have contacts, moreover I have no jurisdiction in that regard.

The citizen is surprised, but continues the conversation:

- My daughter is employed in the primary school Motivated Teachers. She has not signed the employment contract and does not receive salary.
- Well, I am waiting for the approval from the Minister of Education, and he is waiting for the approval from the Minister of Finance.
- How is it possible for a person to work and not be paid, while being a teacher in a school and caring for the education of 30 students.

Evidently upset, the citizen continues:

- We have a problem in the building where I am the president of the association of building residents since a businessman wants to open a “café”, but the residents disagree as their peace would be disturbed.



- I do not have such competences; you should address this issue to the Market Inspectorate.
- Do you know that there are other “cafés“ in the settlement that have paid the fees to set up two tables, but have occupied entire lawns instead.
- That falls under the competences of the utility “Parks and Green Areas”.

Finally, evidently annoyed my fellow citizen said: - **Are you trying to say that you are not competent for any of these?** – No, I answered – **I am not competent.** His next angry respond was: - **Then why do you sit here wearing a tie, when you are not competent for anything?!** He yelled at me, furiously. **Now, that is our local self-government** – the Mayor finished his story.

Unfortunately, such and similar stories are shared by most Mayors throughout the state. The example depicts the reality as regards the operation of urban municipalities, the lack of coordination between the central and local government in implementing the competences, the non-independent decision-making by the municipalities and thereby raises the issue of coordination between different government levels in the performance of competences.

### ONLY ONE PARTNER

The Law on Equal Regional Development from 2007, together with the legislation in several other sectors, provides the basis for the future development in the state. The Strategy on Regional Development in the Republic of Macedonia for the period 2009 – 2019 and the 2010 Action Plan for Implementation of the

Strategy on Regional Development for the period 2010 – 2012 are the first documents that comprise the intervention plan aimed at promotion of regional development<sup>4</sup>.

Taking into consideration the Republic of Macedonia’s accession in the EU, policies on equal regional development gain greater, if not critical, importance for the future development of the country as a whole, as most funds from the European assistance are intended for and specifically target regional projects<sup>5</sup>. This is also significant due to the fact that there is no EU regulation on local government<sup>6</sup>, but there are EU policies on regional development. Decentralization of governance and regional development cannot be considered as separate areas, but policy making must consider them jointly. A study<sup>7</sup> targeting

- 4 Holders of the policy on equal regional development: the Government of the Republic of Macedonia; the Council for Equal Regional Development of the Republic of Macedonia; the Ministry of Local Self-Government and the region-specific Development Councils, while the following entities participate in regional development planning and implementation: the Bureau for Regional Development; the region-specific Development Centres, which is competent for all local self-government units that constitute the region. Operational bodies include: the Bureau for Regional Development as central level body and the region-specific Development Centres.
- 5 In the financial period 2007-2013, 36% from the total EU budget are spent through the Funds intended for regional development.
- 6 The single legal act is the European Charter of Local Self-Government, which was signed by the Republic of Macedonia in 1996 and in 1997 became an integral part of the Macedonian legislation.
- 7 From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralization on Economic Growth, Assembly of European Regions (May, 2009).

European states, published last year, showed that the economic growth in average is much higher in decentralized states than in less decentralized, both in the EU member-states and states outside the EU. Therefore, regional development in the Republic of Macedonia should be given particular importance and priority. Nevertheless, three years after its adoption, the implementation of the Law on Equal Regional Development is, unfortunately, less than modest and hence its effects on the decentralization process cannot be felt. On the contrary, it might be said that it is yet another instrument deployed to justify the centralization.

Notably, on annual level at least 1% of GDP **should** be allocated from the Budget of the Republic of Macedonia for the purpose of encouraging equal regional development. The Decision of the Government of the Republic of Macedonia that determines the strategic priorities of the Government of the Republic of Macedonia for 2010 reads that “Implementation of the policy on equal regional development” is one of the priorities in 2010. This means that regional development is stipulated by Law and was set as a priority of the Government. Nevertheless, the reality is entirely different.

Namely, the 2009 Budget of the Republic of Macedonia allocated 4,568 million MKD<sup>8</sup> to support regional development, which account for 1.15% of the Gross Domestic Product (GDP), while the budget adjustment reduced these funds to 3,769.64 million

MKD. They account for the total funds allocated to support projects with regional development component and were included under separate accounts and subaccounts of relevant line ministries, meaning that they are implemented in line with their policies on development promotion. Only 7% or 263.58 million MKD of these funds were allocated for direct implementation by planning regions and municipalities and were disbursed by the Bureau for Regional Development on the basis of submitted project-proposals. No explanation was provided in regard to manner and location where the remaining 93% of funds “planned as support for regional development projects” were spent. It is also unknown whether these funds were allocated in compliance with the “Decision on the classification of planning regions according to the level of development for the period 2008-2012”. This becomes more worrying as the “Action Plan on Implementing the Strategy for Regional Development for the period 2010 – 2012” sets forth the implementing procedures for funds allocated only to the Ministry of Local Self-Government and the Bureau for Regional Development, but not for the other line ministries. This means that again there are **no procedures** for the planning regions and municipalities to participate in the implementation of funds allocated to the line ministries.

The situation in 2010 is more alarming. The 2010 Budget of the Republic of Macedonia<sup>9</sup> allocates funds in a total amount of 6,307.85 million MKD, which account for 1.53% of the projected GDP for

---

<sup>8</sup> According to their purpose, these funds are divided as follows: 70% for funding planning region’s development projects, 20% for funding projects for development of areas with specific developmental needs, and 10% for funding rural development projects.

---

<sup>9</sup> All information related to funds allocated to separate ministries and accounts, as well as the adjustment to the 2010 Budget of the Republic of Macedonia, are available on the website of the Ministry of Finance: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2010>

2010. Only **3.9%** or **246 million MKD** thereof are to be implemented in a manner where planning regions and municipalities can take decisions on spending these funds by submitting project-proposals to the Bureau for Regional Development. Thus, compared to 2009 figures, the funds allocated to regions and municipalities were decreased, which implies a plan for **centralized** regional development.

The same approach was applied to the planning of total indicative funds in the amount of 19,757.54 million MKD for the period 2010-2012, where only 1,045.94 million MKD thereof are to be implemented by the Ministry of Local Self-Government and the Bureau for Regional Development. Given the fact that the planning regions were not established only for the purposes of regional development planning, but also **implementation** of measures and instruments aimed to encourage equal regional development, surprising is the fact that only 4.8% of these funds are made available to the planning regions. Accordingly, the principle of **subsidiarity** was not applied and the conclusion is inferred that planning regions and municipalities **are not competent** for planning, implementation, supervision and evaluation of 95.2% of total funds available. Moreover, the principle of **partnership** was not respected, as there is no partnership relation if funds are implemented according to the ratio 95.2%:4.8% in favour of the central government, i.e., as if there is **only one partner**.

Despite such situation, the planning regions' councils, the centres for regional development and municipalities embraced the regional development with great enthusiasm, which is obvious from the project applications they submitted to the Bureau for Regional Development in 2009 and 2010. Neverthe-

less, the initial euphoria faded since the centres for equal regional development have still not received the funds for implementing the projects approved in 2009 and it remains uncertain when and whether they will receive them, while in the meantime decisions on project approval for the 2010 call for projects published by the Bureau of Regional Development are pending.

Institutional capacity is insufficient on central and regional, but also on local level. The Regional Development Information System is not established. Having in mind that capacities of institutions are the most important factor for securing EU funds for project implementation, it is unlikely that Macedonia can absorb the funds made available at the moment, let alone take a piece from the big cake of the Cohesion and Structural Funds. Unfortunately, although this was clearly indicated in the last European Commission's Progress Report, where the institutional capacity for future use of EU funds for regional development was assessed as "not yet sufficient", the Government fails to take specific measures to improve the situation.

## Conclusions and recommendations

The present document argues that there is no alternative to the decentralization process, thus the need to accelerate it and put it in the focus of local and central government's agenda.

Key issues to be addressed include:

1. How to design the local government's organizational set-up in the Republic of Macedonia in order to make LSGU effective and efficient?
2. How can LSGU provide effective and efficient

implementation of their competences and are new competences needed?

3. How can the principles of partnership and subsidiarity be secured in order to encourage equal regional development?

General recommendation is:

Central and local government should fully apply the principle of **partnership** and assume and share the responsibility for the implementation of the decentralization process in the Republic of Macedonia.

For the purpose of accelerating the decentralization process and putting it in the focus of the central and local government, and in order to make the existing 84 municipalities and the City of Skopje effective and efficient in their service provision and support for local and regional development, the following recommendations are made:

### **I. Organizational set-up**

1. To open a public debate on the need to change LSGU organizational set-up as a partnership endeavour of the central and local government, and to analyse the following possibilities:
  - a. to abandon the concept of monotype municipalities and introduce polytype municipalities, with different competences, depending on the municipality's size, capacity and ability to generate sufficient revenue; or
  - b. to reconsider the possibility to introduce two-tier local government by transformation of planning regions from functional territorial units into administrative politi-

cal regions which would have competences that are complex, expensive, and hard to be handled by smaller municipalities, such as, for example, secondary schools, social work centres, student dormitories, maintenance of regional roads, inspection supervision in various areas, and certain more complex competences in the field of environmental protection, regional and water supply systems, regional landfills, spatial planning and like.

2. To reconsider the organization of the City of Skopje, as a separate local self-government unit, and reduce its territory within urban borders.

### **II. Competences**

1. To secure the preconditions for effective and efficient implementation of existing competences.
2. To introduce the following new competences:
  - Management of non-constructed land covered by urban plans (and transfer the tenure to local level);
  - Management of agricultural land, forests, pastures, lawns, mineral raw materials and thermal springs of local importance;
  - Social protection of vulnerable groups;
  - Emergency medical services, including primary health protection (the one which is not privatized);
  - Cultural institutions of local importance, in particular museums, libraries, culture centres, theatres, etc.;

- Maintenance of public order, traffic regulation and control on local roads and streets;
  - Greater competences in the field of local economic development and adoption of urban plans; and
  - Issuance of birth, marriage and death certificates from the General Records, identification cards, driving and traffic licenses, as delegated competences.
3. Citizens' satisfaction should be the basic indicator of the implementation of competences, and thereby of the decentralization level in the Republic of Macedonia.

### III. Regional development

1. To fully adhere to the Law on Equal Regional Development and enable the planning regions and municipalities to submit project-proposals for the total amount of funds allocated for the planning regions from the Budget of the Republic of Macedonia, in compliance with the law (minimum 1% of GDP).
2. The line ministries, which dispose with funds allocated from the Budget of the Republic of Macedonia and intended for regional projects, to develop and publish clear and transparent procedures on the participation of planning regions and municipalities in the implementation of funds intended to stimulate equal regional development.
3. To establish vertical and horizontal coordination in the process of planning and implementing projects of regional importance.

4. To adhere to and apply the principles of partnership and subsidiarity.
5. To establish the Regional Development Information System.

Finally, by means of proper and coordinated use of all potentials, the local government can become the key driving force of the overall state development and wellbeing of citizens. Therefore, urgent is the need to put the local self-government's potential in use as soon as possible.

## Consulted and recommended references

Stenograph notes (2010), Conference “**Decentralization in the Republic of Macedonia – Delayed or Forgotten**“, 23 April 2010, Skopje, organized by the Foundation Open Society Institute – Macedonia

Action Plan on the Implementation of the Strategy for Regional Development for the period 2010 - 2012 (“Official Gazette of the Republic of Macedonia” no. 62/10