

Антикорупциска анализа на легислативата од областа на локалната самоуправа

Скопје, 2026 год

Имплементирано од:



„Заедници со интегритет“ е проект во Северна Македонија, финансиран од владите на Швајцарија и Шведска и спроведен од НДИ“

Автори:

Дарко Аврамовски, Коалиција „Сите за правично судење“

Лејла Тутиќ, Коалиција „Сите за правично судење“

„Оваа анализа е подготвена за потребите и во соработка со Државната комисија за спречување на корупција. Содржините на публикацијата се одговорност на авторите и на ниту еден начин не ги одразуваат погледите на Државната комисија за спречување на корупција.“

Оваа публикација е изработена во рамките на проектот „Заедници со интегритет“, поддржан од амбасадите на Шведска и Швајцарија во Северна Македонија и имплементиран од Националниот демократски институт (НДИ). Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на авторот и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува ставовите на проектот, донаторите или имплементаторот. Шведска и Швајцарија не мора нужно да ги делат ставовите изразени во овој материјал.

Имплементирано од:

Вовед

Со потпишувањето на Охридскиот рамковен договор во август 2001 година, започна и процесот на децентрализација на власта, како клучен чекор во насока на стабилизирање на државата и подобрување на квалитетот на јавната управа. Овој процес се институционализираше со донесувањето на Законот за локална самоуправа во 2002 година, со кој се поставија темелите за пренос на значајни надлежности од централната кон локалната власт. Во 2004 година, дополнително беа донесени уставни измени и Законот за територијална организација, со кој Република Северна Македонија беше административно организирана во 80 општини и Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. И покрај повеќе од две децении од започнувањето на овој процес, општините и натаму остануваат значително зависни од централната власт, како институционално така и финансиски. Истовремено, голем дел од локалните самоуправи и понатаму се соочуваат со предизвици во разбирањето и практикувањето на нивната улога како носители на јавна власт во интерес на граѓаните.

Корупцијата во Северна Македонија не е ограничена само на високите ешалони на централната власт. Напротив, таа е подеднакво присутна и на локално ниво, каде што слабата институционална поставеност, ниската транспарентност и ограничената контрола создаваат сериозни ризици од злоупотреба на функцијата. Во контекст на мала држава со ограничени ресурси и социјална поврзаност меѓу носителите на јавни функции и граѓаните, ваквите ризици се особено изразени. Истражувањата и анкетите укажуваат дека граѓаните не само што се сомневаат во корупција и тргување со влијание во рамките на судството, Владата и Собранието, туку имаат и значителни сомнежи за работењето на локалната самоуправа. Овие сомнежи се однесуваат како на хоризонтално ниво, односите меѓу општинските органи и граѓаните, така и на вертикално ниво, во релациите меѓу локалната и централната власт, особено во процесот на носење одлуки и реализација на јавни политики.

Највидливиот и најзагрижувачки облик на корупција на локално ниво се манифестира во доменот на урбанизмот и градежништвото. Нетранспарентните постапки за донесување детални урбанистички планови, индицираат можни коруптивни влијанија и создаваат простор за сомнеж во одлуките на локалните функционери. Во отсуство на соодветни механизми на надзор и отчетност, ваквите практики оставаат длабоки последици врз правната сигурност, интегритетот на институциите и довербата на граѓаните.

Имплементирано од:

Во справувањето со овие предизвици, клучна улога има законодавната власт. Преку процесот на донесување на закони кои ја регулираат локалната самоуправа и поврзаните области (особено урбанизмот, јавните набавки и управувањето со јавни добра), Собранието има можност не само да унапредува функционалноста на системот, туку и превентивно да делува врз ризиците од корупција. Антикорупциската проверка на легислативата претставува суштинска алатка во овој процес. Таа овозможува систематска анализа на законите и подзаконските акти со цел да се идентификуваат одредби кои можат да создадат простор за корупција, непотизам, клиентелизам или други злоупотреби. Преку ваквиот пристап, се настојува да се отстранат или модифицираат одредбите кои се правно нејасни, да се надминат потенцијалните правни празнини, и да се зајакнат механизмите за отчетност и транспарентност. Целта на ваквите анализи не е само техничка, туку е длабоко поврзана со заштитата на јавниот интерес, јакнењето на институционалниот интегритет и унапредувањето на демократското владеење на локално ниво.

Методологија

За подготовката на оваа анализа применета е Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата која што ја користи Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК)¹. Предметната методологија ги содржи основните принципи и правила за спроведување на антикорупциска проверка на легислативата, предвидени во рамки на Компаративната анализа и методологија на Регионалниот совет за соработка на Југоисточна Европа и Регионалната антикорупциска иницијатива,² при што истата е прилагодена на националниот контекст и потреби со цел да се овозможи ефикасна и ефективна примена на овој исклучително важен инструмент во земјава.

Методолошкиот пристап предвидува систематска проценка на законските и подзаконските акти со цел идентификување на **регулаторни ризици од корупција**, односно законски решенија кои овозможуваат, олеснуваат или не спречуваат појава на коруптивни практики. Конкретно, фокусот на анализата е ставен на следните категории на ризици:

- Преклопување или противречност меѓу законски одредби;

¹ Јавно објавена на официјалната веб страна на ДКСК, достапно на: <https://shorter.me/UOW5I>

² Јавно објавена и достапна на: <https://shorter.me/ACtBx>

Имплементирано од:

- Непрецизни или отворени дефиниции кои овозможуваат широка интерпретација;
- Споделени, нејасни или неразграничени надлежности помеѓу институциите;
- Дискрециони овластувања без јасни критериуми и механизми за надзор;
- Недоволно регулирани процедури или недостаток на транспарентност во постапките;
- Недефинирани или нереалистични рокови за постапување;
- Вклучување на повеќе субјекти во одлучувањето без јасни правила за координација и одговорност.

Токму овие видови на регулаторни ризици од корупција се детектирани и во рамките на оваа анализа, при што се понудени и конкретни препораки за нивно надминување, односно ублажување со цел да се зајакне интегритетот на правната рамка и да се намалат можностите за коруптивно однесување.

Антикорупциската проверка опфати повеќе законски прописи кои се од суштинско значење за функционирањето на локалната самоуправа, особено во делот на урбанистичкото планирање, управувањето со јавни добра, јавните финансии, надзорните механизми и транспарентноста. Со цел да се обезбеди сеопфатност на анализата, консултирани беа и релевантни подзаконски акти кои детално ги уредуваат или операционализираат одредбите од основните закони.

Прописи кои беа предмет на анализа

1. Закон за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Северна Македонија” број 32/20, 111/23, 171/24, 224/24 и 40/25);
2. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15 и 209/18 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 244/19, 53/21, 77/21, 150/21, 173/22 и 170/24);
3. Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 55/2004, 12/2005, 98/2008 и 106/2008);
4. Закон за Градот Скопје (Службен весник на Република Македонија бр. 55/04 и 158/11).
5. Закон за рамномерен регионален развој (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 24/21);

Имплементирано од:

6. Закон за меѓуопштинска соработка (Службен весник на Република Македонија бр. 79/09 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 241/24);
7. Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 158/10, 187/13, 43/14 и 64/18 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 3/25);

Останати релевантни прописи кои беа разгледани:

- Устав на Република Северна Македонија
- Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Службен весник бр.12/2019)
- Закон за животната средина (Службен весник бр. 53/2005 81/2005; 79/2006; 101/2006; 109/2006; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 161/2009; 1/2010; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 28/2018; 65/2018; 99/2018; 176/2021; 216/2021; 89/2022; 99/2022; 171/2022; 3/2025)
- Закон за урбано зеленило (Службен весник бр. 11/2018; 140/2021; 42/2020; 224/2024)
- Закон за административните такси (Службен весник бр 17/1993, 20/1996; 7/1998; 13/2001; 24/2003; 19/2004; 61/2004; 95/2005; 7/2006; 70/2006; 92/2007; 88/2008; 130/2008; 6/2010; 145/2010; 17/2011; 84/2012; 192/2015; 23/2016; 151/2021; 3/2025;
- Закон за спречување и заштита од дискриминација (Службен весник бр. 258/2020)
- Закон за инспекциски надзор (Службен весник на Република Македонија бр. 102/19 272/2024; 22/2025);
- Закон за локалната самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 5/02; 202/04);
- Закон за даноците на имот (Службен весник бр. 61/2004; 92/2007; 102/2008; 35/2011; 53/2011; 84/2012; 188/2013; 154/2015; 192/2015; 23/2016; 96/2019; 151/2021; 151/2021; 153/2023; 118/2024; 226/2024)
- Закон за јавните патишта (Службен весник бр. 84/2008; 52/2009; 114/2009; 39/2010; 124/2010; 23/2011; 53/2011; 44/2012; 168/2012; 163/2013; 187/2013; 39/2014; 42/2014; 166/2014; 44/2015; 116/2015; 150/2015; 31/2016; 71/2016; 163/2016; 174/2021; 253/2023; 224/2024)
- Закон за градење (Службен весник бр. 130/2009; 124/2010; 18/2011; 18/2011; 36/2011; 49/2011; 54/2011; 13/2012; 144/2012; 25/2013; 79/2013; 137/2013; 163/2013; 27/2014; 28/2014; 42/2014; 115/2014; 149/2014; 187/2014; 44/2015; 129/2015; 129/2015; 217/2015; 226/2015; 30/2016; 31/2016; 39/2016; 71/2016; 103/2016; 132/2016; 35/2018; 64/2018; 168/2018;

Имплементирано од:

244/2019; 18/2020; 279/2020; 96/2021; 227/2022; 111/2023; 115/2023;
224/2024; 224/2024; 255/2024; 3/2025; 17/2025; 87/2025; 101/2025)

- Закон за јавните претпријатија (Службен весник бр. 38/1996; 9/1997; 6/2002; 19/2002; 40/2003; 49/2006; 22/2007; 83/2009; 97/2010; 6/2012; 119/2013; 41/2014; 138/2014; 25/2015; 61/2015; 39/2016; 64/2018; 35/2019; 275/2019; 89/2022; 274/2022; 208/2024)
- Закон за заштита на природата (Службен весник бр. 67/2004; 14/2006; 84/2007; 35/2010; 47/2011; 148/2011; 59/2012; 13/2013; 163/2013; 27/2014; 41/2014; 146/2015; 39/2016; 63/2016; 113/2018; 151/2021; 99/2022; 3/2025)
- Закон за квалитетот на амбиенталниот воздух (Службен весник бр. 67/2004; 92/2007; 35/2010; 47/2011; 59/2012; 163/2013; 10/2015; 146/2015; 151/2021; 3/2025)
- Правилник за урбанистичко планирање (Службен весник бр. 225/2020, 219/2021; 104/2022; 99/2023; 7/2025)
- Тарифник за урбанистичко планирање (Службен весник бр. 140/2021)
- Правилник за методологијата за распределба на средствата од Заедничкиот фонд на градот Скопје и на општините во градот Скопје (Службен весник бр. 83/2004)

Имплементирано од:

ЗАКОН ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ

Службен весник бр.: 32/2020; 111/2023; 73/2024; 171/2024; 224/2024; 40/2025
101/2025; 127/25

Законот за урбанистичко планирање е еден од прописите кои многу често е предмет на критика од стручната јавност, а воедно и еден од законите кои имаат претрпено исклучително голем број на измени и дополнувања. Првиот Закон за просторно и урбанистичко планирање во Северна Македонија е донесен во 1996 година. Од тогаш наваму, усвоени се уште три нови закони: во 2005, 2014 и Законот за урбанистичко планирање кој се применува од 2020 година. Покрај нив, регистрирани се вкупно 37 измени и дополнувања на законската рамка во оваа област во изминатите три децении, што во просек претставува повеќе од една законска интервенција годишно.

Овој динамичен и нестабилен законодавен контекст недвосмислено укажува на постоење на длабоки структурни проблеми во уредувањето на урбанизмот и просторното планирање. Тој, исто така, говори за отсуство на сеопфатни истражувања и долгорочни, одржливи решенија, што резултира со честата потреба законодавецот да интервенира во законот, понекогаш дури и без соодветна анализа на ефектите кои измените ќе ги предизвикаат.

Практичните последици од оваа состојба се бројни: урбанистите постојано се принудени да се прилагодуваат на нови правила, да спроведуваат постапки според различни закони, како и да се справуваат со недоречени и нејасни законски одредби, граѓаните имаат потешкотии со разбирањето и следењето на состојбите и постапките за менување на урбанистичките планови и слично. Честото менување на регулативата доведува до правна несигурност, го отежнува секојдневното работење и бара дополнителни ресурси за координација, внатрешно усогласување и континуирани обуки на административниот кадар.

Покрај тоа, ваквата правна флукуација често буди сомнеж дека законските измени не се секогаш резултат на вистински потреби од реформа, туку дека можат да бидат мотивирани од приватни или групни интереси, односно, постои ризик законите да се менуваат со цел да се овозможи одредена корист за поединци или трети лица, што претставува класичен облик на регулаторна корупција.

Со Законот за урбанистичко планирање се уредува системската и хиерархиската уреденост на урбанистичкото планирање во системот на просторното и урбанистичкото планирање, целите и начелата на урбанистичкото планирање и

Имплементирано од:

уредувањето на просторот, видовите и содржината на урбанистичките планови, условите за вршење на работите од областа на урбанистичкото планирање, постапките за изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови, надзорот над спроведувањето на одредбите на законот, како и други работи од областа на урбанистичкото планирање.

Заклучок

По извршената анализа на Законот за урбанистичко планирање, подзаконските и општите акти кои произлегуваат од истиот, како и поврзаните закони, се најде на недостатоци кои може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците детектирани во Законот можат да се категоризираат како:

- Ризици поради нејасни, двосмислени и недоуредени одредби
- Ризици поради широки дискрециони овластувања
- Ризици поради отсуство на процесни гаранции и заштитни механизми
- Ризици поради недефинирани рокови
- Ризици поради отсуство на одредби за јавност и транспарентност

Образложение на ризиците

Членот 2 од Законот ги уредува дефинициите и значењето на користените термини низ законскиот текст, меѓутоа може да се забележи дека отсуствуваат појаснувања на користени термини или пак се среќаваат непрецизни дефиниции. Така, иако во Законот се споменува терминот „брuto изградена површина“, во дефинициите од текстот на Законот не е појаснет овој поим. Во оваа насока, битно е да се има предвид дека во Правилникот за урбанистичко планирање се точно одредени дефинициите, критериумите и параметрите за начинот на пресметување на изградената површина, меѓутоа и во овој дел отсуствува јасно прецизирање на овој термин.

Имајќи предвид дека терминот се користи и во Законот и во Правилникот, како и тоа дека оваа површина е врзана со давањето на дозволи, пресметувањето на даноци и слично, важно е Законот или Правилникот јасно да го дефинираат овој поим.

Исто така, никаде во Законот не е точно наведено кој е органот на државната управа надлежен за планирање на просторот, што иако е повикувачка одредба, треба да

Имплементирано од:

биде појасна за да се разграничат надлежностите на министерството за транспорт кое има надлежност за уредување на просторот и министерството за животна средина кое има надлежност за просторно планирање. Во оваа насока, битно е да се напомене дека во дел од одредбите од Законот е точно наведено за која институција станува збор (пр. член 47 и 81), додека во останатите одредби Законот ја користи терминологијата „органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот“.

Оттука, потребно е да се уедначи начинот на дефинирање на надлежните органи, како и да се даде појасна и попрецизна одредба која нема да биде само општа упатувачка одредба.

Понатаму, битно во поглед на недостигот на соодветни дефиниции може да се истакне точка 7-а од овој член која предвидува дека „градби од стратешки интерес се државни патишта, железнички пруги, магистрални гасоводи, градби за потребите на одбраната и безбедноста, како и други градби од јавен интерес кои се реализираат како стратешки инвестициони проекти или проекти од стратешко национално значење утврдени со закон“.

Имајќи предвид дека ова е специјалниот Закон кој треба јасно да ги постави границите на урбанистичкото планирање и класифицирање на објектите од стратешки интерес, потребно е да се прецизира дефиницијата бидејќи истата изобилува со нејасни изрази кои можат да бидат различно интерпретирани во пракса, особено во поглед на тоа кои сè други градби можат да бидат од јавен интерес, или кои градби се реализираат како стратешки инвестициони проекти.

Член 4

„(1) Плановите од системот на просторно и урбанистичко планирање се хиерархиски и хоризонтално усогласени.

(2) Просторниот план на Република Северна Македонија, заедно со просторните планови на региони, просторните планови на подрачја од посебен интерес и просторните планови на општините и градот Скопје се планови од повисоко ниво на планирање од урбанистичките планови, кои се планови од пониско ниво на планирање и треба да се во согласност со нив.

(3) Деталните урбанистички планови се планови од пониско ниво на планирање од генералните урбанистички планови и треба да се во согласност со генералните урбанистички планови.

Имплементирано од:

(4) Соседните планови се планови од исто ниво на планирање, кои мора да се меѓусебно хоризонтално усогласени.“

Иако членот има за цел да избегне повторна ситуација во пракса каде би се јавила неусогласеност на детален урбанистички план со генерален урбанистички план, како што тоа беше случај со неусогласеноста на ДУП на Општина Центар со ГУП на градот Скопје во поглед на изградба на висококатници кај Градскиот трговски центар, сепак одредбата не е целосна. Поради ова, во контекст на ставот 4, не е сосем јасно која е последицата ако не постои хоризонтална усогласеност на плановите, како и тоа во колкав обем може да се прави усогласувањето без да се промени целосно планот. Воедно, не е предвидена ниту постапка, ниту рок за усогласување, ниту пак обем на усогласување кога станува збор за хоризонталната усогласеност на плановите.

Поради ова, сметаме дека одредбите во Законот кои се однесуваат на усогласеноста на различните нивоа на планирање треба да бидат подетално разработени, со јасно предвидени правила и постапка на усогласување, како и со јасно дефинирани последици од усогласувањето, односно пропуштањето да се направи вакво усогласување.

Член 5

„(1) Во просторот опфатен со урбанистичките планови, јавен интерес е уредувањето и хуманизацијата на просторот, заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, како и зачувувањето на природните и културните вредности на просторот.

(2) За јавниот интерес од ставот (1) на овој член се води грижа во сите фази од урбанистичкото планирање, односно во постапките на изработување, донесување, спроведување и следење на спроведувањето на урбанистичките планови.

(3) Со урбанистичкото планирање задолжително се штити јавниот интерес кој е приоритетен, додека приватниот интерес се обезбедува согласно со закон.

(4) Со урбанистичките планови се утврдува видот, намената, подрачјето, локацијата и димензиите на просторот, земјиштето и градбите што се од јавен интерес.“

Начелото на јавен интерес, како што е формулирано, претставува премногу општа и недоволно прецизна одредба. Иако се работи за основно начело кое треба да ја насочува урбанистичката и просторно-планската политика, неговата нејасност

Имплементирано од:

отвора простор за различни, па дури и спротивставени толкувања во практиката. Дополнителна правна конфузија внесува и формулацијата која прави разлика помеѓу јавниот и приватниот интерес, со упатување дека приватниот интерес се обезбедува „согласно закон“, без да се појасни на кој начин тие интереси се вреднуваат, балансираат или судираат.

Со оглед на тоа дека јавниот интерес често служи како основа за донесување клучни одлуки во планирањето, градежништвото и уредувањето на просторот, неговото недоволно јасно дефинирање може да доведе до дискреционо одлучување, нееднаква примена на законот и сомнеж во легитимноста на постапките. Затоа, иако се работи за начелна одредба, неопходно е тоа начело да се конкретизира преку дополнителни појаснувања, критериуми или упатувања на нормативни стандарди, со цел да се спречат злоупотребите и да се обезбеди правна сигурност.

Член 7

„(1) За усогласување на урбанистичките планови од членот 10 став (1) точки 1, 3, 4 и 5 од овој закон, со плановите од повисоко ниво на планирање, органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на просторното планирање, издава услови за планирање на просторот.

(2) Со издавањето на условите за планирање на просторот и изработување на урбанистичките планови од ставот (1) на овој член согласно со издадените услови, се обезбедува вертикалната усогласеност на урбанистичките планови како планови од пониско ниво на планирање со Просторниот план на Република Северна Македонија и со просторните планови за негово разработување и спроведување, како планови од повисоко ниво на планирање.“

Членот 7 од Законот ја уредува вертикалната усогласеност меѓу урбанистичките планови од пониско и повисоко ниво на планирање, преку издавање услови за планирање на просторот од страна на надлежниот државен орган. Иако целта на оваа одредба е да обезбеди кохерентност во планирањето на просторот, нејзината сегашна формулација отвора сериозни ризици од корупција. Имено, Законот не предвидува јасна постапка за издавање на условите, не е пропишано како се иницира оваа постапка, дали по службена должност или врз основ на барање, во кој рок органот е должен да одговори и да ги издаде условите за планирање на просторот, кои технички критериуми се применуваат при одлучувањето, ниту пак е предвидено дали има можност за увид во одлуката или жалба. Ова овозможува

Имплементирано од:

дискреционо, нетранспарентно и селективно одлучување, па дури и целосно одложување или условување на постапките заради лични интереси или предизвикување на корист или штета на трето лице. Дополнително, постои централизација на контролата врз урбанистичкото планирање, без доволен надзор или рамнотежа од страна на локалните власти или јавноста, бидејќи отсутуваат одредби кои налагаат јавност, транспарентност и отчетност во постапките за усогласување на плановите. Сè ова отвора простор за политички и коруптивни влијанија во урбанистичките процеси уште од самиот почеток.

Поради ова потребно е да се пропише детална процедура за издавање на условите за планирање, со јасни рокови, критериуми, надлежности и обврска за образложение на решението. Дополнително, потребно е да се обезбеди јавна достапност на издадените услови, можност за учество на јавноста, како и да се предвиди механизам за контрола врз постапката, како и можност за оспорување на одлуката на државниот орган.

Член 17

Членот 17 ја уредува улогата и содржината на урбанистичките планови за подрачја и градби од државно значење, предвидувајќи ја содржината на овие планови, како и регулирајќи ги градбите и подрачјата кои се уредуваат со ваков тип на урбанистички планови. И покрај тоа што со Законот од 2020 година и последователните измените е направен обид за подобрување на регулативата во однос на претходната законска рамка, сепак и понатаму постојат значајни ризици од корупција, главно поради широката дискреција на извршната власт, недоволната нормативна регулираност на постапката и критериумите, како и упатувањето на решавање на клучни прашања со подзаконски акти.

Во ставот 2, ставот 4 точка 8 и ставот 8 се појавува структурен проблем на правна нејасност, поради недостигот на точни дефиниции за тоа што претставуваат поимите „стратешко значење“, „повеќе-општинска природа“ или „инфраструктури од државен интерес“. Иако се наведени категории, како сообраќајни коридори, брани, зони за одбрана итн., ставот 4 точка 8 и ставот 8, овозможуваат „и други“ подрачја и градби да се класифицираат како објекти од државно значење врз основа на Правилникот за урбанистичко планирање. Со тоа, Министерството за транспорт добива широка и практично неограничена дискрециона моќ, преку подзаконски акт да дефинира кои нови проекти ќе се водат како проекти од државно значење, без јасна, предвидлива и јавна процедура, стручна анализа или контрола од други институции.

Имплементирано од:

Дополнителен ризик се наоѓа во ставот 3, кој пропишува исклучок од генералното правило и дозволува да се донесат урбанистички планови од државно значење и за подрачја кои веќе се опфатени со постојни планови од локално значење согласно членот 10 став (1) точки 1, 3 и 4. Со тоа, се отвора можност за колизија помеѓу државните и локалните планови, без јасен приоритет или процедура за усогласување, што создава правна несигурност, особено за приватните субјекти и инвеститори кои се водат според локалната планска документација. Отсуството на дополнителна разработка на овој исклучок дополнително го зголемува ризикот од селективна примена и дуплирање на планирањето со можни последици врз легитимитетот на веќе донесени планови.

Оттука, се препорачува ограничување на дискреционата моќ на Министерството за транспорт преку јасно законско утврдување на критериумите за тоа кои градби и подрачја можат да се третираат како од државно значење, потоа потребно е прецизирање на постапката за донесување на листата во подзаконскиот акт, со обврска за јавна консултација, стручна верификација и усогласување со локалните планови, како и детална разработка на исклучоците предвидени во ставот 3, со утврдени механизми за избегнување на колизии и дуплирање на планската документација.

Член 21

„(1) Генералниот урбанистички план и деталниот урбанистички план, како и нивните изменувања и дополнувања, по правило се изработуваат и донесуваат во две фази, како нацрт план и предлог план.

(2) Урбанистички план за село, урбанистички план за вон населено место и урбанистички план за подрачје и градби од државно значење, по правило се изработуваат и донесуваат во една фаза, како предлог план.

(3) Донесувачот на плановите од ставот (2) на овој член, може да одлучи урбанистичкиот план да го изработи и донесе во две фази, како нацрт план и предлог план, во случаите кога се работи за важен, сложен и обемен плански опфат или измена и/или дополнување.

(4) Одлуката од ставот (3) од овој член се донесува во фаза на донесување на годишната програма од членовите 40 и 41 од овој закон или во фаза на усвојување на планската програма за урбанистичкиот план од членот 44 на овој закон.“

Членот 21 го уредува процесот на изработка и донесување на урбанистичките планови преку дефинирање на фазите во кои тие треба да се изработуваат: како нацрт и како предлог план. Основното правило (став 1) предвидува двофазен процес за генералните и деталните урбанистички планови, со што се обезбедува можност за поширока јавна расправа и поголема транспарентност во планирањето.

Сепак, самата употреба на фразата „по правило“ имплицира дека може да постојат и исклучоци, но тие не се прецизирани во самиот закон, што отвора простор за произволна интерпретација и различна административна практика. Недефинираноста на исклучоците создава правна несигурност, особено ако се земе предвид дека двофазноста е еден од клучните механизми за учество на јавноста и контрола врз содржината на плановите.

Во став 3 е дадена можност („може“) плановите кои по правило се донесуваат во една фаза, сепак да се донесат во две фази, но само доколку донесувачот на планот процени дека станува збор за „важен, сложен и обемен“ плански опфат. Оваа одредба, иако формално дозволува поголема транспарентност, е многу лабава, бидејќи не постојат критериуми за тоа кога планот се смета за „важен“, „сложен“ или „обемен“. Тоа му овозможува на органот на одлучување целосна дискреција да определи дали ќе се примени еднофазна или двофазна постапка, без обврска за образложение или контрола.

Се препорачува во ставот 1 да се прецизира во кои случаи и под кои услови е дозволено отстапување од двофазната постапка на донесување на генерални и детални урбанистички планови. Потоа потребно е да се воведат јасни критериуми и индикатори во ставот 3, врз основа на кои ќе се утврдува дали планот е „важен“, „сложен“ или „обемен“ (на пример: број на засегнати граѓани, вредност на проектот, влијание врз животната средина, степен на интервенција во просторот итн.), како и да се предвиди задолжително образложение на одлуката за примена на еднофазна или двофазна постапка, јавно објавување на таа одлука, со цел да се овозможи транспарентност и контрола од јавноста и можност за оспорување на таквата одлука од засегнатите страни. Со овие измени ќе се намали просторот за субјективна или селективна проценка, ќе се унапреди правната предвидливост, и ќе се зајакне јавната контрола во процесот на планирање со што ќе се намалат ризиците од корупција и арбитражно одлучување.

Член 22

Член 22 воспоставува јасна логика на временска рамка за изработка, спроведување и ревизија на урбанистичките планови. Предвидените рокови (пет, десет и 48 месеци) се обид да се постави предвидлива динамика на планирање, со механизми за проверка на реализацијата и релевантноста на податоците. Меѓутоа, одредбите на овој член, и покрај обидот за систематизација, содржат сериозни празнини што можат да доведат до затајување на надлежните институции без последици, создавајќи простор за одолжени постапки, нетранспарентност и потенцијално манипулативно управување со податоци и рокови.

Посебно проблематичен е став 7, кој предвидува дека „извештајот од анализата за степенот и начинот на спроведувањето и реализацијата на плановите од ставови (4) и (5) на овој член се објавува на веб- страницата на донесувачот на планот најдоцна 15 дена од неговото изработување и е составен дел на годишната програма од членот 40 од овој закон.“ Сепак, не е уредено што следува ако извештајот не биде објавен или ако не се изготви навремено, ниту пак има дефинирана постапка или стандарди според кои истиот треба да се подготви, што го прави нефункционален како инструмент за отчетност. Во таа насока, иако во прекршочните одредби е предвидена санкција за градоначалникот доколку се пробијат роковите, сепак нема одредба која упатува што би се случило со планот ако истиот не биде донесен и по продолжениот рок од нови 24 месеци согласно ставот 9- дали постапката се запира и се започнува нова постапка за донесување на нов план, или се продолжува со започнатата постапка до донесување на планот кој е во изработка.

Поради ова, во став 7 е потребно да се додаде одредба што ќе пропише последици за непочитување на обврската за објавување на извештајот, како и стандарди или упатства за изработка на извештајот, со вклучување на стручна анализа, податоци и заклучоци.

Понатаму, во **став 9**, кој се активира ако планот не се донесе во рокот утврден во став 8, повторно се предвидува изработка на анализа, но **не се поставува рок во кој таа анализа мора да се изготви**, туку само се вели дека донесувањето може да се продолжи за максимум 24 месеци. Ова **го релативизира самиот механизам на рокови**, бидејќи не е јасно колкав дел од тие 24 месеци е „резервиран“ за анализа, а колку за продолжување на постапката.

Дополнително, нема доволно јасни одредби со кои се пропишува начинот на кој се одлучува дали се настанати промени во просторот и застареност на податоците по пречекорување на основниот рок за изработка на урбанистички план. Ова е особено

Имплементирано од:

битно бидејќи нема критериуми по кои се одлучува дали промената во податоците и состојбите е доволно мала за да може да се продолжи со постапката за донесување на планот, ниту пак одредби кои го регулираат учеството на јавноста и јавната достапност на анализата за настанати промени. Воедно, од овие одредби не е јасно дали започнатата постапка е во мирување додека не биде изготвена анализата, или процесите се одвиваат паралелно.

Поради ова, потребно е во став 9 да се утврди рок за изработка на анализата, да се пропишат јасни критериуми за утврдување на застареност на документацијата и на промените во просторот, како и да се регулира учеството на јавноста и јавна достапност на анализата. Покрај ова, потребно ќе биде да се дополни одредбата за изречно да се наведе дека постапката за донесување на планот мирува додека трае постапката за изготвување на анализата.

Поврзано со ова се и прекршочните одредби од членот 89, согласно кои е нејасно дали санкцијата се изрекува при пречекорување на првичниот рок (од 18, 36, или 48 месеци) од ставот 8, при пречекорување на дополнителниот рок од 24 од ставот 9, или пак при секое пречекорување на секој од двата рокови.

Затоа, потребно е во членот 89 да се појасни дали прекршочната санкција се изрекува при пробивање на основниот рок, продолжениот рок, или за секое пречекорување одделно, како и да се разгледа можноста за автоматски рестарт на постапката по истек на максималните рокови (на пр., по истек на 24 месеци од став 9).

Член 23

„1) Урбанистичкиот план е на сила до донесување на нов урбанистички план.

(2) Ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине во целост, донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за изработување и донесување на нов урбанистички план за истиот плански опфат по постапка од членот 21 од овој закон, а ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине за дел од планот односно за одредени негови плански одредби, донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за изработување и донесување на изменување и дополнување на укинатиот дел од планот по постапка од членот 31 од овој закон.

(3) Ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине врз основа на пропуст во постапката за донесување, донесувачот на планот може да го донесе

Имплементирано од:

истиот план со постапка што ќе се состои само од спроведување на делот од постапката за кој се однесува пропустот и истиот бил основ за укинувањето.

(4) Доколку при спроведувањето на постапката од ставот (3) од овој член произлезат и неопходни измени во планското решение, тогаш донесувачот на планот е должен да отпочне постапка за донесување на нов урбанистички план по постапка од членот 21 од овој закон.

(5) Урбанистички план од член 10 став (1) точките 1, 2, 3, 4 и 5 негов дел или планска одредба се суспендира од применување од страна на донесувачот на планот, доколку се докаже несомнена штета по јавниот интерес што е воочена во текот на спроведувањето на планот, која би се зголемувала со неговото спроведување, а произлегува од неговата спротивставеност со законот и прописите донесени врз основа на него, поради неговата неусогласеност со планови од повисоко ниво или поради плански решенија чиишто штетни последици по јавниот интерес не биле воочени во постапката за негово донесување.

(6) Донесувачот на планот, одлуката за суспензија ја донесува врз основа на стручен елаборат за суспензија на применувањето на урбанистичкиот план, негови делови или плански одредби, изработен од комисијата за урбанизам од членот 38 од овој закон, а по претходно добиено мислење од министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, кое се издава во рок од 15 работни дена по приемот на стручниот елаборат и барањето за мислење.

(7) Одлуката од ставот (6) на овој член е на сила до донесувањето на измени и/или дополнувања на суспендираниот урбанистички план, негови делови или плански одредби, со коишто ќе се надминат и отстранат недостатоците што биле основ за суспензијата, но не подолго од шест месеци за поединечни делови од урбанистички план или одредени плански одредби и една година за целиот плански опфат на урбанистичкиот план.

(8) Одлуката од ставот (6) на овој член не може да се донесе доколку донесувачот истовремено не донесе одлука за отпочнување на постапката за донесување на нов урбанистички план или на измени и дополнувања на урбанистичкиот план од ставот (7) на овој член, со цел отстранување на одредбите од ставот (5) на овој член за кои е докажана штета по јавниот интерес.

(9) По истекот на роковите од ставот (7) и неисполнувањето на условот од ставот (8) на овој член, суспендираниот урбанистички план, неговите делови или плански одредби продолжуваат да се спроведуваат, при што штетите што настанале од

Имплементирано од:

суспендирањето на планот како и од неотстранувањето на недостатоците на урбанистичкиот план од ставот (5) од овој член, ги сноси единицата на локалната самоуправа за урбанистичките планови од локално значење и Владата на Република Северна Македонија за урбанистичките планови од државно значење“

Согласно ставот 3 се дозволува прескокнување на фази од постапката во интерес на целисходноста, но отсуството на јасни критериуми во пракса можат да доведат до примена на оваа одредба и прескокнување на фази од постапката само за да не се дојде до пречекорување на роковите од член 22 и соочување со санкција.

Доколку ова се гледа во контекст на ставот 4, може да се забележи дека повторно отсуствуваат било какви критериуми за одлучување, како и недостасуваат одредби за тоа кој орган или тело и на кој начин одлучува дали во конкретниот случај се настанати неопходни измени поради кои е потребно да се донесе нов план. Бидејќи не е дефинирано ниту какви се неопходните измени, севкупно одредбите од ставот 3 и 4 оставаат простор за различно и екстензивно толкување, што го отвора патот за селективна примена на постапки. На овој начин, постои регулаторен ризик, кој овозможува институциите свесно да ја избегнат целата процедура за донесување на план, повикувајќи се само на делумен пропуст.

Ставот 5 дава слобода на донесувачот на планот да го суспендира истиот доколку се „докаже несомнена штета“ при спроведување на планот, што во принцип доаѓа како резултат на практични проблеми со кои се соочуваат општините. Но, никаде во Законот не е јасно и прецизно предвидено во каква постапка се докажува штетата по јавниот интерес што е воочена во текот на спроведување на планот. Не е јасно дефинирано што значи штета за јавниот интерес, ниту пак во каква постапка се врши суспензијата, од аспект на тоа кој може да ја иницира, на кој начин, по кои правила се одвива истата, кои се правата на засегнатите страни, јавноста и тн. Одредбата не е јасна ниту во поглед на тоа дали за иницирање на оваа постапка е доволно да биде утврдено дека постои штета по јавниот интерес, или пак мора да биде исполнет и кумулативниот услов, односно да постои процена дека штетата би продолжила да се зголемува со спроведување на планот? Исто така, не постојат одредби кои укажуваат на тоа какви би биле последиците во поглед на веќе настанатите промени на терен (пр. веќе изградени објекти), вклучувајќи ги тука и штетните последици кои се веќе настанати како резултат на спроведувањето на планот. Во отсуство на подетална регулираност и отсуство на одговор на повеќето прашања кои се јавуваат во поглед на суспензијата на плановите, како и имајќи го предвид ефектот кој може да биде предизвикан како последица на суспендирањето на плановите, се остава голем простор за појава на корупција и судир на интереси преку злоупотреба на овие законски одредби.

Имплементирано од:

Ставот 6 е во внатрешен конфликт со член 38 од Законот, од причина што во членот 38 кај комисиите за урбанизам во делот на надлежности никаде не е предвидена надлежност за изготвување на стручен елаборат за суспензија. Исто така целосно е недефинирана самата постапка, ниту пак е даден рок во кој треба да се изготви овој елаборат, потоа не се предвидени ниту рокови во кои извештајот треба да се достави до министерот, кои би биле последиците при евентуално неизготвување или недоставување на елаборатот, потоа одредби кои ја уредуваат содржината, правилата и стандардите за изготвување на истиот, одредби за јавност и транспарентност, учество на јавноста и други контролни механизми, како што е можноста за оспорување на точноста на елаборатот или одлуката за суспензија. Конечно, не е дефинирано ниту од какво значење е мислењето на министерот за натамошната постапка, односно дали при евентуална спротивставеност на елаборатот и мислењето предност треба да се даде на елаборатот или мислењето.

Кога станува збор за донесување на урбанистички планови за објекти и подрачја од државно значење, бидејќи истите ги донесува Владата, постапката за суспензија носи поинакви ризици. Така, комисијата за урбанизам која го изготвува елаборатот за суспензија во овој случај е формирана од страна на министерот, кој воедно е надлежен да даде мислење во однос на елаборатот и барањето за суспензија, што претставува голема концентрација на дискрециона моќ кај министерот.

Во поглед пак на ставовите 7, 8 и 9, повторно отсуствуваат јасни одредби во поглед на тоа кој ја утврдува штетата, и како се иницира постапката за суспензија на плановите, како и отсуствуваат одредби кои соодветно предвидуваат дали постапката може да биде иницирана од страна на физички и правни лица по спроведени независни вештачења, или да се иницира постапката врз основ на судска пресуда со која се утврдува штета од урбанистичките планови. Исто така, доколку се земе предвид дека комисијата во рамки на истиот орган кој ја носи одлуката за суспензија го подготвува елаборатот за суспензија, со кој имплицитно се укажува дека се утврдува штетата од планот, а воедно донесувачот на планот ја сноси и целосната одговорност за настанатата штета доколку не успее да ја санира состојбата, единиците на локалната самоуправа можат да бидат обесхрабрени да утврдат постоење на штета иако таква постои, само за да не ја сносат одговорноста за настанатата штета доколку сметаат дека истата нема да можат соодветно да ја санираат. Во насока на тоа се и пократките рокови кои ги предвидува овој член за донесување на нов урбанистички план кој би го заменил суспендираниот, па така за разлика од членот 22 кој предвидува рокови од 18 месеци и дополнителни 24 месеци за изработка и донесување на урбанистички планови, овој член предвидува

Имплементирано од:

рок од најмногу една година за донесување на нов план доколку стариот е суспендиран поради утврдена штета заради спроведувањето.

Поради ова, во поглед на овој член се препорачува:

- прецизно уредување на постапката за суспензија на урбанистички планови,
- воведување обврзувачки и транспарентни критериуми за утврдување на штета по јавниот интерес,
- дефинирање на јасна процедура за изработка, преглед и одобрување на елаборатот за суспензија;
- воспоставување на надворешен независен надзор;
- можност за учество на јавноста и засегнатите страни во постапката;
- обврска за јавна достапност на документацијата; и
- регулирање на правните последици во случај на пробивање на роковите, со јасно дефинирање на статусот на суспендираниот план.

Член 24

„(1) Со правилникот за урбанистичко планирање се пропишуваат стандардите и нормативите за урбанистичко планирање и се дефинираат принципите, начелата и методите за рационално планирање на одржливи населби и градби за уредување и користење на просторот, методите и техниките на урбанистичкото планирање, правното дејство на планските одредби, системот на класи на намени, како и сите заштитни или генеративни стандарди што го обезбедуваат исполнувањето на целите и начелата на урбанистичкото планирање уредени со овој закон.

(2) Со правилникот за урбанистичко планирање особено се уредуваат:

1. поблиската содржина, форма и начин на графичка обработка на урбанистички планови и урбанистичките проекти од овој закон, како и на составните делови на урбанистичките планови и проекти;
2. начинот на одредување на видот на урбанистичкиот план и видот на урбанистичкиот проект што е соодветен за уредување на соодветни ситуации;
3. стандарди и нормативи за урбанистичко планирање со планирање на градежно земјиште, формирање на градежни парцели, систем на класи на намени и детална класификација на намени во урбанистичкото планирање и правила за компатибилност и комплементарност на намени, регулаторни линии и плански одредби со правно дејство, урбанистички параметри: максимален дозволен процент на изграденост, максимален дозволен коефициент на искористеност и

Имплементирано од:

минимален процент на озеленетост на градежното земјиште за различните класи на намени, типови на градби и просторни планерски единици, густина на населеност, параметри за висина и архитектонска пластика и други, планирање на стационарен и динамички сообраќај, нормативи за обезбедување на непречено движење и пристапност на лица со инвалидитет, стари лица и деца, нормативи за урбано зеленило согласно со Законот за урбано зеленило, инфраструктури, енергетско однесување на урбаното ткиво и градбите и други стандарди и нормативи што произлегуваат од целите и начелата на урбанистичкото планирање уредени со овој закон;

4. листа на подрачјата и градбите од државно значење;

5. начинот на одредување на соодветниот вид на урбанистички план за село од членот 14 на овој закон;

6. содржината на предметот на уредувањето на различните видови на урбанистички проекти од членот 58 став (2) на овој закон и на урбанистичкиот проект од членот 58 став (6) од овој закон;

7. формата, содржината и начинот на обработка на урбанистичкиот проект од членот 61 од овој закон;

8. начинот и наменските, диспозициските, морфолошките и димензионалните услови и правила за формирање на градежни парцели од членот 63 од овој закон и

9. други стручни норми за применување во процесот на изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови.

(3) При изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови и урбанистичките проекти, задолжително се применува правилникот за урбанистичко планирање.

(4) Правилникот за урбанистичко планирање го пропишува министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, по извршена стручна расправа.“

Најпроблематичен аспект од овој член е став 4, каде се предвидува дека правилникот го донесува министерот, по спроведена стручна расправа. Сепак, законот не предвидува јасни одредби за тоа како се организира расправата, кои критериуми се применуваат за избор на учесници, кој има право на учество, и на кој начин се обработуваат и земаат предвид нивните ставови. Ваквото отсуство на прецизни процесни одредби отвора простор за ограничена транспарентност и селективна инклузивност, особено имајќи предвид дека се работи за регулаторен

Имплементирано од:

акт со далекусежно влијание врз просторното уредување. Дополнително, фактот што министерот самостојно го донесува правилникот, без задолжителна вклученост на други институции или контролни механизми, создава значителна дискреција и ризик од концентрација на моќ во креирање технички критериуми со потенцијално големи правни и практични импликации.

Оттука, потребно е да се воведат јасни одредби за тоа како се организира стручната расправа пред донесување на Правилникот, вклучително и критериуми за избор и учество на стручни и заинтересирани страни (институции, професионални здруженија, НВО, университети, комори), минимални рокови за јавна објава и доставување мислења, обврска за објавување на записниците од расправата и образложување за прифаќање или отфрлање на доставените коментари. Воедно потребно е да се ограничи дискреционата моќ на министерот и да се разгледа можноста за поинаков начин на донесување на правилникот во поинклузивна постапка со цел да се намали моќта за одлучување на еден субјект. Во оваа насока, како посебен гарантен механизам во законот може да послужи одредба со која се предвидува задолжителна ревизија и евентуална измена на правилникот на определен период, или пак условено со определени фактички и правни промени, како на пример при поголема измена и дополнување на Законот, со цел усогласување со новите урбанистички, еколошки и технолошки стандарди.

Во оваа насока, исто така како гарантен механизам може да послужи и одредба која предвидува обврска за објавување на нацрт-верзиите и финалната верзија на Правилникот, како и на сите документи и прилози од постапката за донесување, во формат лесно достапен за јавноста. Исто така, препорачливо би било доколку се вметнат одредби, или пак задолжителен прилог (анекс) на Законот кој би предвидел стандардизирана структура на правилникот (на пр. минимални категории, услови и одредби што мора да ги содржи), со цел да се избегнат произволни толкувања и да се осигура правна доследност во неговата примена.

Членови 26, 27 и 28

Во став 2 од членовите 26, 27 и 28 се предвидува дека врз основа на планската програма и документационата основа се изработува работна верзија на урбанистичкиот план (генерален, детален или за село). За таа работна верзија се прибираат мислења од надлежните правни лица и институции, наведени во законот, при што потоа се преминува кон изработка на нацрт-план.

Имплементирано од:

Сепак, ваквото уредување остава сериозни правни и практични нејаснотии. Законот не ја дефинира постапката за добивање на мислењата, не предвидува рокови во кои институциите треба да ги достават своите мислења, ниту пак го утврдува правниот карактер на овие мислења: дали се обврзувачки, советодавни или имаат друг статус. Ова создава простор за пролонгирање на постапката, административна неефикасност, па дури и за притисоци или неформални влијанија во процесот на планирање.

Поради тоа, посебно е важно да се утврди обврска за писмено барање до надлежните институции, со приложување на работната верзија на планот, согласно унифицирана форма и содржина. Покрај ова, потребно е да се воведат обврзувачки рок (на пример, 15 или 30 дена) за доставување на мислењата од моментот на приемот на барањето. Непостапување во рокот би значело дека институцијата нема забелешки. Исто така, неопходно е да се воведат одредби согласно кои ќе биде јасно дали мислењата се обврзувачки, и за кои типови на прашања (на пример, за безбедност, инфраструктура, заштита на животната средина), а кога се само консултативни, како и да се овозможи јавна достапност на доставените мислења како прилог на нацрт-планот, со што ќе се зајакне транспарентноста и отчетноста на институциите кои учествуваат во процесот.

Член 27, став 6 и членови 28 став 5 и 29 став 5

Според овие одредби, за спроведената јавна презентација и јавна анкета се изготвува извештај со образложение за прифатените и неприфатените забелешки во однос на урбанистичкиот план. Овој извештај го подготвува стручна комисија која ја формира градоначалникот на општината. Извештајот е составен дел на планот, а прифатените забелешки задолжително се вградуваат во нацрт-планот.

Меѓутоа, Законот не предвидува никакви критериуми, услови или постапка за избор на членовите на оваа комисија. Отсуството на минимални професионални, етички и транспарентни стандарди за нејзиниот состав отвора простор за субјективизам, конфликт на интереси и политичко влијание во евалуацијата на забелешките доставени од јавноста. Со тоа постои ризик јавната анкета да остане формалност без реално влијание врз планскиот документ.

Заради тоа, потребно е да се пропишат неопходните услови за стручни квалификации и релевантно работно искуство за членовите, како и да се воведат јавно објавување на составот на комисијата и нивните биографии, пред почетокот на постапката за оценка на анкетните забелешки. Во оваа насока, потребно е да се

Имплементирано од:

преоцени јавната политика и да се овозможи најмалку еден член на комисијата да биде лице кое не е дел од општинската администрација (на пример, претставник на професионално здружение или акредитиран претставник од академска институција). Конечно, согласно стандардите за транспарентност и отчетност, потребно е извештајот со образложенијата за прифатените и одбиените забелешки да биде јавно објавен во лесно достапен формат во релативно краток рок од неговото усвојување.

Член 30

Став 4 предвидува дека стручната ревизија на урбанистички планови ја врши комисија формирана од министерот надлежен за уредување на просторот. Иако е наведено дека комисијата се состои од претставници на надлежниот орган и од „истакнати научни и стручни работници“, законот не дава дополнителни критериуми, постапка за селекција, ниту јавно достапни стандарди за вклучување во комисијата. Ваквата одредба остава преголема дискреција во рацете на министерот, што може да доведе до нетранспарентни и потенцијално пристрасни одлуки, со можност за вклучување на неподобни или политички лојални лица, како и оневозможува соодветна контрола и надзор над работата на комисијата.

Во ставот 6 не е прецизирано која комисија е во прашање, кој ја формира, од кои членови се состои, ниту која е нејзината конкретна улога во постапката. Ова ја отежнува правната сигурност и ја намалува транспарентноста на процесот.

Иако во став 7 е наведено дека комисијата за урбанизам дава „конечно мислење“ на предлог-планот, не е утврден рокот за давање на тоа мислење, ниту правната природа на мислењето, односно дали истото е обврзувачко или консултативно. Тоа создава нејаснотии во врска со тоа какви последици можат да се појават доколку мислењето е негативно или не се даде навремено.

Оттука, неопходно е да се утврдат јасни и проверливи критериуми за научна и стручна релевантност, вклучувајќи академски звања, искуство во урбанистичко планирање и учество во релевантни процеси. Потоа министерот да има обврска јавно да објави повик или листа на предлог-членови, како и да објави образложение за изборот на секој член. Во поглед на ставот 6, потребно е да се прецизира за која комисија станува збор, кој ја формира, кои се надлежностите, и кои се критериумите за избор на нејзини членови. Исто така, битно е да се предвиди рок во кој комисијата за урбанизам мора да даде мислење, и да се разјасни дали мислењето е обврзувачко или само консултативно.

Имплементирано од:

Член 31

Став 1- „Изменувања и дополнувања на урбанистичките планови по правило се вршат во истата постапка што е пропишана за нивното донесување.“

Формулацијата дека изменувањата и дополнувањата на урбанистичките планови „по правило“ се вршат во истата постапка како и нивното донесување, отвора можност за исклучоци од таа постапка. Меѓутоа, законот не содржи одредби кои ги дефинираат тие исклучоци, ниту условите под кои може да се применат. Ваквата недореченост создава правна несигурност и остава простор за различно толкување и потенцијална злоупотреба, особено во случаи каде измените би имале сериозно влијание врз просторот, а би се спровеле по скратена или нецелосна постапка.

Оттука препораката е да се прецизираат можните исклучоци од редовната постапка за изменување и дополнување на урбанистичките планови и во законот експлицитно да се наведе под кои услови може да се примени поинаква постапка (на пр. итни ситуации, технички корекции без суштинско влијание врз просторната структура), кој орган ја утврдува оправданоста на исклучокот, како и да се обезбеди учество на јавноста и основни гаранции на транспарентност дури и во поедноставени постапки.

Член 37

Став 5 предвидува дека информацискиот систем е-урбанизам мора да има јавен, отворен и бесплатен веб-пристап до постапката за донесување урбанистички планови и архивата на планови кои се веќе на сила или се вон сила. Ова е позитивен чекор кон транспарентност, но одредбата не предвидува какви се последиците ако ваквиот пристап не биде овозможен, на пример поради технички причини, ненавремено ажурирање или намерно прикривање на информации. Не постои санкција, надзорен механизам или процедурално барање за објавување на причините за достапноста.

Став 7 дополнително предвидува дека целиот начин на спроведување на постапките преку е-урбанизам ќе биде регулиран исклучиво со правилник на министерот, без притоа законот да постави никакви основни стандарди или ограничувања. Ваквото уредување концентрира преголема дискрециона моќ кај извршната власт, со ризик да се постават правила кои може да ја ограничат јавната достапност, отчетноста или правната сигурност на процесите.

Имплементирано од:

Оттука препораката е во ставот 5, да се предвиди јасна обврска за минимално ниво на функционалност на јавниот пристап (на пр. достапност 24/7, објавување во реално време), јавно објавување на причините за недостапност на системот, доколку таков проблем се појави, рок за надминување на технички пречки и санкции за ненавремено или неточно ажурирање на информациите.

Во ставот 7 потребно е да се вметне основен законски рамковен опис на задолжителните елементи што мора да ги содржи подзаконскиот акт (на пр. јавноста на податоците, рокови за објава, заштита на податоци), процедурата за јавна консултација пред носење на правилникот, како и обврска за усогласеност на правилникот со принципите на транспарентност, отчетност и заштита на јавниот интерес.

Член 38

Членот 38 ги регулира органите и телата надлежни за водење на постапката за изработување и донесување на урбанистички планови, првенствено комисијата за урбанизам. Сепак, она што може да се забележи од овој член е дека истиот не обезбедува доволно правна сигурност и предвидливост во врска со составот, постапката за формирање, начинот на работа и надзорот над комисиите за урбанизам.

Законот не содржи одредби за критериумите за избор на членовите на комисијата, нивната стручна подготовка, интегритет или евентуални ограничувања за мандатот и повторно именување. Постапката за формирање на комисијата е нејасна и не е утврдено дали мора да се објави јавен повик за формирање на истата, дали изборот се базира на процес на селекција (ранг листа) врз основ на заслуги, или друг транспарентен механизам, потоа не е уредено разграничувањето на потенцијални конфликти на интерес, што создава ризик поради можноста членови на комисијата истовремено да учествуваат и како предлагачи или изработувачи на урбанистички планови. Начинот на работа на комисијата не е пропишан, ниту преку закон ниту со упатување кон подзаконски акт (на пример, деловник за работа). Ова остава прашања околу кворумот, гласањето, одлучувањето, јавно достапните записници, правото на вклучување на јавноста итн. Исто така, според став 13, членовите на комисијата за својата работа добиваат паричен надомест, кој го определува органот што ја формира комисијата, но повторно не постојат јасни критериуми или ограничувања за неговата висина и начин на исплата, што отвора простор за дискреција и нееднаквост меѓу општините или други тела.

Имплементирано од:

Поради ова, потребно е во Законот да се утврдат минимални критериуми за членство, вклучително и квалификации на членовите како што се образованието, професионално искуство, но и спречување на конфликт на интерес согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интерес. Покрај ова, потребно е да се воведат обврска за јавен и транспарентен начин за формирање на комисијата, со објавување на јавен повик, критериуми и резултати од изборот, како и да се забрани учество на лица кои имаат улога на предлагачи или изработувачи на планови во истата комисија.

Воедно, потребно е во законот да се предвиди обврска за донесување на деловник за работа на комисиите, со пропишани правила за кворум, начини на одлучување, записници и објавување на заклучоци, или пак да се воведат вакви минимални гаранции во самиот закон. Потребно е исто така да се стандардизира и начинот на утврдување и исплата на надоместоци што ќе ги дефинира критериумите за утврдување на висината на надоместоците за членовите на комисијата.

Член 39

„(1) Заинтересираните физички и правни лица, граѓаните, здруженијата, организациите, институциите и органите на државната управа, можат да поднесат иницијатива за изработка на нов односно изменување и дополнување на постоечки урбанистички план до општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и до органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.

(2) Иницијативата од ставот (1) на овој член, може да се достави во електронска форма до веб-страницата на донесувачот, преку информацискиот систем е-урбанизам или во писмена форма до архивата на донесувачот.

(3) Иницијативата треба да содржи податоци за планскиот опфат, предметот на планирањето, интересот и причината за иницијативата и образложение за оправданоста и потребата од отпочнување на постапка за изработување на урбанистички план или за изменувања и дополнувања на урбанистички план.

(4) Комисијата за урбанизам од членот 38 од овој закон, е должна во рок од 15 работни дена од приемот на иницијативата да одлучи по секоја поднесена иницијатива и да го извести подносителот за одлуката, со образложение за причините, стручниот и правниот основ за нејзиното прифаќање односно неприфаќање и тоа во форма во којашто иницијативата била поднесена.

Имплементирано од:

(5) Прифатената иницијатива комисијата за урбанизам од членот 38 од овој закон му ја поднесува на градоначалникот односно на министерот, а овој ја предлага на Советот на општината, општината во градот Скопје, градот Скопје или Владата на Република Северна Македонија, за да биде вградена во програмата за донесување на урбанистички планови од членовите 40 и 41 од овој закон.“

Како посебно ризичен во оваа смисла е став 4, бидејќи во истиот нема јасни критериуми врз основ на кои комисијата одлучува за прифаќање или неприфаќање на иницијативите. Исто така, не е регулирано ни правото на жалба на одлуката на комисијата, што е посебен проблем ако се земат предвид ризиците поврзани со начинот на формирање (дискреција на предлагачот на планот) и отсуството на одредби кои го регулираат начинот на работа на комисијата, заедно со недостиг на одредби за спречување на судир на интерес. Во оваа смисла, не се предвидени ниту јасни одредби кои ќе наложат јавно објавување на одлуките за прифаќање и отфрлање на иницијативите. Иако прифатените иницијативи стануваат дел од годишната програма која согласно член 40 е јавно објавена, имајќи предвид дека истата се објавува еднаш годишно, а не непосредно по секоја прифатена иницијатива, потребно е да се надградат одредбите во поглед на зајакнување на јавноста и отчетноста на овие постапки.

Поради ова, потребно е да се предвидат минимални стандарди и критериуми врз основ на кои комисијата одлучува за прифаќање или отфрлање на иницијативите, како и да се предвиди јавно објавување на ваквите иницијативи со донесените одлуки од страна на комисијата, како и евентуална можност за оспорување на одлуките на комисијата пред советот на единицата на локалната самоуправа.

Член 41

Членот 41 ја уредува програмата за финансирање и изработка на урбанистички планови на Владата на РСМ, како и координацијата со единиците на локалната самоуправа за финансирањето на генералните и деталните урбанистички планови. Посебно ризичен во овој член е став 5, кој гласи:

„ Изборот на барањата што ќе бидат внесени во годишната програма на Владата на Република Северна Македонија го врши комисија формирана од министерот, која се состои од три члена кои се архитекти урбанисти вработени во органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот. Комисијата својот предлог со образложение за целисходноста,

потребата и степенот на финансирање на плановите му го дава на министерот, кој го предлага на Владата на Република Северна Македонија.“

Слично како и кај членот 38 повторно има недостиг на одредби кои ги предвидуваат условите за членство и начин на формирање и работа на комисијата, а воедно нема доволно одредби кои се однесуваат на критериумите врз основ на кој оваа комисија одлучува, потоа правила за работа на комисијата кои би ја регулирале транспарентноста, отчетноста и спречувањето на судирот на интереси.

Поради ова, истите препораки се апликативни и кај овој член - да се утврдат минимални критериуми за членство, вклучително и квалификации на членовите како што се образованието, професионално искуство, но и спречување на конфликт на интерес, како и да се воведат обврска за јавен и транспарентен начин за формирање и работа на комисијата.

Член 42

Членот 42 го уредува издавањето на услови за планирање на просторот од страна на надлежното министерство, кои се неопходни за изработка на урбанистички планови и проекти. Членот ја регулира постапката за издавање, содржината на издадените услови, надлежниот орган, роковите на важност, исклучоците, како и финансирањето и трошоците.

Ризиците во поглед на овој член се лоцирани во став 12, кој гласи:

„Подносителот на барањето за издавање на услови за планирање на просторот, е должен да ги надомести трошоците за изработување на условите за планирање на просторот, чија висина ја утврдува Владата на Република Македонија на предлог на Агенцијата за планирање на просторот, врз основа на реално направените трошоци за издавање на условите за планирање на просторот.“

Одредбата е прилично нејасна и остава простор за непредвидливо утврдување на трошоци, бидејќи . Потребно е да се утврди на кој начин владата ги утврдува трошоците, односно упатување на подзаконски акт како тарифник или правилник за утврдување на трошоците. Формулацијата е непрецизна и неопределена, бидејќи не е пропишан постојан и транспарентен механизам за нивно утврдување, не е наведено дали овие трошоци се јавни, предвидливи и достапни за потенцијалните подносителите на барања, отсуствува упатување на подзаконски акт што би овозможил доследна, објективна и правично применета методологија за нивна пресметка. Ваквата регулатива создава ризик од произволно или несразмерно

Имплементирано од:

утврдување на трошоци, што може да влијае на правната сигурност, еднаквоста меѓу субјектите и довербата во процедурите за урбанистичко планирање.

Поради ова, препораката е да се прецизира членот со јасно упатување на тарифник или правилник за утврдување на трошоците за изработка на условите за планирање на просторот, кој ќе биде донесен од Владата на предлог на Агенцијата, ќе содржи конкретни ставки и објаснувања за начинот на пресметка на трошоците, ќе се објавува јавно и редовно ажурира, со цел да се обезбеди правна сигурност и предвидливост за субјектите што влегуваат во постапката. Дополнително, може да се предвиди правен лек во случај на несогласување со износот на трошоците, како и механизам за надзор и контрола на нивното утврдување и наплата.

Член 43

Членот предвидува дека урбанистичките планови се изработуваат на дигитални ажурирани геодетски подлоги, а воедно ги уредува и податоците кои треба да ги содржат овие геодетски подлоги, особено од аспект на нивното ажурирање, надлежните органи за истото, итн. Како посебно ризични одредби во овој член се ставовите 7 и 8, кои гласат

„(7) Пропустите што настанале или што се забележани во процесот на ажурирањето на геодетските подлоги од ставот (6) на овој член, по однос на нивната точност и веродостојност во совпаѓањето со физичката стварност треба да се исправат во геодетската подлога по службена должност од страна на правното лице што ја изработило или издало ажурираната геодетска подлога како техничка грешка, а доколку грешката создава последици и во урбанистичкиот план што е на сила за предметниот опфат, таа треба да се исправи по службена должност од страна на донесувачот на планот во постапка на техничка грешка на урбанистички план.

(8) Доколку во процесот на ажурирањето на геодетската подлога се утврди неусогласеност на подлогата со состојбата на теренот по однос на положбените или висинските податоци, што е резултат на грешка направена при премерот и запишувањето на податоците за недвижностите, грешка при дешифрирањето на недвижностите, грешка при исцртување на граничната линија на катастарската парцела или градба, грешка при дигитализација на катастарските планови, или како грешка при исцртување и пресметување на податоците за парцелите и градбите, како и при внесувањето на податоците на катастарските планови и во електронската база на податоци, тие грешки се отстрануваат од страна на Агенцијата за катастар на недвижности по службена должност согласно со Законот

Имплементирано од:

за катастар на недвижности, а по поднесена пријава од страна на донесувачот на планот.“

Иако ставовите 7 и 8 предвидуваат дека пропустите и грешките во геодетските подлоги и урбанистичките планови се исправуваат по службена должност, не е прецизирано како се иницира оваа постапка, ниту кој има право или обврска да го пријави постоењето на таква грешка. Ваквата нејасност создава ризик од селективно постапување или занемарување пријави, одложено или непредвидливо постапување, како и ограничен пристап на граѓаните и стручната јавност да влијаат на корекцијата на технички неточни плански основи.

Препораката во овој дел е да се дополнат ставовите 7 и 8 со одредби што јасно ќе уредат кој има право и обврска да пријави грешка во геодетската подлога или урбанистичкиот план (на пр. физички и правни лица, институции, стручни тела итн.), на кој начин се поднесува пријавата (форма, рок, документарна основа), обврска за јавна евиденција или известување за постапувањето по пријавата, како и воведување на обврска за јавно објавување на исправката.

Член 44

„(1) Урбанистичките планови се изработуваат врз основа на планска програма.

(2) Планската програма се изработува врз основа на анализата на степенот и начинот на реализација на важечкиот урбанистички план, анализата на потребите на граѓаните што живеат или работат во или во близина на планскиот опфат, како и потребите на правните лица и институциите од просторен развој, заклучоци за просторниот развој што произлегуваат од планови од повисоко ниво и од стратегии за развој што се донесени на повисоко и на локално ниво.

(3) Планската програма на урбанистичките планови се состои од текстуален и графички дел. Во графичкиот дел се утврдува прелиминарна граница на планскиот опфат на ажурирана геодетска подлога, а во текстуалниот дел на планската програма се опишува подрачјето на планскиот опфат, специфичните потреби и можности за просторен развој на подрачјето во рамки на опфатот, како и општите и посебните цели на планирањето и програмските содржини што треба да бидат предмет на планирањето.

(4) Доколку во планската програма се предвидува проширување на планскиот опфат заради планирање на површини за градење за коишто со закон не е утврден јавниот интерес, а проширувањето се врши на сметка на земјоделско земјиште,

Имплементирано од:

изработувачот на програмата е должен да ги извести за планираната пренамена сопствениците на земјоделското земјиште за да го овозможи нивното информирано и навремено изјаснување по повод програмираното проширување на планскиот опфат, како и мислење од органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на земјоделското земјиште.

(5) Планската програма за урбанистичките планови се изработува од страна на комисијата за урбанизам на донесувачот, Јавна установа за урбанизам, правно лице со лиценца за изработување на урбанистички планови или од страна на Агенцијата за планирање на просторот.

(6) Во постапката на изработување, предлог планската програма се става на јавен увид на партиципативното тело од членот 46 на овој закон, при што прифатливите предлози и сугестии на телото се вградуваат во планската програма.

(7) Градоначалникот на општината и општината на градот Скопје односно градоначалникот на град Скопје, со решение ја одобрува планската програма за урбанистичките планови од членот 10 став (1) точки 1, 2, 3 и 4 на овој закон, на предлог на комисијата за урбанизам од членот 38 од овој закон.

(8) Планската програма за урбанистичките планови за подрачја и градби од државно значење со решение ја одобрува министерот кој раководи со органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, на предлог на комисијата за урбанизам на органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот.

(9) Одобрената планска програма задолжително се поставува на веб страната на донесувачот, за увид на јавноста, а планската програма од ставот (8) од овој член се поставува и на веб-страницата на општините на чиешто територии се простира планскиот опфат на урбанистичкиот план за подрачја и градби од државно значење.“

Одредбата од став 4 предвидува обврска за известување на сопствениците на земјоделското земјиште кога се планира проширување на планскиот опфат заради пренамена во градежно земјиште без утврден јавен интерес. Меѓутоа, не е прецизирано на кој начин треба да се спроведе известувањето, во кој рок, преку кој медиум (писмено, електронски, преку јавен оглас итн.), ниту кога се смета дека лицата се уредно известени. Ова отвора сериозен ризик сопствениците да не бидат соодветно информирани и со тоа да бидат оневозможени да учествуваат во постапката, или да ги заштитат своите права и интереси навремено.

Ставот 6 предвидува дека предлог-програмата се става на јавен увид на партиципативното тело, а прифатените предлози и сугестии се вградуваат во документот. Но, воопшто не е регулирано кој го има правото да процени кои предлози се прифатливи, ниту врз основа на кои критериуми се одлучува за нивната валидност. Ваквата нејасност може да доведе до произволност во селекцијата, како и до формализирана, но суштински неинклузивна процедура. Недостигот на критериуми (на пр. издржаност на предлогот, јавен интерес, изводливост, достапност за лица со попреченост итн.) ја поткопува транспарентноста и отчетноста на процесот.

Во поглед на став 7 и 8 е нејасна правната природа на одлучувањето за одобрување на планската програма од страна на градоначалникот, односно министерот, па така не е прецизирано дали одобрувањето е задолжително или се врши според нивна дискрециона проценка. Дополнително, не е предвидено каква е постапката доколку планската програма не биде одобрена, дали има рокови за повторно разгледување, можност за жалба, или потреба од ревизија. Овие правни празнини создаваат ризик од блокирање на планските процеси, нееднаква примена на дискреционите овластувања, и правна несигурност кај засегнатите страни.

Во оваа смисла, потребно е да се прецизира постапката за известување на сопствениците на земјоделското земјиште при пренамена на земјиштето надвор од јавен интерес согласно став 4, односно да се предвиди обврска за писмено и индивидуално известување, со потпис или електронска потврда за прием, да се наведат јасни рокови во кои известувањето треба да се изврши пред продолжување на постапката, како и да дефинира кога се смета дека сопственикот е уредно информиран и кои се последиците ако не се обезбеди тоа.

Од друга страна, потребно е да се утврди кој субјект одлучува за тоа кои предлози и сугестии од партиципативното тело се прифатливи согласно ставот 6, и врз основа на кои јасни и транспарентни критериуми. Препорачливо е да се воведо образложена одлука за прифаќање или одбивање на секој предлог, да се утврдат минимални критериуми како што се изводливост, финансиска оправданост, влијание врз јавниот интерес, достапност за лица со попреченост итн., како и да се овозможи увид и евентуална жалба или ревизија доколку партиципативното тело смета дека нивните предлози се произволно отфрлени.

Конечно, во поглед на ставовите 7 и 8 потребно е да се појасни дали одобрувањето од страна на градоначалникот или министерот е дискреционо или обврзувачко, и кои се критериумите за донесување на таа одлука. Исто така потребно е да се предвиди постапка во случај на неодобрување на програмата, вклучувајќи можност

Имплементирано од:

за корекција, повторно поднесување или жалба, и да се утврдат рокови за донесување на одлуката и за постапување во случај на негативна одлука.

Член 45

Овој член го уредува изборот на изработувач на урбанистичкиот план и воедно предвидува три начини на избор на изработувач, во зависност од тоа кој е субјектот кој го врши предлогот за донесување или измена на урбанистички план. Како посебно ризично одредби во овој член се ставовите 2, 5 и 9 кои креираат правна и процедурална неизвесност и отвораат простор за дискреционо постапување и потенцијални злоупотреби.

Така, став 2 гласи: „ Изборот на вршителот на работите од урбанистичкото планирање за работите што ги вршат Агенцијата за планирање на просторот и Јавната установа за урбанизам, се уредени со овој закон, а поточно се уредуваат во актите за нивното основање.“

Ова упатување на неодреден број и вид на подзаконски акти создава сериозен ризик од правна непрецизност и непредвидливост на постапката, со што се нарушува принципот на правна сигурност. Доколку се има предвид дека овие акти можат да бидат донесени во нетранспарентна постапка и врз основ на широки дискрециони овластувања на органот кој ги донесува, ваквата одредба остава голем простор за појава на ризици од корупција и судир на интерес.

Поради ова, неопходно е да се изврши конкретизирање на актите на кои се повикува одредбата, односно прецизно да се наведат кои акти се во прашање и кои делови од нив ја уредуваат оваа постапка.

Став 5 гласи: „ Изборот на вршителот за работи од урбанистичкото планирање врз основа на јавниот оглас, го врши комисија за јавна набавка на услуги за изработување на урбанистички планови и урбанистички проекти од ставот (3) на овој член, која е составена од најмалку три члена, од кои најмалку еден е стручно лице архитект-урбанист.“

Видно од одредбата не постојат доволно критериуми за составот на комисијата, ниту пак кој е надлежен орган за формирање на комисијата, не се утврдени критериуми за стручност, непристрасност, или институционална припадност на членовите на комисијата, ниту е направено соодветно повикување на релевантните закони, како што е Законот за јавните набавки.

Имплементирано од:

Поради ова потребно е да се предвиди јасна процедура за формирање на комисијата, вклучувајќи надлежниот орган, критериуми за избор на членовите и гаранции за транспарентност и стручност, или соодветно повикување на законската одредба каде ова е уредено.

Став 9 гласи: „При избор на изработувачот на урбанистичките планови и урбанистичките проекти, задолжително се утврдува економската и финансиската состојба и техничката и професионалната способност.“

Сепак, не се дефинирани критериумите или методологијата врз основа на кои се врши таа процена, што остава простор за арбитрарност. Дотолку повеќе што став 8, точка 3 изречно упатува на доставување документација неопходна за докажување на исполнетост на условите од ставот 9, но не се поврзува со конкретни стандарди или подзаконски акти. Исто така, имајќи го предвид тарифникот согласно кој се утврдуваат трошоците за изработка, уште поважно е да има јасни критериуми врз основ на кој се врши изборот на најдобро рангирано решение на огласот. Воедно, потребно е да има соодветно упатување во поглед на роковите за одлучување, јавно објавување на документи и сл. согласно законот за јавни набавки.

Оттука, препораката во поглед на ставот 9 од член 45 е да се воведат јасни критериуми и постапка за проценка на способноста на понудувачите, усогласени со Законот за јавни набавки. Дополнително, да се уредат рокови, правила за објавување на изборот и пристап до релевантни документи, со цел да се осигура транспарентност и контрола врз процесот.

Член 46

„(1) За обезбедување на инклузивност, партиципативност и јавност во процесот на урбанистичкото планирање, општините, општините во град Скопје и градот Скопје, задолжително формираат партиципативно тело на иницијатива на градоначалникот или на партиципиентите од ставот (3) на овој член.

(2) Партиципативното тело ги претставува сите различни интереси и интересни групи во локалната заедница и ги пренесува ставовите, мислењата и потребите на граѓаните и правните лица, ги следи состојбите во планирањето преку давање иницијативи, насоки и сугестии за изготвување на плански решенија и во постапката за изработување и донесување на плановите ги разгледува планските програми и планските решенија на урбанистичките планови во нивната работна верзија.

Имплементирано од:

(3) Партиципативното тело се состои од членови на комисијата за урбанизам на општината, општината во град Скопје и град Скопје, што ги одредува градоначалникот и стручни лица вработени во правното лице што го изработува урбанистичкиот план кој е предмет на расправа, а особено од лица кои се претставници од урбаните и месните заедници, претставници на невладините организации од различните сегменти на урбаниот живот, здруженија на граѓани и граѓански активисти од подрачјето на општината што ги претставуваат различните групи на граѓани, како и граѓани што се стручни лица од областа на урбанистичкото планирање и другите стручни области суштествени за планирањето и одржливиот развој на градот. Партиципативното тело се формира од доброволно пријавени лица по јавен оглас објавен на веб страната од единицата на локалната самоуправа и во писмена форма со излагање на огласот на јавно место во траење од 30 дена.

(4) Учеството на лицата вработени во единицата на локалната самоуправа во партиципативното тело е по службена должност, а на лицата што не се вработени во единицата на локалната самоуправа учеството е на доброволна основа.

(5) Партиципативното тело има право да расправа за сите работи од надлежност на единицата на локалната самоуправа и може да влијае на планските решенија и политиките на просторен развој, преку презентирање на своите мислења на советот на општината.

(6) Партиципативното тело заседава најмалку еднаш на два месеци и има консултативна улога во постапката за изработување и донесување на урбанистички планови, особено ја разгледува планската програма во фаза пред таа да му биде предложена на градоначалникот за одобрување, како и урбанистичкиот план во фаза на урбанистичко планско решение пред да биде дадено на стручна ревизија. Работата на партиципативното тело е јавна.

(7) Начинот на работа и бројот на членови на партиципативното тело се уредуваат во деловникот на партиципативното тело што го донесува советот на единицата на локалната самоуправа, при што бројот на граѓански членови на партиципативното тело што се пријавиле на доброволна основа не е ограничен.“

Има многу малку одредби кои се однесуваат на работењето на партиципативното тело, поради што се поставува прашање за ефикасноста на тело кое во суштина треба да е безбедносен механизам за заштита од појава на корупција и судир на интереси.

Конкретно, во став 3 не е прецизно утврден периодот на мандатот на партиципативното тело, ниту фреквенцијата на јавните огласи за негово

Имплементирано од:

формирање или обновување на членството. Дополнително, не е уреден процесот на конституирање, вклучувајќи кворум, прв состанок, избор на претседавач, или технички услови за работа. Овие прашања се особено важни, ако се има предвид дека не постои ограничување на бројот на членови на ова тело, па поради ова е можно е да се појават правни празнини во работата на телото што потенцијално би можеле да предизвикаат и целосна парализа во работата, особено при недостиг на огласи за обновување на членството, нејасна улога на членовите, па дури и блокирање на работата поради прекумерен број членови без соодветна организациска, логистичка и административна поддршка.

Поради ова е нужно да се воведат јасна регулатива за мандат, огласување, постапка за конституирање, начин на работа, вклучително и обезбедување услови за работа.

Понатаму, во ставот 4 не е прецизно утврден начинот на учество на членовите, дали тие имаат право на глас, дали се работи на седници, колку често ваквите седници се одржуваат, на кој начин членовите можат да учествуваат, како и дали нивното учество има последици во процесот на планирање. Дополнително, недостасуваат механизми за донесување ставови и мислења на телото, па така нејасно е дали телото одлучува со мнозинство (и какво), консензус или на друг начин; како и кој член на телото ги претставува заклучоците пред надлежните органи или во јавност.

Затоа, препораката во овој дел е да се предвидат основни процедури за донесување на ставови и избор на лице/орган што ќе ги пренесува мислењата на телото.

Ставот 6 ги носи истите ризици кои се опфатени во став 4, па така иако се предвидува расправа за планските документи, нема пропишана обврска за разгледување на мислењата на телото од страна на надлежните институции. Исто така, нема гаранции дека нивните ставови ќе бидат објавени или разгледани со аргументирано прифаќање/отфрлање.

Затоа препораката во овој дел е да се пропише формална процедура за односот на органите кон ставовите на партиципативното тело, вклучително обврска за образложено прифаќање или одбивање, како и за нивна јавна достапност.

Став 7 предвидува деловник на ова тело, меѓутоа Законот предвидува дека советите на единиците на локална самоуправа сами го донесуваат деловникот, без никакви упатства или минимални стандардизирани одредби (на пример: минимален кворум, транспарентност, правила за одлучување). Ова придонесува кон ризици од нееднаква регулатива помеѓу различни општини, што може да доведе до нееднаква

Имплементирано од:

ефективност и отвореност на партиципативните тела, но и зголемен ризик од корупција и практично оневозможување на работата на партиципативното тело.

Поради ова, потребно е да се предвиди основна рамка на деловникот со минимум обврзувачки елементи пропишани во самиот Закон.

Член 47

Членот 47 предвидува дека државните органи, единиците на локалната самоуправа, градот Скопје, институции, установи и правни лица кои вршат јавни овластувања се должни да ги достават сите податоци и информации што им се на располагање, заедно со своите развојни проекции, предлози и мислења што се неопходни за изработување на урбанистичките планови на барање на донесувачот или изработувачот на урбанистичкиот план. Членот понатаму ги уредува роковите во кои се должни да го сторат тоа, како и предвидува постапка при евентуално недоставување на овие податоци од страна на органите.

Иако членот 47 пропишува обврска за институциите и правните лица да достават релевантни податоци и информации за изработка на урбанистички планови, неговата примена во пракса е придружена со сериозни системски и извршни слабости, кои создаваат ризици за нефункционално, неточно и потенцијално коруптивно планирање. Во таа смисла, не е јасно како се докажува дали податоците не се доставени поради пропуст или пак поради тоа што конкретниот орган или институција не располага со побараните податоци, како и дали немањето податоци е резултат на пропуст во работата (непрофесионалност), коруптивно поведение или пак немање соодветни технички и материјални ресурси за истото. Со ова, на некој начин, наместо да се постави гарантен механизам со кој би се оневозможиле штетните последици од несоодветното урбанистичко планирање во практиката, всушност се охрабрува донесувањето урбанистички планови без постоење на соодветна подготовка.

Исто така, останува нејасно кој субјект би ја носел штетата во ситуација кога штетните последици се настанати како резултат на недавање на побараните податоци, но и паралелно со тоа во ситуација кога донесувачот на планот не успеал да донесе план во рок предвиден во членовите 22 и 23, дали во вакво случај штетата би била солидарна, или пак донесувачот на планот има оправдување поради недоставување на овие податоци од страна на надлежните органи. Она што е особено впечатливо во овој дел е што органите се должни да ги достават само оние податоци кои им стојат на располагање, а доколку институциите не

Имплементирано од:

располагаат со бараните податоци, процесот на урбанистичко планирање може да продолжи и без тие податоци, што може да претставува ризик за појава на корупција и судир на интереси, што ќе се манифестира преку намерно отсуство на прибирање и обработка на податоци кои се релевантни и кои можеби би спречиле определен урбанистички план.

Потоа, во поглед на ставот 4, не е јасно кој го определува дополнителниот рок од 5 дена за доставување на податоците и кој ја доставува опомената- дали истото треба да го направи иницијаторот и дали доколку не се достави ваква опомена се смета дека се исполнети условите за започнување на дополнителниот рок? Ова создава правна несигурност и отвора простор за различни толкувања, што ја поткопува правната сигурност и контролата над процесот. Во оваа насока, иако се наведува дека „идните штети“ ќе бидат на товар на институциите што не дале податоци, не е дефинирано кој утврдува дека постои штета, кој ја покренува постапката за одговорност, ниту пак како се надоместува штетата и кој ја носи правната последица.

Исто така, согласно став 7 е дозволено продолжување на постапката дури и кога институциите не дале мислење, или истото не го дале во предвидениот во рок, што го девалвира значењето на меѓуинституционалната координација и со што се отвора можност за игнорирање на критични информации, особено од областа на заштита на животната средина, културното наследство и слично.

Поради тоа, препораките за овој член се однесуваат на:

- Воведување на јасен механизам за идентификација на причините за недоставување на податоци, со обврска институциите експлицитно да наведат дали располагаат или не со податоците и зошто.
- Уредување на постапката за опомена и продолжување на рокот, односно да се пропише кој ја испраќа опомената (донесувачот или изработувачот на планот), како и да се уреди што се случува ако не се испрати навремена опомена, дали постапката мирува, се одложува или продолжува со последици.
- Воведување на обврска за ревизија или верификација на добиените податоци, особено за критични сектори (животна средина, одбрана, културно наследство), со можност за суспензија на планот ако податоците се нецелосни или недоволни, наместо со премолчно одобрување на планот поради недостиг на податоци. Во оваа насока е потребно да се направи и ревидирање на одредбите со цел да се овозможи прекин или суспензија на

Имплементирано од:

постапката во случаи кога клучни институции не доставиле мислење, особено ако станува збор за заштитени подрачја, инфраструктурни мрежи или зони под посебен режим.

- Јасно утврдување на одговорност за штета, преку упатување на постоечки правни процедури (на пример, Законот за облигациони односи).

Член 48

„(1) Во постапката за изработување на урбанистичките планови задолжително се врши стручна ревизија со која се:

1. потврдува прифатливоста и соодветноста на предложените плански решенија;
2. потврдува дека планските решенија се изработени во согласност со законите, прописите, стандардите и нормативите што ја уредуваат областа на урбанистичкото планирање;
3. потврдува дека планските решенија се во согласност со плановите од повисоко ниво на планирање;
4. потврдува оправданоста на предложените плански решенија од аспект на остварување на целите и начелата од овој закон;
5. потврдува оправданоста на предложените плански решенија од аспект на остварување на програмските цели и проекции од планската програма;
6. оценува реалноста и остварливоста на предложените плански решенија;
7. укажува на недостатоци што треба да бидат коригирани и отстранети и
8. укажува на можни алтернативни решенија и подобрувања на предложените плански решенија.

(2) Стручната ревизија за урбанистичките планови од членот 10 став (1) точки 1, 2, 3 и 4 од овој закон, ја изработува правно лице што ги исполнува условите за вршење на работите за изработување на стручна ревизија согласно со овој закон, а за урбанистички планови за подрачја и градби од државно значење, како и урбанистички планови и урбанистичките проекти финансирани од годишната програма од членот 41 од овој закон, ја изработува комисија, којашто ја формира министерот надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот.

Имплементирано од:

(3) Комисијата од ставот (2) на овој член која ја изработува стручната ревизија за урбанистичките планови за подрачја и градби од државно значење, како и урбанистичките планови и урбанистичките проекти кои се финансирани од годишната програма од членот 41 од овој закон, треба да има најмалку пет члена, а комисијата од правното лице која ја изработува стручната ревизија за останатите урбанистички планови треба да има најмалку три члена.

(4) Изготвената стручна ревизија без заклучоци му се доставува на изработувачот на урбанистичкиот план, по што се организира средба и стручна дискусија помеѓу изработувачите на планот и изработувачите на стручната ревизија, во присуство на комисијата за урбанизам на донесувачот, по однос на укажувањата и забелешките во стручната ревизија.

(5) Комисијата за стручна ревизија го изготвува извештајот со заклучоците од стручната ревизија, кои се вградуваат во нацрт или предлог планот, а изработувачот на планот задолжително дава извештај за постапувањето по забелешките на стручната ревизија до органот надлежен за донесување на планот.

(6) Извештајот за стручната ревизија и извештајот за постапувањето по забелешките од стручната ревизија се составен дел на планот.

(7) Правното лице кое врши стручна ревизија на урбанистички план, не може да биде истото правно лице кое го изработило планот предмет на стручна ревизија, ниту да е сопственик, управител или вработен во правното лице изработувач на истиот урбанистички план.“

Овој член ја уредува стручната ревизија како важен контролен механизам во постапката за донесување урбанистички планови. Таа има задача да го оцени квалитетот, правната усогласеност и реалноста на предложените решенија. Иако основната поставеност е во согласност со принципите на квалитетно планирање и професионална контрола, одредени слабости во процедурите и дефинициите носат ризици за интегритетот, ефикасноста и транспарентноста на овој процес.

Во однос на став 2, стручната ревизија за планови од државно значење и оние финансирани од државната програма, членот предвидува формирање комисија од страна на министерот. Меѓутоа, не се пропишани критериуми за избор на членовите, нивната стручна подготовка, независност или можни ограничувања за конфликт на интереси. Исто така, не е јасно дали оваа комисија е постојан орган или се формира ад хок, ниту кој акт го уредува начинот на нејзино функционирање.

Имплементирано од:

Ваквата недефинираност остава широк простор за дискреција и произвол, што може да доведе до неформални влијанија и потенцијална злоупотреба на процесот.

Став 4 предвидува стручен дијалог помеѓу изработувачите на планот и ревидентите, но не е јасно кој ја иницира или организира средбата, во кој рок се одржува, дали се изготвува записник со официјални забелешки, ниту дали претставници од партиципативното тело или јавноста имаат можност за увид или присуство. Ваквиот недостиг на процедурална јасност може да доведе до затворен процес без јавна отчетност, што ја девалвира ревизијата како гарантен механизам.

Став 7 пропишува општа забрана за исто правно лице да биде и изработувач и ревизор на планот, што е позитивна одредба, меѓутоа истата не е целосна и не ги пресликува одредбите за спречување на судир на интерес согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Во таа смисла, одредбата не опфаќа ниту ситуации како што се поврзани правни лица, подизведувачи, договори со привремено вработени, или стручни лица што работат во двата субјекти, што може да претставува индиректен судир на интереси.

Поради ова, неопходно е да биде направено детално уредување на изборот и критериумите за членовите на комисијата што ја формира министерот, со задолжително учество на стручни и независни лица од областа на урбанизам, заштита на животната средина и културно наследство, како и да се утврди дали комисијата е постојана или ад хок тело, како и јасно да се посочи на актот со кој се регулира нејзиното функционирање.

Покрај тоа, потребно е да се пропишат рокови и надлежност за организирање на стручната дискусија меѓу изработувачите и ревидентите, заедно со обврска за водење и објавување на записник, со можност за присуство или увид од страна на партиципативното тело, барем во дел од дискусијата кој не содржи чувствителни податоци.

Исто така, неопходно е да се направи проширување на дефиницијата за судир на интереси во став 7, со вклучување на повеќе различни врски и поврзаност меѓу правни и физички и правни лица, како што се договорни односи меѓу фирмите, употреба на исто лице во различни улоги во различни правни лица, како и задолжителна изјава за непостоење на конфликт од страна на сите ангажирани стручни лица.

Конечно, потребно е да се воведат обврска за транспарентност на извештаите од стручната ревизија, со нивно јавно објавување заедно со извештајот на изработувачот за постапувањето по забелешките.

Имплементирано од:

Член 49

„(1) Во постапката за изработување на урбанистичките планови од членот 10 став (1) точки 1 и 5 од овој закон, задолжително се спроведува стручна расправа, со која предложените плански решенија се ставаат на увид и проверка на стручната јавност, како и јавна презентација, со која предложените плански решенија се ставаат на увид на широката јавност.

(2) Учесници на стручната расправа се претставници на стручната јавност, претставници на органите на државната управа, на единиците на локалната самоуправа, на институции надлежни за заштита на недвижното културно наследство и на комуналните претпријатија и претпријатијата чијашто дејност е од јавен интерес од членот 47 став (1) од овој закон, како и научно - стручните институции од сите области суштествени за планирањето и планскиот опфат, стручни лица од невладините организации и други физички лица што се стручни од областите релевантни за планирањето и за конкретниот плански опфат.

(3) Стручната расправа се спроведува по пат на јавна презентација во аналогна односно хартиена и во дигитална односно електронска форма. Во електронска форма јавната презентација се спроведува со објавување на планот преку информацискиот систем е-урбанизам и на веб-страницата на донесувачот, а во хартиена форма јавната презентација се спроведува со излагање на планот на јавно место, во времетраење од најмалку 30 дена со можност да трае и до 90 дена, во зависност од големината и сложеноста на опфатот, по кој временски период се одржува стручната расправа за која се составува записник.

(4) Стручната расправа од ставот (1) на овој член, ја организира органот што е надлежен за постапката за изработување и донесување на планот, кој најмалку 15 дена пред одржувањето на стручната расправа задолжително доставува општ јавен повик до учесниците на стручната расправа од ставот (2) на овој член. Повикот се упатува во писмена форма или во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам во делот за огласи и се објавува соопштение со општ јавен повик за учество во стручната расправа на веб-страницата на донесувачот на планот. Во повикот задолжително се приложуваат планската програма, документациската основа и планската документација од урбанистичкиот план што е предмет на стручната расправа и се наведува називот на планот, времето и местото на одржување на стручната расправа.

Имплементирано од:

(5) Учесниците во стручната расправа можат да ги достават своите забелешки најдоцна во рок од 15 дена од одржувањето на стручната расправа. Забелешките се составен дел на записникот од стручната расправа, врз основа на кој се изготвува извештај од стручната расправа, што го изработува стручна комисија формирана од донесувачот на планот.

(6) Во постапката за изработување на урбанистичките планови од членот 10 став (1) точки 1 и 5 од овој закон, по времето на јавната презентација и најмалку 7 дена пред да се одржи стручната расправа задолжително се одржува јавна расправа за урбанистичкиот план, со која предложените плански решенија се ставаат на увид и проверка на широката јавност. Предмет на јавната презентација и на јавната расправа се графичкиот, текстуалниот и нумеричкиот дел на планската документација на нацрт планот, презентирани на начин што е јасен и разбирлив за широката јавност. Јавната презентација ја организира органот кој е надлежен за постапката за изработување и донесување на планот, кој најмалку 15 дена претходно објавува општ повик до заинтересираните учесници во расправата. Повикот се упатува преку информацискиот систем е-урбанизам, се објавува на веб-страната на надлежното министерство и на општината или општините на чијашто територија се простира планскиот опфат и се објавува во електронските и печатените медиуми, и на официјалните профили на донесувачите на социјалните мрежи, со цел повикот да стаса до што поголем број на граѓани. Во повикот задолжително се наведува називот на планот, времето и местото на одржување на јавната расправа, местоположбата и површината на опфатот на планот, како и едноставна мапа со граници на опфатот.

(7) Комисијата од ставот (5) на овој член за стручна расправа за предлог на генерален урбанистички план е составена од две стручни лица од областа на урбанизмот и архитектурата од општината односно градот Скопје, двајца носители на овластување за изработување на урбанистички планови од изработувачот на генералниот урбанистички план и еден научен и стручен работник од областа на урбанистичкото планирање и архитектурата со овластување за изработување на урбанистички планови.

(8) Комисијата од ставот (5) на овој член за стручна расправа на урбанистички план за подрачја и градби од државно значење е составена од три стручни лица од областа на урбанистичкото планирање од кои едно е од органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, едно е носител на овластување за изработување на урбанистички планови од страна на изработувачот на планот и едно е истакнат стручно-научен работник од областа на предметот на планирањето.

Имплементирано од:

(9) Извештајот од ставот (5) на овој член, се изработува врз основа на стручната расправа и дискусијата со изработувачот на планот за предложените сугестии и забелешки од страна на стручната јавност. Извештајот содржи заклучоци со кои се потврдува прифатливоста и соодветноста на планските решенија или со кои се упатува на неопходни доработки на планот. Заклучоците од извештајот од стручната расправа се вградуваат во планот, а изработувачот на планот дава извештај за постапувањето по забелешките на стручната расправа до органот надлежен за донесување на планот.

(10) Извештајот од стручната расправа и извештајот за постапувањето по забелешките од стручната расправа се составен дел на предлог планот.“

Овој член уредува важен сегмент од транспарентноста и инклузивноста на урбанистичкото планирање, преку организирање стручна и јавна расправа. Теоретски, тоа претставува основа за учество на стручната и пошироката јавност, како и за заштита од недоволно квалитетни, незаконски или коруптивни плански решенија. Меѓутоа, повеќе нејаснотии и празнини во постапката оставаат сериозен простор за злоупотреби, манипулација и селективен третман на предлозите.

Така, согласно ставот 5, иако се наведува дека забелешките се составен дел на записникот, не се дефинира разликата меѓу записникот и извештајот, што може да доведе до правна несигурност околу тоа кој документ е релевантен при евентуално оспорување на планот. Дополнително, не е јасно која комисија го изготвува извештајот, дали тоа е истата комисија од ставовите 7 и 8, или друга, што би можело да доведе до конфликт на надлежности и недоследности во постапката.

Формулацијата содржана во ставот 6 („презентирани на начин што е јасен и разбирлив за широка јавност“) е прекумногу општа и неодредена, и остава простор за минимално исполнување на обврската, на пример со поставување на сложени технички планови без објаснување, што би довело до прикриено исклучување на јавноста од суштинско учество.

Ставовите 7 и 8 содржат ризици од судир на интерес, бидејќи комисиите што ја спроведуваат постапката за стручната расправа имаат премалку утврдени критериуми за избор на членовите, со што се овозможува: широка дискреција на органот што ги назначува членовите, потенцијално повторување на изработувачите како членови на комисијата, и отсуство на независни гаранции за нивна стручност, непристрасност и интегритет.

Овие состојби отвораат висок ризик од корупција и судир на интереси, особено бидејќи комисиите се клучни во утврдувањето кои забелешки ќе се прифатат, а кои не.

Иако согласно став 9 се предвидува дека извештајот треба да содржи заклучоци со препораки, не постои обврска комисијата да образложи зошто одредени предлози се прифатени или одбиени. Тоа може да доведе до селективно или политички мотивирано одлучување, без одговорност или можност за жалба или увид.

Поради тоа потребно е да се воведат јасна дефиниција и разлика на поимите „записник“ и „извештај“, нивната правна вредност и роковите за нивно изготвување и објавување. Потоа, посебно е важно да се предвиди обврска за објавување на сите забелешки доставени во рамките на јавната и стручната расправа, заедно со аргументирано мислење на комисијата по однос на секоја поединечно.

Потребно е да се предвидат строги критериуми за избор на членови на комисијата, како што е минималниот број на години со релевантно искуство, услови за утврдување на независност и стручност преку воведување на одредби за изземање на членовите, воведување на одредби за спречување на конфликт на интерес согласно стандардите за добро управување, како и обврска за поднесување на изјави за непостоење на судир на интереси.

Во поглед на унапредување на транспарентноста и инклузивноста препорачливо би било доколку се воведат обврска за присуство на претставници на партиципативното тело, како набљудувачи со право на забелешка, но без одлучувачка улога, со цел гарантирање на јавна отчетност. Покрај ова, потребно е да се направи појасно дефинирање на критериумите за „јасна и разбирлива презентација“, преку упатување на стандарди што ќе обврзат на визуелизации, поедноставен јазик, паралелно објаснување од стручни лица и слично, или пак на упатување на регулација на овие прашања со детален подзаконски акт.

Конечно, од посебна важност е воведување на можност за приговор или жалба од страна на јавноста или невладините организации ако се утврди дека процедурата е прекршена, одредени забелешки се игнорирани без образложение, или ако постои сомнеж за судир на интереси.

Член 50

Овој член претставува важен дел од законската рамка за обезбедување на транспарентност и учество на јавноста во процесот на урбанистичкото планирање. Иако суштински ги предвидува двата основни механизми за консултирање на јавноста (јавна анкета и јавна презентација), нивното реално антикорупциско и демократско влијание е ограничено поради бројни слабости во формулацијата, недоволни гаранции за инклузивност и широк простор за дискреција кај органите кои ги спроведуваат постапките.

Така, став 3 гласи „Јавната презентација и јавната анкета ја организира органот кој е надлежен за постапката за изработување и донесување на планот, кој најмалку 15 дена претходно доставува повик до сите учесници во презентацијата и анкетата. Повикот до учесниците се упатува преку информацискиот систем е-урбанизам "во делот за огласи, се објавува на веб-страната на општината и се огласува со печатени плакати и соопштенија во и околу подрачјето на планскиот опфат. Во повикот задолжително се наведува називот на планот, времето на траење и местото на одржување на јавната анкета, времето и местото на одржување на јавната презентација, местоположбата и површината на опфатот на планот, како и едноставна мапа со граници на опфатот со имињата на улиците кои се граници на опфатот на планот.“

Видно од одредбата, ставот содржи малку насоки за тоа како мора да биде направено известувањето на јавноста, односно не постојат обврзувачки стандарди во однос на тоа на кое место да биде поставен огласот на веб-страницата (на пр. „почетна страна“, „јавни огласи“), како да изгледаат и каде да се постават печатените плакати, дали треба објавување во локални/национални гласила (радио, ТВ, весници), итн.. Ова овозможува минимално исполнување на обврската, при што јавноста реално може да не биде информирани.

Став 4 гласи: „јавната анкета во електронска форма се спроведува преку информацискиот систем е-урбанизам и преку службената веб страна на општината, а во писмена форма се спроведува со излагање на планот на јавно место определено од страна на донесувачот на планот и со пополнување на анкетни листови“

Начинот на спроведување на јавната анкета е оставен на дискреција на донесувачот, без стандардизиран образец, без пропишан минимум на информации, ниту начин на анализа на добиените одговори. Дополнително, не е прецизирано дали и кои неформални форми на доставени мислења се прифаќаат, што може да води до селективно игнорирање на непожелни или критички забелешки.

Имплементирано од:

Став 5 гласи: „За големи и особено важни зафати за коишто има зголемен интерес на јавноста, коишто имаат и долго времетраење на јавната анкета, јавната презентација може да се повтори, за што одлучува органот одговорен за постапката од страна на донесувачот на планот. Времето на траењето на јавната анкета се одредува од страна на донесувачот на планот во зависност од големината и сложеноста на опфатот, бројот на физички и правни лица корисници на просторот, но најмалку колку што е уредено како рок за траење на јавната анкета во членовите 27, 28 и 29 од овој закон“

Гаранциите за вклученост на јавноста повеќе делуваат како ограничување на максималниот степен на консултација со јавноста. Воедно, оставено е на голема дискреција на донесувачот на планот да одлучи дали и во кои случаи јавната презентација ќе се повтори, на кој начин ќе се спроведе јавната анкета и колку долго ќе трае, кога зафатот се смета за „особено важен“ или „со зголемен интерес“ и слично. Овие формулации можат да се злоупотребат за процедурално одложување или игнорирање на јавни реакции.

Став 6 предвидува „учесниците во јавната анкета можат своите забелешки и предлози по нацрт или предлог планот да ги доставуваат на донесувачот во писмена форма преку анкетни листови, преку информацискиот систем е-урбанизам, како и по електронски пат до веб адресата на донесувачот.“

Во поглед на овој став не е прецизиран начинот на кој може да се достават овие забелешки, односно дали мора да бидат доставени на специфичен образец на анкетен лист, или би биле прифатени и без тоа имајќи предвид дека станува збор за неуки странки. Исто така, не е прецизирано дали доставувањето до веб адресата се мисли на службената електронска пошта на општината, или општините може да креираат и посебни механизми за комуникација директно преку веб страната.

Ставови 7 и 8 имаат само минимални критериуми за избор на членови во оваа комисија, без стандарди за квалификациите, вклученост на независен претставник, спречување на корупција и судир на интерес итн.

Став 9 дава голема дискреција на одлучување на самата комисија во кој рок ќе го изготви извештајот, бидејќи нема критериуми и стандарди за градација на рокот потребен во зависност од сложеноста и бројот на претставки, а законот дава голем опсег (од 5 до 60 дена).

Став 11: „Доколку комисијата од ставот (7) на овој член, оцени дека не се во целост почитувани роковите утврдени во овој член или предлогот на планот како последица од прифатените забелешки од јавната анкета претрпел значајни

Имплементирано од:

промени (промена на границата на урбанистичкиот опфат, промена на регулациона линија и промена на намената на земјиштето и друго), е должна планот да го врати на повторен увид на јавноста и повторно се спроведува јавна презентација и јавна анкета. Повторената јавна анкета и јавна презентација трае најмалку 10 работни дена и се спроведува по истата постапка.“

Во овој став нема јасни критериуми за тоа како се утврдува дали се настанати значајни промени и дали постапката треба да се повтори. Ова остава простор постапката да се повторува секогаш кога донесувачот на планот ќе смета дека се добиени неповолни предлози од јавноста, под изговор дека се настанати значајни промени на планот, или обратно, големи промени на планот да не се земат предвид и постапката да не се повтори.

Препораките во поглед на членот 50 се однесуваат на воведување на стандарден правилник за информирање на јавноста, кој ќе пропишува каде и како мора да се објавуваат огласите, минимални елементи на повикот (вклучително и инфографици, QR код, контакт-податоци), задолжителна објава во најмалку еден локален и еден национален медиум.

Покрај ова потребно е да се усвои унифициран анкетен образец (хартиен и електронски), кој ќе овозможи ист третман на сите мислења и ќе ги стандардизира условите за обработка. Воедно, потребно е да постои обврска за детално документирање и објавување на добиените мислења од јавната анкета, како и образложение за прифаќање/одбивање на секое.

Потребно е да се постават јасни критериуми за повторна јавна анкета, како што би биле зголемување на планскиот опфат над определен процент, промена на основната намена на земјиштето, приближување до чувствителни зони (заштитени подрачја, културно наследство), добиени негативни забелешки од определен процент од вкупниот број учесници или вкупното население на кое се однесува планот, итн.

Исто така, неопходно е да се воведат критериуми за членовите на комисијата, со забрана за вклучување на субјекти кои имаат директен интерес во реализацијата на планот, обврска за независен стручен член и граѓански набљудувач, изјава за непостоење на судир на интереси и сл.

Потоа, потребно е да се предвиди јасна процедура за поднесување забелешки, со прифаќање на сите писмени форми, јасна адреса и рокови, асистенција за граѓани со ограничен пристап до интернет или граѓани кои се соочуваат со попреченост.

Имплементирано од:

Конечно, потребно е да се воведат стандарди за определување на рокот за извештајот од став 9, (пр. 5-15 дена за случаите кога се добиени помалку од 20 забелешки, 15-30 дена за 20-100 забелешки, 30-60 дена за >100 забелешки, стандарди за оцена на комплексноста на плановите, итн.).

Член 51

(1) На урбанистичките планови од членот 10 став (1) точки 1, 2, 3 и 4 од овој закон, изработени во форма на предлог план, за кои се изготвени позитивни извештаи од стручната ревизија и од извештајот за вградувањето на прифатените забелешки од стручната односно јавната анкета во планот, согласност дава органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.

(2) Со согласноста од ставот (1) на овој член, се потврдува дека планот е изработен во согласност со овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон, а особено дали планот ги содржи сите пропишани делови и прилози и дали постапката за неговото донесување е во согласност со овој закон.

(3) Органот од ставот (1) на овој член е должен работата од ставот (2) на овој член да им ја довери на архитекти урбанисти кои се носители на овластување за изработка на урбанистички планови или архитекти урбанисти со искуство од областа на водење на постапки за изработување, донесување и спроведување на урбанистички планови, што се вработени во органот.

(4) Органот од ставот (1) на овој член е должен во рок од 20 работни дена од денот на поднесувањето на барањето за добивање на согласност од страна на донесувачот на планот, да ја издаде согласноста на предлог планот или да достави известување за констатирани недостатоци на урбанистичкиот план до донесувачот на планот.

(5) Органот од ставот (1) на овој член, може само два пати да го врати предлог планот со известување до донесувачот за констатирани недостатоци на урбанистичкиот план од аспект на неговата усогласеност со закон, при што повторно доставениот план не може да се врати со нови констатирани недостатоци на деловите од истата планска документација што била првиот пат доставена за согласност и за кои првиот пат не биле констатирани недостатоци. Доколку надлежниот орган утврди дека во повторно доставениот предлог план не се отстранети недостатоците од ставот (4) на овој член, го известува донесувачот дека не ја издава согласноста за предлог планот, при што постапката за донесување на урбанистичкиот план се враќа во фаза на нацрт план или предлог план во која ќе

Имплементирано од:

се врши усогласување на планот со одредбите од овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон.

Видно од одредбата на членот, став 3 не содржи доволно одредби кои укажуваат на транспарентност и критериуми за избор на лица што ја вршат контролата, па иако се наведува дека проценката ја вршат архитекти урбанисти со овластување или релевантно искуство, не е пропишан начин на избор на тие лица, не постојат јавно објавени критериуми, мерки за избегнување судир на интереси (на пр. дали биле вклучени во планот, дали имаат поврзаност со изработувачот или инвеститорот), обврска за јавна објава на извештаи. Ова создава простор за нетранспарентно и потенцијално пристрасно постапување.

Во поглед на став 4, иако се предвидува рок од 20 работни дена за издавање на согласност или доставување на забелешки, не постои последица ако рокот не се испочитува, ниту правна можност за приговор или правна заштита на иницијаторот на планот. Во пракса, ова овозможува „тишина на администрацијата“ како облик на блокирање на планот.

Став 5 содржи голема дискреција сконцентрирана кај извршната власт за вето на урбанистички планови без јасни критериуми. Иако на прв поглед изгледа дека постои ограничување („само двапати може да се врати планот“), всушност надлежниот орган има можност да не даде согласност без обврска да ја образложи одлуката со конкретни, јавно проверливи критериуми. Во таа насока нема механизам за жалба или ревизија на негативната одлука, па оттука постои ризик од политички или економски мотивирано „вметнување вето“ на планови од несоодветни и коруптивни причини.

Дополнително, иако се наведува дека „планот не може повторно да се враќа за делови кои претходно биле прифатени“, не е предвидена контролна листа или доказен систем за тоа што е однапред разгледано и прифатено. Конечно, како посебен ризик во овој член е тоа што не е предвиден рок за известување а донесувачот дека не се издава согласноста за предлог планот.

Поради ова, битно е да се воспостават јасни критериуми за ангажирање на архитектите-членови на комисијата за ревизија, преку дефинирање на минимални квалификации, години искуство и независност, обврска за јавно објавување на листа на службеници или надворешни експерти вклучени во постапката, обврска за изјава за непостоење судир на интереси и објавување на поименични извештаи или заклучоци.

Имплементирано од:

Покрај ова е битно да се пристапи кон воведување на санкции или правни последици за непостапување во рок од став 4, како на пример да се овозможи жалба до второстепено тело или административен спор за заштита на правата на иницијаторот.

Исклучително е важно да се уреди постапката за вето на план од став 5 преку прецизирање на јасни и објективни критериуми заради кои може да се одбие согласноста (на пр. несогласување со закон, несоодветност со планови од повисоко ниво, формални недостатоци), рок за известување на донесувачот за неиздавање согласност, потоа воведување на обврска за детално и аргументирано образложение на негативната одлука, воведување на право на приговор или независна жалбена процедура, обврска за јавна објава на причините за недавање согласност и на сите поврзани документи.

Конечно важно е да се пристапи кон воспоставување контролен механизам за следење на усогласеноста во враќањето на планот, преку изработка на стандарден образец со преглед на разгледаните делови, со јасна назнака на тоа кои се прифатени, кои се коригирани и кои се нови забелешки, како и вклучување на независен набљудувач, претставник на партиципативното тело, или граѓански претставник во процесот на согласување за планови од особено значење.

Член 54

Овој член го уредува начинот на кој се определува статусот на земјиштето (градежно, земјоделско, шумско или друго) во рамки на урбанистичкиот план. Иако во основа тоа е техничко и планерско прашање, формулацијата на одредбите отвора сериозен простор за произволност и нееднаква примена, што во македонскиот контекст се покажало како критичен извор на клиентелизам и корупција.

Став 2: „По исклучок од ставот (1) од овој член, во планскиот опфат на урбанистички планови од членот 10 став (1) точка 1 од овој закон, земјиштето може да го задржи статусот на земјоделско, шумско или друго земјиште, доколку тоа во планот биде уредено со посебна одредба.“

Од оваа одредба нејасно е под кои услови се утврдува постоење на исклучокот, односно дали тоа е во дискреција на донесувачот на планот. Во секој случај, станува збор за регулаторен ризик од корупција поради можноста за различна примена во пракса на оваа одредба и непредвидлив начин на одлучување за зачувување на статусот на земјоделско земјиште, што остава широка дискреција на

Имплементирано од:

донесувачот на планот да дозволи задржување на земјиштето во статус што е попогоден за одреден сопственик или инвеститор, вклучително и прикривање на идни градежни намери.

Став 3: „ Во планскиот опфат на урбанистички планови од членот 10 став (1) точки 3, 4 и 5 од овој закон, земјиштето може да го задржи статусот на земјоделско, шумско или друго земјиште, доколку на него се наоѓа археолошки локалитет или доколку со планот се предвидува изградба на инфраструктурен вод по чијашто траса се воспоставува реален товар на земјиштето и негово понатамошно користење како земјоделско, шумско и друго земјиште, или доколку од други причини тоа во планот биде уредено со посебна одредба.“

Во поглед на став 3 се воочува истиот проблем како од ставот 2, па така, иако е релативно подобро ограничено во кои услови се случува зачувување на статусот, сепак одредбата дава простор за исклучоци (од други причини), што го неутрализира ограничувачкиот ефект. Исто така, нема никакви стандарди за тоа како треба да изгледа посебната одредба со кој се уредува ова прашање, односно повторно, не е пропишано кој ги утврдува тие причини, каква е процедурата, дали се документира и кој ја контролира оправданоста. Формулацијата остава можност за прикриени пренамени на земјиште, што е еден од најчестите начини за стекнување нелегитимна добивка или погодување на трети страни.

Став 6: „ По донесување на планот донесувачот е должен да го извести органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на земјоделството за донесувањето на урбанистичкиот план и за земјоделското земјиште кое со планот добило статус на градежно земјиште.“

Во поглед на ставот 6 не се предвидени рокови во кои мора да се направи известувањето, не е дефинирано како се известува (дали електронски, по кој образец, дали се чува трага), не постои механизам на потврда или реакција од надлежниот орган, и што е најважно, не постои никаква последица за непостапување. Во практика, ова значи дека може да се донесе план со пренамена на земјиште, без знаење на Министерството, и таквото земјиште да премине во градежна парцела без контрола.

За да се намали ризикот од корупција и произволно толкување, потребно е одредбите од ставовите 2 и 3 на членот 54 да се допрецизираат со јасни критериуми врз основа на кои се дозволува задржување на статусот на земјиштето како земјоделско, шумско или друго. Овие критериуми треба да бидат објективни, проверливи и да се однесуваат на конкретни, стручни и јавно оправдани околности. Дополнително, секое исклучување од генералното правило треба да биде

Имплементирано од:

пропратено со посебна, јавно достапна одредба во планот, која ќе биде детално образложена и стручна поткрепена. Со тоа ќе се ограничи можноста за прикриени пренамени и селективно третирање на одредени парцели или инвеститори.

Во однос на обврската за известување до Министерството за земјоделство од ставот 6, неопходно е да се утврди рок во кој ова известување мора да се достави, прецизно да се дефинира формата и начинот на доставување (на пример, преку електронски систем), како и да се воспостави потврда за прием и евентуален механизам за контрола од страна на надлежниот орган. Без овие елементи, постои ризик плановите да бидат донесени и имплементирани без знаење на надлежниот државен орган, што може да предизвика долгорочни негативни последици во управувањето со земјиштето и да овозможи нелегитимно стекнување корист. Исто така, треба да се разгледа воведување на административна последица или санкција за непочитување на обврската за навремено и точно известување.

Член 56

„(1) Акти со кои се спроведуваат урбанистичките планови согласно со овој закон се:
1. урбанистички проект и 2. урбанистички проект со план за парцелација.

(2) За усогласување на планско-проектните и проектните документации со урбанистичките планови во процесот на нивното спроведување, надлежните органи издаваат: 1. извод од урбанистички план и 2. потврда за урбанистичка усогласеност.

(3) Спроведувањето на урбанистички план почнува со издавање на извод од урбанистички план. За случаите кога во урбанистичкиот план се уредени сите со закон пропишани услови за градење, врз основа на изводот од урбанистички план се изработува идеен проект согласно со Законот за градење.

(4) Сите случаи во кои согласно овој закон се изработува урбанистички проект за подрачја опфатени со урбанистички план, идејниот проект за градбите што се предмет на проектниот опфат на урбанистичкиот проект се изработува согласно со урбанистичкиот план и со урбанистичкиот проект чијшто е составен дел. Урбанистичкиот проект од член 58 став (6) од овој закон се спроведува со основен проект согласно со Законот за градење.

(5) Спроведувањето на урбанистичките планови за градежно земјиште за поединечна употреба се врши преку формирањето на градежна парцела во урбанистичките планови, во која е извршена агрегација на планските одредби и

Имплементирано од:

условите за градење за градбата односно начинот на употреба за конкретната градежна парцела. Спроведувањето на урбанистичките планови за градежното земјиште за општа употреба за кое не се формирани поединечни градежни парцели се врши со позиционирање на проектниот зафат, односно негово одредување во проектни опфати или фази.

(6) Спроведувањето на урбанистичките планови согласно овој закон се врши и за катастарски градежен реон каде што со план не се формирани градежни парцели, но се пропишани општи услови за градба и сообраќаен пристап и кога катастарските парцели ги задоволуваат формалните, димензионалните и диспозициските услови за формирање на градежна парцела.

(7) Уредувањето на просторот согласно овој закон се врши и за случаи вон опфатот на урбанистичките планови од членот 58 став (6) од овој закон, само со изработување на урбанистички проект.

(8) Спроведување на урбанистичките планови се врши и со следење на реализацијата и начинот на спроведувањето на урбанистичкиот план, надзорот над изработувањето, донесувањето и спроведувањето на урбанистичките планови и инспекцискиот надзор на нивното спроведување.“

Во однос на член 56, ставовите 5 и 6, се препорачува да се направи прецизна редакција на одредбите со цел да се надмине нејаснотијата што произлегува од прекумерната употреба на сврзници и од отсуството на прегледна структура. Во сегашната форма, овие ставови ги спојуваат повеќе различни услови и ситуации, поради што може да дојде до конфузија во пракса, како кај јавноста, така и кај институциите кои имаат задача да го толкуваат и применуваат законот.

Затоа, би било соодветно овие ставови да се преформулираат во пократки реченици и да се поделат во потточки или алинеи кои ќе ги издвојат конкретните случаи и услови. Притоа, секоја алинеја би опишувала еден јасно дефиниран случај на спроведување на урбанистички план со прецизирани предуслови, на пример: (1) кога парцелата е за поединечна употреба и се формира градежна парцела, (2) кога станува збор за општа употреба без формирани парцели, (3) кога постојат катастарски услови но не и формирани градежни парцели, итн.

Ваквата структура ќе придонесе за поголема правна јасност, предвидливост во примената на нормата и значително ќе ја намали можноста за арбитрарно толкување, што пак е важно за спречување на правна несигурност и потенцијални злоупотреби при реализација на урбанистичките планови.

Имплементирано од:

Член 58

„(1) Урбанистички проект е планско-проектна документација што се изработува врз основа на урбанистичките планови од членот 10 став (1) точки 2, 3, 4 и 5 од овој закон и служи за нивна разработка и спроведување. Со урбанистичкиот проект се врши детално разработување на градежни парцели и на градежното земјиште за општа употреба за кои во урбанистичките планови не се дадени детални одредби за градење и уредување на земјиштето.

(2) Во зависност од видот и намената на градежното земјиште и градбите што се предмет на разработка, урбанистичкиот проект може да биде:

1. Урбанистички проект за парцелирано градежно земјиште, со кој се врши урбанистичко-архитектонско обликување на планираните градби и внатрешниот сообраќај на една поголема градежна парцела оформена во урбанистичкиот план;

2. Урбанистички проект за градежно земјиште за општа употреба, со кој се врши урбанистичко-архитектонско обликување на јавни простори, како што се пешачки простори и улици и други простори за јавна употреба;

3. Урбанистички проект за градежно земјиште, со кој се врши урбанистичко-архитектонска, градежна или техничко-технолошка, планско-проектна разработка на градежни парцели или на катастарски парцели што ги исполнуваат условите и стандардите за формирање градежна парцела за:

- соодветните стопански и индустриски намени што со генерален урбанистички план се наменети за изградба на стопански, индустриски, енергетски и други техничко-технолошки и специјални намени;

- сите видови намени од групата на класи на намена што со генерален урбанистички план се наменети за образование и наука и сите видови намени од групата на класи на намена здравствена и социјална заштита, кои ќе се запишат во идна целосна сопственост на Република Северна Македонија или во сопственост на единиците на локалната самоуправа и во чијашто изградба ќе се користат средства од Буџетот на Република Северна Македонија или од буџетот на единиците на локалната самоуправа;

4. Урбанистички проект за инфраструктура, со кој се врши урбанистичко-архитектонска, градежна или техничко-технолошка планско-проектна разработка на трасата, архитектонските, градежните и техниките елементи на сообраќајните и другите инфраструктури, како и надземните објекти што им припаѓаат на

Имплементирано од:

инфраструктурните системи и да се реализираат катни гаражи кои не е донесен детален урбанистички план . Со овој урбанистички проект, по исклучок од ставот (1) од овој член, може директно да се спроведува генерален урбанистички план за инфраструктури од примарната мрежа за кои не е донесен детален урбанистички план, односно за кои деталниот урбанистички план не е усогласен со генералниот урбанистички план и

5. Урбанистички проект за разработување на урбанистички план за село од член 14 став (2) точки 2 и 3 од овој закон, каде што не се формирани градежни парцели, а катастарските парцели ги задоволуваат условите за формирање на градежна парцела пропишани согласно со членот 24 од овој закон.

(3) Урбанистичкиот проект од ставот (2) точка 1 на овој член, се изработува само во случаите кога е тоа уредено со планска одредба во урбанистичкиот план.

(4) Урбанистичките проекти од ставот (2) точки 2, 3 и 4 на овој член, може да се изработуваат во сите случаи каде што недостасува деталната разработка, без потреба тоа да биде уредено со планска одредба во урбанистичкиот план.

(5) Урбанистичките проекти од ставот (2) точки 2, 3 и 4 на овој член, може да се изработуваат и врз основа на генерален урбанистички план за зафати во планскиот опфат за коишто не е донесен детален урбанистички план.

(6) По исклучок од ставот (1) на овој член, урбанистички проект може да се изработува и за поединечни градби и инфраструктури од државно и локално значење вон населени места и вон опфат на урбанистички планови на земјоделско, шумско и друго земјиште, крајбрежни појаси и други простори за коишто не постојат услови и/или економска оправданост за донесување на урбанистички план согласно овој закон, а постои соодветен или некатегоризиран сообраќаен пристап, во кој случај урбанистичкиот проект се изработува врз основа на прибавени услови за планирање на просторот.

(7) По исклучок од ставот (2) точка 5 на овој член, спроведувањето на урбанистички планови за село од членот 14 став (2) точка 3 од овој закон или општ акт за село кој е с уште на сила, за мали и неразвиени села, каде што не се формирани градежни парцели, а во катастарските парцели што ги задоволуваат условите за формирање на градежна парцела веќе постои градба, може да се изврши и без изработување на урбанистички проект, односно само со изработување на основен проект согласно со Законот за градење.

(8) По исклучок од ставот (1) на овој член, урбанистички проект може да се изработува и за градби од стратешки интерес.“

Имплементирано од:

Во однос на член 58, се препорачува прецизирање на исклучоците предвидени во ставот 2 точка 4, како и ставовите 6, 7 и 8, бидејќи моменталната формулација создава правна нејаснотија од аспект на тоа дали самото постоење на наведените ситуации автоматски претставува исклучок од општото правило, или пак постои дополнителна проценка преку која се утврдува постоењето на исклучок, и доколку е така, кој орган ја врши таа проценка и врз основа на кои критериуми.

Со цел да се зголеми правната предвидливост, да се избегне арбитрарна примена и да се намалат ризиците од корупција, потребно е јасно да се утврди дали наведените случаи се *per se* исклучоци (автоматски важечки) или е потребна посебна постапка за утврдување на тоа. Доколку станува збор за автоматски важечки исклучоци, тогаш тие ситуации треба да се набројат како правило, а не како исклучок, бидејќи самата јазична формулација упатува на тоа дека не секогаш е неопходно во овие случаи да се примени ваквиот пристап. По дефиниција, исклучокот бара услови и постапка за да се утврди дека навистина има отстапување од општото правило. Во спротивно се создава правна несигурност и простор за арбитрарност.

Доколку не станува збор за автоматски важечки исклучоци, тогаш неопходно е во самиот Закон да се вградат критериуми, процедура и надлежности за утврдување на исклучоците.

Дополнително, се препорачува посебно структурирање и јасна визуелна сегментација на типовите на урбанистички проекти во точките од став 2. Ова ќе овозможи полесно разбирање на секој тип на урбанистички проект и на специфичните услови што се применуваат на секој од нив, што е особено важно за лицата кои не се експерти, но се засегнати страни во овие процеси.

Член 59

Став 2: „За градежната парцела за која во урбанистичкиот план е предвидено да се разработи и спроведува со урбанистички проект од членот 58 став (2) точка 1 од овој закон, во планот се уредува намената на објектите и земјиштето, максималната височина на градбите, ориентациона површина за градење чиешто спроведување е ограничено со процент на изграденост и други урбанистички параметри согласно со овој закон“

Имплементирано од:

Став 3: „За градежната парцела која се разработува и спроведува со урбанистички проект од членот 58 став (2) точка 4 од овој закон, во планот се уредува намената на објектите и земјиштето, генерална регулација и други урбанистички параметри согласно овој закон“

Во обата става станува збор за не доволно јасна упатувачката одредба. Препорачливо е одредбите во ставовите 2 и 3 од членот 59 да бидат појасно и подетално формулирани, особено во однос на тоа кои точно урбанистички параметри се задолжителни и неопходни да бидат опфатени во урбанистичкиот план за парцели што ќе се разработуваат преку урбанистички проект. Во моменталната форма, одредбите користат општи и нејасни упатувања како „други урбанистички параметри“ или „генерална регулација“, што отвора простор за различни толкувања и произволност при примената.

За да се намали регулаторната несигурност и да се спречат ризици од корупција или селективна примена, овие ставови треба да содржат недвосмислен список на минимални елементи кои мора задолжително да бидат дефинирани во планот, како што се: тип на дозволени градби, максимален број катови или метри, минимални и максимални проценти на искористеност и изграденост, регулативи за паркирање, зеленило, сообраќаен пристап и слично.

Дополнително, појаснувањето на значењето на терминот „генерална регулација“ е исто така неопходно, бидејќи без конкретна дефиниција може да се интерпретира различно од страна на различни надлежни органи и субјекти. Ваквото прецизирање би ја зголемило правната сигурност на процесот и би го подобрило квалитетот на урбанистичкото планирање.

Член 62

Ја регулира постапката за одобрување на урбанистички проект, а во поглед на детектираните ризици од корупција, станува збор за речиси идентични регулаторни ризици во поглед на недостиг на одредби за спречување на судир на интерес, слично како што тоа е препорачано кај донесувањето на урбанистички планови. Оттука, проблематични делови од овој член се ставовите 4, 5, 7 и 8.

Став 4 „ Пред да се изработи стручната ревизија на урбанистичкиот проект од ставот (3) на овој член, одобрувачот на урбанистичкиот проект прибавува мислење од државните органи, институции, установи и правни лица со јавни овластувања од членот 47 на овој закон, кои имаат надлежност или јавни овластувања за одредени аспекти од подрачјето на зафатот.“

Имплементирано од:

Став 5 „ Стручна ревизија на урбанистички проект изработува правно лице со лиценца за изработување на урбанистички планови кое ги исполнува условите за вршење на тие работи согласно овој закон, а стручната ревизија на урбанистички проект што служи за спроведување на урбанистичките планови од членот 10 став (1) точка 5 од овој закон, ја изработува комисија формирана од министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот, а се состои од најмалку пет члена, од кои двајца членови се претставници од органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, а останатите тројца членови се претставници од стручно-научни институции, истакнати научни и стручни работници од областа на просторното и урбанистичко планирање и од други инженерски области суштествени за изработка на планската документација.“

Став 7 „За одобрувањето на урбанистичките проекти што служат за спроведување на урбанистичките планови од членот 10 став (1) точки 2, 3 и 4 од овој закон, надлежен е градоначалникот на општината и општината во градот Скопје, кој е надлежен за одобрување и на урбанистичкиот проект од членот 58 став (6) од овој закон. За одобрувањето на урбанистичките проекти од членот 58 став (2) точка 4 од овој закон, со кои генералниот урбанистички план директно се спроведува, надлежен е градоначалникот на општината и градоначалникот на град Скопје. “

Став 8 „За одобрувањето на урбанистичките проекти што служат за спроведување на урбанистичките планови од членот 10 став (1) точка 5 од овој закон, надлежен е органот на државната управа за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот, кој е надлежен и за одобрување на урбанистичкиот проект од членот 58 став (6) од овој закон за поединечни градби од негова надлежност.“

Во насока на спречување на судир на интереси и обезбедување фер и транспарентна постапка за изработка и одобрување на урбанистичките проекти, потребно е да се воведат дополнителни одредби кои ќе обезбедат раздвојување на интересите на иницијаторот, изработувачот и одобрувачот на планот. Ова особено се однесува на јасно дефинирање на условите под кои физичко или правно лице, коешто е инвеститор или има директен интерес во изградбата, може да иницира и финансира урбанистички проект, а притоа да се осигура дека тоа нема да влијае на содржината, одобрувањето или примената на истиот.

Дополнително, ставот 4 треба да содржи појаснување во однос на применливоста на членот 47, односно дали органите и правните лица со јавни овластувања имаат обврска да постапат според истите рокови и стандарди како при изработка на урбанистички планови. Во спротивно, може да настанат различни практики во

Имплементирано од:

зависност од типот на планската документација, што создава правна несигурност и потенцијални основи за произволно постапување.

Во ставот 5 потребно е да се прецизира дали станува збор за новоформирана комисија за стручна ревизија или за веќе постојна структура. Доколку се формира нова комисија, мора да се утврдат критериуми за нејзиното конституирање, вклучително и за изборот на членовите, нивната стручност, независност и евентуални ограничувања од аспект на конфликт на интереси.

Во ставовите 7 и 8, одлуката за одобрување или неодобрување на урбанистичкиот проект е концентрирана во рацете на градоначалникот или министерот без воспоставени стандарди, обврски за образложение или можности за контрола и оспорување на нивната одлука. Ова создава потенцијален ризик од политички или лични влијанија врз постапката. Поради тоа, се препорачува воведување механизми за надзор или жалбена постапка во случаи на одбивање на одобрување на проектот, како и обврска за детално образложение на одлуката засновано врз објективни и мерливи критериуми.

Ваквите измени би придонеле за посигурно, транспарентно и отпорно на злоупотреби управување со урбанистичкото планирање.

Член 63

(1) Урбанистички проект со план за парцелација се изготвува заради спроведување на детален урбанистички план, урбанистички план за село или урбанистички план вон населено место и тоа во следниве случаи:

1. при спроведување на детален урбанистички план, урбанистички план за село или урбанистички план вон населено место каде што се појавува потреба од две или повеќе соседни градежни парцели од ист сопственик или од група на сопственици коишто со правно дело се здружиле како еден сопственик, со урбанистички проект со план за парцелација може да се формира една градежна парцела чијашто структура на сопственост обезбедува нејзина реализација согласно со закон, при што новоформираната градежна парцела мора да е формирана согласно со Правилникот за урбанистичко планирање од членот 24 од овој закон; или

2. при спроведување на детален урбанистички план, урбанистички план за село или урбанистички план вон населено место каде што од една поголема градежна парцела со урбанистички проект со план за парцелација може да се формираат две или повеќе градежни парцели чијашто структура на сопственост обезбедува нивна

Имплементирано од:

реализација согласно со закон, при што новоформираните градежни парцели мора да се формирани согласно со Правилникот за урбанистичко планирање од членот 24 од овој закон или

3. при спроведување на урбанистички план за село или урбанистички план вон населено место, каде што од една поголема катастарска парцела не се формирани градежни парцели во плановите, со урбанистички проект со план за парцелација може да се формираат една или повеќе градежни парцели чијашто структура на сопственост обезбедува нејзина реализација согласно со закон, при што новоформираните градежни парцели мора да се формирани согласно со Правилникот за урбанистичко планирање од членот 24 од овој закон или

4. при спроведување на детален урбанистички план, урбанистички план за село или урбанистички план вон населено место покрај утврдување на нова парцелација, со урбанистички проект со план за парцелација може да се поместуваат и границите на соседните градежни парцели поради неусогласеност на градежните парцели со катастарските парцели, може да се поместува границата на градежната парцела од деталниот урбанистички план заради усогласување со регулационата линија од генералниот урбанистички план или заради зафаќање на земјиште со планирана сообраќајница во генералниот урбанистички план, како и поради зафаќање на земјиште со реализирана сообраќајница во граници на градежна парцела утврдени во ист урбанистички план односно несовпаѓање на податоците од геодетската подлога и теренот, заради остварување на јавниот интерес и заштита на приватниот интерес, согласно со членот 5 од овој закон.

(2) Предмет на урбанистичкиот проект со план за парцелација од ставот (1) на овој член е разработката на урбанистичкиот план со утврдување на нова парцелација, уредување на диспозицијата и формата на површините за градење со можност за нивно поместување, со обезбедување на растојанија на површините за градење до границите на градежната парцела не помали отколку што се кај соседните парцели, организацијата на внатрешниот сообраќај и инфраструктурите во проектниот опфат, без да се менуваат збирните урбанистички параметри во границите на проектниот опфат предмет на урбанистичкиот проект, и тоа: параметри за површината за градење, вкупно изградената површина за градење, процентот на изграденост, коефициентот на искористеност, намената на земјиштето и градбите, максималната височина на градбите, утврдениот број на станбени единици, како и другите предвидени плански одредби, согласно со прописите по кои е донесен урбанистичкиот план.

Имплементирано од:

(3) По исклучок од ставот (2) на овој член, во случаите од ставот (1) точка 4 на овој член, кога при разработка на урбанистичкиот план со урбанистички проект со план за парцелација се намалува површината на градежната парцела, сразмерно се намалува и површината за градење и вкупно развиената површина од страната на парцелата каде истата се намалува, а во согласност со останатите урбанистички параметри и предвидените плански одредби како процент на изграденост, коефициент на искористеност, намена на земјиштето и градбите, максимална височина на градбите, утврден број на станбени единици и сл. за таа градежна парцела согласно со прописите по кои е донесен урбанистичкиот план.

(4) Во случаите од ставот (1) точка 2 на овој член, кога при разработка на урбанистички план со урбанистичкиот проект со план за парцелација предмет на парцелација е градежна парцела со класа на намена А2-домување во згради, при формирањето на две или повеќе градежни парцели истите задолжително се формираат согласно со одредбите што се однесуваат за градежни парцели со класа на намена А2-домување во згради, предвидени во Правилникот за урбанистичко планирање од членот 24 од овој закон.

(5) Просторната организација на површините за изградба и инфраструктурите во проектниот опфат на урбанистичкиот проект од ставот (1) од овој член се врши врз основа на планот за парцелација којшто синхронично се изработува како посебен прилог на урбанистичкиот проект.

(6) Постапката за изработување и одобрување на урбанистичкиот проект со план за парцелација се спроведува во електронска форма, при што доколку со проектниот опфат од урбанистичкиот проект со план за парцелација се опфати градба од прва категорија, согласно со Законот за градење, надлежен орган за постапката е органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.

(7) Барател за изготвување на урбанистички проект со план за парцелација може да биде сопственикот, сопствениците или сосопствениците на градежното земјиште во случаите кога проектниот опфат зафаќа една градежна парцела оформена од повеќе катастарски парцели од различни сопственици или сопственикот/сопствениците на една градежна парцела кога проектниот опфат зафаќа повеќе градежни парцели за препарцелација, како и сопствениците на градежно земјиште кои имаат во сопственост повеќе од 30% од градежната парцела или сопствениците на градежно земјиште под објект во градежната парцела, доколку останатиот дел од градежното земјиште во парцелата и во двата случаја е во сопственост на Република Северна Македонија. Барателот ги финансира

Имплементирано од:

изработката на урбанистичкиот проект со план за парцелација и изработката на стручната ревизија на истиот проект.

(8) Постапката за изработување на урбанистички проект со план за парцелација ја започнува правно лице кое ги исполнува условите од членот 68 од овој закон и е овластено со полномошно од страна на барателот од ставот (7) на овој член, со доставување барање за одобрување на изработка на урбанистички проект со план за парцелација, кон кое приложува докази за сопственоста на градежното земјиште, проектна програма со скица на предлог-планот за парцелација и новата диспозиција на површините за изградба во проектниот опфат, извод од урбанистички план, елаборат за нумерички податоци и/или елаборат за ажурирана геодетска подлога, полномошно и административна такса, кои се проследуваат до Комисијата за урбанизам на надлежниот орган од членот 38 од овој закон. А доколку има планирана или постојна инфраструктура во проектниот опфат, кон барањето се доставува и мислење од надлежниот субјект од членот 47 на овој закон.

(9) По доставеното барање Комисијата за урбанизам на надлежниот орган од членот 38 од овој закон, доколку утврди дека со доставената документација од ставот (8) на овој член се поттикнува спроведувањето на планот на начин кој не влијае негативно на другите урбанистички параметри утврдени со планот, со позитивно мислење ја одобрува проектната програма за изработка на урбанистичкиот проект со план за парцелација, а доколку Комисијата за урбанизам констатира недостатоци доставува мислење со констатирани недостатоци до барателот, во рок од 20 работни дена.

(10) Комисијата за урбанизам на надлежниот орган од членот 38 од овој закон, пред да го издаде позитивното мислење од ставот (9) на овој член, доставува известување до непосредните соседи од соседните градежни парцели и останатите сопственици во проектниот опфат кога сите сопственици не се баратели на урбанистичкиот проект со план за парцелација како препорачана пратка со доставница за намерите на барателот, по кое известување можат во рок од 15 работни дена од денот на приемот на известувањето да достават приговор за проектната програма со скица на предлог-планот за парцелација и новата диспозиција на површините за изградба во проектниот опфат. Во случаите кога непосреден сосед или сопственик на градежното земјиште во парцелата е Република Северна Македонија, известувањето се доставува до Државното правобранителство на Република Северна Македонија.

(11) Во случаите кога известувањето од ставот (10) на овој член се врати кај надлежниот орган со доказ за неизвршен прием на пратката, службените лица од

Имплементирано од:

надлежниот орган најдоцна во рок од осум работни дена по приемот на доказот за неизвршен прием на пратката објавуваат оглас за јавно излагање на проектната програма за изработка на урбанистичкиот проект со план за парцелација преку веб-страницата на надлежниот орган и преку информацискиот систем е-урбанизам. Јавното излагање се закажува по истекот на пет дена од денот на објавувањето на огласот, трае еден работен ден и се одржува во просториите на надлежниот орган, на кое задолжително присуствуваат најмалку две службени лица од надлежниот орган и најмалку едно лице претставник од изработувачот на проектната програма. Службените лица од надлежниот орган кои се присутни на јавното излагање, изготвуваат записник со листа на присутни и листа на доставени приговори по јавното излагање, по што записникот го доставуваат до Комисијата за урбанизам на надлежниот орган од член 38 од овој закон.

(12) Доколку има приговор согласно со ставот (10) на овој член или приговор согласно со ставот (11) на овој член, по приговорите одлучува Комисијата за урбанизам на надлежниот орган од член 38 од овој закон најдоцна во рок од 15 работни дена од денот на приемот на приговорот односно записникот од јавното излагање, а доколку нема приговор продолжува постапката за одобрување на проектната програма за изработка на урбанистичкиот проект со план за парцелација. Приговорите од подносителите кои не се засегнати со предложената парцелација и/или не трпат никакви промени од истата, приговорите кои се спротивни на одредбите за формирање на градежни парцели, согласно со Правилникот за урбанистичко планирање од членот 24 од овој закон и/или се оневозможува реализацијата на планското решение, Комисијата за урбанизам на надлежниот орган од членот 38 од овој закон ги одбива.

(13) По извршување на работите од ставовите (10), (11) и (12) на овој член, Комисијата за урбанизам на надлежниот орган од член 38 од овој закон, во рок од 20 работни дена го издава позитивното мислење или мислењето со констатирани недостатоци од ставот (9) на овој член, во зависност од прифатените или неприфатените приговори за одобрување на проектната програма за изработка на урбанистичкиот проект со план за парцелација.

(14) По добиеното позитивно мислење со кое се одобрува проектната програма за изработка на урбанистички проект со план за парцелација, изработувачот од ставот (8) на овој член пристапува кон изготвување на урбанистичкиот проект со план за парцелација.

(15) Изготвениот урбанистички проект со план за парцелација изработувачот го доставува до правното лице кое ги исполнува условите од членот 68 од овој закон

Имплементирано од:

за вршење стручна ревизија, со цел вршење стручна ревизија на урбанистичкиот проект со план за парцелација. Правно лице кое врши стручна ревизија на урбанистичкиот проект со план за парцелација, не може да биде правното лице кое го изработило истиот проект, ниту да е сопственик, управител или вработен во правното лице изработувач на урбанистичкиот проект со план за парцелација.

(16) Изработувачот од ставот (8) на овој член преку информацискиот систем е-урбанизам доставува барање за одобрување на ревидиран урбанистички проект со план за парцелација со сите негови составни и структурни делови согласно со Правилникот за урбанистичко планирање од членот 24 од овој закон.

(17) Комисијата за урбанизам на надлежниот орган од член 38 од овој закон во рок од 20 работни дена по доставениот урбанистички проект со план за парцелација од став (16) на овој член, се произнесува со позитивно мислење со предлог за одобрување на истиот или, доколку има недостатоци, го доставува до изработувачот со известување за констатирани недостатоци.

(18) Урбанистичкиот проект со план за парцелација и предлогот за одобрување на истиот со позитивно мислење изготвено од страна на Комисијата за урбанизам на надлежниот орган од член 38 од овој закон, се доставува до Советот на Општината, кој може да го донесе или да не го донесе, со одлука на Советот.

(19) Урбанистичкиот проект со план за парцелација се одобрува со потврда за заверка од страна на надлежниот орган односно министерот/градоначалникот, веднаш по донесувањето на одлуката од ставот (18) на овој член и може да се применува по извршувањето на дејствијата од членовите 52 и 53 од овој закон.

(20) Урбанистичкиот проект со план за парцелација се изработува и ревидира врз основа на Правилникот за урбанистичко планирање од членот 24 од овој закон.

Начинот, наменските, диспозициските, морфолошките и димензионалните услови и правила за формирање на градежни парцели, се пропишани во Правилникот од членот 24 од овој закон.

Став (1) т.1, т.3 и т.4 содржат недоволно јасна терминологија (може да се формира една градежна парцела чијашто структура на сопственост обезбедува нејзина реализација согласно со закон), па оттука, не е јасно кои критериуми утврдуваат дека структурата на сопственост „обезбедува реализација согласно закон“, што може да се толкува субјективно и да предизвика двојна и различна примена.

Слично на ова, точката 4 од истиот став се повикува на јавниот интерес, но постои недостаток на експлицитно уредена постапка за утврдување на јавниот интерес, што во ситуација на недостиг и на соодветни дефиниции за тоа што се смета за „јавен интерес“ се отвора можност за различна интерпретација на одредбата. Имајќи предвид дека одредбата дозволува поместување на граници и зафаќање на земјиште „за јавен интерес“, но не е утврдено кој орган, по која постапка и со кои критериуми го утврдува тоа. Не е јасно дали исклучокот важи автоматски или е потребна формална одлука.

Став 7- изборот на изработувач на план како и изборот на ревизор го врши барателот, без притоа да постои соодветен јавен регистар или можност за определување на истите по случаен избор. Ова е важно бидејќи законот забранува еден ист субјект да ја изработи и ревидира документацијата, меѓутоа во пракса има отсуство на реална контрола врз поврзаните лица и решавање на конфликт на интереси во случај кога изработувачот и ревизорот се поврзани лица.

Во ставовите 9, 10, 14 и 18 не се предвидени рокови во кои се преземаат соодветните дејствија (доставување позитивно мислење, известување до непосредните соседи од соседните градежни парцели и останатите сопственици во проектниот опфат, доставување на урбанистичкиот план со парцелација до Советот на Општината, итн.), што создава можност за административни одолговлекувања, условувања или неформални договори.

Став 10, содржи не до крај регулирана постапка за правен лек кој може да го искористат засегнатите страни, бидејќи освен наведување дека имаат право на приговор, не е предвидена ниту постапка ниту рок во кој комисијата треба да постапи по приговорот.

Во насока на ова, Комисијата дава мислења во речиси сите фази- за почеток, ревизија и завршно одобрување, без соодветен надворешен надзор, па така истата има големо фактичко влијание врз исходот на постапката.

Исто така, во случаи кога дел од парцелата е во сопственост на државата, не е јасно дали е потребна нејзина согласност или дали државата/ Државното правобранителство може да биде еден од барателите.

Став 11 го регулира јавното излагање, кое според овој член се закажува по истекот на пет дена од денот на објавувањето на огласот, трае еден работен ден и се одржува во просториите на надлежниот орган. Воедно, јавното излагање се спроведува само ако е направена неуспешна достава на известување до непосредните соседи. Ваквото кратко траење на излагањето, условите под кои се

Имплементирано од:

закажува, како и отсуството на изречна обврска за јавно објавување на записникот, приговорите и одлуката по приговорите носи ризик од тоа процесот да се претвори во само формална кореографија без вистинско и суштинско унапредување на јавноста, транспарентноста и отчетноста.

Поради ова, потребно е во членот или во подзаконскиот акт (Правилникот за урбанистичко планирање) да се дадат конкретни критериуми за тоа кога структурата на сопственост се смета „соодветна“ и кои критериуми мора да бидат исполнети за да се повика јавен интерес (на пр. усогласеност со планови од повисоко ниво, јавна инфраструктура, непостоење на приватна корист како примарен мотив). Воедно, потребно е да се пропишат мерливи критериуми (на пример, параметри на усогласеност со план, процент на зафат на земјиште, инфраструктурна поврзаност) во законот или подзаконскиот акт.

Исто така, потребно е да се воведат експлицитна процедура за утврдување на јавен интерес со обврска за образложено мислење од Комисијата за урбанизам или Владата, а доколку се работи за автоматски исклучок, терминот „по исклучок“ треба да се замени со описен услов („во случаите кога...“).

Потребно е да се воведат рокови, како и последици од нивното пречекорување, особено кога станува збор за одлучување по приговорите.

Треба да се продолжи времетраењето на јавната консултација (на пр. минимум пет работни дена), а записникот и приговорите задолжително да се објавуваат на платформата е-урбанизам, како и да се предвиди обврска за образложено, јавно достапно мислење на комисијата, како и да се воспостави ротација на членовите и електронска архива на сите мислења. Во таа насока, препорачано е да се донесат технички стандарди за системот е-урбанизам, со обврска за јавен увид во сите доставени документи и автоматско архивирање на верзии, како и да се воспостави регистар на акредитирани изработувачи и ревизори и да се користи автоматски случаен избор преку е-системот. Исто така, треба да се воспостави јавна база на сите урбанистички проекти, мислења и одлуки достапна на веб-страницата на општината или преку е-урбанизам.

Потребно е да се стандардизира и скрати постапката, на пример, да се спојат фазите на мислење и ревизија во еден интегриран процес со јавна контрола да се утврди дека министерот е надлежен само за проекти од државно значење или градби од прва категорија, а градоначалникот за локални проекти, како и да се предвиди можност за ревизија или поништување по службена должност во случај на утврдени повреди на закон или јавен интерес.

Имплементирано од:

Член 63-а

Членот 63-а го регулира донесувањето на урбанистички проект за градби од стратешко значење, а во рамки на овој член посебно ризични се одредбите од ставот 6 и 7.

Став 6: „За издавање услови за планирање на просторот, органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, во име и за сметка на изработувачот на урбанистичкиот проект од ставот (1) на овој член, по претходно доставено барање со проектен опфат од истиот, во рок од три работни дена од денот на приемот на барањето до Агенцијата за планирање на просторот, доставува барање во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам. Агенцијата за планирање на просторот е должна во рок од три работни дена од денот на приемот на барањето за издавање на услови за планирање на просторот, по службена должност, без надоместок, да изработи елаборат за услови за планирање на просторот и да достави барање за издавање решение за услови за планирање на просторот до органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на просторното планирање. Органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на просторното планирање е должен во рок од два работни дена од денот на приемот на барањето да донесе решение за услови за планирање на просторот.“

Став 7: „Доколку субјектите од членот 47 став (1) од овој закон не ги достават податоците и информациите со кои располагаат во рокот од ставот (5) на овој член, ќе се смета дека не располагаат со бараните податоци и информации, при што евентуалните идни штети настанати поради недоставувањето на податоците и информациите ќе бидат на товар на субјектите коишто не ги доставиле потребните податоци и информации, односно не одговориле на барањето.“

Во овие два става се среќаваат ризици во поглед на краткиот рок за изработка на елаборат, недостигот на механизми во случај на непостапување, како и нејаснотии за тоа како се докажува штетата и причината за штетата, што повеќе наликува како одредбата да е априори судска одлука за спор кој допрва би настанал.

Потребно е да се ревидираат роковите предвидени во став 6, бидејќи се исклучително кратки и неосновано ја намалуваат можноста за суштинска анализа и координација меѓу институциите. На пример, три работни дена за изработка на елаборат за услови за планирање на просторот не обезбедуваат доволно време за

Имплементирано од:

темелна проверка, особено во случаи на комплексни стратешки зафати. Ова создава ризик од формалистичко, автоматизирано постапување без реална проценка на влијанијата врз просторот.

Дополнително, не постојат јасни механизми за постапување доколку некој од надлежните органи не ги испочитува роковите, ниту санкции за непостапување. Во пракса, ова може да доведе до блокада или, обратно, до автоматизирано одобрување без реална содржинска проверка. Се препорачува да се вградат јасни механизми за одговорност, вклучително и известување за причините за непостапување и можност за институционално посредување или надзор.

Во однос на став 7, одредбата што предвидува дека "ќе се смета дека не располагаат со бараните податоци" ако институциите не се изјаснат во рок, како и дека "евентуалните идни штети ќе бидат на нивен товар", претставува непотребна претпоставка на вина и правна одговорност без соодветна утврдена процедура. Наместо тоа, треба да се предвиди обврска за активно изјаснување (вклучително и негативно), со јасен записник, а не да се воведуваат de facto правни фикции кои може да влијаат врз правната сигурност и да доведат до судски спорови без основаност. Доколку сепак се задржи обврската за доставување во краток рок, потребно е да се вгради јасна одговорност на надлежниот орган да обезбеди дополнителна проверка и координација пред да се продолжи со натамошни фази во постапката.

Во целост, постапките за стратешки проекти мора да бидат побрзи, но не и на сметка на правната извесност, јавниот интерес и одговорноста на институциите. Затоа, клучно е дополнително уредување на процедурите, роковите и правните последици.

Член 67

„(1) Стручните работи во изработувањето на урбанистичките планови и урбанистичките проекти и другите стручни работи од урбанистичкото планирање, може да ги врши дипломиран инженер архитект или магистер инженер архитект, кој завршил VIIA степен на високо образование, се стекнал со 300 кредити според Европскиот кредит - трансфер систем (ЕКТС) и кој поседува овластување за изработување на урбанистички планови согласно со овој закон.

(2) Овластувањето за изработување на урбанистички планови го издава Комората на овластени архитекти и овластени инженери (во понатамошниот текст: Комората) по поднесено барање од кандидатот кој треба:

Имплементирано од:

1. да го исполнува условот за стекнато високо образование од став (1) на овој член;
 2. да има три години работно искуство и соодветни професионални резултати во областа на урбанистичкото планирање и
 3. да има положен стручен испит од областа на урбанистичкото планирање (во понатамошниот текст: стручен испит).
- (3) На кандидатот кој има научно звање доктор на науки од областа на урбанизмот, овластувањето за изработување на урбанистички планови од ставот (1) на овој член, Комората му го издава доколку покрај исполнувањето на условот за стекнато високо образование од ставот (1) на овој член, има: 1. една година работно искуство и соодветни професионални резултати во областа на урбанистичкото планирање и 2. положен стручен испит од областа на урбанистичкото планирање.
- (4) На кандидатот кој има четири години работно искуство во органите што ја спроведуваат постапката на донесување и спроведување на урбанистички планови, овластувањето за изработување на урбанистички планови од ставот (1) од овој член, Комората му го издава доколку:
1. го исполнува условот за стекнато високо образование од ставот (1) на овој член;
 2. има една година работно искуство и соодветни професионални резултати во областа на урбанистичкото планирање и
 3. има положен стручен испит од областа на урбанистичкото планирање.
- (5) Со стручниот испит од областа на урбанистичкото планирање се проверуваат теориските и практичните стручни знаења што се релевантни за самостојно и одговорно вршење на работите на овластен архитект урбанист во процесот на изработување и донесување на урбанистички планови и тоа: применување на стандардите и нормативите за урбанистичко планирање во реални ситуации, познавање на техничките стандарди од другите инженерски дисциплини суштествени за урбанистичкото планирање, познавање на законите што ја уредуваат материјата релевантна за урбанистичкото планирање, познавање на облигациските односи во вршењето на дејноста, професионалната етика на овластени архитекти урбанисти и други неопходни знаења од урбанизмот.
- (6) Стручниот испит се полага според програма од ставот (8) на овој член, пред комисија составена од пет члена која ја формира министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот, од редот на: - професори на институтот за урбанизам при јавна високообразовна научна и стручна установа од областа на архитектурата

Имплементирано од:

и урбанизмот, - архитекти урбанисти со повеќе од 15 години професионално искуство од редот на членови на струковното одделение на архитекти урбанисти при Комората и - архитекти урбанисти вработени во стручните служби на органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот, кои имаат повеќе од 15 години професионално работно искуство во струката.

(7) За полагање на стручниот испит се плаќа надоместок во висина која се утврдува врз основа на реалните трошоци за организирање и техничко спроведување на испитот.

(8) За положениот стручен испит, органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот издава уверение за положен стручен испит од областа на урбанистичкото планирање.

(9) Начинот за спроведување на стручниот испит од областа на урбанистичкото планирање, програмата за полагање на испитот, висината на надоместокот за трошоците за испитот, како и надоместоците за членовите на испитната комисија, за програмата и испитните прашања и други аспекти на организацијата, содржината и формата на обрасците за испитот и на уверението за положен стручен испит, ги пропишува министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.

(10) Комората е должна во рок од 15 работни дена од доставувањето на барањето за добивање на овластување од ставот (2) на овој член, да му издаде овластување доколку се исполнети пропишаните услови или да донесе решение за одбивање на барањето. Против решението за одбивање на барањето за издавање на овластување може да се поведе управен спор. Овластувањето за изработување урбанистички планови се издава на неопределено време и важи додека лицето носител на овластувањето ги исполнува условите пропишани во овој закон и во статутот на комората, а Комората го евидентира во Регистарот на овластени архитекти урбанисти.

(11) По полагањето на стручниот испит и стекнувањето на овластување за изработување на урбанистички планови, дипломираниот инженер архитект како член на професионалното одделение на архитекти урбанисти при Комората на овластени архитекти и овластени инженери го продолжува стручното усовршување и унапредувањето на стручното знаење.

(12) Стручното усовршување го врши Комората во согласност со нејзиниот статут и другите општи акти, а во соработка со јавна високообразовна научна и стручна установа од областа на архитектурата и урбанизмот.

(13) Изработување на стручна ревизија согласно овој закон, овластениот архитект урбанист може да врши со пет години работно искуство од кога го стекнал овластувањето за изработување на урбанистички планови, како и со соодветни професионални резултати.

(14) Овластениот архитект урбанист може да врши ревизија на урбанистички планови и урбанистички проекти, доколку достави информација до Комората дека го исполнува условот од ставот (13) на овој член. Комората на овластени архитекти и овластени инженери е должна во рок од пет работни дена да му издаде потврда за исполнување на условот и да го евидентира во регистарот на овластени архитекти урбанисти.“

Одредбата што бара кандидатите за овластување да имаат „соодветни професионални резултати“ (ставови 2, 3 и 4) содржи правна нејаснотија бидејќи не постои прецизна дефиниција што претставува „соодветни резултати“, ниту пак се уредува кој, како и врз основа на што ги оценува резултатите. Ваквата неодреденост создава регулаторен ризик и простор за нееднаква примена, што отвора можност за фаворизирање или исклучување на кандидати по дискрециона проценка.

Во став 6, минималните критериуми за членови на испитната комисија се поставени премногу општо, а составот на телото го утврдува министерот без дополнителни транспарентни критериуми или консултативни механизми. Ова ја зголемува ризичноста од клиентелизам или политичко влијание при именување на членовите на телото што одлучува за клучен елемент на кариерниот напредок.

Ставот 7, кој дозволува Комората да наплатува надоместок „врз основа на реални трошоци“, не содржи транспарентна методологија или обврска за објавување на методот на пресметка. Ваквата отвореност за толкување може да доведе до финансиска непропорционалност, нетранспарентност и потенцијални злоупотреби.

Ставовите 13 и 14 предвидуваат пристап до ревизорска улога само со известување до Комората дека се исполнети условите (5 години искуство по овластување и соодветни професионални резултати), но повторно без дефиниција на вториот критериум, ниту пак постои механизам за верификација. Дополнително, нема заштитен механизам ако Комората не постапи во законскиот рок или воопшто не

Имплементирано од:

постапи, што отвора простор за административно одложување или молк како одбивање.

Поради тоа потребно е да се дефинира поимот „соодветни професионални резултати“ преку воведување на јасни законски одредби, или повикување и упатување на подзаконски акт или упатство на Комората, со наведени критериуми како што се број на учества во изработка на планови, типови на зафати, рецензии или мислења од стручни тела, академски или професионални публикации, или добиени признанија. Исто така, треба да се определи кој орган или комисија ги оценува и на кој начин.

Во однос на формирањето на испитната комисија, се препорачува да се предвиди транспарентна процедура за именување, со минимални јавно објавени критериуми за интегритет, искуство и непристрасност. Дополнително, би било корисно телото да содржи и надворешен член именуван по предлог од независна академска или професионална институција.

Во делот на надоместокот за полагање испит, се препорачува воведување на обврска за Комората јавно да ја објавува пресметката на реалните трошоци, вклучително и методологијата и периодична ревизија од страна на надлежен инспекциски или ревизорски орган.

Во ставовите 13 и 14 треба да се воведат механизам за верификација на доставените информации од страна на кандидатот за ревизор, како и обврска за Комората да образложи секое непостапување или одбивање. Исто така, потребно е да се додаде правен лек или механизам за автоматско продолжување на постапката ако Комората не постапи во рокот.

На крај, целокупниот систем на лиценцирање и ревизија треба да биде предмет на надворешен надзор, или преку ресорното министерство или преку независно тело, за да се обезбеди еднаква примена, професионален интегритет и отпорност на корупција или влијание.

Член 69

„(1) Органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот по службена должност врши редовна контрола, а најмалку двапати годишно над сите издадени лиценци, дали правните лица ги исполнуваат сите услови врз основа на кои им е издадена лиценцата. Органот на државната

управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот ќе ја одземе лиценцата за изработување урбанистички планови, доколку:

1. правното лице престанало да постои;
2. правното лице престанало да ги исполнува условите за добивање на лиценца од членот 68 став (2) од овој закон и
3. правното лице изработило или ревидирало урбанистички план односно урбанистички проект спротивно на овој закон и прописите донесени врз основа на него.

(2) Лиценца издадена согласно овој закон, се одзема по службена должност во случаите од став (1) точки 1 и 2 на овој член, а во случајот од ставот (1) точка 3 на овој член, лиценцата се одзема врз основа на предлог на органот кој врши надзор над законитоста на изработувањето и донесувањето на урбанистичките планови со решение на органот надлежен за вршење на инспекцискиот надзор.

(3) Против решението за одземање лиценца може да се изјави жалба во рок од осум дена од денот на приемот на решението до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен. Жалбата не го одлага извршувањето на решението.

(4) Правното лице чијашто лиценца е одземена е должно истата да ја врати веднаш, а најдоцна во рок од осум дена од денот на приемот на решението за одземање на лиценцата, на органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа за уредување на просторот.

(5) По донесување на решението за одземање на лиценца во случај од ставот (1) точка 3 на овој член, органот од ставот (2) од овој член е должен до Комората да поднесе предлог за одземање на овластувањето за изработување на урбанистички планови на физичкото лице кој е носител на овластувањето и потписник на урбанистички план, односно урбанистички проект изработен или ревидиран спротивно на одредбите од овој закон и прописите донесени врз основа на него.

(6) Комората ќе го одземе овластувањето за изработување на урбанистички планови од денот кога решението за одземање на лиценцата станало конечно.

(7) Против решението за одземање на овластување, може да се изјави жалба до органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот, во рок од 15 дена од приемот на решението. Жалбата не го одлага извршувањето на решението.

Имплементирано од:

(8) Физичкото лице чие овластување е одземено е должно да го врати на Комората веднаш, а најдоцна во рок од осум дена од денот на приемот на решението за одземање на овластување.

(9) Правното лице чија лиценца е одземена и физичкото лице чие овластување е одземено, не може да добие лиценца односно овластување предвидени со овој закон, во рок од 18 месеци од денот на конечната на решението за одземање. Одговорно лице во правното лице чија лиценца е одземена не може да основа друго правно лице за изработување и стручна ревизија на урбанистички планови, во рок од 18 месеци од правосилноста на решението за одземање на лиценцата.

(10) Органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот води регистар за издадените и одземените лиценци, а Комората води регистар за издадените и одземените овластувања, кој задолжително се ажурира и објавува на веб страницата на Комората.

(11) Решението за одземање на лиценца се евидентира во регистарот на издадени и одземени лиценци и се објавува на веб страницата на органот на државната управа надлежен за вршење на работите на уредувањето на просторот, а решението за одземање на овластување се евидентира во регистар за издадените и одземените овластувања и се објавува на веб страницата на Комората. Органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредувањето на просторот, решението за одземање на лиценца го доставува до Централниот регистар на Република Северна Македонија заради евидентирање на забраната од ставот (9) на овој член.

(12) Начинот на издавање и одземање на лиценцата и овластувањето, формата и содржината на образецот на лиценцата, овластувањето и уверението за положен стручен испит, висината на надоместокот за издавање на лиценците и овластувањето според административно-технички и организациони активности потребни за нивното издавање, како и формата, содржината и начинот на водењето на регистрите односно имениците ги пропишува министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите на уредувањето на просторот.“

Во поглед на начинот на одземање на лиценците нема никаква законска градација во смисла на тоа колкава треба да биде повредата за да се одземе лиценцата, а кога се постапува согласно други прекршочни одредби и санкции. Ова остава простор за широко толкување на одредбата за тоа кои точно повреди на законот

Имплементирано од:

при изготвување на план може да резултираат со одземање на лиценца, особено во ситуација кога планот потоа поминува низ многу фази на проверка и одобрување по изготвувањето, како на пример дали и планови кои не биле одобрени, а се изготвени спротивно на овие одредби може да резултираат со одземање на лиценца? Ова создава правна несигурност и ризик од арбитрарна или непропорционална санкција, особено ако не е утврдено дали повредата е суштинска, дали има повторливост, или дали постои намера или само ненамерен пропуст.

Посебно е ризично тоа што не се прави разлика дали урбанистичкиот план бил усвоен или не, што значи дека и план што бил изготвен, но не добил позитивна стручна ревизија или одобрение, потенцијално би можел да резултира со одземање на лиценцата. Во такви ситуации, одговорноста можеби не лежи исклучиво кај изработувачот, туку и кај органите што вршат контрола и одобрување. Субјектот кој иницира одземање на лиценцата и овластувањето (органот за инспекциски надзор) има значајна улога, но нема дополнителна проверка или второстепен филтер кој би ја испитал основноста пред да се пристапи кон толку сериозна санкција. Исто така, судската заштита е ограничена, бидејќи жалбата не го одложува извршувањето на решението, што во пракса значи дека санкцијата се спроведува дури и ако подоцна се утврди дека била неоправдана. Тоа може да има сериозни последици за субјектите, особено ако станува збор за единствени овластени лица во правно лице, при што тоа останува нефункционално за време на жалбената постапка.

Дополнително, иако е позитивно што постои обврска за објавување на регистрите за лиценци и овластувања, не постои одредба за транспарентност во самиот процес на одземање, на пример, објавување на образложенијата за решенијата, без лични податоци, што би овозможило јавна контрола и подигање на стандардите. Имајќи го ова предвид, потребно е да се воведат скала/ градација на прекршувања и соодветни мерки, на пример: предупредување, привремено ограничување, парична казна, а само за тешки или повторени повреди да следи одземање на лиценца. Така ќе се воспостави принцип на пропорционалност и ќе се намали дискреционата моќ на надзорните органи. Исто така, потребно е да се прецизира дали одговорноста на изработувачот важи само за усвоени планови, или и за оние што не се одобрени, но биле доставени. Истовремено, треба да се воведат јасни критериуми за проценка на степенот на повреда, дали планот ги нарушува основните урбанистички параметри, дали содржи материјални грешки, или само формални недоследности.

Имплементирано од:

Потребно е да се предвиди механизам за преиспитување на предлогот за одземање од страна на независно стручно тело или второстепена комисија пред конечното решение, особено кога станува збор за точка 3 од став (1).

Потребно е да се овозможи суспензивно дејство на жалбата во одредени случаи, особено кога се поднесува во рок и има аргументирана основа, со цел да се избегне непотребно економско и професионално оштетување.

Покрај евиденцијата во регистрите, да се воведат обврска за објавување на резимеа од образложенијата на решенијата, со цел унапредување на транспарентноста, едукација на јавноста и стручната заедница и обезбедување на повисок стандард на одговорност. Исто така, во законот е потребно да се додаде одредба за право на повторување на постапката ако се утврди дека решението за одземање било донесено врз основа на погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба, или под влијание на формални грешки.

Член 70

„(1) Правното лице со лиценца за изработување на урбанистички планови може да изработува: 1. урбанистички планови; 2. урбанистички проекти и 3. други стручни работи од областа на урбанизмот, уредени со овој закон.“

Формулацијата „други стручни работи од областа на урбанизмот“ претставува непрецизен и отворен поим кој дозволува широко и субјективно толкување. Ова создава правна несигурност и ја поткопува предвидливоста на системот на лиценцирање, особено ако овие „други“ активности не се дефинирани во друг член од законот или подзаконски акт.

Дополнително, доколку одредени активности не се јасно дефинирани, може да дојде до припишување на надлежности кои припаѓаат на други струки или институции, што создава потенцијален судир на надлежности, како и ризик од злоупотреби или конфликт на интереси.

Препораката за овој член е во текстот на членот да се прецизираат сите видови на стручни работи кои правното лице со лиценца смее да ги врши. Ова може да се направи директно со набројување во истиот став, или преку упатување на посебна листа во подзаконски акт која ќе биде транспарентно утврдена и редовно ажурирана од надлежниот орган.

Имплементирано од:

Член 76

„(1) Органи на Агенцијата се Управен одбор и директор.

(2) Со Агенцијата управува Управен одбор кој е составен од седум члена.

(3) Членовите на Управниот одбор на Агенцијата ги именува и разрешува Владата на Република Северна Македонија на предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на просторното планирање, во согласност со министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот.

(4) За членови на Управниот одбор се именуваат двајца претставници од органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на просторното планирање, двајца претставници од органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, двајца претставници од вработените во Агенцијата и еден надворешен член.

(5) Мандатот на членовите на Управниот одбор трае четири години, со можност за повторен избор.

(6) Членовите на Управниот одбор од својот ред избираат претседател на Управниот одбор на првата седница.“

Без утврдени критериуми, именувањето може да се врши врз основа на партиски или лични врски, а не врз основа на стручност, релевантно искуство или интегритет. Покрај ова, отсуството на услови за независност или критериуми за стручност го зголемува ризикот од појава на потенцијални судири на интереси, особено кога станува збор за претставници од институции со регулаторна или извршна улога во областа.

Исто така се забележува недоволна застапеност на професионална експертиза и надворешна контрола, па така иако се предвидува еден „надворешен член“, не е утврдено што точно значи тоа, кој го предлага, дали треба да доаѓа од академската или експертската заедница, и каква стручна основа треба да има.

Поради тоа, во членот 76 треба да се вградат одредби со кои се утврдуваат минимални услови за сите членови на Управниот одбор, како што се релевантно високо образование, минимум години работно искуство во областа на урбанистичко

Имплементирано од:

или просторно планирање, или друго релевантно јавно управување. Исто така, потребно е да се прецизира процесот и критериумите за избор на „надворешен член“, вклучително и транспарентноста на номинацијата, јавен повик или предлог од релевантна институција (на пример: академска установа, професионално здружение, Комората и слично), како и да се предвидат критериуми за интегритет, како на пример: забрана за членување во политички тела, обврска за изјава за непостоење на конфликт на интерес, и обврска за почитување на етички кодекс.

Дополнително, може да се препорача вклучување на јавен регистар на членовите со нивни биографии, со цел да се овозможи јавна контрола и следење на нивниот ангажман.

Член 78

„(1) Со работата на Агенцијата раководи директор.

(2) Директорот на Агенцијата ги врши следните работи:

- ја претставува и застапува Агенцијата,
- ја организира работата и раководи со стручните служби на Агенцијата,
- предлага стратегија и акциони планови до Управниот одбор,
- ги имплементира одлуките на Управниот одбор,
- се грижи за законито работење и трошење на финансиски средства,
- врши усогласување на деловните активности на Агенцијата,
- изготвува годишна програма за работа и годишен финансиски план за потребните средства и нивните извори,
- ги предлага и извршува општите акти за организација и систематизација на работењето на Агенцијата,
- донесува поединечни акти за вработените од областа на работните односи и
- одлучува за други прашања утврдени со закон и Статутот на Агенцијата.

(3) За директорот на Агенцијата може да биде избрано лице кое ги исполнува следниве услови, и тоа:

1) е државјанин на Република Македонија;

Имплементирано од:

- 2) во моментот на изборот со правосилна судска пресуда не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност;
 - 3) има стекнати најмалку 300 кредити според ЕКТС или завршен VII A степен;
 - 4) има минимум пет години работно искуство и минимум три години работно искуство на раководно место во областа на просторното планирање и уредувањето на просторот;
 - 5) поседува еден од меѓународно признатите сертификати или уверенија за активно познавање на најмалку еден од службените јазици на Организација на Обединетите нации.
- (4) Мандатот на директорот трае четири години со можност за повторен избор.“

Членот 78 го уредува статусот и надлежностите на директорот на Агенцијата, но не ја предвидува самата постапка за избор. Иако се утврдени условите кои треба да ги исполни кандидатот, не е јасно кој орган ја спроведува постапката, дали се организира јавен оглас, дали има селекциска комисија, ниту кои се критериумите за избор. Отсуството на овие елементи претставува ризик за нетранспарентен и потенцијално политизиран изборен процес, во кој одлуките би можеле да се носат без јасна методологија и без јавноста да има увид во аргументите зад изборот.

Дополнителен ризик произлегува од барањето кандидатите да поседуваат меѓународно признат сертификат или уверение за активно познавање на најмалку еден од службените јазици на Организацијата на Обединетите нации. Иако познавањето на странски јазик е оправдано, нејасно е кои сертификати се прифатливи, дали постои рок на важност на сертификатите, како и дали се земаат предвид алтернативни докази како на пример стекната диплома на странски јазик или професионално искуство во меѓународна средина. Во оваа насока, битно е да се земе постоечкото искуство во земјата со злоупотребата на ваквите сертификати, па дури и целосното фалсификување на документи. Овие нејаснотии може неоправдано да ги исклучат квалификуваните кандидати или, обратно, да овозможат влез на недоволно проверени.

Поради овие причини, потребно е законски да се прецизира постапката за избор на директор, да се обезбеди јавност и отчетност на процесот, и да се разјасни критериумот за познавање на странски јазик со наведување на прифатливи сертификати или алтернативни докази. Ваквото прецизирање ќе придонесе за зголемена транспарентност, фер натпревар и поголема доверба во институцијата.

Имплементирано од:

Член 85

„(1) Инспекциски надзор на изработувањето, донесувањето и спроведувањето на урбанистичките планови се врши по службена должност, врз основа на увид и распоред на инспекторатот или врз основа на предлог за вршење на инспекциски надзор поднесен од страна на државен орган, општина, општина во градот Скопје и градот Скопје, како и од секое заинтересирано правно и физичко лице.

(2) При вршењето на инспекцискиот надзор, органите на државната управа, агенциите и управите, правните лица со надлежности и јавни овластувања за вршење на работи во врска со изработката, донесувањето и спроведувањето на урбанистичките планови, како и правните и физичките лица со лиценца односно овластување за вршење на стручни работи во процесот на изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови, се должни на инспекторот да му овозможат пристап до службените простории и да му ги достават сите побарани податоци и документи во побараниот рок.

(3) За извршениот надзор, инспекторот изработува записник за констатирана состојба и доколку утврди определени неправилности или незаконитости во предметот на инспекцијата, должен е да донесе решение со кое ќе го задолжи субјектот кој е предмет на инспекцискиот надзор од ставот (2) на овој член да ја отстрани неправилноста или незаконитоста и во кој рок, односно да постапи согласно одредбите од овој закон.

(4) Против решението на инспекторот од ставот (3) на овој член, може да се поднесе жалба до надлежниот орган кој одлучува во втор степен.

(5) Непостапување по решението на инспекторот од ставот (3) од овој член се смета за тешка повреда на службената должност на одговорното лице на субјектот од ставот (2) на овој член, а инспекторот е должен правното лице и овластеното лице од одговорното лице во правното лице, да ги задолжи на извршување на решението со изрекување на парична казна во висина од 300 евра во денарска противвредност за овластеното лице од одговорното лице во правното лице и 1.000 евра во денарска противвредност за правното лице.

(6) Доколку решението од ставот (3) стане правосилно, а со инспекцискиот надзор било утврдено дека се повредени одредбите на овој закон со дело за кое според законот е утврдена кривична или прекршочна квалификација, инспекторот е должен да поднесе кривична или прекршочна пријава до надлежните органи.“

Имплементирано од:

Во однос на членот 85, клучните ризици произлегуваат од високата дискреција што ѝ се доделува на инспекциската служба, како и од механизмите за санкционирање, кои може да се покажат недоволно ефикасни и подложни на злоупотреба. Посебно проблематичен е ставот 3, кој му дава целосна слобода на инспекторот да го утврди рокот за отстранување на неправилностите или незаконитостите, без да има утврдени критериуми или насоки врз основа на кои се определува соодветен рок. Ова создава ризик од селективност, нееднаква примена на правото и коруптивни договори, особено во случаи кога роковите намерно се поставуваат предолги или прекратки со цел да се фаворизира одреден субјект или да се оневозможи ефикасно спроведување на решението.

Дополнително, ставовите 5 и 6 дозволуваат изрекување на парични казни во фиксна вредност (300 и 1.000 евра), што иако претставуваат санкции, може да се доживеат како „прифатлива цена“ за избегнување на построги последици. Овој пристап создава сериозен ризик дека прекршителите ќе ја третираат казната како трошок, а не како реална пречка, особено ако се има предвид вредноста на урбанистичките проекти и потенцијалната финансиска добивка од незаконско постапување. Исто така, не е утврдено дали ваквото непостапување автоматски води кон други последици, како на пример суспензија на лиценца, што го намалува превентивниот ефект на санкциите.

Затоа, потребно е да се воведат јасни и објективни критериуми врз основа на кои инспекторот го утврдува рокот за постапување, како и механизам за проверка на соодветноста на роковите и изречените мерки. Исто така, би требало да се преиспита фиксирањето на паричните казни, во насока на воведување казни пропорционални на тежината на повредата и финансиските импликации на прекршокот. Конечно, треба да се обезбедат гаранции дека прекршочната постапка нема да го замени кривичното гонење кога се исполнети елементите на кривично дело, со цел да се спречи избегнување на одговорност.

Член 86

Став 1 „Доколку при вршењето на инспекциски надзор на постапките за спроведување на урбанистичките планови од членовите 57, 58, 59, 60, 61, 62 и 63 од овој закон инспекторот со записник за констатираната состојба утврди прекршување на одредбите од овој закон во предметот на инспекцијата, должен е да донесе решение со кое ќе го поништи актот со содржина спротивна на одредбите

Имплементирано од:

на овој закон или кој е воден по постапка спротивна на овој закон и прописите донесени врз основа на него.“

Во однос на член 86 став 1, ризикот произлегува од нејасноста и потенцијалната нерамномерна примена на правото. Иако инспекторот има обврска да го поништи актот што е спротивен на законските одредби, законот не утврдува критериуми или прагови на сериозност за тоа кои прекршувања доведуваат до ништовност. Не е прецизирано дали секое отстапување, без оглед на неговата суштинска или формална природа, автоматски го поништува актот, или пак се зема предвид влијанието на отстапувањето врз легитимноста на постапката и правната сигурност.

Ова отсуство на градација создава ризик од непредвидливост и правна несигурност, бидејќи субјектите не можат однапред да знаат кои пропусти ќе бидат третираны како основ за ништовност, а кои не. Дополнително, широката дискреција му дава на инспекторот значително влијание врз валидноста на актите без доволен надзор или стандарди за оценка.

Затоа, се препорачува во законот прецизно да се дефинираат видови на повреди кои водат кон ништовност на актот, на пример, суштински прекршувања на постапката, донесување на план без претходна јавна консултација, спротивност со повисок плански документ или непочитување на утврдени стандарди и нормативи. Воедно, потребно е да се воведат обврска инспекторот да ја образложи причинско-последичната врска меѓу утврдената повреда и одлуката за поништување, за да се зајакне транспарентноста и овозможи ефективна контрола.

Член 88, 89 и 90

Во однос на членови 88, 89 и 90 (прекршочните одредби) од законот, може да се идентификуваат два клучни ризика од корупција и непочитување на законот. Првиот е поврзан со несоодветната висина на глобите во однос на економската вредност на урбанистичките проекти. Казните кои се движат од 500 до 2.000 евра веројатно нема да претставуваат вистински стимул за почитување на законските одредби, особено кога се работи за проекти вредни стотици илјади или милиони евра. Ваквата несразмерност го поткопува принципот на превенција и создава ризик од повторување на прекршувањата.

Имплементирано од:

Вториот ризик произлегува од фактот што законот применува иста казнена рамка за речиси сите прекршувања, без разлика на нивната тежина или последиците што ги предизвикуваат. Отсуството на градација и критериуми за класификација на прекршоците остава голем простор за субјективност и нееднаква примена на казните. Ова може да води до манипулација, селективна примена на казнени одредби или „казнување за форма“, при што сериозни прекршувања се санкционираат исто како и технички грешки.

За намалување на овие ризици, потребно е да се ревидира казнената политика со воведување на пропорционални санкции што ќе го рефлектираат нивото на повреда, нејзината суштинска или формална природа, како и економската добивка од непочитувањето. Дополнително, треба да се воспостават јасни критериуми за утврдување на висината на глобата во секој конкретен случај, со цел да се обезбеди правна сигурност и еднаквост пред законот.

Имплементирано од:

ЗАКОН ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Службен В. на Р.М. бр.: 61/2004; 96/2004; 22/2007; 67/2007; 156/2009; 47/2011; 192/2015; 209/2018; 244/2019; 53/2021; 77/2021; 150/2021; 173/2022; 170/2024; 37/2025.

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа е еден од клучните столбови на фискалната децентрализација и рамноправниот регионален развој во Северна Македонија. Усвоен во 2002 година како дел од пошироките напори за зајакнување на локалната самоуправа, овој закон има централна улога во обезбедувањето на финансиска самостојност на општините и овозможување на квалитетни јавни услуги за граѓаните. Сепак, и покрај неговото значење, овој пропис е често критикуван како недоволно функционален, особено во однос на фер распределба на ресурсите, нееднаквите фискални капацитети на општините и недоволната флексибилност за финансирање на локалните приоритети.

Во изминатите две децении, законот не претрпе длабоки суштински измени, иако локалниот контекст значително се промени. Од една страна, општините се соочуваат со зголемени надлежности и очекувања, а од друга страна, нивните приходи остануваат ограничени и нестабилни, што често ги принудува на недолгорочно, реактивно планирање. Недостигот од прецизни и објективни механизми за пресметка и распределба на трансферите, како и недоволната транспарентност во користењето на средствата, дополнително ја продлабочуваат нерамнотежата меѓу општините, а во некои случаи отвораат и простор за политички влијанија во финансирањето.

Покрај тоа, досегашната имплементација на законот открива сериозни институционални слабости во координацијата меѓу централната и локалната власт, нецелосна поддршка за градење на капацитетите на послабите општини, како и недоволно јасни одредби за надзор и отчетност. Овие состојби имаат директно влијание врз транспарентноста, ефикасноста и инклузивноста на локалните политики.

Со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се уредуваат изворите на приходи на општините, постапките за распределба на блок-дотации и наменски трансфери, механизмите за финансиска контрола, како и обврските на општините за известување, планирање и извршување на буџетот. Законот претставува правна рамка која треба да обезбеди фискална дисциплина, но и

Имплементирано од:

социјална и територијална праведност, преку создавање услови за рамномерен локален развој и поголема автономија во управувањето со јавните ресурси.

Заклучок

По извршената анализа на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, подзаконските и општите акти кои произлегуваат од истиот, како и поврзаните закони, се најде на недостатоци кои може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците детектирани во Законот можат да се категоризираат како:

- Нејасен и непредвидлив јазик што им овозможува на локалните власти и на органите на централната власт да ги толкуваат одредбите на начини што можат да бидат од корист за одредени политички или економски интереси, или едноставно да се воведе невоедначена примена.
- Дискрециони овластувања и нејасни процедури за одлучување што го зголемуваат ризикот од арбитражни и произволни одлуки, како и воопшто зголемување на ризици од појава на непредвидлива практика, како и фаворизирање на одредени субјекти.
- Недостаток на јасна одговорност заради отсуството на процедури за следење и санкционирање на неправилното користење на средствата, што ја намалува ефикасноста на контролните механизми.
- Недостаток на транспарентност поради отсуството на барања за јавно објавување на клучните одлуки и финансиски извештаи го ограничува јавниот надзор и ангажирањето на граѓаните, што претставува ризик од корупција.
- Нејасни критериуми и стандарди кои можат да придонесат општините да бидат третирани нееднакво во однос на финансиската поддршка поради недефинирани критериуми за финансиски трансфери, особено во однос на Скопје.

Образложение на ризиците

Член 4

Член 4 од Законот, кој ја уредува структурата на сопствените извори на приходи на единиците на локалната самоуправа, содржи формулации што носат ризик од правна неодреденост и отвораат можности за недоследна примена, со што индиректно се создава и ризик за корупција или за политички мотивирана распределба на надлежности и финансиски ресурси. Конкретно, во повеќе алинеи

Имплементирано од:

се користи изразот „други даноци/ такси/ надоместоци/ приходи утврдени со закон“ без наведување на конкретниот закон или без никаква дополнителна квалификација. Ваквите одредби, присутни во став 1, точка 1, алинеја 4; точка 2, алинеја 3; точка 3, алинеја 4; и точка 8, го релативизираат карактерот на овој член како клучен за давање прегледна, јасна и систематизирана рамка за приходите на општините.

Оставањето простор за неопределени упатувања кон идни или непознати закони го намалува степенот на предвидливост во буџетското планирање и го отежнува надзорот од страна на граѓаните, државните институции и граѓанскиот сектор. Исто така, такви формулации овозможуваат манипулативно толкување или вметнување на нови извори на приходи без суштинска транспарентност или јавна расправа.

Затоа, се препорачува овие одредби да се прецизираат, при што ќе се наведе конкретниот закон кој ги утврдува овие „други“ извори или, уште подобро, таксативно да се наведат сите форми на приходи што се признаваат како сопствени, со цел да се зајакне правната јасност и отчетност. Доколку навистина е потребно да постои отвореност кон идни, сè уште неодредени законски извори, тогаш ваквата клаузула треба да биде дополнета со јасна процедура за нивно вклучување и јавна објава, со што ќе се минимизираат ризиците од произволност.

Член 5

1) Општините остваруваат приходи од данок на личен доход наплатени во тековната година.

(2) Приходите од данок на личен доход наплатени во тековната година се распоредуваат по општини и тоа:

6% од данок на личен доход на лични примања од плати од физички лица наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште и

-100% од данок на личен доход од физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани согласно со Законот за занаетчиската дејност, на чие подрачје се регистрирани за вршење на дејноста.

Дали редовно се ажурираат податоците. Тоа придонесува до нереална прераспределба на средствата.

Член 6

„(1) Донациите во финансиски средства претставуваат приход на буџетот на општината.

(2) Донациите во ствари се евидентираат во имотот на општината.

(3) Намената и начинот на користење на донациите се регулираат со договор меѓу донаторот и градоначалникот, за што претходно согласност дава советот на општината.“

Член 6 го уредува третманот на донациите како извор на приходи за општините, но во својата сегашна форма остава значителен простор за недоречености и потенцијални злоупотреби. Иако е предвидено дека за намената и начинот на користење на донациите се склучува договор меѓу донаторот и градоначалникот, со претходна согласност од советот на општината, законот воопшто не ја уредува постапката во која оваа согласност се дава. Отсуството на детална регулатива за времето, условите и начините на одлучување од страна на советот создава ризик од формализација на контролата, односно, можност согласноста да се дава без суштинска расправа или со минимална транспарентност, што би можело да доведе до прикривање на клиентелистички или коруптивни практики преку формално легитимирани донации. Дотолку повеќе што самите ЕЛС со своите акти го уредуваат начинот на работа на Советите, што во отсуство на минимални законски услови за давањето на согласност во поглед на донациите, може да предизвика голема непрегледност и големи разлики во постапувањето во пракса, што го отежнува надзорот, контролата и транспарентноста над овие процеси. Во оваа насока,

Ваквиот недоволен степен на регулација ја поткопува улогата на советот како контролен орган во локалната самоуправа и остава простор за нееднаков третман на донациите, селективен пристап или доделување погодности на донатори во замена за недеklarирани противуслуги.

Поради тоа, се препорачува Законот да предвиди јасна и транспарентна постапка за давање на согласност од страна на советот, вклучително со рокови, обврска за образложение, можност за јавна расправа и задолжително јавно објавување на одлуките и содржината на склучените договори. Иако ваквите документи согласно закон се објавуваат во службен гласник на општината, треба да се има предвид дека денес ова решение не ги задоволува критериумите на транспарентност и јавност, па поради тоа е потребно да се предвиди навремено објавување на ваквите

Имплементирано од:

договори на веб страниците на ЕЛС. На овој начин, ќе се зајакне транспарентноста и отчетноста на локалните власти и ќе се намали ризикот од прикриена злоупотреба на донациите како алатка за влијание врз носењето на одлуки.

Член 7

„(1) За задоволување на определени потреби на граѓаните, општината може да воведува самопридонес преку референдум.

(2) Со одлука на советот на општината се уредува намената, областа, времето за кое се воведува самопридонесот, вкупниот износ на средствата кои се собираат, обврзниците на самопридонесот, лицата кои се ослободуваат од плаќање на самопридонес, висината на самопридонесот (основицата и стапката), начинот на пресметување, вршењето на надзорот од граѓаните над наменското користење на средствата и други прашања.“

Можноста општината да воведува самопридонес преку референдум за задоволување на „определени потреби на граѓаните“ не е ниту доволно прецизирана, ниту дефинирана во Законот, што остава простор за широко и произволно толкување на тоа што претставува „определена потреба“. Ваквата нејасност носи ризик од злоупотреба на инструментот на самопридонес за финансирање на проекти кои можеби немаат суштинска поддршка во заедницата или не се приоритет за мнозинството од граѓаните.

Иако се предвидува дека одлуката за воведување на самопридонес се носи преку референдум, законот не ја уредува постапката за поведување на иницијативата, ниту пак соодветно повикување на Законот за референдум и други облици на непосредно учество. Отсуството на овие механизми на еден од основните инструменти на директна демократија создава правна несигурност, а индиректно и недоверба во можноста за транспарентно и правично воведување на самопридонес.

Дополнително, содржината која е оставена на уредување со одлука на советот на општината (став 2) е премногу обемна и вклучува прашања од суштинска важност, како што се критериумите за ослободување од плаќање, механизмите за граѓански надзор врз користењето на средствата, како и начинот на пресметување на обврските. Овие прашања, особено оние кои се однесуваат на транспарентност и надзор, не би требало да зависат од политичката волја на локалната власт, туку да

Имплементирано од:

бидат пропишани со закон како минимални стандарди што мора да се почитуваат во секоја општина.

Затоа, се препорачува во Законот да се вградат јасни дефиниции и процедури, како за тоа што претставува „определена потреба на граѓаните“, така и за постапката за поведување и организирање на референдумот. Покрај тоа, суштински прашања поврзани со пресметката, исклучоците и надзорот врз самопридонесот би требало да се регулираат со Закон, а не да се оставаат на дискреција на советите на општините, со цел да се зајакне правната сигурност и да се намалат можностите за злоупотреба.

Член 9

„(1) Приходите од данок на додадена вредност се дотација за финансирање на надлежностите на општината утврдени со закон.

(2) Приходите од данокот на додадена вредност кои се обезбедуваат во висина од 6% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година се распоредуваат во три дела и тоа: - основен дел - 4,5% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година, - дел за перформанси - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година и - дел за воедначување - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година.

(3) Распределбата на приходите од данок на додадена вредност се врши најмалку 50% според критериумот по жител и други критериуми утврдени со Уредбата за методологија за распределба на приходите од данок на додадена вредност што ја донесува Владата на Република Северна Македонија. Владата на Република Северна Македонија ја донесува Уредбата на предлог на министерот за финансии со претходна согласност на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините најдоцна до 30 јуни во тековната година за наредната година.

(4) Со Уредбата од ставот (3) на овој член за градот Скопје се утврдуваат посебни критериуми со кои се коригираат значителните разлики на градот Скопје во однос на општините во Република Северна Македонија.

(5) За користењето на приходите од данок на додадена вредност, општината одлучува самостојно.“

Имплементирано од:

Иако концептот на дотации базирани на ДДВ е суштински важен за обезбедување стабилност и рамноправност во локалното финансирање, одредени делови од овој член носат значителни ризици во однос на транспарентноста, правичноста и можностите за корупција или пристрасно административно постапување.

Во ставот 3, иако е утврдено дека распределбата на овие приходи се врши според одредени критериуми најмалку 50% по број на жители, а останатите според критериуми утврдени со Уредба што ја донесува Владата. Во оваа насока, битно е да се има предвид дека постапката за донесување на оваа Уредба не е доволно уредена со закон. Ова особено се однесува на начинот на кој се прибавува претходната согласност од Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините, како и на тоа што следува ако таа согласност не биде дадена. Со оглед на тоа дека Уредбата е инструмент што има клучно влијание врз буџетите на сите единици на локалната самоуправа, нејзиното донесување мора да биде поткрепено со минимални законски гаранции за транспарентност, инклузивност и отчетност. Без вакви механизми, постои ризик Владата да ги моделира критериумите во насока што фаворизира одредени општини, што би било спротивно на принципите на еднаков третман и непристрасност.

Дополнителен ризик содржи ставот 4, кој предвидува дека за Градот Скопје ќе се утврдат посебни критериуми „со кои се коригираат значителните разлики“ во однос на другите општини. Меѓутоа, во законот воопшто не е дефинирано што точно претставуваат овие „значителни разлики“, ниту по кој основ се пресметуваат и валоризираат. Ваквата нејасна формулација овозможува различни и субјективни толкувања, што во практика може да резултира со неосновано фаворизирање на Скопје на штета на останатите општини. Со цел да се намали ваквата дискреција, Законот треба да содржи барем основни параметри според кои може да се идентификуваат и оправдаат таквите разлики, како и обврска за нивна редовна ревизија и јавно објавување на анализите врз кои се темелат корекциите.

Со други зборови, клучниот ризик овде е дека недоволно разработените законски механизми и нејасните дефиниции може да доведат до политички мотивирано финансирање, наместо до објективна и правична распределба на средства од ДДВ меѓу општините. Оттука, се препорачува во законот да се пропише јасна процедура за донесување на Уредбата, со точно уредени рокови, критериуми, обврска за јавна консултација и транспарентно објавување. Исто така, неопходно е во текстот на законот да се разјасни што се подразбира под „значителни разлики“ во однос на Градот Скопје, за да се намалат ризиците од манипулации или арбитражност.

Имплементирано од:

Член 10

- „(1) Наменската дотација се користи за финансирање на конкретна активност.
- (2) Надлежните министерства и фондовите му предлагаат на Министерството за финансии распределба на наменските дотации по општини, по проект и институција и/или програми со буџетската пресметка за следната буџетска година.
- (3) Надлежните министерства и фондовите го следат користењето на наменската дотација.
- (4) При констатирање на неправилностите во користењето на дотацијата, надлежните министерства и фондовите ја запираат исплатата на средствата и за тоа го известуваат Министерството за финансии.“

Иако во ставот 1 се повторува дека наменската дотација е наменета за финансирање на конкретна активност, ниту тука, ниту во претходните дефиниции, не се објаснува што подразбира „конкретна активност“, дали е тоа проект, програма, институција или некоја друга форма. Ваквата општост овозможува различно толкување при распределбата и трошењето на овие средства, со што се зголемува ризикот од нивна злоупотреба или распределба според произволни критериуми.

Понатаму, иако во ставовите 2 и 3 се наведува дека надлежните министерства и фондовите се тие што предлагаат распределба на средствата и го следат нивното користење, не се прецизира кој точно субјект одговара во случај на утврдени неправилности, како се води процесот на утврдување на таквите неправилности, кои се стандардите на постапување, ниту пак што следи како последица по општината во таков случај. Во ставот 4 се предвидува дека исплатата може да се запре, но не се пропишани критериумите според кои се донесува ваква одлука, дали и како општината може да се жали на таквата одлука, како и дали и под кои услови средствата може повторно да се активираат. Ова води кон ситуација во која постојат индиции за воспоставен механизам на надзор, но тој не е целосен, што го прави и неефективен во спречување на корупција и санкционирање на прекршување на законските цели на дотацијата.

Дополнително, се наметнува потреба од воведување построги гаранции за еднаков третман на општините, бидејќи без прецизни правила за тоа како се управува со утврдените неправилности, лесно може да дојде до нееднаков и селективен

Имплементирано од:

пристап во практиката. Оттаму, се препорачува дополнување на членот со прецизна постапка за надзор и интервенција, што би вклучувала и: обврска за изготвување на извештај со образложени наодите, право на изјаснување на општината, пропишани санкции во зависност од тежината на прекршувањето, можност за административна или судска заштита, како и обврска за објавување на сите одлуки и известувања што се однесуваат на запирање на исплати. Вакви дополнувања би придонеле за засилување на транспарентноста и отчетноста, како и за намалување на ризиците од корупција и политички мотивирани одлуки.

Член 11

„(1) Капиталната дотација врз основа на програма утврдена од Владата на Република Северна Македонија, се користи за финансирање на инвестициони проекти.

(2) Надлежните министерства и фондовите при распределбата на капиталните дотации, приоритет даваат на проектите со целосно обезбедени финансиски средства.

(3) Надлежните министерства и фондовите го следат користењето на капиталната дотација.

(4) При констатирање на неправилностите во користењето на дотацијата, надлежните министерства и фондови ја запираат исплатата на средствата и за тоа го известуваат Министерството за финансии.

(5) Кај општините кај кои ќе се констатира ненаменско трошење на средствата, може да се стопира финансирањето на капитални инвестиции.

(6) По исклучок од ставот (1) на овој член, во случај на обезбедување на финансиски средства согласно со членот 8 став (5) од овој закон капиталната дотација се користи врз основа на донесена одлука од Владата на Република Северна Македонија согласно со закон.“

Иако во ставот 2 е јасно наведено дека приоритет ќе имаат проектите со целосно обезбедени средства, нема појаснување на критериумите или методологијата според која се утврдуваат приоритетите, ниту пак кој точно орган ја носи конечната одлука, што отвора простор за дискреционо одлучување. Исто така, нема обврска за објавување на ранг-листа или бодовна евалуација на проектите, што значи дека

Имплементирано од:

постои ризик критериумот „приоритет“ да биде применуван субјективно или селективно, потенцијално фаворизирајќи општини по политичка линија.

Во делот на надзорот, се повторуваат слабостите идентификувани и во претходниот член за наменските дотации, односно не постои прецизна постапка за утврдување на неправилности, не е јасно кој орган носи одлука за запирање на средствата, ниту дали таа одлука може да биде обжалена од страна на општината. Дополнително, ставот 5 користи терминологија што овозможува широк маневарски простор: „може да се стопира финансирањето“, што имплицира дека запирањето е оставено на дискреција, без јасен стандард за постапување, што ја намалува правната сигурност и ја зголемува опасноста од нерамноправен третман на различни општини.

Во ставот 6 е предвиден исклучок од основното правило, каде Владата врз основа на посебна одлука може да одобри капитална дотација, што е дополнителен ризик за селективност и фаворизирање на проекти надвор од редовната програма, без задолжителни процедури за транспарентност, јавна достапност или консултации. Без прецизни ограничувања, ваквиот исклучок може да го компромитира целиот механизам на распределба.

Затоа, се препорачува да се воведат прецизни критериуми за приоритизација, методологија за оценување, обврска за јавно објавување на резултатите и образложенијата, како и јасна постапка за контрола и санкционирање на ненаменско трошење со дефинирани последици, надлежни институции и рокови. Дополнително, исклучоците предвидени во ставот 6 треба да бидат стеснети и прецизно уредени со цел да се спречи нивна злоупотреба. Овие измени би придонеле за повисока доверба во системот, намалување на коруптивниот потенцијал и подобро планирање и реализација на капитални проекти на локално ниво.

Член 12

„(1) Блок дотацијата се користи за финансирање на надлежности утврдени во членот 22 точки 5, 7, 8 и 9 од Законот за локалната самоуправа, преку конкретни програми.

(2) Надлежните министерства и фондовите изготвуваат методологија за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите, која се базира на формула со користење на соодветни показатели на потребите за секоја програма. Владата на Република Северна Македонија донесува Уредба за методологијата за

Имплементирано од:

утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите на предлог на надлежното министерство по претходна согласност на Министерството за финансии и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините.

(3) Висината на блок дотацијата не може да биде помала од износот на средствата од Буџетот на Република Северна Македонија кои се користат за таа намена за таа област во претходната година од годината во која се пренесува соодветната надлежност.

(4) Блок дотацијата се искажува на соодветни позиции кај буџетските корисници во Буџетот на Република Северна Македонија и во буџетите на фондовите.“

Иако членот формално ги уредува основните елементи на распределбата и користењето на овие средства, во практична смисла тој остава сериозни празнини што може да водат до правна несигурност, дискреционо постапување и зголемен ризик од корупција. Особено загрижувачка е нејаснотијата во ставот 2, каде е предвидено дека распределбата на блок дотациите се врши според методологија која ја утврдува Владата, врз предлог на надлежното министерство и со претходна согласност од Министерството за финансии и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините. Самата одредба не предвидува рокови, фази на консултации, критериуми за одобрување или обврска за транспарентност на постапката. Освен тоа, не е јасно дали оваа уредба е иста со онаа наведена во членот 9 од законот, што остава простор за паралелни или конфузни регулативни процеси. Формулацијата „соодветни показатели“ е премногу општа и овозможува различни интерпретации, а нејасната процедура за добивање на согласностите дополнително го зголемува ризикот од блокирање на процесот по политички или административни причини.

Исто така, ставот 4 содржи формулација „соодветни позиции кај буџетските корисници“, која не е конкретизирана и не е јасно дали се однесува на посебни буџетски ставки, програми или функционални класификации. Оваа нејасност може да предизвика проблеми во буџетската изведба, но и да овозможи префрлување на одговорноста и пречка за транспарентно следење на средствата.

За да се намалат овие ризици, потребно е да се прецизира процедурата за донесување на уредбата, вклучително и нејзино јавно објавување, временската рамка, минималните елементи кои таа мора да ги содржи и улогата на секој од вклучените субјекти. Понатаму, треба да се конкретизира што се подразбира под

Имплементирано од:

„соодветни показатели“ и да се предвидат основни принципи на еднаквост, транспарентност и предвидливост во распределбата. Во ставот 4, исто така, треба да се дефинира што точно значи „соодветни позиции“ и како тие ќе бидат видливи и достапни за јавноста преку буџетските документи. Свкупно, ваквите измени би придонеле за јакнење на довербата во системот на децентрализирани финансии и би овозможиле поефикасно и праведно користење на јавните ресурси.

Член 13,

„(1) Дотацијата за делегирана надлежност се користи за финансирање на делегираната надлежност од орган на државната управа на градоначалникот на општината.

(2) Средствата за делегираната надлежност се обезбедуваат од утврдениот износ за надлежниот орган на државната управа во Буџетот на Република Северна Македонија.

(3) Дотацијата за делегираната надлежност се трансферира на начин кој овозможува навремено извршување на делегираните работи.

(4) Министерот кој раководи со органот на државната управа и градоначалникот на општината, склучуваат договор за регулирање на меѓусебните односи сврзани со дотацијата за делегирана надлежност .

(5) Доколку градоначалникот на општината не ја изврши делегираната надлежност, средствата примени за финансирање на делегираната надлежност е должен да ги врати во Буџетот на Република Северна Македонија, во рок од 30 дена од денот на кој требало да отпочне со вршење на делегираната надлежност од ставот (1) на овој член, согласно со договорот од ставот (4) на овој член, освен ако постоеле објективни пречки.

(6) Органот на државната управа го известува Министерството за финансии за склучените договори за делегирана надлежност.“

Во ставот 3, се наведува дека дотацијата се трансферира „на начин кој овозможува навремено извршување на делегираните работи“, што е формулација без никакво нормативно значење ако не е придружена со конкретни механизми, временски рамки и критериуми. Не е дефинирано кој го утврдува „начинот“, ниту кој е

одговорен во случај трансферот да не биде навремен, што остава простор за задоцнето или селективно финансирање, без одговорност за тоа.

Во ставот 5, особено е ризично користењето на исклучокот „освен ако постоеле објективни пречки“, без прецизирање што претставува објективна пречка, кој го утврдува тоа, во која постапка, со кој докази, и дали постои можност за жалба или надзор. Ваквата нејасност создава можност за екстензивно и субјективно толкување, со што се поткопува дисциплината во извршувањето на делегираните надлежности, а можеби дури и се овозможува прикривање на неисполнување на обврските под формално оправдување.

Во ставот 6, законодавецот пропуштил да предвиди прецизна процедура за тоа како, во кој рок, во каква форма и со кои податоци органот на државната управа треба да го извести Министерството за финансии за склучените договори. Ваквата недореченост не само што создава простор за бирократско одлагање и нетранспарентност, туку ја отежнува и ефикасната контрола врз распределбата и следењето на буџетските трансфери.

За да се намалат ризиците, потребно е во ставот 3 да се пропишат минимални стандарди за роковите на трансфер на средства, обврска за автоматизација или предвидлива динамика на исплата, и јасна одговорност при прекршување. Во ставот 5, треба да се прецизира што се подразбира под „објективни пречки“, да се утврди институцијата што го утврдува постоењето на такви пречки и да се пропише процедура со можност за правна заштита. Во ставот 6, неопходно е да се воведат обврска за известување во прецизен рок, преку стандарден образец и со достапност за јавноста. Овие измени би овозможиле постабилен и потранспарентен систем на финансирање на делегираните надлежности.

Член 14

„Министерот за финансии, најдоцна до 30 септември во тековната година, со буџетски циркулар ја известува секоја општина одделно за видот и висината на дотациите за наредната буџетска година.“

Иако рокот е јасно утврден, членот не содржи никакви одредби кои би овозможиле правна заштита или административна реакција во случај оваа обврска да не биде исполнета. Отсуството на вакви механизми претставува ризик за правна и финансиска несигурност кај единиците на локалната самоуправа, бидејќи нерасположливоста со навремени информации за финансиските средства сериозно го попречува процесот на планирање и изработка на нивните буџети.

Имплементирано од:

Ваквата ситуација може дополнително да ги наруши роковите за донесување на општинските буџети и да предизвика проблеми во финансирањето на тековните и инвестициските активности.

Во насока на намалување на ваквиот ризик, Законот треба да предвиди јасни последици и заштитни механизми во случај на непочитување на обврската. Тоа може да вклучува автоматско продолжување на важноста на дотациите од претходната година, овозможување на правен лек за општините или воспоставување на известување до Собранието или надзорно тело. Ваквите гаранции би го зајакнале системот на фискална децентрализација и би придонеле кон подобро планирање и транспарентност во финансирањето на локалните заедници, а би ја намалиле можноста за корупција, судир на интерес и политичко мешање на централната власт.

Член 15

„(1) Владата на Република Северна Македонија формира Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините (во натамошниот текст: Комисијата) по предлог на министерот за финансии.

(2) Комисијата ги врши следниве работи:

- ја следи примената на критериумите за распределба на дотациите,
- предлага мерки за подобрување на системот на дотации,
- дава препораки за надминување на констатирани недостатоци при распределбата на дотациите,
- ја следи транспарентноста на процедурите и нивна доследна реализација при распределбата на средствата од дотациите,
- изготвува полугодишни и годишни извештаи за развојот на системот за финансирање на општините во кои утврдува предлози за подобрување на системот,
- го следи наменското користење на дотациите и - дава мислење на Уредбата за методологија за распределба на приходите од данок на додадена вредност и на Уредбата за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите.

(3) Комисијата ја сочинуваат претставници од:

Имплементирано од:

-
- Министерството за локална самоуправа, еден член,
 - Министерството за финансии, еден член,
 - Министерството за образование и наука, еден член,
 - Министерството за социјална политика, демографија и млади, еден член,
 - Министерство за култура и туризам, еден член,
 - Министерство за одбрана, еден член и
- Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија, седум члена.
- (4) Комисијата од своите членови избира претседател на Комисијата, на првата конститутивна седница.
- (5) Комисијата може да побара податоци потребни за вршење на работите од ставот (2) на овој член од надлежните министерства во зависност од видот на податоците.
- (6) Извештаите од ставот (2) алинеја 5 на овој член, кои ги подготвува Комисијата ги доставува до Министерството за финансии.
- (7) Министерството за финансии за извештаите од ставот (6) на овој член ја информира Владата на Република Северна Македонија.
- (8) Комисијата за својата работа донесува деловник за работа. (9) Административните работи за потребите на Комисијата од ставот (1) на овој член, ги врши Министерството за финансии.“

Комисијата има значајна улога во унапредувањето и надзорот на финансискиот систем за општините, постојат сериозни празнини и недоречености кои можат да го намалат кредибилитетот, транспарентноста и ефективноста на нејзиното работење. Пред сè, не е јасно уредена постапката за избор на членовите – законот предвидува дека Владата ја формира Комисијата по предлог на министерот за финансии, но не прецизира дали изборот се врши преку јавен повик, дали има критериуми за професионалност, независност или искуство, ниту пак обезбедува механизми за транспарентност во именувањето. Оттука, постои ризик од партиски или клиентелистички именувања, наместо именување на лица со релевантна стручност и интегритет.

Имплементирано од:

Дополнително, законот не содржи одредби за мандатот на членовите, ниту за ротација или разрешување, што може да предизвика нејасноти околу времетраењето и стабилноста на функционирањето на ова тело. Исто така, не се прецизирани мандатот и надлежностите на претседателот, ниту е предвидено постоење на заменик-претседател кој би го заменува во отсуство, што може да доведе до институционален застој или нејасна одговорност. Во став 5 се користи премногу општа формулација во врска со прибирањето на податоци од други институции, без никакви рокови, обврски за соработка или последици во случај на недоставување на податоци. Ваквата нејасност ја ослабува улогата на Комисијата и го ограничува нејзиниот капацитет да врши надзор и анализа.

Исто така, став 6 предвидува дека Комисијата изготвува полугодишни и годишни извештаи, но не ја пропишува содржината на тие извештаи, ниту стандардите кои треба да ги исполнуваат. Во став 7, пак, се предвидува дека Министерството за финансии ја информира Владата за извештаите, но не е утврден рок за тоа, ниту дали тоа подразбира формално доставување на извештаите, нивно разгледување или какво било постапување по нив. Отсуството на овие елементи ја намалува отчетноста и ефикасноста на целиот процес.

Сите овие слабости создаваат ризици за неефективна работа на Комисијата, политичко влијание во нејзиното формирање и функционирање, како и отсуство на контрола и транспарентност во еден многу чувствителен дел од јавните финансии-распределбата и користењето на дотациите за општините. За да се ублажат овие ризици, потребно е законот да содржи прецизни критериуми и постапка за избор, мандат, надлежности на членовите и претседателот, дефинирани рокови и содржини за извештаите, како и обврзувачки механизми за соработка со други институции.

Член 16

„(1) Работите на утврдување и наплата на сопствените приходи на општините утврдени со закон ги врши општинската администрација.

(2) За вршење на работите од ставот (1) на овој член, општината може да склучи договор со друга општина или со Управата за јавни приходи.“

Одредбата од член 16 уредува дека утврдувањето и наплатата на сопствените приходи на општините ги врши општинската администрација, но воедно дозволува

Имплементирано од:

можност овие работи да се делегираат на друга општина или на Управата за јавни приходи преку договор. Сепак, законот не прецизира во кои случаи и под кои услови општината може или треба да склучи ваков договор, ниту кои критериуми треба да бидат исполнети за да се оцени дека една општина е неспособна да ги врши овие функции самостојно. Ова остава значителен простор за субјективно или арбитрарно одлучување, што може да доведе до потенцијални злоупотреби или неосновано пренесување на надлежностите.

Дополнително, не се пропишани минимални стандарди кои треба да се опфатат со договорот, како што се обемот на пренесените задачи, времетраењето на договорот, надзорот над спроведувањето, правната одговорност, или финансиските услови за вршењето на овие работи од страна на другата општина или УЈП. Ваквата недореченост носи ризик од нецелосно или неефикасно вршење на задачите од јавен интерес, особено ако не постои јасен механизам за следење на исполнувањето на обврските или санкционирање во случај на пропусти.

Со цел да се намалат потенцијалните ризици, потребно е во законот да се вклучат јасни критериуми кога и зошто е дозволено делегирање на овие надлежности, кои се минималните елементи што мора да ги содржи договорот, како и механизми за надзор, транспарентност и отчетност во неговото спроведување.

Член 17

„(1) Дотациите од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите се трансферираат согласно со прописите за трезорско работење.

(2) Трансферот на приходите од данок на додадена вредност и блок дотациите од Буџетот на Република Северна Македонија до буџетот на општината се врши во најмалку 12 рати.

(3) Дотациите од ставот (1) на овој член се трансферираат најдоцна до последниот работен ден во месецот за претходниот месец, освен последната рата, која се трансферира најдоцна до 15 декември во тековната буџетска година.

(4) Трансферот на капиталните дотации од Буџетот на Република Северна Македонија до општините се врши во рокови утврдени во договорот за капитални дотации склучен меѓу надлежните министерства и фондовите и општините.“

Одредбата од став 2 на член 17 предвидува дека трансферот на приходите од данок на додадена вредност и блок дотациите се врши во најмалку 12 рати, што имплицира можност трансферите да се вршат и во поголем број рати. Сепак, законот не прецизира ниту услови, ниту постапка за тоа кога и зошто би се вршел трансферот во повеќе од 12 рати. Ваквата нејасност остава простор за дискреционо одлучување и може да доведе до финансиска непредвидливост кај општините, особено при нивното буџетско планирање и реализација на програми. Непостоењето на критериуми или јасно уредена постапка за утврдување на бројот на рати ги намалува транспарентноста и отчетноста на процесот, а воедно и создава ризик од нееднаков третман на различни општини. Недостатокот на јасни правила може да резултира со доцнење или нерамномерно распределување на средствата, што директно влијае врз исполнувањето на локалните надлежности и квалитетот на услугите кон граѓаните.

За да се намали овој ризик, препорачливо е законот да предвиди јасни критериуми и околности под кои трансферот може да се врши во повеќе од 12 рати, како и обврска за известување на општините за тоа навремено, во согласност со принципите на предвидливост, транспарентност и еднаквост.

Член 18

„(1) Општината може да се задолжува во земјата и странство според условите утврдени со овој и со друг закон.

(2) Постапката за задолжување општините ја започнуваат со согласност на Министерството за финансии.

(3) Министерството за финансии нема да даде согласност за задолжување на општините кои во последните 12 месеци имале задоцнување и во предвидените рокови не ги подмириле своите обврски кон државата по основ на кредит или издадени гаранции.

(4) Општината може да се задолжи или да издаде гаранција по претходно донесена одлука на советот на општината. Одлуката на советот важи само доколку договорот за задолжување или издавање на гаранција се склучи во фискалната година во која истата е донесена.

(5) Општината го доставува договорот за заем и амортизационен план до Министерството за финансии во рок од десет работни дена од денот на неговото потпишување.

Имплементирано од:

(6) Општината може да се задолжува преку издавање на хартии од вредност во согласност со закон.“

Иако се предвидува задолжителна согласност од Министерството за финансии како услов за задолжување, не е уредена постапката во однос на роковите, критериумите и транспарентноста на процесот на одлучување за давање или одбивање на согласност. Недостатокот на овие елементи создава правна несигурност и простор за дискреционо постапување, без механизми за надзор или жалба.

Исто така, критериумот предвиден во ставот 3 (одбивање на согласност доколку општината имала задоцнување во исполнувањето на обврски во последните 12 месеци) е многу тесно дефиниран и ги исклучува други можни ризици како прекумерно задолжување, несоодветна фискална стратегија или недоволна платежна способност. Дополнително, воопшто не е уредено дали Министерството за финансии е должно да објавува јавно список на одобрени и одбиени задолжувања со кратко образложение, што би го подобрило надворешниот надзор.

Во однос на ставот 4, кој налага обврска договорот за задолжување да се склучи во истата фискална година во која е донесена одлуката од советот, законот не предвидува што се случува во случај на задоцнување, односно дали тогаш одлуката автоматски престанува да важи или може да се продолжи на некој начин. Ова може да предизвика злоупотреби или нефункционални ситуации при планирање на долгорочни инвестиции.

Понатаму, во ставот 5 се бара општината да го достави договорот за заем и амортизационен план до Министерството за финансии, но не се наведува целта на оваа достава – дали за регистрирање, контрола или евентуално за понатамошно одобрување или одбивање, што повторно создава простор за нејасно толкување и нецелосна отчетност.

Конечно, дозволата за издавање на хартии од вредност во ставот 6 се наведува без какво било упатување на конкретни услови, механизми на контрола или критериуми за проценка на ризикот, што остава значајна законска празнина во прашање со потенцијално сериозни фискални последици.

Поради сето горенаведено, се препорачува дополнително да се разработат критериумите и роковите за давање согласност од Министерството за финансии, да се обезбеди јавно објавување на одлуките за задолжување, да се пропише постапка за продолжување на одлуката на советот при одложено потпишување на

Имплементирано од:

договорот, како и да се предвидат построги правила и транспарентност при задолжување преку хартии од вредност.

Член 18-а

„Обезбедување на задолжувањето Општината при обезбедување на задолжувањето, не може да воспостави заложно право врз имот, кој служи за вршење на дејности од јавен интерес утврдени со закон.“

Клучниот проблем е во поимот „дејности од јавен интерес“, кој не е дефиниран ниту во овој закон, ниту преку повикување на друг релевантен закон. Ваквото термилошко неопределување остава простор за различни, па дури и произволни интерпретации од страна на општините, доверителите или надлежните органи. Последиците од ваквата недореченост можат да бидат сериозни – од загрозување на витални јавни услуги доколку се заложи имот кој реално има јавна функција, до административна или правна несигурност во случај на спорови меѓу страните околу тоа дали залогот бил дозволен.

Поради тоа, се препорачува поимот „дејности од јавен интерес“ да биде прецизно дефиниран во самиот закон или да се воспостави упатување кон друг закон во кој е тоа веќе уреден. Дополнително, би било корисно да се вклучи и неисцрпна листа на типови имот (како што се училишта, водоводна и комунална инфраструктура, домови за стари лица итн.) кои се сметаат за имот кој не смее да биде предмет на залог, со можност Владата или Министерството за финансии да донесе подзаконски акт за понатамошна конкретизација. Таквиот пристап би ја зајакнал правната сигурност, би го намалил ризикот од злоупотреби и би овозможил поефикасен надзор над процесот на задолжување.

Член 19

„(1) Општината може да се задолжува краткорочно со заем што ќе се отплати во рок од 12 месеца од денот на склучувањето на договорот за задолжување.

(2) При краткорочно задолжување, вкупниот долг на општината направен по основ на краткорочно задолжување и краткорочна позајмица од Централниот буџет на Република Северна Македонија во текот на фискалната година, не може да

Имплементирано од:

надмине 30% од реализираните вкупни приходи на тековно-оперативниот буџет на општината во претходната фискална година.“

Во однос на нормативната структура и антикорупциските механизми, во овој член недостасуваат клучни одредби кои се веќе предвидени кај долгорочното задолжување. Имено, за разлика од долгорочните заеми каде се бара претходна согласност од Министерството за финансии и донесена одлука на советот на општината, кај краткорочното задолжување не се предвидува никаква процедура за известување или одобрување од надворешен орган, ниту пак постои обврска за транспарентност и известување на јавноста.

Ова отвора сериозен ризик од нетранспарентно користење на краткорочниот долг, кој може да биде злоупотребен за финансирање на трошоци што не се од суштински јавен интерес, финансирање на политички популарни, но фискално неодржливи иницијативи, или како алатка за одложување на фискални обврски без јавна контрола. Дополнително, отсуството на задолжителна вклученост на советот на општината и јавноста во процесот на краткорочно задолжување може да го поткопа демократскиот надзор и внатрешната контрола врз финансиското работење.

Поради тоа, се препорачува во членот да се вклучат обврски за донесување одлука за краткорочно задолжување од страна на советот на општината, известување на Министерството за финансии за склучениот договор, јавно објавување на договорите за краткорочни заеми и нивните услови на општинската веб-страница, доставување извештај за намената, текот на отплатата и ефектите од задолжувањето до советот на општината и до надлежна државна институција (на пр. ДКСК и Државниот завод за ревизија).

Член 22

„(1) Буџетот на општината се изготвува, донесува и извршува во согласност со Законот за буџетите, ако со овој закон поинаку не е уредено.

(2) Сопствените приходи на основниот буџет на општината може да се планираат со пораст од најмногу 10% од просечно остварените приходи во последните три години, според податоците од трезорската евиденција.

(3) По исклучок на ставот (2) на овој член општината може да го надмине максималниот износ на планирани сопствени приходи на основниот буџет само

Имплементирано од:

доколку има обезбедено потврда за трансфер на средства од соодветна институција или во случај на промени кои се однесуваат на висината и видот на сопствени приходи на основниот буџет, утврдени со закон.

(4) Општината во текот на годината може да го надмине максималниот износ на планирани сопствени приходи на основниот буџет утврдени од ставовите (2) и (3) на овој член, во случај кога ќе добие трансфер на средства од соодветна институција или во случај на промени кои се однесуваат на висината и видот на сопствени приходи на основниот буџет утврдени со закон, врз основа на Одлука за изменување и дополнување на Буџетот на општината донесена од Советот на општината.

(5) Доколку општината заклучно со третиот квартал оствари реализација на сопствените приходи на основниот буџет над 75% од планираните приходи, општината може сопствените приходи да ги планира со дополнителен пораст од најмногу 20% од просечно остварените приходи во последните три години, според податоците од трезорската евиденција.

(6) Буџетот на општината не се вчитува во трезорот на Министерството за финансии, доколку донесениот буџет од Советот на општината е изготвен спротивно од одредбите од ставовите (2), (3), (4) и (5) на овој член.

(7) Расходите се извршуваат во согласност со прописите за нивно извршување, а во рамките и намените утврдени во буџетот.“

Ограничувањето на планираниот раст на приходите на 10%, како и евентуалниот дополнителен пораст до 20% во специфични случаи, треба да служи како механизам за спречување на нереално буџетирање и манипулации при проектирање на фискалниот капацитет. Сепак, формулациите поврзани со исклучоците од овие ограничувања, особено во ставовите 3, 4 и 5, не се доволно прецизни и создаваат сериозен ризик од произволна примена и обиколување на основното ограничување за планираниот пораст на сопствените приходи. Оттука, не е целосно јасно во кои случаи и врз основа на какви докази општината може да го надмине лимитот, ниту кој орган врши верификација на „трансферот од соодветна институција“ или на „промените утврдени со закон“. Воедно, не се предвидени никакви санкции или механизми за контрола во случај на прекумерен проектиран пораст кој не е покриен со реални податоци или докази.

Дополнителен ризик претставува фактот што иако ставот 6 предвидува дека буџетот на општината не се вчитува во трезорот ако не ги исполнува критериумите

Имплементирано од:

од ставовите 2 до 5, не е предвидена постапка за натамошно постапување во таков случај, ниту институционална одговорност, што може да доведе до блокада на финансирањето без јасен механизам за корекција.

За да се намали просторот за корупција, непродуктивно трошење или политички мотивирано манипулирање со буџетските проекции, препорачливо е:

- појаснување на исклучоците, особено во поглед на тоа кој ги верификува и на кој начин;
- воведување детална постапка за проценка и верификација на условите за надминување на лимитите;
- обврска за советот на општината да достави образложен извештај за секое планирано зголемување над законскиот праг;
- воведување контроли од страна на Министерството за финансии и Државниот завод за ревизија за случаите кога буџетот не се вчитува во трезорот поради несоодветна структура;
- утврдување институционална одговорност во случај на прекршување на овие одредби од страна на градоначалникот или службите за буџетско планирање.

Член 23

„(1) Буџетот на општината се состои од општ, од посебен дел и развоен дел.

(2) Општиот дел содржи:

- консолидиран биланс на приходи и расходи;
- функционална класификација на расходите;
- биланс на тековно- оперативни приходи и расходи и
- биланс на капитални приходи и расходи.

(3) Во посебниот дел на буџетот се прикажани расходите според класификацијата на расходите што ја пропишува министерот за финансии, групирани според корисници и програми.

(4) Посебниот дел на буџетот содржи и анекси кои се однесуваат на:

- финансиски планови (биланс на приходи и расходи) на јавните служби основани од општината кои целосно или делумно се финансираат од буџетот на општината и
- образложение на буџетот.

Имплементирано од:

-
- (5) Развојниот дел го содржи планот на програмите за развој на општините.
- (6) Планот на програмите за развој ги содржи среднорочните проекции на одобрени средства по:
- одделни буџетски програми и потпрограми,
 - години во кои истите ќе се реализираат и
 - извори на финансирање, односно буџети.
- (7) Планот на програмите за развој од ставот (6) на овој член се ревидира секоја година.
- (8) Со донесувањето на буџетот, советот на општината донесува одлука за извршување на буџетот.“

Иако членот детално ги наведува елементите кои треба да ги содржи секој од овие делови, сепак, останува сериозен недостаток во поглед на транспарентноста и отчетноста пред граѓаните и пошироката јавност.

Законот не предвидува обврска за јавно објавување на буџетот во достапен и разбирлив формат, ниту временска рамка и форма за тоа како и каде буџетот треба да биде достапен. Ова создава ризик за затворено буџетирање кое останува во рамките на административните и политичките структури, без соодветна можност за јавен увид, дебата или надзор. Дополнително, развојниот дел на буџетот кој содржи среднорочни проекции и извори на финансирање, како и финансиските планови на јавните служби, е особено значаен за следење на приоритетите и реализацијата на развојните цели, но исто така може да биде потенцијално подложен на злоупотреби или прилагодувања според дневно-политички интереси доколку не се објавува транспарентно и навремено.

Во насока на намалување на ризиците од корупција, клиентелизам и нетранспарентно трошење на јавните средства, се препорачува во членот да се воведат обврска за јавно објавување на усвоениот буџет, во рок од најмногу 10 дена од неговото донесување, на интернет-страницата на општината, но и во други достапни канали, вклучително и огласна табла или локални медиуми. Исто така, препорачливо би било доколку се предвиди обврска за објавување и на измените на буџетот и на реализацијата по квартали, како и буџетот да биде објавен и во формат со поедноставен јазик и визуелна претстава, особено во делот на развојните програми, како би бил поразбирлив за граѓаните. Во таа насока,

Имплементирано од:

препорачливо би било и доколку се вклучи можност за јавна расправа пред донесување на буџетот, со минимум временска рамка и механизми за прибирање на мислења од граѓаните, граѓанските организации и локалната бизнис заедница: Конечно во поглед на овој член потребно е да се воведи посебна обврска за објавување на финансиските планови на јавните служби кои се финансираат од буџетот, со посебно внимание на оние што се однесуваат на образованието, здравството, јавната чистота и урбаниот развој.

Член 27

„(1) Министерот за финансии, најдоцна до 30 септември во тековната година, изготвува буџетски циркулар за наредната година.

(2) Со буџетскиот циркулар општините се известуваат за основните макроекономски индикатори, главните насоки за изготвување на општинскиот буџет, максимални износи на сопствени приходи на основниот буџет, дотациите за општината што ќе се трансферираат од Буџетот на Република Северна Македонија, од буџетите на фондовите, како и од приходите од други извори.

(3) Во буџетскиот циркулар се утврдува формата и содржината на буџетот на општината.

(4) Роковите за планирање на општинскиот буџет се регулираат со буџетски календар донесен од советот на општината.

(5) Со буџетскиот календар се утврдуваат роковите во кои:

- градоначалникот до општинските буџетски корисници ги доставува главните насоки за изготвување на финансиските планови;
- општинските буџетски корисници ги доставуваат своите финансиски планови до градоначалникот и
- градоначалникот го доставува предлогот на буџетот до советот на општината.“

Овој член е важен за обезбедување рамноправна основа за буџетирање и ориентација кон макроекономските цели. Сепак, постои ризик од недоследност и правна несигурност поради неусогласеноста со Законот за буџетите кој е сè уште во сила, како и со новиот Закон за буџети кој треба да започне со примена од следната фискална година. Во ставот 2, на пример, се предвидува содржина на

Имплементирано од:

буџетскиот циркулар која во некои делови се преклопува, а во други се разликува од содржината и структурата утврдена во генералниот фискален и буџетски рамковен документ во новиот закон. Ова може да предизвика правна неусогласеност, но и практични проблеми во спроведувањето на буџетските обврски од страна на општините. Притоа, недоволно е прецизиран обемот и деталноста на информациите што треба да се содржат во циркуларот, како и врската со буџетските упатства што ги добиваат централните буџетски корисници.

Дополнително, ставовите 3 и 4 препознаваат дека се утврдува форма, содржина и рокови, но не се предвидени механизми за што доколку тие не бидат запазени. Иако законот препознава буџетски календар, нема насоки или минимални стандарди што тој календар треба да содржи. Ова отвора можност различните општини да имаат различни практики, што може да резултира со пропусти, ненавремено донесување на буџети и ограничена можност за контрола и предвидливост, а со тоа и зголемување на ризиците од корупција и злоупотреба.

Во насока на минимизирање на ризиците, се препорачува усогласување на овој член со новиот Закон за буџети, особено во делот на содржината и обврзувачкиот карактер на буџетскиот циркулар, како и прецизирање на минимум елементи што мора да ги содржи буџетскиот циркулар (вклучително и претпоставки, анализи, и рамковни насоки по функционални програми). Исто така, препорачливо би било доколку се дефинираат и последиците доколку не се испочитуваат роковите утврдени во буџетскиот календар, како и да се предвиди обврска за јавна достапност на буџетскиот циркулар.

Член 30

- „(1) За извршување на буџетот е одговорен градоначалникот на општината.
- (2) Потписник на сметката на буџетот на општината е градоначалникот на општината или во негово отсуство, од него две овластени лица вработени во општинската администрација.
- (3) Општината за користење на средствата на буџетот, доставува годишни и квартални финансиски планови по сметки, по потпрограми и по расходни ставки.
- (4) Општината води евиденција на преземените обврски, која опфаќа пријавување, промена и поништување на пријавените преземени обврски, согласно со прописите за трезорско работење.

Имплементирано од:

(5) Општината не може да изврши плаќање доколку одговорниот сметководител претходно писмено не потврди дека расходот е одобрен во буџетот и дека се обезбедени потребните средства.“

Во став 2 се предвидува дека потписник на сметката може да биде градоначалникот или две од него овластени лица од општинската администрација. Меѓутоа, не се утврдени никакви критериуми или ограничувања во однос на тоа кои вработени можат да бидат овластени лица. Ваквата дискреција на градоначалникот остава широк простор за можни злоупотреби, конфликт на интереси или фаворизирање на лојални, но не нужно стручни и одговорни кадри. Отсуството на јасна и објективна процедура за избор и одговорност на потписниците може да резултира со слаба внатрешна контрола, особено во општини со ограничени административни капацитети.

Во став 5 е наведено дека општината не смее да изврши плаќање без писмена потврда од одговорниот сметководител дека расходот е одобрен во буџетот и дека се обезбедени средства. Ова на сметководителот му дава значителна одговорност и улога на последна контролна точка во реализацијата на јавните средства. Иако ваквото решение претставува еден од најважните механизми за фискална дисциплина, токму неговата централна улога создава ризик од концентрација на моќ во едно лице, што може да биде искористено за лично или политичко влијание. Доколку сметководителот постапува по партиски или други надворешни притисоци, може да дојде до злоупотреба на буџетски средства.

Во насока на зајакнување на интегритетот и намалување на корупциските ризици, се препорачува во став 2 да се воведат законски критериуми за тоа кој може да биде овластен потписник, како на пример, лицето да има соодветно образование, минимум искуство со работа во јавни финансии, и да нема изречени дисциплински мерки.

Исто така потребно е во став 5 да се вгради одредба дека одговорниот сметководител ја врши потврдата врз основа на претходно спроведена процедура на верификација, со задолжителен писмен траг и вклучување на службен записник, како и да се предвиди втор степен на внатрешна контрола преку комисија или службено лице за внатрешна ревизија кое ќе ги проверува писмените потврди на сметководителот. Конечно, препорачливо би било доколку се воведат обврска за годишен извештај за потписничките активности и утврдени нерегуларности, кој ќе биде доставен до советот на општината, Министерството за финансии и други надлежни тела.

Имплементирано од:

Член 31

„(1) Во буџетот на општината за финансирање на непланирани или помалку планирани расходи можат да се планираат средства како постојана и тековна резерва.

(2) Постојаната и тековната резерва не можат да надминат 3% од вкупно планираните средства во основниот буџет на општината.

(3) За користење на средствата на резерви од ставот (1) на овој член одлучува советот на општината.

(4) По исклучок од ставот (3) на овој член, за користење на средствата од резервите до износ најмногу до 50.000 денари одлучува градоначалникот.

(5) Градоначалникот на општината му поднесува на советот на општината годишен извештај за користењето на средствата од резервите.“

Во став 2, не е доволно прецизирано на кој износ се однесува ограничувањето од 3%, односно дали се пресметува според вкупно планираните средства во основниот буџет за тековната година или според реализацијата од претходната година. Во интерес на транспарентноста и предвидливоста, потребно е Законот експлицитно да наведе дали се мисли на проекцијата за тековната фискална година или на основа на реализираниот буџет од минатата година, што би овозможило пообјективна и подоследна примена.

Став 4 предвидува исклучок од општото правило дека советот одлучува за користење на средствата од резервите, дозволувајќи на градоначалникот да одлучува за износи до 50.000 денари. Ваквото решение не е пропратено со јасно објаснување на потребата од исклучок, ниту со ограничувања за ситуациите во кои ова може да се применува. Отсуствува и обврска за навремено информирање на советот, што значи дека градоначалникот може да користи средства без ефективен надзор, со што се нарушува принципот на поделба на надлежности и се зголемува ризикот од злоупотреба. За да се ограничи ваквиот ризик, потребно е да се воведат јасен рок во кој градоначалникот е должен да го извести советот по искористување на средствата (на пр. 48 часа), како и обврска за вклучување на користените средства во наредниот извештај на седница.

Имплементирано од:

Став 5, во сегашната формулација, не е доволно јасен во однос на обемот на извештајот и дали тој треба да ги опфати сите средства користени од резервите (без оглед на тоа кој одлучил), или се однесува само на делот со кој управува градоначалникот. Недвосмислената формулација е особено важна за да се обезбеди отчетност пред советот на општината. Потребно е да се прецизира дека извештајот треба да ги опфати сите средства користени од резервите во тековната година, вклучително и оние одобрени од страна на советот и оние по одлука на градоначалникот, со детално образложение за секоја интервенција.

За да се подобри транспарентноста и интегритетот на користењето на резервите, се препорачува прецизирање дека лимитот од 3% се однесува на планираните средства во основниот буџет за тековната година. Потоа битно е да биде воведена обврска градоначалникот да го извести советот во рок од 48 часа по секоја одлука за користење средства од резервата, како и да се предвиди ограничен број на ситуации во кои градоначалникот може да одлучува еднострано. Исто така потребно е да се направи прецизирање на одредбата дека годишниот извештај на градоначалникот мора да содржи детални податоци за вкупното користење на резервите, вклучувајќи го и делот одобрен од страна на советот.

Член 32

„(1) Општинските буџетски корисници во рок од 15 дена по истекот на месецот за кој се однесува до градоначалникот доставуваат месечни извештаи со образложение за извршувањето на нивните финансиски планови.

(2) Градоначалникот доставува до Министерството за финансии и до советот на општината квартални извештаи со образложение за извршување на буџетот во рок од еден месец по завршување на кварталот.

(3) Министерот за финансии ја пропишува формата и содржината на извештаите.

(4) Во рок од пет дена од денот на усвојувањето на извештаите од ставот (2) на овој член, за содржината на извештаите, градоначалникот на општината ја известува јавноста со објавување на извештаите на веб-страницата на општината или доколку не се усвојат се објавуваат и причините за неусвојување на истите.“

Ризикот кој произлегува од недоволната јасност во одредбата се состои во тоа што не е прецизирано кој точно орган е надлежен да ги усвои кварталните извештаи – дали тоа е Советот на општината или Министерството за финансии. Оваа нејасност

Имплементирано од:

отвора можност за различни толкувања и потенцијално избегнување на обврската за навремено известување на јавноста. Дополнително, непостоењето на конкретни рокови во кои треба да се донесе одлука за усвојување или неусвојување на извештаите овозможува нивно одолговлекување или игнорирање, со што се поткопува транспарентноста и отчетноста на општинската власт. Постои и ризик од тоа јавноста да остане неинформирана во ситуации кога нема формално „усвојување“, бидејќи во таков случај обврската за објавување на извештајот станува спорна, особено ако не се предвиди автоматско објавување или обврска за објавување на самиот доставен извештај.

За надминување на овие слабости, препорачливо е одредбата прецизно да го утврди надлежниот орган што ги усвојува кварталните извештаи, како и да се предвиди конкретен рок во кој тој орган е должен да донесе одлука по доставениот извештај. Потребно е и да се вклучи јасна обврска за објавување на извештајот, дури и во случај на неусвојување, придружена со објаснување за причините. Со ваков пристап ќе се зајакне отчетноста на градоначалникот и Советот, а јавноста ќе добие редовен и навремен увид во трошењето на јавните средства и извршувањето на буџетот.

Член 36

„Градоначалникот на општината одредува одговорен сметководител, кој има завршено економски факултет и најмалку пет години работно искуство во областа на финансиите.“

Во одредбата од член 36 постои ризик од неусогласеност со други релевантни прописи, особено со Законот за административни службеници и Законот за јавни службеници, кои го уредуваат статусот, условите за вработување и начинот на именување на службени лица во јавната администрација. Имено, не е прецизирано дали одговорниот сметководител треба да биде лице од редот на веќе вработените во општинската администрација или дали градоначалникот има овластување да вработи ново лице специјално за таа функција. Исто така не се предвидени доволно критериуми за избор, како правила и начин на избор на сметководителот, па отука, постои правна празнина што остава простор за дискреција и потенцијално селективно постапување, што пак може да води до злоупотреби или недоследности при именувањето.

Имплементирано од:

Со цел да се избегнат правна несигурност и можни злоупотреби, потребно е одредбата да се прецизира така што ќе се утврди дали лицето треба да биде од постојниот кадар или може да се вработи нов кадар, како и да се определи постапката и критериумите за избор. Дополнително, би било соодветно да се направи усогласување со другите релевантни законски решенија што ги уредуваат овие прашања, особено во делот на јавната администрација и буџетско-финансиското управување.

Член 39

„(1) Финансиска нестабилност на општината настанува доколку:

- сметката на општината е блокирана подолго од шест месеци или

- во период од шест месеци, континуирано секој месец, со состојба на крајот на месецот, вкупниот износ на неизмирени обврски над 60 дена, надминува 60% од реализираните приходи на основниот буџет на општината во претходната година.

(2) Со исполнување на еден од условите од ставот (1) на овој член, финансиската нестабилност на општината се смета дека настанала петтиот ден од наредниот месец.

(3) Организационата единица за финансиски прашања на општината во рок од три дена од денот на настанувањето на финансиската нестабилност од ставот (2) на овој член е должна да подготви и достави известување за настанување на исполнетост на условите за финансиска нестабилност на општината до градоначалникот на општината и Советот на општината.

(4) Градоначалникот на општината ги известува Советот на општината и Министерството за финансии најдоцна во рок од три дена од денот на добивањето на известувањето од ставот (3) на овој член и во рок од 15 дена од денот на настанувањето на финансиската нестабилност до Советот на општината доставува Предлог - План на мерки за надминување на финансиската нестабилност.

(5) Доколку градоначалникот на општината во рокот утврден во ставот (4) на овој член не го известува Советот на општината и Министерството за финансии за настанување на финансиската нестабилност на општината, Советот на општината врз основа на известувањето од ставот (3) на овој член во рок од три дена од денот на добивањето на известувањето го известува Министерството за финансии и доколку се исполнети условите, веднаш свикува седница, на која ја разгледува финансиската состојба на општината и го задолжува градоначалникот во рок од

Имплементирано од:

девет дена од денот на одржувањето на седницата да достави Предлог План на мерки за надминување на финансиската нестабилност.“

Формулацијата во ставот 2 создава конфузија околу моментот кога навистина настанува финансиската нестабилност, особено поради сложеното временско означување („петтиот ден од наредниот месец“), кое наместо да појасни, го замаглува прагот по кој започнуваат да течат обврските од следните ставови. Иако изгледа дека целта е да се создаде административен простор за потврдување или известување, тоа во пракса ја одложува реакцијата и отвора простор за различно толкување. Дополнителна конфузија се воведува со роковите утврдени во ставовите 3, 4 и 5, кои не се доволно координирани и се поставени без јасна логика на одговорност, што создава ризик од блокада или паралелни постапки. Воедно, мора да се има предвид дека одредени рокови се исклучително кратки и се поставува прашањето на ефикасноста на дејствијата преземени во така краток рок.

Односот меѓу градоначалникот, советот и организационата единица за финансии е нејасно структуриран. На пример, не е јасно дали советот има обврска да постапи само ако градоначалникот не извести, или има и самостојна обврска базирана на добиеното известување. Воедно има преклопување на рокот во кој градоначалникот треба да го даде известувањето, и рокот во кој советот треба да го даде известувањето, имајќи предвид дека обете се врзуваат со рокот од став 3.

Недостига и експлицитна одредба кој орган или институција има овластување да утврди дека условите за финансиска нестабилност се навистина исполнети, што е особено важно за да се избегне неосновано активирање на вакви сериозни механизми. Постојаното повикување на известувања, без постапка на верификација или формална одлука, е уште еден ризик кој ја ослабува ефикасноста на предвидениот систем.

За надминување на овие слабости, потребно е да се поедностави одредбата од ставот 2 така што финансиската нестабилност ќе се смета за настаната веднаш со исполнување на еден од условите, или најдоцна пет дена откако е исполнет условот. Понатаму, роковите за доставување на известувања треба да бидат подобро координирани и хиерархиски уредени, така што ќе се избегне преклопување и ќе биде јасно кој има иницијативна, а кој реактивна улога.

Дополнително, потребно е да се вметне одредба за тоа кој орган ја потврдува исполнетоста на условите за прогласување финансиска нестабилност, за да се спречи злоупотреба или погрешно толкување. Конечно, кратките рокови може да

Имплементирано од:

бидат нереални во пракса и би требало да се разгледа нивно рационализирање, без да се изгуби итноста, но со поголема веројатност дека ќе бидат исполнети.

Член 40

„(1) Врз основа на Предлог - Планот од членот 39 ставови (4) и (5) од овој закон, Советот на општината го усвојува Планот за мерки за надминување на финансиската нестабилност во рок од пет дена од денот на доставувањето на Предлог - Планот и истиот во рок од три дена од денот на усвојувањето го доставува до Министерството за финансии заради информирање.

(2) Планот на мерки за надминување на финансиската нестабилност од ставот (1) на овој член може да опфати период не подолг од шест месеци.

(3) Градоначалникот на општината го објавува усвоениот План од ставот (1) на овој член на веб-страница на општината.

(4) Доколку општината не го реализира Планот на мерки за надминување на финансиска нестабилност во рокот утврден во ставот (2) на овој член, Советот на општината на предлог на градоначалникот на општината усвојува нов План на мерки за надминување на финансиска нестабилност за период од шест месеци, сè до надминување на финансиската нестабилност, но не повеќе од уште еден последователен дополнителен период од шест месеци.“

Главниот ризик се однесува на фактот што Министерството за финансии е само информирано за Планот, без да има никаква улога во одобрување, надзор или поддршка, и покрај тоа што се работи за сериозна финансиска состојба со потенцијални последици врз јавниот интерес. Недостасуваат и јасни критериуми за проценка на реализацијата на Планот, како и механизми за надворешен надзор или вклучување на ревизорски орган. Во ставот 4, иако е предвидена можност за продолжување на мерките, не е прецизирано дали се врши нова проценка на состојбата, ниту кој го потврдува неуспехот на првиот План, што остава простор за формално исполнување без суштински резултати. Дополнително, не е уредено што се случува ако и вториот План не доведе до надминување на нестабилноста, односно дали има санкции, надворешна интервенција, или друг вид на поддршка.

За надминување на овие слабости, препорачливо е да се воведат обврска Министерството за финансии, или друг независен орган да ја оцени реалистичноста и усогласеноста на Планот со буџетската рамка и да има можност да побара измена

Имплементирано од:

или да даде насоки. Потребно е да се утврдат индикатори и рокови за мониторинг на имплементацијата, вклучително и квартални извештаи објавени јавно. Во однос на продолжувањето на Планот, треба да се вметне обврска за ревизија на причините за неуспехот на првиот План, како и јасна одговорност на градоначалникот и Советот во случај на повторен неуспех. Конечно, со цел зголемена транспарентност, потребно е објавувањето на Планот да биде проследено со јасен опис на предвидените мерки и очекуваните резултати, достапни за граѓаните.

Член 41-а

Членот 41-а воспоставува правна рамка за финансиска интервенција на Министерството за финансии при финансиска нестабилност на општините, преку различни инструменти за финансирање. Иако овие механизми нудат можности за поддршка, во практиката може да создадат ризици поврзани со транспарентноста, правната сигурност и финансиската дисциплина на општините.

Клучниот ризик произлегува од широка дискреција која ѝ се дава на Владата и Министерството за финансии, без притоа да се обезбеди независна оценка на фискалната состојба и на реалната потреба од интервенција. Нема обврска за објавување на податоци, ниту постои јасно дефиниран критериум за избор на инструмент, што отвора можности за политички влијанија и нееднаков третман на општините. Недостасува и обврска за јавна расправа или за вклучување на Советот на општината во подетално одлучување околу условите на задолжување, иако тој формално донесува одлика (реалната содржина на задолжувањето се утврдува со договор меѓу градоначалникот и министерот). Дополнително, правата на Министерството да задржи средства од ДДВ дотациите за наплата на обврските и клаузулата за автоматско доспевање на целиот долг по 15 дена доцнење можат да имаат драматични последици врз локалната самоуправа, без претходна проценка на ефектите по јавните услуги или можност за жалба.

Поради тоа, препорачливо е да се предвиди вграден механизам за проверка на фискалната одржливост од независно тело (на пр. Државен завод за ревизија или Комисија за фискален надзор), како и обврска за објавување на сите барања, договори и користени инструменти на транспарентен и достапен начин. Дополнително, во договорите треба задолжително да се вклучи план за консолидација со мерки за подобрување на локалната финансиска дисциплина. Исто така, би било разумно да се воведо фаза на предупредување и можност за преговарање пред активирањето на санкции како автоматско доспевање на целиот

Имплементирано од:

долг. За да се избегне злоупотреба, потребно е и појаснување на поимите како „несуштински расходи“ и нивно детално утврдување во подзаконски акт.

Член 42

„(1) Финансиската нестабилност е надмината доколку сметката на општината е деблокирана и вкупниот износ на неизмирени обврски над 60 дена не надминува 60% од реализираните приходи на основниот буџет на општината во претходната година.

(2) Организационата единица за финансиски прашања на општината во рок од пет дена од денот на исполнувањето на условите од ставот (1) на овој член е должна да подготви и достави известување до градоначалникот на општината за престанок на финансиската нестабилност.

(3) Градоначалникот на општината е должен во рок од три дена од денот на добивањето на известувањето од ставот (2) на овој член да ги извести Советот на општината и Министерството за финансии за престанокот на финансиската нестабилност.“

Главните ризици во поглед на член 42 се поради отсуството на одредби за тоа дали некој констатира дека навистина се исполнети условите за надминување на финансиската независност. Вака како што е поставена одредбата делува дека организационата единица за финансиски прашања е практично таа што ја носи оваа одлука со самото известување.

Поради ова, потребно е да се предвиди јасна процедура и јасна надлежност за одлучување дали и кога финансиската нестабилност е настаната, а кога истата е надмината.

Член 43

„(1) Градоначалникот на општината до Советот на општината и Министерството за финансии еднаш месечно доставува детален извештај за реализација на планот на мерките за надминување на финансиската нестабилност на општината, додека трае финансиската нестабилност.

Имплементирано од:

(2) Извештајот за реализација на мерките за надминување на финансиската нестабилност задолжително треба да биде одобрен и потпишан од градоначалникот на општината.“

Видно од одредбата нема одредби за роковите во кои се поднесуваат овие извештаи и кои информации ги содржат, ниту пак одредби кои упатуваат на постапка во поглед на тоа дали може да се бара дополнување и појаснување на извештаите, дали некој ги усвојува и конечно, дали некаде се објавуваат. Овие празнини создаваат ризик од формално исполнување на обврската, без суштинска отчетност или можност за корективни мерки. Во отсуство на јасна обврска за јавно објавување на извештаите, ризикот од нетранспарентност се зголемува, особено во период кога општината се наоѓа во финансиски чувствителна состојба и кога довербата на јавноста е од суштинско значење.

Затоа, се препорачува да се дополни членот со рок за доставување, задолжителна структура на извештајот или упатување на подзаконски акт со кој истото е регулирано, обврска советот на општината да го разгледа извештајот со можност да побара корекции доколку смета дека за тоа има потреба, како и да се воведат обврска за објавување на извештајот.

Член 46

„(1) Блок дотациите во јавните установи што вршат работи согласно со надлежностите од членот 22 став (1) точки 5, 7, 8 и 9 од Законот за локалната самоуправа, се пренесуваат од Буџетот на Република Северна Македонија на определена општина кога:

- ги исполнила условите од првата фаза;
- покажува добри финансиски резултати во работењето во период од најмалку 24 месеци;
- за добрите резултати од работењето навремено и правилно го известува Министерството за финансии и тоа е потврдено од Министерството за финансии и
- нема заостанати ненамирени обврски кон добавувачи или кон кои било други доверители, кои ги надминуваат условите на плаќање што се вообичаени.

Имплементирано од:

(2) Блок дотациите од ставот (1) на овој член се доделуваат на општините кои ќе ги исполнат условите, по претходно писмено барање поднесено до надлежното министерство и до Министерството за финансии.“

Не е прецизирано што значи „добри финансиски резултати“, дали тоа подразбира буџетски суфицит, одржување на ликвидност, ниво на извршување на буџетот, однос на приходи и расходи, или некој друг индикатор. Исто така, не е прецизирано што точно значи „навремено и правилно известување“, дали тоа е врзано со редовност на поднесување извештаи, нивната содржина, или некој друг критериум на проценка. Овие недефинирани поими создаваат простор за дискреција при одлучувањето од страна на Министерството за финансии, што претставува потенцијален ризик од произволност и нееднакво постапување кон различни општини. Дополнително, не е утврдено кој орган или како точно се утврдува исполнетоста на условите, ниту дали има постапка за жалба или ревизија на одлуката.

Затоа, се препорачува овие термини да се прецизираат преку подзаконски акт или упатување на конкретни буџетски или финансиски индикатори, како и да се воведат транспарентна и проверлива процедура за утврдување на исполнетоста на условите, со можност за увид и реакција од страна на општината.

Член 46-а

„(1) Владата на Република Северна Македонија формира Комисија за следење и оцена на исполнетоста на условите за преминување во втора фаза од процесот на фискалната децентрализација по предлог на министерот за финансии.

(2) Комисијата за следење и оцена на исполнетоста на условите за преминување во втора фаза од процесот на фискалната децентрализација е составена од претставници на:

- Министерство за финансии, претседател на комисијата и член,
- Министерство за локална самоуправа, еден член,
- Министерство за образование и наука, еден член,
- Министерство за социјална политика, демографија и млади, еден член,
- Министерство за култура и туризам, еден член,
- Заедница на единиците на локалната самоуправа, три члена и

Имплементирано од:

- надворешен експерт, еден член.

(3) Комисијата за следење и оцена на исполнетоста на условите за преминување во втора фаза од процесот на фискалната децентрализација:

- ја следи исполнетоста на критериумите за исполнување на условите од членот 46 став (1) алинеи 2, 3 и 4 на овој закон за влез во втора фаза на фискалната децентрализација,

- врши оцена за исполнетост на критериумите од алинејата 1 на овој став, изразени во поени, а врз основа на периодични финансиски извештаи и

- доставува извештај за извршената евалуација за исполнетост на условите на општините за преминување во втора фаза на фискалната децентрализација до Министерството за финансии.

(4) Министерството за финансии доставува информација за преминување на општините во втора фаза од процесот на фискалната децентрализација до Владата на Република Северна Македонија, врз основа на извештајот од ставот (3) алинеја 3 на овој член.

(5) Комисијата од ставот (1) на овој член за својата работа донесува деловник за работа.

(6) Административните работи за потребите на Комисијата за следење и оцена на исполнетоста на условите за преминување во втора фаза од процесот на фискалната децентрализација ги врши Министерството за финансии.

(7) Комисијата за следење и оцена на исполнетоста на условите за преминување во втора фаза од процесот на фискалната децентрализација престанува со своето работење со преминувањето на сите општини во втората фаза на процесот на фискалната децентрализација.“

Формулацијата на членот 46-а отвора сериозни прашања во поглед на транспарентноста и отчетноста на процесот за оценување на подготвеноста на општините за влез во втората фаза од фискалната децентрализација. Иако се предвидува формирање на Комисија со широк институционален состав, не е прецизирана постапката според која се врши изборот на членовите, особено за надворешниот експерт, што отвора простор за политички или нејасни критериуми. Недостасуваат јасни квалификациски услови или критериуми за избор, што е неопходно за да се обезбеди експертиза, независност и легитимитет на телото.

Имплементирано од:

Дополнително, иако се споменува дека Комисијата врши оцена на исполнетоста на критериумите „изразени во поени“, никаде не е објаснето врз основа на која методологија се прави ова бодовно вреднување, кои финансиски извештаи се земаат предвид, ниту кој ги подготвува и доставува овие извештаи. Нема упатување на подзаконски акт што би ги регулирал овие аспекти, ниту пак на јавно објавени стандарди или правила, што го доведува во прашање еднаквиот третман на сите општини. Исто така, не е предвидена можност за увид во извештаите или за поднесување приговор на наодите, што го ограничува правото на правична постапка.

Сето ова води кон заклучок дека е неопходно донесување на подзаконски акт или друг нормативен документ што детално ќе ја уреди методологијата на оценување, формата и содржината на извештаите, критериумите за бодовно вреднување и процедурата за избор на членови на комисијата, особено на надворешниот експерт. Тоа би овозможило правна сигурност, подобра проверливост на одлуките и засилена доверба во процесот.

Член 47

Членот 47, кој предвидува парични казни во износ од 250 до 500 евра за нецелосно или ненаменско користење на буџетски средства и од 400 до 500 евра за воспоставување заложно право врз имот од јавен интерес, содржи санкции што се очигледно несразмерни со тежината на потенцијалните повреди. Ваквите прекршоци можат да предизвикаат значителна фискална или институционална штета, а нискиот износ на казната ја поткопува нејзината превентивна и санкциониращка функција.

Особено е проблематична ситуацијата во која општината би ставила под залог објект од јавен интерес, што може да резултира со трајно губење на јавен имот и директно да влијае на основните услуги за граѓаните. Санкцијата во таков случај не само што нема да има одвраќачки ефект, туку може да биде и поттик за ризично или коруптивно однесување, ако придобивките од злоупотребата се далеку поголеми од потенцијалната казна.

Во насока на подобрување на регулативата, потребно е зголемување на предвидените казни и нивно градирање во зависност од тежината на прекршокот и последиците што би произлегле од него. Дополнително, треба да се разгледа можноста за воведување и други облици на санкции, како што се привремена забрана за користење на средства од одреден извор или одговорност на

Имплементирано од:

службените лица, со цел да се зајакне интегритетот на системот за управување со јавни средства.

Имплементирано од:



„Заедници со интегритет“ е проект во Северна Македонија, финансиран од владите на Швајцарија и Шведска и спроведен од НДИ“

Закон за рамномерен регионален развој

Службен весник бр.: 24/2021; 174/2021; 241/2024

Законот за рамномерен регионален развој претставува основен стратешки и правен инструмент за справување со територијалната нерамномерност во развојот на Република Северна Македонија. Усвоен во 2007 година, а потоа заменет со нов закон во 2021 година, истиот беше дел од поширока иницијатива за надминување на системските разлики во инфраструктурата, економските капацитети и квалитетот на живот меѓу различните региони во државата. Со него се поставуваат темелите за креирање на развојни политики засновани на солидарност, одржливост и ефикасно користење на ресурсите.

Од неговото донесување, Законот за рамномерен регионален развој претрпе повеќе измени, особено во делот на институционалната поставеност и распределбата на надлежности меѓу Министерството за локална самоуправа, Биро за регионален развој, општините и планските региони. И покрај законската рамка која предвидува стратешко планирање, координација и финансирање на развојни приоритети, имплементацијата на овој закон често се соочува со слабости, вклучително и ограничен институционален капацитет, несоодветна алокација на средства и политички влијанија во процесот на донесување одлуки.

Особено загрижувачки аспект претставува тоа што законот отвора можности за широки дискрециони овластувања при изборот на проекти и распределбата на финансиска поддршка, што создава сериозни ризици од корупција и политичка клиентела. Дополнително, транспарентноста на процесите, учеството на јавноста и отчетноста на релевантните институции се често ограничени, што дополнително ја зголемува изложеноста на законот на потенцијални злоупотреби.

Законот ги уредува принципите, целите и механизмите за поддршка на рамномерен развој, ја дефинира улогата на субјектите на регионалниот развој, начините на финансирање, подготовката и спроведувањето на регионалните развојни документи, како и механизмите за мониторинг и евалуација. Сепак, практичната примена на овие одредби е често несоодветна, а понекогаш и формалистичка, што го компромитира самиот концепт на одржлив и правичен развој.

Имплементирано од:

Заклучок

По извршената анализа на Законот за рамномерен регионален развој, подзаконските и општите акти кои произлегуваат од истиот, како и поврзаните закони, се најде на недостатоци кои може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците детектирани во Законот можат да се категоризираат како

- Нејасни одредби кои можат да бидат различно толкувани во пракса
- Нецелосни правила за постапки, вклучително и отсуство на одредби кои налагаат јавност и отчетност
- Недефинирани рокови
- Широка дискрецииска моќ на одлучување
- Недостиг на гарантни механизми и соодветен надзор над спроведување на законот

Образложение на ризиците:

Член 7

„(1) За потребите на планирањето на регионалниот развој и реализација на специфични мерки и инструменти за поттикнување рамномерен регионален развој се определуваат подрачја со специфични развојни потреби.

(2) Подрачјата со специфични развојни потреби, во смисла на ставот (1) на овој член се:

- погранични, рурални, ридско-планински и други подрачја за кои, поради нивните специфични карактеристики, постои потреба од посебен плански пристап и поттикнување на развојот од страна на државата и

- подрачја што се од особен интерес за развој на економските, туристичките, културните и други стратешки цели на државата.

(3) Подрачје со специфични развојни потреби може да се простира на подрачјето на една или повеќе општини, општините и општините во градот Скопје во рамките на еден или повеќе плански региони.

(4) Владата донесува листа на подрачја со специфични развојни потреби на предлог на Советот за рамномерен регионален развој (во натамошниот текст: Советот).

Имплементирано од:

(5) Листата на подрачјата со специфични развојни потреби се ревидира секоја петта година, а по потреба и во пократок временски период.“

Во став 2 формулацијата „подрачја од особен интерес“ за стратешки цели на државата може да бидат субјективно или политички определени, без јасни, мерливи индикатори. Тоа значи дека во отсуство на јасни, објективни и мерливи критериуми, постои ризик од фаворизирање на одредени општини, компании или проекти од страна на Владата заради партиски, бизнис, или лични интереси, додека други (кои можеби имаат поголеми потреби) би биле исклучени.

Можноста од ставот 3, „подрачје со специфични развојни потреби“ да опфаќа една или повеќе општини овозможува флексибилно прекројување на административни граници, со цел вклучување на одредени локации (на пр. индустриски зони, туристички капацитети) во листата на приоритетни подрачја, што претставува потенцијален облик на регулаторна корупција (на пример: одредено земјиште или индустриска зона да се вметне во „специфично подрачје“ со олеснети услови за развој или субвенции).

Според став 4 Владата ја носи конечната листа на подрачја, по предлог на Советот за рамномерен регионален развој, па така Владата може да влијае врз листата на начин кој им одговара на нејзините интереси (политички, бизнис или други), особено ако Советот нема доволно стручна независност.

Во членот исто така недостига јасна и транспарентна процедура за тоа како се предлагаат подрачјата (кои податоци и анализи се користат, како граѓаните или општините учествуваат во процесот, дали се предвидени механизми за жалба или контрола, итн.).

Поради тоа, во законот треба да се вградат јасни индикатори (на пр. ниво на невработеност, степен на инфраструктурна развиеност, економска активност, демографски трендови) врз основа на кои се утврдува „особен интерес“ за државата. Ваквите критериуми треба да бидат проверливи и јавно достапни.

Исто така потребно е да се воведат обврска за јавна консултација при изготвување на предлог-листата, со активно вклучување на засегнатите општини, граѓаните и граѓанските организации. Предлог-листата и критериумите врз основа на кои е изработена треба да бидат јавно објавени, заедно со методологијата и користените податоци. Составот, критериумите за именување и работата на Советот треба да бидат регулирани на начин кој обезбедува стручна репрезентативност, независност од Владата и обврска за објавување на сите мислења, предлози и образложенија

Имплементирано од:

дадени до Владата. Воедно, во законот треба да се вгради можност за жалба во случај на исклучување на подрачје кое исполнува услови, или при несогласување со утврдената листа, или пак да се предвиди друг надзорен механизам од страна на независно тело.

Член 8

„(1) Основни критериуми за определување на подрачјата со специфични развојни потреби се географските, социо-економските, историските и културните карактеристики на подрачјето на општините и општините во градот Скопје и други стратешки интереси на државата.

(2) Индикаторите за определување на подрачја со специфични развојни потреби на предлог на Советот со акт ги утврдува Владата.“

Користењето на општи и недоволно прецизирани формулации како „географски“, „социо-економски“, „историски“ и особено „други стратешки интереси на државата“ овозможува широк простор за субјективна интерпретација и политичко влијание. Таквата недефинираност овозможува вклучување или исклучување на подрачја без јасна и објективна основа, што е класичен предуслов за регулаторна корупција. Исто така и кај овој член Владата има моќ да ги измени или прилагоди индикаторите за да одговараат на моменталните интереси, наместо на објективни и транспарентни критериуми, бидејќи не постои законска обврска тие да бидат јавни, постојани или базирани на конкретна методологија. Отсуството на законски стандардизирана рамка овозможува нивно менување или приспособување според тековни политички или бизнис интереси.

Воедно, членот не содржи одредби за транспарентен и отчетен процес на надзор и контрола, како што се јавна консултација или обврска за вклучување на граѓански организации или локални власти, независно тело кое ќе ги проверува индикаторите или ќе ја оценува правичноста на нивното користење, механизам за жалба или судско оспорување на одлуката од страна на општините или граѓаните ако сметаат дека се неправедно изоставени, итн.

Поради ова, потребно е законски да се прецизираат критериумите за идентификација на подрачја, со отфрлање или прецизно ограничување на термините како што е „други стратешки интереси на државата“, за да се избегнат

Имплементирано од:

произволни интерпретации. Во законот треба да се пропише дека индикаторите за утврдување на подрачја со специфични развојни потреби се засноваат на претходно утврдена, јавно достапна методологија (на пр. економски показатели, демографски податоци, индекс на сиромаштија и сл.) и дека нивната примена се образложува во секоја конкретна одлука.

Исто така, потребно е да се воведат обврска за организирање на јавни консултации со засегнатите општини и локални чинители пред утврдување или измена на критериумите и индикаторите. Дополнително, Советот треба да вклучува и независни експерти и претставници од невладиниот сектор. Во таа насока, како заштитен механизам, Законот треба да предвиди можност за поднесување на приговор од страна на општините или други засегнати страни во случај кога сметаат дека нивното подрачје е неправедно изоставено или дискриминирано. Овој механизам може да биде институционализиран преку независна ревизорска или антикорупциска институција.

Член 10

(1) Плански документи за регионален развој се:

- Стратегија за регионален развој на Република Северна Македонија и
- Програма за развој на планскиот регион.

(2) За спроведување на планскиот документ од ставот (1) алинеја 1 на овој член Владата донесува програма за спроведување на Стратегијата на Предлог на Министерството за локална самоуправа.

(3) За спроведување на планскиот документ од ставот (1) алинеја 2 на овој член Советот за развој на планскиот регион донесува акционен план.

(4) Планските документи од ставот (1) на овој член се изготвуваат врз основа на Методологија за изработка на планските документи, пропишана од министерот за локална самоуправа (во натамошниот текст: министерот).

(5) Во подготовката на планските документи за регионален развој задолжително се консултираат засегнатите страни на национално и локално ниво.

Иако законот предвидува консултација со засегнатите страни на национално и локално ниво, формулацијата е премногу општа и не содржи обврска за тоа кои

Имплементирано од:

страни треба да се вклучат, како се избираат, на кој начин се консултираат и дали нивните ставови влијаат врз конечната содржина на планските документи. Ова создава ризик од селективно вклучување и симболично учество, без вистинско влијание врз одлуките. Исто така, иако донесувањето на акционите планови е делегирано на планските региони, стратегијата на национално ниво ја предлага Министерството, а ја усвојува Владата, што отвора простор за политички приоритети да надвладаат над реалните потреби на регионите. Недостатокот на обврзувачки механизми за усогласување меѓу националната и регионалната агенда дополнително го засилува ризикот.

Во Законот е предвидено постоење на Методологија за изработка на плански документи, но сепак таа се пропишува од министерот, без јасни услови за нејзината содржина, објавување и обврска за јавна расправа. Во отсуство на прецизни процедури и јавно достапни упатства, постои ризик процесот да биде нетранспарентен и пристрасен.

Поради тоа, препораките во поглед на овој член се во законот (или во подзаконски акт) треба да се пропише јасна процедура за консултација: кои категории на чинители се сметаат за засегнати (локални власти, бизнис сектор, граѓански организации, научна и стручна јавност), на кој начин се информираат, во кои фази се вклучуваат, и како нивните коментари се обработуваат и објавуваат. Консултациите треба да бидат јавни, документирани и обврзувачки по својата форма.

Потребно е да се предвиди законска обврска Методологијата пропишана од министерот да биде јавно достапна, да се подложи на јавна расправа пред усвојување, и да содржи обврски за анализирање на социјални, економски и просторни аспекти, со објективно избрани извори на податоци, како и да се предвиди обврска Владата да образложи и објави критериуми според кои ќе се изготвува програмата за спроведување на Стратегијата. Дополнително, треба да се воспостави механизам за вертикално усогласување помеѓу Стратегијата и акционите планови на регионите, кој ќе се заснова на јасни индикатори и консултативен процес.

Конечно, препорачливо е да се разгледа можноста за вклучување на ДКСК, ДЗР или граѓански надзорен механизам при оценка на постапките за изработка, избор и финансирање на приоритетите содржани во планските документи.

Член 11

„(1) Стратегијата за регионален развој на Република Северна Македонија (во натамошниот текст: Стратегијата) се донесува за период од десет години.

(2) Стратегијата ја изготвува Министерството за локална самоуправа (во натамошниот текст: Министерството), а на предлог на Владата ја донесува Собранието на Република Северна Македонија.

(3) Стратегијата за наредниот плански период се донесува најдоцна шест месеци пред истекот на тековниот плански период.

(4) За спроведување на Стратегијата се донесуваат три програми, од кои првите две програми се донесуваат за период од три години, а третата за период од четири години.

(5) Програмите од ставот (4) на овој член ги донесува Владата.

(6) Програмите од ставот (4) на овој член за наредниот плански период се донесуваат најдоцна три месеци пред истекот на тековниот плански период.“

Фактот што Стратегијата се носи за период од десет години создава ризик од воведување на долгорочни мерки или проекти без флексибилни механизми за ревизија или адаптација. Во отсуство на формализирана процедура за вонредно преоценување или ревизија, еднаш вклучените погрешни или политички мотивирани приоритети можат да останат во сила и покрај евентуални промени во реалните услови или потреби.

Имајќи предвид дека Министерството ја изготвува Стратегијата, а Владата има клучна улога во носење на програмите за нејзино спроведување, постои ризик од недостаток на вистинска вклученост на Советот за рамномерен регионален развој или на самите плански региони и општини. Ова значи дека клучните стратешки и програмски одлуки се носат централизирано, а не со инклузивен пристап, што овозможува фаворизирање на „погодни“ проекти или региони, односно носење на арбитрарни одлуки. И овој член не наведува контролни механизми како што би биле јавна консултација со засегнатите страни при подготовката на Стратегијата, транспарентност на нацрт-стратегијата (на пример, објавување на веб-страница за јавна дебата), задолжително вклучување на граѓански организации, академски институции или приватниот сектор и сл.

Имплементирано од:

Иако постои рок за подготовка на наредна стратегија и програми, нема механизам за контрола над почитување на рокот, ниту пак за ревизија или вонредна измена, освен ако не е започнат процес за менување преку донесување на целосно нова Стратегија.

Поради тоа, Законот треба да предвиди петгодишна ревизија на стратегијата како задолжителен елемент, како и можност за вонредно преоценување во случај на значајни промени во економските, социјалните или еколошките услови. Ревизијата треба да се врши врз основа на независна анализа и со учество на стручната јавност.

Потребно е да се пропише обврска за јавна консултација при подготовка на стратегијата, вклучувајќи: објавување на нацрт-документот, одржување јавни расправи, собирање коментари од засегнатите страни и образложено прифаќање или одбивање на предлозите. Стратегијата не треба да се усвојува без претходна јавно достапна верзија и извештај за консултации. Советот за рамномерен регионален развој, планските региони и претставници на локалните самоуправи треба законски да се вклучат во процесот на подготовка и ревизија на Стратегијата и придружните програми. Со тоа ќе се обезбеди реална рефлексивност на потребите од теренот.

Законот исто така треба да предвиди обврска Министерството и Владата да објавуваат јавен извештај за навремено исполнување на роковите за изработка и усвојување на документите. Во случај на доцнење, треба да се воспостави внатрешна одговорност или механизам за привремено продолжување на важечките документи со ограничен опсег.

Член 15

„(1) Во Програмата за развој на планскиот регион се определуваат:

- цели за развој на планскиот регион,
- мерки и инструменти за поттикнување развој на планскиот регион,
- мерки и инструменти за поттикнување развој на урбаните подрачја, на подрачјата со специфични развојни потреби доколку се определени во регионот и на селата и
- финансиски извори, временска динамика и индикатори за мониторинг и евалуација за спроведување на мерките за поттикнување на развојот.

Имплементирано од:

(2) Во Програмата се дефинираат приоритетите за развој на регионот, приоритетите за развој на урбаните подрачја, на подрачјата со специфични развојни потреби доколку такви се определени во регионот како и на и селата.

(3) Програмата за развој на планскиот регион е основа за подготовка на плановите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје во сферата на нивниот економски, социјален, урбанистички, еколошки, културен и друг развој.“

Законот дозволува голема флексибилност на Советот за развој на планскиот регион и Центарот за развој на планскиот регион во одредувањето на приоритетите и мерките. Ова создава простор за фаворизирање на проекти кои одговараат на одредени интереси, наместо на објективно утврдени приоритети за регионалниот развој. Иако се споменуваат финансиски извори и индикатори за мониторинг, нема детална регулатива како точно ќе се утврдуваат изворите, критериумите за доделување средства и приоритетите за финансирање, што носи ризик од субјективно или политички мотивирано одлучување за распределба на средства.

Со оглед дека Програмата служи како основа за изработка на општински планови во различни области (економски, урбанистички, социјален и сл.), вградувањето на приоритети што се резултат на клиентелистички интереси може да се одрази низ целата вертикала на локалното управување- од просторното планирање до распределба на јавни добра. Имајќи предвид дека членот не предвидува јавна дебата, вклучување на граѓански организации, академски институции или бизнис секторот при подготовка на Програмата, ова претставува сериозен ризик кој може да се пренесе на сите нивоа и многу аспекти од работата на локалната самоуправа.

Поради ова, неопходно е во Законот или со подзаконски акт да се предвиди јасна методологија за приоритизација на развојните цели и мерки, вклучително и обврска за користење социо-економски показатели, резултати од анализи на состојбата во регионот и јавни консултации.

Потребно е да се утврдат обврзувачки правила за определување на изворите на финансирање, нивната распределба според приоритети, и јавна достапност на сите одлуки за финансирање. Да се воведат обврска за јавно објавување на планот за буџетирање и механизмите за мониторинг и евалуација, како и да се предвиди задолжителна консултација со општините, граѓанските организации, стручната и бизнис заедницата, со обврска Центарот за развој на планскиот регион да објави јавен повик, да организира расправи и да објави извештај за прифатени и одбиени предлози.

Имплементирано од:

Член 17

„(1) Владата формира Совет за рамномерен регионален развој.

(2) Членови на Советот за рамномерен регионален развој се:

- министрите кои раководат со министерствата за локална самоуправа, финансии, економија и труд, транспорт, енергетика, рударство и минерални суровини, образование и наука, социјална политика, демографија и млади, култура и туризам, животна средина и просторно планирање, европски прашања, спорт и земјоделство, шумарство и водостопанство,

- претседателите на советите за развој на планските региони и

- претседателот на Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС).

(3) Во работата на Советот за рамномерен регионален развој можат да учествуваат директорите на Центрите за развој на планските региони и директорот на Бирото за регионален развој.

(4) Во работата на Советот за рамномерен регионален развој можат да учествуваат и научни и стручни лица од областа на регионалниот развој.

(5) Со Советот за рамномерен регионален развој раководи министерот за локална самоуправа.

(6) Во случај на спреченост или отсуство на министерот за локална самоуправа, Советот го раководи заменик-министерот за локална самоуправа.

(7) Начинот на работа на Советот за рамномерен регионален развој се уредува со Деловник.

(8) Стручна и административно-техничка поддршка за работата на Советот за рамномерен регионален развој обезбедува Министерството.“

Членот не содржи обврски за јавно објавување на дневен ред, стенограми, заклучоци, гласања или записници од седниците на Советот. Во отсуство на таква регулатива, јавноста нема увид во тоа кои одлуки се носат, врз кои аргументи се темелат, и дали при носењето на истите постои влијание од лични, политички или корпоративни интереси. На ова се надоврзува и фактот што Советот е доминиран од министри во извршната власт, што овозможува координирано политичко

Имплементирано од:

влијание врз сите прашања од областа на регионалниот развој, па така учество на претставници од регионите постои, но нема утврдени механизми за рамноправно влијание, ниту гласовна паритетност меѓу централната и локалната компонента. Иако со ставот 4 се предвидува можност за учество на научни и стручни лица, членот не објаснува како се избираат, кој ги предлага, дали имаат глас, и дали нивното учество е задолжително или само декоративно. Ова овозможува исклучување на критичка и независна експертиза при креирањето на јавни политики.

Според ставот 8 Министерството за локална самоуправа ја обезбедува техничката и стручната поддршка на Советот, а воедно министерот е негов претседател, па ова создава институционална концентрација на контрола, што може да влијае врз текот и содржината на работата на Советот, особено доколку не постојат утврдени стандарди за автономност на експертската и административната поддршка.

Поради тоа потребно е да се пропише обврска за јавна достапност на дневниот ред, материјалите за расправа, одлуките и записниците од седниците на Советот. Сите документи треба редовно да се објавуваат на веб-страницата на Министерството и/или Советот.

Потребно е да се утврди транспарентна постапка за номинирање, селекција и ангажирање на научни и стручни лица кои ќе учествуваат во работата на Советот, со мандат, услови и обврски за изразување независно мислење, како и да се разгледа можноста овие лица да имаат советодавно право, кое мора да биде разгледано и образложено при донесување одлуки.

Законот исто така мора да воспостави рамнотежа во одлучувачката структура, на пример преку ротационо претседателство, кворум што бара согласност и од локалните претставници, или гласовен паритет помеѓу централни и локални членови. Во таа насока, може да се предвиди можност стручната и аналитичка поддршка да ја обезбедува независна единица при Бирото за регионален развој, или посебна служба под директна одговорност на Советот, со цел да се избегне целосна зависност од Министерството..

Член 18 (поврзано со член 17)

„(1) Советот за рамномерен регионален развој:

Имплементирано од:

- ја усогласува политиката за поттикнување рамномерен регионален развој со секторските политики и макроекономската политика на Република Северна Македонија,
- дава мислење по Предлог-стратегијата за регионален развој,
- дава претходна согласност за програмите за развој на планските региони,
- го утврдува Предлогот на индикаторите од членовите 8 став (2) и 33 став (2) од овој закон,
- ја утврдува Предлог - листата на подрачја со специфични развојни потреби,
- утврдува Предлог - одлука за класификација на планските региони според степенот на развиеност,
- утврдува предлог за финансирање на конкретни проекти од средства од Буџетот на Република Северна Македонија, наменети за развој на планските региони, урбаните подрачја и одржлив урбан развој, подрачјата со специфични развојни потреби и на селата,
- дава мислење по годишниот извештај за спроведувањето на конкретните проекти наменети за развој на планските региони, урбаните подрачја, на подрачјата со специфични развојни потреби и на селата од средствата од Буџетот на Република Северна Македонија изготвен од Бирото за регионален развој,
- го разгледува за информирање Годишниот извештај за спроведување на планските документи за регионален развој изготвен од Министерството,
- дава мислење по проценката од членот 63 став (4) од овој закон,
- врши координација и дава мислење по Предлог-програмите на ресорните министерства и одобрените буџетски средства за финансирање од Буџетот на Република Северна Македонија коишто се од значење за рамномерниот регионален развој и
- разгледува и други прашања од областа на регионалниот развој, согласно со закон.“

Имајќи ги предвид членовите 17 и 18, Советот има клучна улога во утврдувањето на предлог-листата на подрачја со специфични развојни потреби и индикаторите за развиеност. Со оглед дека Советот е составен главно од министри и претседатели на совети на плански региони (согласно член 17), тоа може да значи дека

Имплементирано од:

политичките актери имаат доминантно влијание врз листата и индикаторите согласно член 18 став 1 алинеја 4, 5 и 7, што во пракса тоа може да резултира со фаворизирање на одредени општини или региони, политички пазарења за вклучување или исклучување на подрачја, како и влијание врз распределбата на средства. Советот утврдува предлог за финансирање на конкретни проекти од Буџетот на РСМ, што претставува централна улога во алокацијата на јавни ресурси, а бидејќи законот не предвидува јавен повик, независна евалуација или транспарентна процедура за предлог-проекти, постои ризик од директно фаворизирање на поединци, компании или општини со политичка поврзаност.

Покрај ова, членот не налага индикаторите и листите да бидат објективно мерливи, јавни или да вклучуваат јавни консултации за изработка, или надзор и контрола. Истите ризици се однесуваат и на предлог проектите за финансирање од Буџетот согласно алинеја 7 од став 1.

Советот исто така има надлежност да предлага индикатори и листи, но и истовремено да учествува во оценување на извештаи, мониторинг на проекти и усогласување на секторски политики. Ова создава конфликт меѓу функциите на планирање, одобрување и надзор, што сериозно ја поткопува неговата објективност и можност за независна контрола.

Поради ова, потребно е да се предвиди обврска индикаторите и методологијата за нивна примена да бидат објавени, базирани на релевантни и проверливи статистички извори, и развиени со учество на независни експерти и јавна расправа. Предлогот на проекти за финансирање од буџетски средства треба да се заснова на јавен повик, јасни критериуми, независна техничка оценка и јавно објавени резултати. Советот може да има улога во финално разгледување, но не и во селекцијата без претходна евалуација.

Сите предлози, мислења, класификации и предлог-листи што Советот ги утврдува треба да бидат јавно објавени со образложение и со наведување на податоците врз кои се засноваат. Дополнително, потребно е да се обврзе Советот да подготвува годишен извештај за својата работа, достапен на веб-страницата на министерството. Во таа насока, потребно е да се воведат механизам преку кој засегнатите општини, граѓани или граѓански организации ќе можат да оспорат листи, индикатори или доделени проекти, преку независна ревизорска или антикорупциска институција (на пр. ДКСК или ДЗР).

Член 19

„(1) Министерството е надлежно за водење на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој.

(2) Министерството, во соработка со другите министерства кои преземаат мерки за поттикнување на развојот, ја дефинира и спроведува политиката за поттикнување рамномерен регионален развој, согласно со целите на економската политика на Владата и со програмските документи за интеграција на Република Северна Македонија во Европската Унија.

(3) Министерството ги врши следниве работи:

- изготвува Предлог-стратегија од членот 11 став (1) од овој закон,
- обезбедува усогласеност на Стратегијата со програмските документи за интеграција на Република Северна Македонија во Европската Унија,
- подготвува и доставува на Владата Годишен извештај за спроведување на планските документи за регионален развој,
- изготвува Предлог-програма за спроведување на Стратегијата од членот 11 став (4) од овој закон, се грижи за нејзина имплементација и презема активности за следење на нејзината реализација,
- изготвува аналитичко-документациона основа за изготвување на стратешките и оперативните плански документи за регионален развој,
- обезбедува стручна и административно-техничка поддршка за работата на Советот за рамномерен регионален развој,
- објавува јавни повици за финансирање на Предлог-проекти од програмата од членот 57 став (1) овој закон за намалување на диспаратите меѓу и во рамките на планските региони и зголемување на регионалната конкурентност, врши прием, евиденција и обработка на поднесените Предлог-проекти, склучува договори за реализација на избраните проекти и го следи користењето на доделените средства,
- изготвува Предлог-одлука за индикаторите за пресметување на развојниот индекс на планските региони,
- изготвува Предлог-одлука за индикаторите за определување на подрачја со специфични развојни потреби,
- изготвува Предлог-одлука за класификација на планските региони според степенот на развиеност,

Имплементирано од:

-
- изготвува Предлог-листа на подрачјата со специфични развојни потреби,
 - дава стручна помош на Центрите за развој на планските региони во подготовка на програмите за развој на планските региони,
 - ги поддржува активностите на Центрите за развој на планските региони за поттикнување на конкурентност на планскиот регион,
 - ја оценува усогласеноста на програмите за развој на планските региони со Стратегијата и доставува мислење до Советот,
 - врши проценка за значењето што за рамномерниот регионален развој го имаат владините и буџетските програми кои ресорните министерства и другите органи на државната управа ги доставуваат до Министерството и истата ја доставува до Советот,
 - изготвува Предлог-одлуки за финансирање на конкретни проекти од средствата од Буџетот на Република Северна Македонија, наменети за развој на планските региони, урбаните подрачја, подрачјата со специфични развојни потреби и на селата и го доставува до Владата,
 - ги организира и координира активностите за следење и оценување на спроведувањето на планските документи за регионален развој,
 - воспоставува систем за координација во планирањето, спроведувањето, мониторинг и евалуација на политиката за рамномерен регионален развој и се грижи за навремено пополнување на системот со податоци од сите институции вклучени во рамномерниот регионален развој,
 - врши задачи поврзани за одржувањето, управувањето и користењето на електронскиот систем за координација на планирањето, спроведувањето, следењето и оценувањето на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој и
 - врши други работи за поттикнување на рамномерниот регионален развој, утврдени со закон.“

Министерството истовремено ја креира стратегијата (планирање), ги дефинира индикаторите и критериумите (нормативно регулирање), објавува повици и селектира проекти (спроведување), склучува договори и врши мониторинг (надзор). Ова обединување на повеќе фази од циклусот на јавни политики во една

Имплементирано од:

институција создава ризик од саморегулирање, пристрасност и отсуство на ефективна контрола.

Во целиот став 3 постои ризик од судир на интереси, бидејќи е тоа што Министерството ги објавува повиците, ги прима и оценува апликациите, склучува договори и го следи трошењето на средствата, па поради тоа се создава целосен циклус на потенцијална манипулација со доделување на средства, особено ако критериумите се формулирани нејасно, а процесот не е предмет на независна надворешна ревизија. Ваквата поставеност му дава на Министерството дискрециона моќ да изготви предлог-одлуки за индикаторите и листите кои се основа за распределба на средства. Во отсуство на пропишана обврска за јавна консултација, експертска верификација или стандардизирана методологија, постои ризик од прилагодување на податоци за да се фаворизираат определени региони или проекти.

Понатаму, формулацијата од став 3, алинеја 20 „врши и други работи...“ претставува отворена правна одредба без ограничувања, што овозможува Министерството да преземе активности надвор од јасно определените овластувања, без потреба од дополнително одобрување или надзор. Во членот не се споменуваат никакви обврски за вклучување на стручната јавност, граѓански организации, академски институции или медиуми, ниту пак постои механизам за жалба, ревизија или надворешна оценка на донесените одлуки. Ова го прави процесот затворен, формалистички и ранлив на злоупотреби.

Поради тоа е исклучително важно да се ревидира законската рамка така што ќе се намали концентрацијата на моќ на Министерството, така што ќе се подели вршењето на планирачките и координациските функции, со управувањето со повици, евалуација и мониторинг на проекти.

За сите стратешки документи, индикатори, листи и критериуми треба да се предвиди обврска за јавна расправа, објавување на нацрт-документи, консултации со засегнатите страни и вклучување на независни академски или истражувачки институции во верификација на податоците. Во таа насока, треба да се воведат обврска за јавен повик со јасно утврдени критериуми, бодовни листи, методологија за оценка, независна комисија за селекција и објавување на резултатите со образложение, како и можност за жалба од страна на неуспешни апликанти, како и да се предвиди обврска сите предлог-одлуки и извештаи изготвени од Министерството да бидат јавно достапни, со целосно образложение на користените податоци, методологијата и очекуваните ефекти.

Имплементирано од:

Конечно, алинејата 20 треба да се ревидира и конкретизира, така што поимот „други работи“ ќе се ограничи само на технички или координациски функции, строго утврдени со закон или подзаконски акт, а не како основа за проширување на дискреционите надлежности.

Член 21

- „ (1) Совет за развој на планскиот регион се формира за секој плански регион.
- (2) Членови на Советот за развој на планскиот регион со право на глас се градоначалниците на општините што влегуваат во состав на планскиот регион и по еден претставник од здруженијата и од бизнис заедницата, без право на глас.
- (3) Конститутивната седница на Советот за развој на планскиот регион ја свикува градоначалникот на општината со најголем број жители во планскиот регион, во рок од 30 дена од денот на верификација на мандатите на градоначалниците.
- (4) Во случај кога градоначалникот од ставот (3) на овој член, не ја свика конститутивната седница во определениот законски рок, Советот се конституира со мнозинство гласови од вкупниот број членови, кои може да бидат свикани од градоначалник на општина во состав на планскиот регион.
- (5) Членови на Советот за развој на планскиот регион во чиј состав е градот Скопје се членовите од ставот (2) на овој член и градоначалникот на градот Скопје.
- (6) Во случај на отсуство на градоначалникот на седниците на Советот за развој на планскиот регион, го заменува од него овластено лице од редот на членовите на Советот на општината.
- (7) Членот-претставник од здруженијата во Советот за развој на планскиот регион се избира по пат на јавен повик, со мандат од четири години.
- (8) Јавниот повик за избор на членот-претставник од здруженијата од ставот (7) на овој член, го распишува Советот за развој на планскиот регион, во рок од 30 дена од денот на конституирањето на Советот за развој на планскиот регион, а истиот се објавува во два печатени медиуми, од кои еден на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик и во два локални или регионални медиуми, како и на веб-страницата на Центарот за развој на планскиот регион.
- (9) Основни критериуми за избор на член-претставник од здруженијата во Советот за развој на планскиот регион од ставот (7) на овој член се:

Имплементирано од:

- правните лица, апликанти да бидат регистрирани најмалку две години, со седиште и делување на подрачјето на општина во состав на планскиот регион,

- правните лица, апликанти согласно со Статутот на организацијата да делуваат во областа на локалниот и на регионалниот развој и

- правните лица, апликанти да имаат имплементирано најмалку два проекти од областа на локалниот и регионалниот развој.

(10) Јавниот повик го спроведува комисија, формирана од претседателот на Советот за развој на планскиот регион, која ја сочинуваат три членови, претставници од организационата единица надлежна за локален економски развој од општините, општините во градот Скопје и градот Скопје коишто се во состав на планскиот регион.

(11) Врз основа на јавниот повик, комисијата ги разгледува доставените пријави и составува листа на здруженија кои ги исполнуваат критериумите од огласот.

(12) Деталните услови за аплицирање и избор на член-претставник од здруженијата од ставот (7) на овој член, се наведуваат во јавниот повик.

(13) Пријавените кандидати кои ги исполнуваат критериумите од јавниот повик, со мнозинство гласови одлучуваат кој од нив ќе ги преставува во Советот за развој на планскиот регион, на состанок организиран од претседателот на комисијата во рок од 15 дена од денот на завршување на јавниот повик.

(14) Претседателот на комисијата упатува официјална покана до здруженијата кои се пријавиле на јавниот повик од ставот (8) на овој член.

(15) Поканата од ставот (14) на овој член се објавува на веб-страницата на Центарот најмалку три дена пред датумот на одржување на состанокот.

(16) На членот претставник од здруженијата му престанува мандатот од ставот (7) од овој закон:

- со истекот на мандатот и

- во случај на смрт.

(17) Членот-претставник од здруженијата може да биде разрешен и пред завршувањето на мандатот од ставот (7) на овој член, ако:

- тоа сам го побара,

- со разрешување од Советот за развој на планскиот регион на предлог на претседателот на Советот за развој на планскиот регион со двотретинско мнозинство,
- е осуден со правосилна судска пресуда за кривична дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци,
- не учествува во работата на Советот, три седници последователно или
- ако тоа го побараат здруженијата коишто го избрале со мнозинство на гласови.

(18) Доколку во рок од 30 дена од денот на конституирање на Советот за развој на планскиот регион не се распише јавен повик за избор на член, претставник од здруженијата, јавниот повик го распишува министерот.

(19) Претставник од бизнис заедницата во Советот за развој на планскиот регион се избира од редот на репрезентативни здруженија на работодавачи од планскиот регион.

(20) Претседателот на Советот за развој на планскиот регион во рок од 30 дена од денот на конституирањето на Советот за развој на планскиот регион доставува писмено барање до репрезентативните здруженија на работодавачи за номинирање на претставник од бизнис заедницата.

(21) Доколку во планскиот регион има само едно репрезентативно здружение на работодавачи, тоа го предлага членот во Советот за развој на планскиот регион во рок од 15 дена од денот на приемот на писменото барање од страна на претседателот на Советот за развој на планскиот регион.

(22) Доколку во планскиот регион има повеќе од едно репрезентативно здружение на работодавачи, изборот на членот во Советот за развој на планскиот регион се прави од здружението кое има најголем број на членки во тој регион.

(23) Претседателот на Советот за развој на планскиот регион се избира од редот на градоначалниците кои се членови на Советот, со мандат од една година без право на повторен избор во тековниот мандат.

(24) Во работата на Советот за развој на планскиот регион можат да учествуваат и стручни лица од областа на регионалниот развој, претседателите на советите на општини, општините во градот Скопје и градот Скопје како и претставници од националните институции и донаторските организации.“

Видно од одредбата структурата на Советот е исклучително политичка, со доминантно учество на градоначалниците наспроти само еден претставник на граѓанските здруженија и еден претставник од бизнис секторот, кои немаат право на глас, па така Советот лесно може да биде политички злоупотребен. Формалното присуство на по еден претставник од здруженијата и бизнис заедницата, без право на глас, ја сведува нивната улога на набљудувачи, а не на реални чинители во процесот на развојно планирање. Ова создава лажна слика на инклузивност, а во пракса ги елиминира можностите за влијание на тие групи. Кога сите членови со право на глас се политички фигури (градоначалници), се зголемува можноста одлуките да бидат резултат на политичка координација или компромис, а не на реални развојни приоритети, особено ако Советот одлучува за финансирање, инфраструктурни приоритети и планирање на просторот.

Ставот 9 не се осврнува на личните квалификации на лицето кое е предложено од здружението, туку само во поглед на правното лице. Воедно, критериумот од алинеја 2 е исклучително ограничувачки, додека пак критериумот во алинеја 3 е исклучително благ имајќи предвид дека проектите може да се исклучително мали, па дури и неуспешни. Дополнително, став 12 е во колизија со став 9, бидејќи дозволува во јавниот повик да се пропишуваат “детални услови“, со што се отвора можност за арбитражно менување или заострување на критериумите. Со јавниот повик би требало само да се уреди начинот на аплицирање (во смисла потребна документација), како и рокот во кој е потребно да се достават документите, но не би смеело да се уредуваат и детални услови, бидејќи на овој начин може да се манипулира со условите.

Исто така, не се предвидени заменици за граѓанските организации, што ако се земе предвид со немањето на право на глас, како и тоа што во Советот има само 1 член од граѓанскиот сектор, се постигнува голем кумулативен ефект што практично го прави членувањето на граѓанските организации само формалност.

Недостасуваат јасни правила за спроведување на гласањето (дали е тајно или јавно, кој го организира, дали се применуваат правила за кворум и т.н.), што може да доведе до хаотична и нееднаква примена низ различни плански региони, па и до нерешливи ситуации (на пр. еднакво бројни кандидати без можност за договор). Она што е уште поважно е што нема одредби за надминување на ситуација во која нема да може да се избере еден претставник (како на пример ако се пријавени парен број или само двајца кандидати кои не можат да дојдат до заедничко решение).

Имплементирано од:

Ставовите 17 алинеја 2 овозможува разрешување на членот претставник на здруженијата по предлог на претседателот на Советот без утврдени критериуми и без предвидена постапка за одбрана или жалба. Ова е особено ризично со оглед дека се работи за членови кои и онака немаат право на глас, а единствено претставуваат (недоволен) контролен и стратешки баланс во Советот.

Не се поставени гарантни механизми како што е можност за приговор на листата од дисквалификуваните кандидати од став 11, ниту рок во кој оваа листа мора да биде изготвена.

Во став 20 Не е предвидена обврска за јавно објавување на повикот, што може да ја ограничи конкурентноста во овие избори.

Не е јасно зошто во став 22 не се следи истата постапка како за избор на член од граѓанските здруженија. Дотолку повеќе што вкупниот број на членови на останатите здруженија може да е многу поголем од бројот на членови на најголемото здружение на работодавачи. Ова прави постапката да се заснова на апсолутна доминација на најголемото здружение, без внатрешна демократија или можност за консензус меѓу повеќе организации.

Во став 24 не е утврдено на кој начин и во кои случаи можат да учествуваат стручни лица, претседатели на совети и претставници на донатори: дали по покана, по барање, со право на дискусија или само како набљудувачи. Ова го прави учеството произволно и условено од волјата на претседателот.

Имајќи ги предвид сите овие забелешки, Законот треба да предвиди право на глас за претставниците на граѓанските здруженија и бизнис заедницата, барем за определени прашања (како стратемиско планирање, транспарентност и надзор). Алтернативно, да се воведат советодавно вето или обврска нивните мислења да бидат разгледани и документирани прифатени или отфрлени.

Исто така, во поглед на изборот на овие членови, треба да се воведат обврска јавниот повик да опфати само технички елементи (потребна документација, рокови и слично), додека критериумите да бидат фиксно пропишани во законот. Дополнително, да се вклучат и лични критериуми за интегритет, искуство и способност на предложениот претставник. ВО поглед пак на учеството на овие членови, треба да се воведат можност секое здружение да номинира заменик-член, и да се ограничи можноста за разрешување исклучиво на основа на јасно утврдени критериуми со јавна и транспарентна постапка и можност за жалба. Слични се препораките и во поглед на членот на бизнис заедницата, па така треба да се воведат обврска повикот до бизнис заедницата да биде јавно објавен, а

Имплементирано од:

критериумите за избор да бидат резултат на внатрешна демократска постапка во рамки на самите здруженија, наместо автоматско доделување на најголемото.

Битно е да се утврдат стандардизирани правила за гласање, дали ќе биде тајно, кој ќе го спроведува, што ако има нерешен резултат или неуспешен избор, како и да се вметнат одредби со кои би се овозможило набљудување од трети страни (на пр. медиуми или НВО) во процесот. Конечно, неопходно е да се вметнат одредби со кои ќе се утврди дали стручни лица и претставници на донатори учествуваат со право на дискусија, по покана или по сопствено барање, и за кои прашања, како и да се уреди можноста за нивно редовно учество во одредени фази од процесот на одлучување.

Член 23

„(1) Начинот на работа на Советот за развој на планскиот регион се уредува со Деловник.

(2) Советот за развој на планскиот регион одлучува со мнозинство гласови од вкупниот број на членови.

(3) Советот за развој на планскиот регион по правило одржува седници во седиштето на најголемата по број на жители општина во планскиот регион или во општината од каде што е избран претседателот на Советот за развој на планскиот регион.

(4) Претседателот на советот, по потреба може да свика и да раководи со седница на Советот и со употреба на комуникациски средства (телефон или конференциска врска со употреба на интернет комуникација и софтверски алатки).

(5) Стручните и административно-техничките работи за Советот за развој на планскиот регион ги врши Центарот за развој на планскиот регион.“

Законот не предвидува обврска за јавност на седниците, објавување на дневниот ред, записниците, ниту на заклучоците од работата на Советот. Во комбинација со составот на Советот (градоначалници), ова создава можност за политички договори и клиентелизам, без надворешен увид или јавен притисок за отчетност. Ниту една одредба не обврзува Советот да објави информации за расправаните теми, донесените одлуки или гласањата, што значи дека јавноста, медиумите и засегнатите страни немаат начин да го следат, анализираат или влијаат на процесот на одлучување.

Имплементирано од:

Исто така, можноста претседателот да свика седница преку телефон или интернет, без јасни услови и правила за водење на записник, создава ризик од неформални, недокументирани или дури и нерегуларни одлуки, кои подоцна не можат да бидат проверени или оспорени. Отсуството на правила за документирање, записничка верификација или кворум во вакви случаи е сериозна празнина.

Во законот е неопходно да се вклучи обврска сите седници да бидат јавни, освен ако не се работи за класифицирани информации, со јавно објавување на дневниот ред, материјалите за седницата, записниците, гласањата и заклучоците. Да се предвиди обврска сите одлуки, записници и заклучоци да бидат достапни на веб-страницата на Центарот за развој на планскиот регион во рок од, на пример, 7 дена од одржаната седница, како и обврска да изготви и објави годишен извештај за работата, донесените одлуки и нивната реализација, со можност јавноста, медиумите или граѓански организации да испратат коментари или прашања.

Во случаите кога седницата се одржува онлајн или по телефон, треба да се утврдат услови за свикнување, обврска за аудио/видео запис или стенограм, начин за утврдување кворум и гласање, објавување на резултатите и одлуките.

Член 24

(2) Директорот на Бирото го именува и разрешува Владата за период од четири години.

(3) За директор на Бирото може да биде именувано лице кое ги исполнува следниве услови:

- да е државјанин на Република Северна Македонија,
- во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда да не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење професија, дејност или должност,
- да има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС, односно завршен VII/1 степен образование од областа на правните, економските или техничките науки,
- да има работно искуство од најмалку пет години од кои најмалку две години на раководна позиција,
- да поседува еден од следниве меѓународно признати сертификати за познавање на англиски јазик не постар од две години:

Имплементирано од:

-
- а) ТОЕФЕЛ (TOEFL) со најмалку 74 бода,
 - б) ИЕЛТС (IELTS) со најмалку 6 бода,
 - в) ИЛЕЦ (ILEC) (Cambridge English: Legal) со најмалку Б2 ниво,
 - г) ФЦЕ (FCE) (Cambridge English: First) - положен,
 - д) БУЛАТС (BULATS) со најмалку 60 бода или
 - ѓ) АПТИС (APTIS) - најмалку ниво Б2 (B2) и
- активно познавање на програми за компјутерско работење.

(4) Мандатот на директорот му престанува:

- со истекот на неговиот мандат,
- со остварување на правото за пензија согласно со закон или
- во случај на смрт.

(5) Директорот може да биде разрешен и пред истекот на мандатот од ставот (2) на овој член доколку:

- тоа сам го побара,
- биде разрешен од страна на Владата,
- трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата,
- е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или
- врши работи кои се неспоиви со функцијата директор на Бирото.

Иако е предвидено кој ги именува и разрешува директорите, нема постапка, јасни критериуми, транспарентен избор или јавно објавување на постапката. Ова ѝ дава на Владата огромна моќ да именува политички подобни кандидати, без реална контрола, што претставува висок ризик од партизација и клиентелизам, а воедно членот дозволува директорот да биде разрешен „од страна на Владата“ без дополнително образложение, што го прави мандатот нестабилен и подложен на политички притисоци.

Исто така, сертификатите за познавање на јазик се посебен ризик од корупција, а недостигот на критериуми како се утврдува познавањето на работа со компјутери

Имплементирано од:

(што воедно е формулирано како активно познавање на компјутерски програми) може да служи за манипулација и дискредитирање на непожелни, односно фаворизирање на пожелни кандидати. Потребата од меѓународен сертификат (не постар од 2 години) без алтернативна можност (на пр. проверка преку тестирање, или користење на дипломи од странство или факултети со настава на странски јазик) создава непотребни пречки за кандидати кои објективно го познаваат јазикот. Во пракса, тоа генерира ризик од непотребни трошоци, лажирање документи, или фаворизирање на кандидати.

Битно е да се истакне и дека ниту еден став не предвидува јавен конкурс, јавен увид во пријавите, критериуми за евалуација, јавна листа на кандидати или право на жалба. Ова ги прави процедурите нетранспарентни и отворени за злоупотреба.

Во законот потребно е да се предвиди јавен конкурс со рокови, објава во печатени и електронски медиуми, јасна методологија за оценување на кандидатите, обврска за објавување на листа на пријавени кандидати и рангирање, право на приговор/жалба на изборот, како и задолжително образложение при избор и разрешување. Во став 5 да се прецизира под кои услови и на кој начин директорот може да биде разрешен од страна на Владата, да се предвиди образложение и јавна објава на одлуката, како и соодветна можност за правен лек.

Исто така потребно е да се направи ревидирање на условите за познавање на англиски јазик и да се предвидат и алтернативи како што е диплома од факултет со настава на англиски, положен државен испит, интервју на англиски јазик пред комисија. Воедно, сертификатите не треба да имаат рок на важност, освен ако не се врзани со специфични способности (на пр. правна терминологија). Истите препораки се апликативни и за тестирањето на познавањето на работа со компјутери, па тука потребно е да се утврди кои програми се подразбираат, и како се проверува тоа познавање (на пр. преку стандардизиран тест или потврда за завршена обука).

Член 25

„ Бирото ги врши следниве работи:

- спроведува активности со кои придонесува за остварување на целите на политиката утврдени во планските документи за рамномерен регионален развој,
- доставува известување до Центрите за развој на планските региони за прибирање на Предлог-проекти за средствата од членот 37 став (2) алинеја 1 од овој закон,

Имплементирано од:

- објавува јавни повици за прибирање на Предлог-проекти за средствата од членот 37 став (2) алинеи 2, 3 и 4 од овој закон,
- дава стручна поддршка на Центрите за развој на планските региони, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје при аплицирање на Предлог-проекти за средствата од членот 37 став (2) од овој закон,
- врши прием, евиденција и обработка на поднесените Предлог-проекти за поттикнување на рамномерен регионален развој,
- ги подготвува и доставува листите на аплицирани Предлог-проекти за развој на планските региони, развој на урбаните подрачја, развој на селата и развој на подрачјата со специфични развојни потреби до претседателот на Комисијата за оцена на Предлог-проекти,
- ја спроведува Одлуката за доделување на средства за финансирање на проекти за развој на планските региони, развој на урбаните подрачја, развој на селата и развој на подрачјата со специфични развојни потреби од членот 53 од овој закон,
- склучува договори за реализација на проектите од членот 53 од овој закон,
- дава стручна поддршка на Центрите за развој на планските региони и единиците на локалната самоуправа при реализација на проектите од членот 53 од овој закон и во вршење на активности поврзани со рамномерниот регионален развој,
- го следи користењето на доделените средства за проекти за поттикнување на рамномерен регионален развој преку Програмата за рамномерен регионален развој,
- изготвува годишен извештај за реализацијата на проектите од членот 53 од овој закон и го доставува до Министерството до крајот на првото тромесечје во наредната година за претходната година,
- воспоставува и се грижи за одржување на мониторинг систем за спроведување на проектите од членот 53 од овој закон,
- учествува во подготовка на аналитичко-документациона основа за изготвување на стратешките и оперативните плански документи за рамномерен регионален развој,
- организира, спроведува и координира теренски посети за следење на начинот на реализацијата на проектите во согласност со членот 56 од овој закон,
- може да спроведува активности за намалување на диспаратитетите меѓу и во рамките на планските региони и зголемување на регионалната конкурентност и

Имплементирано од:

- врши други работи од областа на рамномерен регионален развој утврдени со закон.“

Бирото самостојно склучува договори за реализација на проектите, што ова отвора простор за фаворизирање, корупција и клиентелизам, особено ако нема обврска за транспарентност или јавна проверка. Исто така, Бирото самото ја спроведува контролата, а истовремено склучува договори и прибира проекти, што значи дека практично ја контролира и сопствената успешност, што е класичен судир на интереси. Иако Бирото воспоставува мониторинг-систем и ги следи проектите, не е предвидена вклученост на независни тела, локална заедница, ревизија или трети страни во процесот на надзор. Ова ги прави резултатите недоверливи, особено ако се појават проблеми во спроведување на проектите. Воедно, Бирото не само што ги обработува проектите, туку дава стручна поддршка на апликантите, со што може неформално да влијае врз процесот и да создаде нерамноправност меѓу подносителите, посебно ако нема стандардизирана методологија, ова може да води кон преднаместен резултат.

Нема доволно пропишана обврска за јавна консултација или контрола при обработката на предлог-проектите и склучувањето на договорите, па така во ниту еден став не е предвидена обврска за јавна достапност на рангирање на проектите, обврска за објавување на склучените договори, вклучување на независни експерти во оценување, ниту учество на јавноста во евалуација или мониторинг.

Конечно, последната алинеја „врши други работи од областа на рамномерен регионален развој утврдени со закон“ дава неограничен мандат без дефинирани граници. Во пракса, ова може да се користи за надминување на првично предвидените овластувања, без контрола.

Поради ова, препораките во поглед на овој член се:

- Да се воспостави независна комисија за оценка на проектите (со вклученост на научни, граѓански и деловни претставници).
- Процесот на склучување на договори и мониторинг да вклучува и други тела, а не исклучиво Бирото.
- Да се разгледа можноста јавните повици, обработка и евалуација да се раздвојат по институции или сектори.
- Сите јавни повици, прифатени и одбиени проекти, листи за рангирање, како и склучените договори да бидат јавно достапни на веб-страницата на Бирото.
- Бирото да објавува критериуми за избор и методологија за оценување.
- Да се воведат обврска за јавни извештаи со детална анализа на успешноста на проектите.

Имплементирано од:

- Извештаите на Бирото да се доставуваат и до Државниот завод за ревизија, ДКСК и Комисија за локална самоуправа на Собранието на РСМ.
- Да се овозможи граѓански мониторинг на теренските посети и вклучување на заедницата во евалуацијата.
- Поддршката на апликантите да се врши врз база на унифицирани прирачници, јавно достапни обрасци и насоки, со можност за жалба во случај на нееднаков третман.
- Да се воведи клаузула за спречување на судир на интерес и при постоење на поддршка, лицата вклучени во советување да не можат да учествуваат во обработка на истите проекти.

Член 26

(5) Со актот за основање на Центарот за развој на плански регион се уредува неговата организација, работата и финансирањето. Актот за основање на Центарот за развој на планскиот регион се доставува до Советот за развој на планскиот регион и до Министерството.

Законот мора да даде основна рамка за организацијата, работата и финансирањето на Центарот, во спротивно може да се јават сериозни ризици во пракса. Во таа смисла Законот мора да даде насоки за структура на управување, внатрешна поделба на одговорности, услови за именување и разрешување на раководни лица, процедурални правила за транспарентност и отчетност, видови на приходи и контрола на трошење средства. Ова овозможува партизација на институциите, вработување по партиска или клиентелистичка линија, непродуктивно трошење јавни средства, селективно доделување на средства, особено ако Центарот склучува договори или управува со значителни буџетски средства.

Исто така, формалната обврска за доставување на актот до Советот и Министерството не е проследена со обврска за верификација, усогласување или јавност, што значи дека и неусогласени или ризични решенија би можеле да останат на сила без контрола.

Поради ова, потребно е да се унапреди минималната законска рамка за актот за основање, со обврска да содржи макар минимални насоки за основна внатрешна организациска структура, услови за именување и разрешување на раководство, јавни процедури за донесување на одлуки, основни принципи на транспарентност и отчетност, извори и начини на финансирање, вклучително и обврска за годишен

Имплементирано од:

финансиски извештај. Исто така, потребно е да се воведат обврска за усогласеност на актот со националните прописи и надзор од страна на Министерството, преку верификација или согласност пред да стапи на сила, како и да се вклучи и јавноста, а актот за основање да биде јавно достапен заедно со сите измени.

Член 27

„ (1) За директор на Центарот може да биде избрано лице кое ги исполнува следниве услови:

- да е државјанин на Република Северна Македонија,
- во моментот на именувањето со правосилна судска пресуда да не му е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење професија, дејност или должност,
- да има стекнати најмалку 240 кредити според ЕКТС, односно завршен VII/1 степен образование од областа на правните, економските или техничките науки,
- да има работно искуство од најмалку пет години од кои најмалку две години со управување со развојни проекти во областа на локалниот и регионалниот развој,
- да поседува еден од следниве меѓународно признати сертификати за познавање на англиски јазик не постар од две години:

- а) ТОЕФЕЛ (TOEFL) со најмалку 74 бода,
- б) ИЕЛТС (IELTS) со најмалку 6 бода,
- в) ИЛЕЦ (ILEC) (Cambridge English: Legal) со најмалку Б2 ниво,
- г) ФЦЕ (FCE) (Cambridge English: First) - положен,
- д) БУЛАТС (BULATS) со најмалку 60 бода или
- ѓ) АПТИС (APTIS) - најмалку ниво Б2 (B2) и
- активно познавање на програми за компјутерско работење.

(2) Мандатот на директорот му престанува:

- со истекот на неговиот мандат,
- со остварување на правото за пензија согласно со закон или
- во случај на смрт.

Имплементирано од:

(3) Директорот може да биде разрешен и пред истекот на мандатот од ставот (2) на овој член доколку:

- тоа сам го побара,
- биде разрешен од страна на Советот за развој на планскиот регион,
- трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата, што се докажува со соодветна медицинска потврда,
- ако со правосилна судска одлука му е изречена казна забрана за вршење на професија, дејност или должност,
- е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци или
- врши работи кои се неспојливи со позицијата директор на Центар.

(4) Советот за развој на планскиот регион може да го разреши директорот пред истекот на мандатот со одлука која се донесува со двотретинско мнозинство од членовите со право на глас доколку:

- не ја остварува програмата за развој на планскиот регион и акциониот план за нејзино спроведување,
- по негова вина е нанесена штета на Центарот за развој на планскиот регион,
- не работи во согласност со закон или
- во други случаи предвидени со овој закон.

(5) Во случај кога не е избран директор на Центарот или предвреме му престанал мандатот, Советот за развој на планскиот регион именува вршител на должноста директор, без јавен оглас, од редот на вработените во Центарот, а најдолго шест месеци.

(6) Вршителот на должноста директор ги има сите права и обврски на директор на Центарот.

(7) Советот за развој на планскиот регион, веднаш по именувањето вршител на должноста директор, распишува јавен оглас за избор на директор.“

Како и во член 24, се поставуваат формално строги, но во пракса лесно манипулативни критериуми, како што се недоволно дефинирано „активно

Имплементирано од:

познавање на компјутерски програми“, голем простор за злоупотреба при признавање и проверка на сертификати за англиски јазик, кои можат лесно да бидат оспорени или фалсификувани, работно искуство поврзано со управување со проекти како критериум што може различно да се толкува (не е јасно дали се однесува на раководна позиција или административно управување).

Во став (3) и (4) се наброени услови за разрешување, но не се уредува постапката, па така не е јасно дали се спроведува цела постапка, дали истата е јавна, кој врши проверка на исполнетоста на условите. Дополнително, членот 27 предвидува помало мнозинство за разрешување отколку за избор (двотретинско од членови со право на глас, наспроти двотретинско од сите членови).

Според став (5), Советот може да именува вршител на должноста директор без јавен оглас, што отвора простор за внатрешни договори, фаворизирање на партиски кадри и заобиколување на транспарентна селекција, а не е пропишано врз кои критериуми ќе се избере вршителот, освен што мора да биде вработен во Центарот, што е премногу широк критериум. Практично, ако Советот не распише јавен оглас согласно став 7, може континуирано да се продолжува состојбата со вршител на должноста, без јавен конкурс и без ротација, или да се ризикува целосна парализа на работата на Центарот.

Препораките за намалување на ризиците се во насока да се конкретизира начинот на верификација на исполнетоста на условите, вклучително и обврска за јавна документација, проверка на легитимност на сертификати, прецизирање на „активно познавање на компјутерски програми“, да се дефинира што се смета за „управување со проекти“, на ниво на одговорности, опсег, буџет и институционална рамка.

Исто така, потребно е да се воведат транспарентна постапка за разрешување, која ќе вклучува образложен предлог, можност за изјаснување на директорот, објавување на одлуката со кратко образложение, надзор од страна на независно тело или суд. Во таа насока, треба да се уреди јасно дека јавниот оглас мора да се распише веднаш и да се спроведе во краток рок, без можност за пролонгирање, со предвидени последици од непостапувањето, како и да се предвиди обврска за јавна објава на информациите за вршител на должноста, причините за неговото именување, и роковите за објава на јавен оглас.

Битно е да се усогласи и мнозинството за разрешување и избор, или барем да се пропише дека и за разрешување треба двотретинско мнозинство од вкупниот број членови.

Имплементирано од:

Член 29

- „(1) Центарот има стручна служба, која се организира во сектори и одделенија.
- (2) Одлуката за организација на стручната служба на Центарот ја донесува Советот за развој на планскиот регион на предлог на директорот на Центарот.
- (3) Правата, обврските и одговорностите на вработените во стручната служба на Центарот се уредуваат во согласност со Законот за работни односи и истите немаат статус на административни службеници.
- (4) Платата на директорите на центрите ја утврдува министерот по претходна согласност од Владата, а во зависност од бројот на вработени службеници во Центарот и од обемот и сложеноста на работата и времето потребно за извршување на истата.
- (5) Висината на платата на директорите на центрите се утврдува во коефициент од 2,9 до 3,4 при што вредноста на коефициентот ја утврдува министерот по претходна согласност од Владата. Основицата за пресметување на вредноста на коефициентот е во износ на минималната нето-плата, која министерот за економија и труд ја објавува во "Службен весник на Република Северна Македонија".
- (6) Бројот на вработени службеници во Центрите и нивните плати ги определува Советот за развој на планскиот регион.“

Ставот (4) е особено проблематичен бидејќи дозволува голема дискреција на министерот и Владата во утврдувањето на платата на директорите, без јасна методологија или однапред објаснети критериуми. Ова е ризик од клиентелизам, нееднаква плата за иста функција без оправдана причина, селективен пристап кој ги фаворизира политички подобните кандидати.

Не е предвидено транспарентно објавување на податоците или образложение за висината на платата, ниту како се одредува „сложеноста на работата“ и „времето потребно за извршување“, што создава дополнителен простор за субјективно толкување. Иако Законот дава одредена рамка со коефициентите (2.9–3.4) се наведени во ставот (5), вредноста на коефициентот сепак ја утврдува министерот со претходна согласност на Владата, што практично значи дека постои голема дискреција кај извршната власт да избере кој коефициент ќе го користи.

Имплементирано од:

Во ставот (6), Советот за развој на планскиот регион го утврдува бројот на вработени и нивните плати, иако тоа е тело со доминантно политичка структура. Отсуството на општа рамка, нормативни ограничувања или критериуми за тоа кој профил на кадар е потребен и колку се оправдани платите создава ризик од партиска вработеност или вработување по непрофесионални основи.

Поради тоа потребно е да се утврди методологија за пресметка на платата на директорите, базирана на мерливи критериуми како што се број на жители во регионот, буџетски обем и динамика, број и комплексност на реализирани проекти, јавно достапни параметри (секторски индекси, резултати од мониторинг и ревизии).

Неопходно е да се предвиди јавна обврска за објавување на одлуките за плата со кратко образложение, како и да се вклучи независен надзорен орган, но и да се пропише дека одлуката за бројот на вработени и нивните плати се носи врз основа на интерна методологија за проценка на обемот на работа и реалните развојни потреби, а не само врз политичка волја на Советот.

Член 31

„(1) Активностите и задачите на Центарот за развој на планскиот регион за тековната година, кои произлегуваат од развојните приоритети на планскиот регион ги одобрува Советот за развој на планскиот регион по предлог на Министерството.

(2) Активностите и задачите на Центарот за развој на планскиот регион за тековната година се утврдуваат со договор за соработка за тековната година, склучен меѓу Министерството и Центрите за развој на планските региони.

(3) Договорот од ставот (2) на овој член содржи конкретни активности поврзани со развојните приоритети на планскиот регион во тековната година, износ и начин на исплата на средствата за реализација на утврдените активности и задачи, начин и рокови за реализација на утврдените активности и задачи и начин на постапување во случај на делумно или целосно неисполнување на договорените обврски.

(4) Средствата за реализација на активностите и задачите утврдени во договорот од ставот (2) на овој член, на годишно ниво се обезбедуваат од Министерството, во износ кој е еднаков или повисок од износот исплатен во годината пред стапувањето во сила на овој закон.

(5) Општините, општините во градот Скопје и градот Скопје кои се крајни корисници на проектите од членот 37 став (2) алинеја 1 од овој закон, исплаќаат средства во

Имплементирано од:

висина до 15% од проектната (пресметковна) вредност на одобрен проект на Центарот за реализација и имплементација на проектот.

(6) Основни критериуми за висината на средствата за проектите исплатени на општините кон Центрите од ставот (5) на овој член се:

- видот и сложеноста на проектот и
- висината на проектната вредност на проектот.

(7) Поблиски критериуми за висината на средствата за исплата за Центарот од ставот (6) на овој член ги пропишува министерот.

(8) Средствата од ставот (5) на овој член општините, општините во градот Скопје и градот Скопје ги префрлаат на сметка на Центарот за развој на планскиот регион, пред започнување на постапката за јавна набавка, најдоцна во рок од 30 дена од денот на потпишување на договорот за реализација на проектот од членот 55 став (1) од овој закон.

(9) Општините кои нема да ги исплатат средствата од ставот (5) на овој член, го губат правото на користење на средствата, при што центрите ќе ги наплатат договорените средства од доделените средства за реализација на проектот, а преостанатите средства ќе бидат распределени за финансирање на проекти од листата на позитивно оценетите проекти.

(10) Центарот може да користи дополнителни средства за финансирање на своите задачи и активности од општините во состав на планскиот регион, а во планскиот регион во чиј состав припаѓа градот Скопје - од општините во градот Скопје и од градот Скопје, врз основа на донесени одлуки од Советот за развој на планскиот регион или од советот на општина, советот на општина во градот Скопје и Советот на градот Скопје.

(11) Активностите од членот 30 став (1) алинеја 16 од овој закон, Центарот за развој на планскиот регион ги реализира врз основа на договор за соработка склучен со нарачателот, а врз основа на претходно обезбедено позитивно мислење од Министерството и согласност од Советот за развој на планскиот регион.“

Не е јасно каков е ефектот на предлогот кој го дава министерството, ниту пак во кој рок се врши кое било од овие дејствија предвидени со овој член.

Министерството објавува јавен повик, ги разгледува проектите, потоа склучува договори и го следи нивното спроведување. Оваа вертикална контрола овозможува

Имплементирано од:

министерот или министерството директно да одобрат или да одбијат проект (особено ако општината нема доволно средства за кофинансирање или не соработува политички). Практично, Министерството има моќ:

- да одобри или блокира проекти,
- да влијае врз распоредувањето на финансиските ресурси,
- да наметне услови за кофинансирање преку пропис кој самиот го предлага.

Министерството преку овој пропис може да постави високи обврски за кофинансирање за некои општини, со што би ги оневозможило да аплицираат за средства (на пример, сиромашните општини би можеле да се најдат во неповолна положба). Покрај ова, се остава простор за политички притисок или фаворизирање, или пак да се создаде клиентелистички однос во смисла „ако општината сака средства, треба да соработува со Министерството или Владата и да добие ‘поволни услови’.

Поради тоа, потребно е да се вметне обврска за транспарентно објавување на предлозите и одлуките, вклучително и кратко образложение зошто одредени активности се вклучени/исклучени, потоа да се пропише рок во кој Министерството мора да даде предлог или мислење, како и јасна постапка за жалба во случај на одбивање или неактивност.

Потребно е да се ограничи дискрецијата на Министерството преку поставување јасни и објективни критериуми за кофинансирање, прилагодени на развојното ниво и буџетските капацитети на општините, потоа да се предвиди можност за намалено или нулто учество на општините при посебни случаи (на пр. сиромашни, рурални општини, проекти со посебен јавен интерес), како и да се вклучи независен механизам за надзор или советодавно тело кое ќе следи и ќе дава мислење за доделување и распределба на средствата.

Член 35

„(1) Извори за финансирање на регионалниот развој се:

- Буџетот на Република Северна Македонија,
- буџетите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје,
- фондовите на Европската Унија,
- други меѓународни извори,
- донации и спонзорства од физички и правни лица и
- други средства утврдени со закон.

Имплементирано од:

(2) За поттикнување на рамномерниот регионален развој од Буџетот на Република Северна Македонија годишно се издвојуваат средства во висина од најмалку 1% од БДП.

(3) За поттикнување на развојот на планскиот регион, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје можат да користат и средства од фондовите на Европската Унија.

(4) Користењето на средствата од ставот (3) на овој член се спроведува врз основа на одредбите на Рамковната спогодба помеѓу Република Македонија и Европската комисија за правилата за соработка во однос на финансиската помош на Европската Комисија за Република Македонија во рамките на спроведувањето на помошта според инструментот за претпристапна помош (ИПА), ратификувана согласно со Уставот на Република Северна Македонија.

(5) Средствата од ставот (1) на овој член можат да се поврзуваат со средства од донации и спонзорства од физички и правни лица во функција на спроведување програма или проект за поттикнување на рамномерен регионален развој, со исклучок на средствата од ставот (1) алинеја 3 на овој член.

(6) Средствата од ставот (1) алинеја 5 на овој член се распределуваат и доделуваат согласно со условите од договорот за донација, односно спонзорство.“

Средствата за рамномерен регионален развој доаѓаат од различни извори: државен буџет, општински буџети, европски фондови, донации и други извори. Покрај очигледниот ризик од недефинираниот поим „други извори“, лесно може да се изгуби контрола врз изворите, намената и распределбата на средствата, што отвора простор за потенцијални злоупотреби, нетранспарентно трошење, или пак неовластено пренаменување на средства. Исто така, во овој контекст Законот не предвидува случаи на судир на интерес и механизми за спречување или сузбивање на истиот, особено во случаите кога станува збор за прифаќање средства од правни или физички лица со потенцијален конфликт на интереси, можно насочување на политиките во корист на донаторите, или нетранспарентно распределување согласно условите од самите договори, без јавен надзор.

Законот предвидува дека средствата од Буџетот се планираат во износ не помал од 1% од БДП, но нема одредби што доколку овој износ не е обезбеден. Покрај ова, во законот нема одредби за тоа кои се критериумите за распоредување на средствата по региони или проекти, како се врши контролата на намената на средствата, како се спроведува надзорот и слично.

Имплементирано од:

Поради тоа, препораките во поглед на овој член се да се предвиди изготвување на годишна анализа (извештај) на вкупно обезбедени средства, според извор (буџет, ЕУ фондови, донации и сл.), со јавна објава и известување до Собранието. Исто така, потребно е да се предвиди јасен механизам за одговорност на Министерството и Владата во случај износот од 1% од БДП да не биде обезбеден, како и да се воведи обврска за јавна објава и контрола на сите донации и спонзорства, со забрана за прифаќање средства од субјекти со конфликт на интереси или зависност од јавни политики. Препорачливо е да се утврдат и објективни и јавно достапни критериуми за распределба на средствата по региони и типови на проекти, засновани врз ниво на развиеност, број на жители, посебни потреби и др.

Член 36

(1) Инструменти за поттикнување на рамномерниот регионален развој во Република Северна Македонија се:

- капитални влогови,
- неповратни грантови,
- субвенции,
- заеми по поволни услови,
- давање на гаранции за заеми,
- осигурување на кредити,
- даночни олеснувања,
- лизинг и
- други инструменти согласно со закон.

(2) За поттикнување на рамномерниот регионален развој се врши финансирање и кофинансирање на подготовка на анализи, студии, плански документи, акциони планови и проектни документации кои исполнуваат услови за финансирање, како и финансирање на градењето на институционалните капацитети за регионален развој во Република Северна Македонија.

Имплементирано од:

Формулацијата „други инструменти согласно со закон“ (став 1, последна алинеја) е премногу општа и овозможува додавање на нови инструменти без јавна дебата или проценка на ризик, со што се зголемува можноста за произволност.

Во став (2) се предвидува финансирање и кофинансирање на подготовка на анализи, студии, плански документи и документации, но не се дефинира кој одлучува кои анализи ќе се финансираат, не е предвидена обврска за јавен повик или транспарентна постапка за избор на изведувачите, не е прецизирано дали спроведувач може да биде Центарот, единиците на локална самоуправа, или трети страни (екстерни консултанти), отсуствува јасна постапка за одобрување, ревизија и објавување на изработените документи, што отвора можност за трошење јавни средства на неупотребливи или политички нарачани документи.

Оттука, потребно е да се дополни членот со обврска за јавен повик или транспарентна процедура при изборот на изведувачи на анализи, студии и плански документи, со вклучување на стручната јавност и независни тела во процесот на евалуација, да се прецизира кој е надлежен за дефинирање на приоритетните области и теми за кои ќе се финансираат истражувања или документации, како и да се воведат јавно достапна методологија за рангирање и селекција и обврска за јавна достапност на изработените документи, со цел да се обезбеди отчетност и практична применливост.

Член 43

(1) Бирото за регионален развој најдоцна седум дена од денот на влегувањето во сила на Програмата за рамномерен регионален развој упатува известување до Центрите за развој на планските региони, со кои ги информира за расположивите средства за финансирање на проекти за развој на планските региони.

(2) Центарот за развој на планскиот регион е должен да организира регионални консултации - форуми за утврдување на Предлог - листа на регионални проекти, од членот 37 став (2) алинеја 1 на овој закон, согласно со правилникот за начинот на организирање и спроведување на форуми кој го донесува министерот.

(3) Предлог-листата од ставот (2) на овој член Центарот за развој на планскиот регион ја доставува до Советот за развој на планскиот регион.

(4) За користење на средства за финансирање на проекти за развој на планскиот регион, Советот за развој на планскиот регион ја утврдува листата на проекти за

развој на планскиот регион. Предложената листа треба да биде во согласност со приоритетите во Програмата за развој на планскиот регион.

(5) Проектите за развој на планскиот регион за кои се бара финансирање, ги изготвува Центарот за развој на планскиот регион.

(6) При изготвување на проектот за развој на планскиот регион се планираат и средства за менаџирање на проектот.

(7) За менаџирање на проектите за развој на планските региони кои се одобрени за финансирање Центарот за развој на планскиот регион може да користи средства во висина до 15% од проектната (пресметковната) вредност на одобрен проект за финансирање.

(8) Основни критериуми за висината на средствата за менаџирање на проектот од ставот (6) на овој член се:

а) видот и сложеност на проектот и

б) висината на проектната вредност на проектот.

(9) Поблиските критериуми за висината на средствата за менаџирање на проектот од ставот (6) на овој член ги пропишува министерот.

Според став (2), форумите за консултации се организираат од Центарот, но начинот на нивна организација е во целост регулиран со правилник што го донесува министерот. Ова овозможува политички влијание врз процесот на консултации, исклучување на непожелни актери (на пр. граѓански организации или експерти со критички став), формализам без суштинска вклученост на јавноста.

Министерот има ексклузивно право да ги утврди поблиските критериуми за висината на средствата за менаџирање на проектите (став 9), додека Центарот може да користи до 15% од вредноста на проектот за тие цели. Ризиците вклучуваат непотребно надувување на трошоците за менаџмент, клиентелизам преку дозволување поголеми проценти на „погодни“ Центри, намалување на реалната вредност на проекти кои се спроведуваат на терен за сметка на администрација и координација.

Во членот не се содржат транспарентни процедури за верификација или надзор над процесот на утврдување на листата на проекти и доделување средства, особено за тоа како Советот ја потврдува листата, дали таа постапка е јавна, дали граѓаните

Имплементирано од:

имаат увид и можност за коментар, како се контролира веродостојноста на трошоците за менаџирање.

Поради тоа се препорачува:

- Да се прецизира во законот минимумот на транспарентност и јавност при организација на форумите, вклучително обврска за јавно објавување на агенда, повик до граѓански организации и деловниот сектор, и објавување на резултатите и забелешките.
- Да се ограничи дискрецијата на министерот преку обврска да донесе правилник по јавна консултација, или да се вгради основна методологија или насоки во самиот закон за утврдување на вредноста за менаџирање.
- Да се воведат надворешен надзор и независна ревизија на трошоците за менаџирање, особено во случаи каде тие надминуваат одреден процент од вкупните трошоци.
- Да се вклучи обврска за јавно објавување на листите на проекти, средствата за менаџирање, и извештаите за реализација, со цел да се зголеми отчетноста и да се намали ризикот од злоупотреби.
- Да се воведат обврска Центарот да даде образложение кога се користи максималниот процент (15%) за менаџирање, со одобрение од Советот и Бирото.

Член 44

„(1) Центарот за развој на планскиот регион, листата на утврдените проекти за кои се бара финансирање за развој на планскиот регион, ја доставува до Бирото, најдоцна 30 дена од денот на доставување на известувањето од членот 43 став (1) од овој закон.

(2) Планските региони кои нема да достават проекти за финансирање во рокот утврден во ставот (1) на овој член го губат правото за користење на средствата распределени за финансирање на проекти за развој на планскиот регион.

(3) Планските региони кои ќе достават проекти за чија реализација износот на побараните средства е помал од вкупниот износ на средствата распределени за планскиот регион за тековната година, го губат правото на користење на средствата за кои не доставиле проект за финансирање.

(4) Планските региони за доставените проекти, кои заради неисполнување на пропишаните услови нема да бидат оценувани од Комисијата за оцена на предлог проектите, го губат правото на користење на тие средства.

Имплементирано од:

(5) Во планските региони во кои остануваат неискористени средствата по основ на ставовите (2), (3) и (4) на овој член истите се распределуваат за корисниците општините во состав на истиот плански регион, а во планскиот регион во кој припаѓа и градот Скопје, на општините, на општините во градот Скопје и на градот Скопје, за проекти за развој на урбани подрачја, подрачја со специфични развојни потреби и на селата, од листата на позитивно оценетите проекти од членот 52 став (1) алинеи 1, 2, 3 и 4 од овој закон.

(6) За распределба на средства од ставот (5) на овој член на предлог на Министерството по претходно позитивно мислење од Бирото, Владата донесува одлука.

(7) Неискористените средства во постапката за доделување на договор за јавна набавка за реализација на проектите, ќе бидат искористени за реализација на проект кој поради недостаток на финансиски средства добил помала сума од побараната за целосна реализација на проектот.

(8) Доколку нема проект согласно со ставот (7) на овој член, средствата се прераспределуваат на следните проекти од листата на проекти од членот 52 став (1) алинеја 1 од овој закон, за развој на планскиот регион, кои се позитивно оценети.

(9) Во планските региони, кои имаат неискористени средства по основ постапка за доделување на договор за јавна набавка за реализација на проектите, а немаат проект согласно со ставовите (7) и (8) на овој член, распределба на неискористените средства врши Владата на предлог на Министерството и доколку има претходно позитивно мислење од Бирото, за проекти за развој на урбани подрачја, подрачја со специфични развојни потреби и на селата, од листата на позитивно оценетите проекти од член 52 став

(1) алинеи 1, 2, 3 и 4 од овој закон, а корисниците општините во состав на истиот плански регион, а во планскиот регион во кој припаѓа и градот Скопје, средствата се распределуваат на општините во состав на планскиот регион, општините во градот Скопје и на градот Скопје.“

Став (5) предвидува дека неискористените средства во планскиот регион (ако Центарот не аплицира или аплицира со недоволна вредност) се распределуваат директно на општините во истиот регион, без потреба од нов процес на аплицирање или кофинансирање. Тоа носи ризици Центрите намерно да не аплицираат за да се избегне обврската за кофинансирање и административен ангажман, ги поттикнува општините да бидат пасивни приматели на средства, што ги поттикнува клиентелистички односи со Владата и Министерството кои ја вршат распределбата,

Имплементирано од:

како и предизвикува проектите да не бидат резултат на регионална стратегија, туку на моментални политички калкулации.

Во ставовите (6), (8) и (9), конечната одлука за распределба на неискористените средства е во рацете на Владата, врз основа на предлог од Министерството и позитивно мислење од Бирото, што носи висока дискрециона моќ без јасни и објективни критериуми, можност за фаворизирање на општини блиски до владејачката структура, но и отсуство на транспарентна процедура и контрола. Во таа насока, ниту еден став не предвидува обврска за јавност или објаснување на критериумите според кои се врши пренамената на средствата.

Став (7) е позитивен од аспект на рационалност (пополнување финансирање на проекти кои добиле помалку средства), но не содржи јасен механизам за транспарентна селекција на тие проекти.

Поради тоа, во став (5) треба да се вклучи обврска општините да обезбедат минимално кофинансирање, дури и кога средствата се распределуваат индиректно преку прераспределба, како и да се вгради јасна методологија за распределба на неискористените средства со примена на јавни и објективни критериуми, бара јавна евиденција на одлуките на Владата и Министерството, учество или барем консултација со Советите за развој на планските региони при прераспределбата.

Во став (9), потребно е да се вгради контрола преку известување до Собранието или независен надзорен орган, особено кога Владата носи одлуки врз основа на предлози без конкуренција. Конечно, потребно е да се воведат листа на сите позитивно оценети проекти кои не добиле целосно финансирање која ќе биде јавно објавена, за јавноста да има увид во начинот на кој се прават приоритетите при прераспределба.

Член 45

Доколку Бирото во текот на годината раскине договор за реализација на проект со корисникот, Владата со одлука ги доделува преостанатите средства на проекти за развој на планските региони, урбаните подрачја, подрачјата со специфични развојни потреби и на селата, од листата на позитивно оценетите проекти од член 52 став (1) алинеи 1, 2, 3 и 4 од овој закон, на корисниците Центрите за развој на планските региони или општините од истиот плански регион, а во планскиот регион во кој припаѓа и градот Скопје, на општините во планскиот регион, на општините во

Имплементирано од:

градот Скопје и на градот Скопје, на предлог на Министерството и доколку има претходно позитивно мислење од Бирото.

Кај овој член се среќава истиот ризик од голема дискреција на Владата да ги пренамени средствата, без јасно утврдени критериуми за селекција на проектите кои ќе добијат средства, што отвора простор за фаворизирање на општини блиски до политичките центри на моќ, создавање клиентелистички односи (поддршка за возврат на финансирање), непредвидливост и недоверба кај потенцијалните апликанти во системот на распределба.

Условот за избор на проекти каде ќе бидат распределени средствата, поставен како „листата на позитивно оценетите проекти“ не е доволен за да спречи злоупотреби, бидејќи не е јасно дали редоследот на таа листа е јавно достапен, дали има приоритети, или дали се врши рангирање според некакви објективни критериуми итн.

Препораката за овој член е сите одлуки за прераспределба на средства по раскинување на договор да се објавуваат јавно, заедно со образложение зошто е избран токму тој проект или таа општина, да се утврди јасен редослед за доделување на вакви средства, на пример, според бодови од претходната оценка, степен на реализираност, итн. Исто така, потребно е да се користи јавна листа на резервни (позитивно оценети, но нефинансирани) проекти, при што средствата автоматски се доделуваат според ранг.

Потребно е да се ограничи и дискрецијата која ја има извршната власт за да се дефинира дека прв избор мора да бидат проектите од истиот регион и само ако нема такви, тогаш средства може да бидат прераспределени во други региони.

Член 47

(1) За доделување на средствата од членот 37 став (2) алинеја 3 од овој закон, Бирото објавува јавен повик за прибирање на проекти.

(2) Во јавниот повик од ставот (1) на овој член се наведува вкупниот износ на средства за финансирање на проекти за развој на подрачја со специфични развојни потреби.

(3) Право да поднесуваат Предлог-проекти имаат општините и општините во градот Скопје во кои се определени подрачја со специфични развојни потреби, како и Центрите за развој на планските региони, јавните претпријатија и јавните установи

Имплементирано од:

основани од државата, од општините и од општините во градот Скопје, високообразовните и научни институции и здруженијата.

Одредбата предвидува обврска за Бирото да објави јавен повик, но не пропишува ни минимални стандарди за временската рамка (кога и колку често се објавува повикот), траењето на повикот (времето достапно за аплицирање), јасни рокови за обработка и одлука, начин на објава (каде точно ќе биде објавен, дали на веб-страница, весник, телевизија и сл.). Недостатокот на прецизност овозможува селективно, нередовно или недоволно транспарентно објавување на јавните повици, што отвора простор за фаворизирање на одредени апликанти кои однапред знаат за повикот, скратување на роковите за аплицирање без оправдана причина, ограничување на конкуренцијата, намалена транспарентност и доверба во процесот.

Поради тоа, препораките се да се вметне обврска Бирото да објавува повик најмалку еднаш годишно (или според годишната програма), како и да се утврди минимален рок за аплицирање (на пр. најмалку 30 дена од денот на објавување). Законот исто така треба јасно да укаже дека јавниот повик задолжително да се објавува на веб-страницата на Бирото, и други точно наведени релевантни медиуми, со предвидување на обврска целосната документација да биде јавно достапна во моментот на објавата.

Потоа, потребно е да се појасни процедурата и критериумите, како што се услови за аплицирање, критериуми за оценување, рокови за објава на резултатите итн.

Член 48

(1) За доделување на средствата од членот 37 став (2) алинеи 2 и 4 од овој закон, Бирото објавува јавен повик за прибирање на Предлог-проекти.

(2) Во јавниот повик од ставот (1) на овој член се наведува вкупниот износ на средства за финансирање на проекти за развој на урбаните подрачја и на селата, одделно за секој регион.

(3) Право да поднесуваат Предлог-проекти за развој на урбаните подрачја имаат општините со седиште во град, општините во градот Скопје и градот Скопје што припаѓаат на планскиот регион.

(4) Право да поднесуваат Предлог-проекти за развој на селата имаат општините и општините во градот Скопје кои припаѓаат на планскиот регион.

Имплементирано од:

- (5) Општините со седиште во град и општините во градот Скопје кои пријавуваат проекти за развој на селата кои се во нивен состав, се должни да обезбедат кофинансирање на проектот во износ од 50% од вредноста на проектот.
- (6) Кофинансирањето на проектите може да се обезбеди од сопствени извори на приходи и од други домашни и меѓународни извори.
- (7) Општините со седиште во село немаат обврска за кофинансирање на проектите.

Истиот ризик кој постои и кај член 47 се среќава и кај овој член, па така не е прецизирано кога точно се објавува повикот, колку долго трае рокот за аплицирање, каде се објавува јавниот повик, кои се стандардите за пристапност и транспарентност. Ова отвора простор за селективно објавување, кратки или ад хок рокови и потенцијално фаворизирање на однапред информирани општини.

Во однос на јавниот повик потребно е да се утврдат обврзувачки рокови и постапки, преку измени во законот или со дополнување преку подзаконски акт, повикот да се објавува најдоцна до определен датум секоја година, да се предвиди минимален рок за траење на повикот, како и да се предвиди каде и како истиот се објавува.

Во однос на кофинансирањето потребно е да се воведат мерливи критериуми за кофинансирање што ги зема предвид фискалниот капацитет на општината, број на население, развојниот индекс на подрачјето.

Член 50

- (1) За оценување на поднесените Предлог-проекти за развој на планските региони, проекти за развој на урбаните подрачја, проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и проектите за развој на селата и за проектите кои се финансираат од средствата од членот 57 став (1) од овој закон се формира Комисија за оцена на проекти.
- (2) Министерот ја формира Комисијата од ставот (1) на овој член, која е составена од претседател и четири члена.
- (3) Претседателот на Комисијата се именува од редот на раководните административни државни службеници од организационата единица за рамномерен регионален развој во Министерството.

Имплементирано од:

- (4) Еден член на Комисијата се именува од редот на административните државни службеници од Канцеларијата на претседателот на Владата.
- (5) Еден член на Комисијата се именува од редот на административните државни службеници од Бирото.
- (6) Еден член на Комисијата се именува од редот на административните државни службеници од Министерството за финансии.
- (7) Еден член по предлог на министерот, се именува од редот на стручни лица од областа градежништво, архитектура, правни науки и економија.
- (8) Комисијата за оцена на проекти ги разгледува и оценува поднесените Предлог-проекти од ставот (1) на овој член и ја утврдува висината на планираните средства за менаџирање на проектите за развој на планските региони.

Членот 50 предвидува формирање на Комисија за оцена на проекти со клучна улога во распределбата на значителни јавни средства, но не обезбедува доволна правна рамка за нејзиното транспарентно и непристрасно функционирање. Министерот има широка дискреција при изборот на членовите, без прецизно утврдени критериуми за стручност, искуство или непостоење на конфликт на интереси. Комисијата е составена речиси исклучиво од претставници на државната администрација, што ја прави ранлива на политички и институционални влијанија. Отсуството на надворешен или независен член, како и непостоењето на обврска за јавност и отчетност, дополнително го зголемуваат ризикот од фаворизирање, непринципиелно одлучување и корупција.

Потребно е да се воспостават јасни и мерливи критериуми за именување на членовите на Комисијата, вклучувајќи минимално релевантно професионално искуство и обврска за потпишување на изјава за интегритет и отсуство на конфликт на интереси. За да се зајакне независноста и стручноста, се препорачува вклучување на најмалку еден член номиниран од независно тело или професионална организација, како и јавно објавување на составот и професионалната биографија на членовите. Дополнително, треба да се воспостави можност за приговор или жалба на одлуките на Комисијата, како механизам за спречување на евентуални злоупотреби и зајакнување на јавната доверба.

Член 51

(1) Проектите за развој на планските региони, проектите за развој на урбаните подрачја, проектите за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и проектите за развој на селата, произлегуваат од дефинираните приоритети во Програмата за развој на планскиот регион.

(2) Проектите од ставот (1) на овој член кои не го исполнуваат условот од дефинираните приоритети во Програмата за развој на планскиот регион, нема да бидат разгледувани.

(3) Начинот и методологијата за оценувањето на Предлог-проектите ги пропишува министерот.

Членот 51 создава сериозна концентрација на одлучувачка моќ кај министерот, кој не само што ја формира Комисијата за оцена на проектите, туку го пропишува начинот и методологијата за оценување на поднесените предлог-проекти. Ваквата централизација, без дополнителни механизми на контрола и транспарентност, претставува висок ризик од фаворизирање, пристрасна проценка или политичко влијание врз процесот на селекција на проекти. Отсуството на законски утврдени стандарди за оценување и критериуми за транспарентна распределба дополнително ја зголемува ранливоста на системот на злоупотреби и клиентелизам.

Се препорачува воспоставување законски обврзувачка рамка со јасно дефинирани критериуми и минимални стандарди за методологијата на оценување, кои не можат да бидат произволно менувани од министерот. Методологијата треба да биде подложна на јавна консултација и ревизија, а самата Комисија за оцена да биде задолжена за нејзино спроведување. Дополнително, неопходно е да се воведат механизам за вонреден надзор или жалбена постапка пред независно тело, како би се обезбедила отчетност и намалил ризикот од концентрација на влијание во рацете на една институција или лице.

Член 53

„Владата врз основа на Предлог-листите од членот 52 став (5) од овој закон донесува Одлука за доделување средства за финансирање на проекти за развој на планските региони, проекти за развој на урбани подрачја, проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и проекти за развој на селата.“

Имплементирано од:

Членот 53 не утврдува дали Владата е обврзана да ја следи предлог-листата што ја доставува Советот за рамномерен регионален развој, ниту дали Советот е обврзан да ја следи оценката и рангирањето од страна на Комисијата. Овој недостаток на правна јасност овозможува значителна дискреција во процесот на конечна распределба на средства, што може да доведе до политички влијанија, фаворизирање на одредени проекти или региони, како и клиентелизам. Отсуството на обврска за образложување на отстапувања од стручната проценка дополнително го поткопува кредибилитетот на процесот.

Потребно е законски да се утврди јасна и обврзувачка постапка: Комисијата треба да врши независна стручна оцена и рангирање на проектите врз основа на транспарентна методологија, Советот треба да ја прифати и формализира таа ранг-листа, а Владата да донесе одлука врз основа на утврдената листа, со можност за отстапување само со образложена одлука која подлежи на јавна објава и ревизија.

Член 59

„(1) Оценувањето на добиените Предлог -проекти започнува по истекот на рокот од 15 дена од денот на објавувањето на јавниот повик од членот 58 став (1) од овој закон и се спроведува во текот на целата буџетска година според динамиката на прибирање на Предлог-проектите.

(2) По спроведеното оценување на Предлог-проектите од ставот (1) на овој член, Комисијата од членот 50 став (1) од овој закон подготвува извештај од спроведеното оценување на Предлог-проектите, со предлог листа за финансирање од позитивно оценетите проекти, која ја доставува до министерот.

(3) Министерот во рок од 30 дена од денот на добивањето на извештајот од ставот (2) на овој член, донесува одлука за избор на проекти за финансирање од Програмата од членот 57 став (1) од овој закон.

(4) Доколку во рамки на Предлог-листата од ставот (2) на овој член, биде предложен проект за кој е потребно повеќегодишно финансирање, министерот може да го избере, по претходно добиено позитивно мислење од Владата.

(5) Резултатите од изборот од ставот (3) на овој член се објавуваат на веб-страницата на Министерството.

Имплементирано од:

(6) На веб-страницата на Министерството се објавуваат и податоци за Предлог-проектите кои не се избрани на отворениот јавен повик од членот 58 став (1) од овој закон“

Членот 59 предвидува конкретен рок за одлуката на министерот (30 дена), но не предвидува никаков рок за Комисијата да го изготви и достави извештајот за оценка на Предлог-проектите. Ова создава потенцијален вакуум на одговорност, со што се остава простор за одложување на процесот без образложение, одложено трошење на средства, па дури и селективна манипулација со приоритетите, во зависност од тоа кои проекти се разгледуваат порано или подоцна. Во отсуство на транспарентни рокови, се намалува предвидливоста и правната сигурност на целиот процес.

Потребно е законот експлицитно да утврди максимален рок во кој Комисијата е должна да го достави извештајот до министерот по истекот на рокот за поднесување на Предлог-проектите. Дополнително, треба да се предвиди јавна објава на статусот на разгледување на проектите, со цел да се овозможи транспарентен надзор од јавноста и да се намали ризикот од манипулации или селективност.

Член 62

„(1) Корисниците се должни да ги користат наменски доделените средства добиени од Програмата од членот 57 став (1) од овој закон.

(2) Корисниците на проектите доставуваат полугодишни извештаи за степенот на реализација на одобрените проекти од членот 59 став (3) од овој закон. Доколку во договорот од членот 61 став (1) од овој закон е предвидена фазна реализација на проектот, корисниците се должни по секоја завршена фаза да доставуваат извештај за реализација проектот до Министерството.

(3) Во рок од 30 дена по завршувањето на проектот, корисниците се должни да достават до Министерството извештај за реализација на проектот кој се состои од наративен дел, спецификација на вкупно искористените средства од Министерството за реализација на проектот со приложени финансиски документи.

(4) Министерството го следи користењето на средствата во текот на реализацијата на склучените договори од членот 61 став (1) од овој закон, преку извештаите за реализација на проектите за кои се доделени средства и на друг начин утврден со договорот во зависност од проектот.

Имплементирано од:

(5) Доколку се утврди дека доделените средства се користат спротивно на договорот од членот 61 став (1) од овој закон, односно корисниците не ги користат наменски доделените средства или не се придржуваат на роковите и обврските од договорот, Министерството еднострано ќе ги раскине договорите, ќе го прекине натамошното финансирање на проектите и корисниците се должни во рок од 30 дена да ги вратат доделените средства на Министерството.

(6) Доколку корисниците во рокот утврден во ставот (5) на овој член не ги вратат доделените средства, Министерството ќе поведе постапка пред надлежен суд за враќање на исплатените средства зголемени со казнена камата согласно со закон.“

Иако членот 62 детално ја уредува обврската за известување и следење на наменското трошење на средствата, не е доволно прецизирано кои прекршувања ќе доведат до автоматско раскинување на договорот и поврат на средствата. На пример, дури и незначителни или оправдани задоцнувања во извршувањето може да се квалификуваат како основ за еднострано раскинување. Ваквата неодреденост создава правна несигурност и ризик од несразмерни санкции, но и од селективна примена, особено ако не постои механизам за проценка на тежината и околностите на прекршувањето.

Потребно е јасно да се дефинираат категориите на прекршувања, со разликување меѓу технички, материјални и суштински повреди на договорот, и да се утврдат соодветни мерки за секоја категорија, како на пример предупредување, времен прекин на исплата, или целосен раскин. Дополнително, треба да се предвиди можност за објективна проценка на причините за прекршување, вклучително и процедура за жалба или ревизија пред да се пристапи кон раскинување и поврат на средства. Ова би овозможило пропорционален пристап и би ги намалило ризиците од злоупотреба на дискрецијата.

Член 63

(1) Финансирањето на рамномерниот регионален развој од Буџетот на Република Северна Македонија може се врши и преку програми што се реализираат од страна на ресорните министерства и другите органи на државната управа.

(2) Значењето на програмите за поттикнување на рамномерниот регионален развој се утврдува врз основа на проценка за придонес на програмата за намалување на диспаритетите меѓу и во рамките на планските региони. Програмите задолжително го земаат во предвид степенот на развиеност на планските региони како еден од критериумите при доделување на средствата.

Имплементирано од:

(3) Предлог-програмите за наредната година кои ресорните министерства и другите органи на државната управа кои се од значење за рамномерниот регионален развој и се дел од нивното Предлог-буџетско барање ги доставуваат до Советот за рамномерен регионален развој, во периодот пред донесување на Предлог-програмите на ресорните министерства од Владата.

(4) Проценката за значењето на поодделните програми за намалување на диспаратите во развојот меѓу и во планските региони ја врши Министерството и истата ја доставува до Советот за рамномерен регионален развој, во периодот пред нивното донесување од Владата.

(5) Основни критериуми за проценка се: местото во кое се спроведува проектот и негова поврзаност со приоритетите на програмата за развој на планскиот регион и степенот на развиеност на планскиот регион од членот 34 став (1) од овој закон.

(6) Поблиските критериуми за проценката од ставот (4) на овој член ги утврдува Владата на предлог на Советот за рамномерен регионален развој.

(7) Во случај кога во тековната година од програмите од ставот (1) на овој член на планскиот регион му се доделени помалку средства од износот пресметан за планскиот регион согласно степенот на развиеност од членот 34 став (1) од овој закон, на предлог на Советот, Владата со акт ги задолжува надлежните државни органи во наредната буџетска година да го надоместат кусокот.

Министерството преку Бирото ги склучува договорите за реализација на проекти, што значи дека тие имаат клучна улога при одобрувањето на финансирањето, па така можат да фаворизираат одредени проекти или општини врз основа на политички или економски интереси.

Овој член исто овозможува средства за рамномерен регионален развој да се распределуваат и преку ресорните министерства и други државни органи. Тоа значи секое министерство учествува во финансирањето, што значи дека различни министри (со различни политички и економски интереси) добиваат можност да распределуваат средства за регионален развој.

Програмите задолжително го земаат предвид степенот на развиеност на планските региони. Ова е добра идеја на хартија, но без јасно дефинирани мерливи критериуми (на пример: БДП, стапка на невработеност, квалитет на живот) може да се злоупотреби, а „степенот на развиеност“ може да се толкува многу субјективно и да биде „оправдување“ за фаворизирање.

Имплементирано од:

Ресорните министерства ги доставуваат Предлог-програмите до Советот, а Министерството врши проценка за нивното значење, поради што министерството за локална самоуправа има голема моќ да проценува дали програмата на ресорното министерство е доволно значајна за намалување на диспаритетите. Ако Министерството е под политички притисок или има свои интереси, може да блокира програми или да условува измена на програмите заради „проценката“, а Советот нема задолжителна контрола врз конечната одлука, туку само добива проценка.

Наведените критериуми се премногу општи и немаат детална методологија. Тоа им остава голема дискреција на ресорните министерства и Министерството за локална самоуправа да влечат во одреден правец кој им одговара. На пример субјективна интерпретација на „приоритети“ или „степен на развиеност“, или пак наменско местење на критериумите за одреден проект или регион.

Владата има конечен збор во носење на поблиските критериуми, што е уште една точка каде што политички интереси можат да се вмешаат.

Исто така, доколку регион добие помалку средства од „пресметаниот износ“, Владата е должна да го надомести во следната буџетска година. Владата ја има дискрецијата да признае дека постои кусок, а Советот нема одлучувачка моќ. Во пракса тоа може да се користи како политички инструмент.

Потребно е да се ограничи дискреционата моќ на Владата и Министерството за локална самоуправа преку усвојување на јасни, мерливи и однапред утврдени критериуми за степен на развиеност и приоритети, вклучително и транспарентна методологија за проценка на значењето на секоја програма. Предлог-програмите треба да бидат јавни и достапни за консултација пред нивно одобрување, со јасно дефинирани рокови и образложенија. Надоместот на евентуален кусок треба да биде автоматски обврзувачки, утврден според квантитативен индикатор и не смее да зависи од политичка волја. Советот за рамномерен регионален развој треба да има посилна контролна улога, евентуално со право на вето или обврзувачко мислење, наместо само советодавна функција.

Член 70

(1) За спроведеното тековно и завршно оценување се подготвуваат извештаи кои се основа за измена и дополнување на планските документи.

(2) Начинот на избор на оценувачи и методологијата за оценување на Стратегијата од членот 11 став (1) од овој закон и Програмата од членот 13 став (1) од овој закон ги пропишува министерот.

Членот 70 овозможува министерот самостојно да го утврдува начинот на избор на оценувачи и методологијата за оценување на клучните стратешки и програмски документи. Ваквата централизација на одлучувањето во една институција и кај една личност претставува сериозен ризик од пристрасност, влијание врз резултатите од оценувањето, како и прикривање или релативизирање на евентуални неправилности, вклучително и коруптивни практики. Недостигот на транспарентни критериуми и учество на независни актери во процесот дополнително го засилува овој ризик.

Потребно е да се воспостави транспарентна процедура за избор на оценувачи, со објавување на јавен повик и прецизни критериуми за стручност, непристрасност и искуство. Исто така, методологијата за оценување треба да биде јавен документ, развиен во консултација со независни експерти, академската заедница и граѓанскиот сектор, и да вклучува јасни индикатори и механизми за верификација. За да се обезбеди доверба во процесот, оценувањето треба да биде предмет на надворешен надзор или верификација од страна на независно тело или интересорска комисија.

Член 75

(1) За спроведеното прелиминарно, тековно и завршно оценување се подготвуваат извештаи кои се основа за изменување и дополнување на планските документи.

(2) Начинот на избор на оценувачи и методологијата за тековното и завршното оценување на проекти ги пропишува министерот.

Членот 75, слично како член 70, му дава на министерот целосна дискреција да одлучува за начинот на избор на оценувачи и методологијата за оценување на проектите, што создава висок ризик од пристрасност, влијание врз исходот од оценувањата, па дури и системско прикривање на лоша реализација или коруптивни практики. Особено ризично е тоа што резултатите од овие оценувања претставуваат основа за понатамошно планирање и финансирање, што значи дека пристрасни или манипулирани извештаи можат да влијаат долгорочно врз распределбата на средства и легитимноста на политиките.

Имплементирано од:

Потребно е јавно и транспарентно уредување на изборот на оценувачи, со објавување јавни повици, утврдување објективни критериуми и вклучување на независни и професионално релевантни субјекти (академска заедница, стручни здруженија, независни консултанти). Методологијата за оценување треба да биде јасно пропишана со подзаконски акт донесен по јавна консултација, со објективни индикатори за успех, ефективност и влијание. Пожелно е оценувањата да бидат предмет на надворешна ревизија или мониторинг од трети страни.

Имплементирано од:

Закон за територијалната организација на единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија

Службен весник бр. 55/2004, 12/2005, 98/2008, 106/2008, 149/2014

Законот за територијална организација на единиците на локалната самоуправа претставува основен правен акт кој ја уредува територијалната поставеност на општините и другите форми на месна самоуправа во Република Северна Македонија. Овој закон има суштинско значење за ефективното функционирање на локалната самоуправа, еднаквиот пристап до јавни услуги, просторниот и економскиот развој, како и за заштитата на правата на заедниците во рамки на општините.

Иако Законот утврдува основни одредби за воспоставување, спојување, делење и именување на општини, како и за статусот на населените места, истиот во значителен дел остава отворени прашања кои се од суштинско значење за правната сигурност, отчетноста и транспарентноста на процесите поврзани со територијалната организација. Недостатокот на детални процедури и критериуми, прекумерната политичка моќ во процесите на менување на границите и статусите на општините, како и слабата регулација на месната самоуправа, отвораат потенцијални ризици за партизација, клиентелизам, непредвидливост и дискреционо управување со територијалната структура.

Заклучок

По извршената анализа на Законот за територијална организација на единиците на локалната самоуправа во Република Северна Македонија, подзаконските и општите акти кои произлегуваат од истиот, како и поврзаните закони, се најде на недостатоци кои може да продуцираат ризици од корупција. Недостатоците детектирани во Законот можат да се категоризираат како:

- Нејасни и недоволно прецизни законски одредби, особено при дефинирање на критериуми, термини и надлежности;
- Недефинирани рокови за постапување или за реализација на надлежности од органите;
- Широка дискреција на министерот или Владата, без јасни ограничувања или механизми на контрола;
- Недоволна транспарентност и непостоење на јасни процедури за консултации со граѓаните или вклучување на јавноста;

Имплементирано од:

- Можности за политичка злоупотреба, вклучително и партизација на територијалната организација и создавање услови за „гери мандеринг“.

Во продолжение се презентирани конкретните ризици и соодветни препораки за нивно намалување, со цел унапредување на транспарентноста, отчетноста и функционалноста на територијалната поставеност на локалната самоуправа.

Образложение на ризиците

Член 2

„Основање на нова општина (спојување, поделба и менување на границите) и менување на името и на седиштето на општината може да се изврши со измена и дополнување на овој закон, по претходно консултирање на граѓаните од подрачјето на општините на кое се однесува спојувањето, поделбата или менувањето, на начин утврден со закон.“

Процедурата за создавање или менување општини е регулирана преку измени на самиот закон, што го прави процесот високо политички (т.е. гласање во Собранието) наместо технички или стручен (урбанистички, демографски, економски). Законот упатува на „начин утврден со закон“, но не содржи доволно детали за тоа како се организираат консултациите (дали преку референдум или и друг начин на консултација), колку тие се обврзувачки (терминологијата упатува на консултативен референдум, кој не е задолжителен), кој одлучува и кој го спроведува референдумот, како се решаваат прашања доколку има различни резултати на референдумот во двете општини кои треба да се спојат, како се заштитуваат правата на малцинствата, итн.

Тука мора да се има предвид дека донесувањето на законот за измена на територијалната организација е во рацете на пратениците, кои често се подложни на партиски или економски интереси, без притоа да постојат јасни критериуми за оценка на потребата за реорганизирање на ЕЛС, иако за секоја измена на законот е неопходно да биде направена проценка на влијание на регулативата. Ова отвора простор за партизација на границите (gerrymandering) за добивање изборна предност на локално ниво, фаворизирање на „своите“ во одредени општини, креирање на „општини по мерка“ за одредени интереси (инвеститори, локални елити), итн.

Имплементирано од:

Потребно е да се прецизира процедурата за основање на нова општина, спојување, поделба или менување на границите и името на општината, со јасно утврдени технички, стручни и правни критериуми кои ќе служат како основа за покренување на постапката (на пр. број на жители, оддалеченост од административното седиште, економска и инфраструктурна одржливост, етнички состав итн.). Законот треба да предвиди на кој начин ќе се спроведува консултацијата со граѓаните, дали тоа подразбира задолжителен локален референдум, каква е правната сила на резултатот и што се случува во случаи на спротивставени резултати во засегнатите општини.

Член 4

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

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

Имајќи предвид дека катастарските општини се менуваат со одлука на Владата, по предлог на Агенцијата за катастар, технички менувањето на границите на општините може да се направи и без законски измени. Ваквите промени секако би биле многу помали, но воедно и доволни како би се обезбедило преместување на определена индустрија, бизнис, резиденција, викендичка и сл., лоцирана на границата меѓу две општини од едната во другата заради разни интереси (пр. ако знаат дека една од двете општини нема моќ да наплаќа даноци).

Потребно е да се воспостави јасна правна и институционална заштита од индиректно менување на општинските граници преку измени на катастарските општини, кои се прават со одлука на Владата. Иако измените на катастарот се формално технички, тие може да доведат до реално преместување на имоти, стопански капацитети или население од една во друга општина, со што се создава ризик од злоупотреби заради даночни, урбанистички или политички интереси.

Затоа, се препорачува во Законот да се вметне одредба со која ќе се забрани менување на катастарските општини ако тоа води до промена на територијата на општините, без спроведување на процедурата утврдена за измена на општински

Имплементирано од:

граници. Дополнително, секое усогласување на катастарските и општинските граници треба да биде транспарентно, да се заснова на стручна анализа и да биде предмет на јавна консултација со засегнатите општини и граѓани, со соодветна контрола од страна на Собранието или друг независен орган.

Член 6

„(1) Населени места се градовите и селата.

(2) Град, во смисла на овој закон, е населено место кое има повеќе од 3.000 жители; има развиена структура на дејности, а над 51% од вработените се вон примарните дејности; има изградена урбана физиономија со зони за домување, стопанство, рекреација и јавно зеленило, плоштад, изграден систем на улици и комунални служби и претставува функционално средиште на населените места во опкружувањето.

(3) Село, во смисла на овој закон, е населено место со еднофункционално значење во кое преовладува една дејност, а атарот е со аграрна физиономија и функција.

(4) Населените места се утврдуваат со овој закон.“

Став 2 е исклучително нејасен бидејќи содржи термини кои не се јасно дефинирани, ниту пак органи кои имаат обврска да ги утврдат параметрите (пр. дали се земаат предвид само официјалните податоци од пописот?). Исто така, ако се има предвид одредбата од став 4, не е јасно дали условите од ставот 2 се однесуваат на евентуална промена на Законот. Став 3 исто така содржи нејасни термини (еднофункционално значење) кои придонесуваат кон непредвидлива примена, а со тоа и злоупотреба на одредбите.

Во секој случај, имајќи ги предвид овие дефиниции, како и претходно анализираните ризици во поглед на донесување на урбанистички планови, може да се јави различна практика на општините, дел за „олеснување“ на урбанизацијата, а други за да ја „искомплицираат“, што може да зависи од локалната политика, економските интереси, но и од потенцијални коруптивни ризици и судир на интерес. Ова е особено изразен ризик во општините близу до развиените градови каде може да се јави миграција и голем број од населението во селото да работи во градот, па така населеното место веќе да не е од еднофункционално значење со доминантно земјоделска и аграрна структура. Во таа смисла, заради корупција, општината може да фаворизира трансформирање на селото во град, или да го попречува истото.

Имплементирано од:

Поради тоа, потребно е да се прецизираат критериумите и надлежните органи за класификација на населените места како градови или села, особено во поглед на ставот (2), да се утврди дали условите се кумулативни или алтернативни, да се прецизира што се подразбира под термини како „развиена структура на дејности“, „урбана физиономија“, „еднофункционално значење“, како и кој и врз основа на кои податоци ги утврдува тие карактеристики (на пр. дали се користат официјални статистички податоци или експертски анализи).

Дополнително, треба да се предвиди стандардизирана методологија за ревизија на статусот на населени места, со цел да се избегне произволност и различна пракса кај општините. Ова е особено важно за спречување на урбанистички манипулации, како фаворизирање или попречување на промената на статусот од село во град (или обратно) во зависност од локални, политички или економски интереси. Секоја трансформација треба да биде заснована на јасни и објективни критериуми, со вклученост на јавноста и независна стручна проценка.

Член 8

„(1) Секое населено место има име.

(2) На подрачјето на една општина, две или повеќе населени места, по правило, не можат да имаат исто име.“

Ставот 2 речиси и целосно да го дерогира ставот 1, бидејќи не упатува на тоа кој е исклучокот ниту кои се последиците од именување на две населени места со исто име во иста општина. Не е голем ризик, но во отсуство на јасни последици може да биде злоупотребено.

Потребно е да се прецизира значењето на изразот „по правило“ во ставот (2) со јасна дефиниција на исклучоците, условите под кои може да се дозволи исто име на две населени места во иста општина, како и постапката и надлежниот орган за донесување таква одлука. Дополнително, да се утврдат јасни последици или ограничувања во случај на преклопување на имиња, особено во контекст на административна, поштенска, катастарска или даночна идентификација. Ова би придонело за правна сигурност, избегнување на можни административни злоупотреби, и појаснување на примената во практика.

Член 13

„Во Република Македонија месната самоуправа територијално може да се организира во облици на месна самоуправа за подрачје во општина, определено со закон, на начин и постапка утврдени со статутот на општината.“

Член 14

„(1) Општината установува и води евиденција за облиците на месната самоуправа што се основани на нејзиното подрачје, согласно со закон и статут.

(2) Општината е должна да достави извод од евиденцијата на облиците на месната самоуправа, по нивното основање, до министерството надлежно за локалната самоуправа.

(3) Министерот надлежен за локалната самоуправа го пропишува образецот и начинот на водење на евиденцијата од ставот 2 на овој член.“

Има исклучително малку одредби што се однесуваат на начинот на основање, функционирање, работење и одлучување на месната самоуправа, што во пракса може да придонесе до непредвидливост, па дури и нефункционалност на месната самоуправа.

Имајќи го ова предвид, потребно е да се дополни законската рамка со подетални одредби за основањето, внатрешната организација, надлежностите, финансирањето и начинот на донесување одлуки во рамки на месната самоуправа. Во моментот, законската регулација е минимална и главно го пренесува уредувањето на ниво на општински статут, што доведува до нееднаква и често нефункционална практика меѓу општините. Потребно е да се утврдат минимални унифицирани стандарди и постапки (на пример: јавна иницијатива за основање, услови за легитимност на месни заедници, транспарентност на избор на тела, консултативни механизми со општината), со цел да се овозможи реална и ефективна децентрализација и граѓанско учество на локално ниво. Ова би придонело за јакнење на локалната демократија, довербата во институциите и отпорноста кон клиентелизам и локални злоупотреби.

Имплементирано од:

ЗАКОН ЗА ГРАДОТ СКОПЈЕ

Службен В. на Р.М. бр: 55/2004; 158/2011.

Законот за Градот Скопје претставува основен правен акт кој ја уредува територијалната организација, надлежностите, органите и начинот на функционирање на Скопје како посебна единица на локалната самоуправа. Иако законот формално воспоставува рамка за поделба на надлежности меѓу Градот Скопје и општините во неговиот состав, како и со централната власт, при анализа на неговите одредби можат да се идентификуваат сериозни ризици кои отвораат простор за правна несигурност, неефикасност, клиентелизам и корупција.

Во тој контекст, анализата ги детектираше следните најчести категории на ризици:

- Нејасни и недоволно прецизни законски одредби, како и отсуство на јасни критериуми за поделба на надлежности или начини на соработка.
- Широка дискреција и отсуство на јасни ограничувања, процедури и механизми за контрола над одлуките.
- Недефинирани рокови и постапки за спроведување на обврски, или отсуство на јасни процедури за вклучување на засегнатите страни.
- Потенцијални конфликти на надлежности помеѓу Градот и општините во неговиот состав.
- Недоволна транспарентност и отчетност поради недостиг на одредби за јавна достапност на одлуките, извештаите и постапките кои ги спроведува Градот.
- Можности за политичко влијание и фаворизирање преку нејасни критериуми за именување и разрешување, распоредување на средства и пренос на надлежности.

Овие ризици укажуваат на потребата од ревизија и подобрување на одредени делови од законот, со цел зајакнување на правната сигурност, намалување на можностите за злоупотреба и обезбедување ефикасна, отчетна и транспарентна локална самоуправа на ниво на главен град.

Имплементирано од:

Образложение на ризиците

Член 8

Со овој член се уредуваат границите на градот Скопје, односно на општините кои се наоѓаат во градот. Притоа, Законот точно ги утврдува границите на општините со утврдување на нивните граници согласно географски одредници, како улици, реки, ридови итн. Ваквиот начин на уредување е различен од начинот на предвидување на границите на општините согласно Законот за територијалната организација на единиците на локалната самоуправа каде границите на општините се утврдуваат согласно границите на катастарските општини. Имајќи го предвид различниот начин на уредување на територијата на општините, постои одреден ризик од корупција и различна примена на одредбите во практика, поради што потребно е да се уедначи начинот на кој законите ја уредуваат оваа материја.

а) Надлежности на градот Скопје Член 10

Надлежности, односно работи од јавен интерес од локално значење на градот Скопје се:

1. Планирање и уредување на просторот
 - донесување просторен план на градот Скопје;
 - донесување генерален урбанистички план на градот Скопје;
 - давање мислење за предлогот на деталните урбанистички планови, урбанистички проекти и урбанистички планови за населените места што ги донесуваат општините во градот Скопје;
 - уредување градежно земјиште и
 - утврдување стандарди и давање согласност за поставување времени објекти, мебел и урбана опрема на подрачјето на градот Скопје.
2. Заштита на животната средина и природата
 - заштита, преземање мерки и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата,

б) Надлежности на општините во градот Скопје Член 15

Надлежности, односно работи од јавен интерес од локално значење на општините во градот Скопје се:

1. Планирање и уредување на просторот
 - покренување иницијативи за донесување, измена и дополнување на просторниот план на градот Скопје и генералниот урбанистички план на градот Скопје;
 - давање мислења по нацртите на просторниот план на градот Скопје и генералниот урбанистички план на градот Скопје
 - донесување детални урбанистички планови, урбанистички проекти и урбанистички планови за населените места во општината;
 - спроведување урбанистички планови и проекти и издавање документација за изградба на објекти од локално значење (услови за градба, урбанистичка согласност, одобренија за градење);
 - издавање одобренија за поставување времени објекти, мебел и урбана опрема и

Имплементирано од:

заштита од бучава и нејонизирачкото зрачење на подрачјето на градот Скопје.

3. Локален економски развој

- планирање на локалниот економски развој на градот Скопје;
- утврдување развојни и структурни приоритети на ниво на градот Скопје;
- водење локална економска политика на ниво на градот Скопје;
- утврдување стратегија и давање поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и претприемништвото;
- развој и поттикнување алтернативен и културен туризам и
- подобрување на условите за престој на туристите во градот Скопје и туристичко пропагандно информирање.

4. Комунални дејности

- изградба, користење, заштита и одржување на магистрални и собирни улици и други инфраструктурни објекти;
- категоризација и именување на градски населби, улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти;
- снабдување со вода за пиење од единствениот водоснабдителен систем на градот Скопје;
- одведување и пречистување на отпадните води;
- одведување и испуштање на атмосферските води;
- обработка и испорака на технолошката вода;
- изградба и одржување на јавното осветлување на магистралните и собирните улици на подрачјето на градот Скопје;
- собирање и транспортирање на комуналниот и друг вид на неопасен отпад ;
- одржување на депониите за комунален и друг вид на неопасен отпад;
- уредување и организирање на јавниот градски и приградски превоз на патници;
- одржување на јавната чистота на јавните сообраќајни површини;
- одржување и користење на градските паркови, парк-шумите на подрачјето на

уредување на градежно земјиште во делот на опремување на градежното земјиште со објекти и инсталации од секундарната инфраструктура.

2. Заштита на животната средина и природата

- покренување иницијативи и преземање мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучава и од нејонизирачко зрачење.

3. Локален економски развој

- планирање на локалниот економски развој на општината;
- утврдување развојни и структурни приоритети на општината и
- поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и претприемништвото во општината.

4. Комунални дејности

- изградба, одржување, реконструкција и заштита на сервисни и станбени улици и други инфраструктурни објекти;
- одржување на јавната чистота на сервисните и станбените улици;
- организирање, изнесување и транспортирање на комунален и друг вид на неопасен отпад;
- изградба и одржување на јавно осветлување на станбени и сервисни улици на подрачјето на општината;
- одржување на гробовите и гробиштата и давање погребални услуги на општинските гробишта утврдени со урбанистички план;
- изградба, одржување и користење на јавни паркиралишта од значење за општината утврдени со урбанистички план;
- одржување и користење на зеленилото на сервисните и станбените улици;
- отстранување на нерегистрираните моторни и други возила од јавните површини;
- одржување и користење на јавните пазари;
- дезинфекција и дератизација и
- изградба и одржување на јавни санитарни јазли.

Имплементирано од:

градот Скопје, водните и спортско-рекреативни зони, утврдени со генералниот урбанистички план и други заштитени подрачја во согласност со закон;

- одржување на зеленилото на магистралните и собирните улици;
- изградба, одржување и користење на јавни паркиралишта од значење за градот Скопје, утврдени со урбанистички план;
- поставување, замена, отстранување и одржување на сообраќајните знаци и заштитната опрема на локалните патишта и улици;
- утврдување услови и режим на сообраќајот на подрачјето на градот Скопје;
- одржување на гробовите, гробиштата, крематориумите и давање погребални услуги на градските гробишта, утврдени со урбанистички план;
- снабдување со природен гас и топлинска енергија;
- изградување, водење, одржување и користење на единствен географски информационален систем на градот Скопје;
- регулација, одржување и користење на речните корита во урбанизираните делови;
- дезинсекција на подрачјето на градот Скопје;
- изградба, користење и одржување на пазари на големо и пазари за продажба на моторни возила на подрачјето на градот Скопје;
- ерадикација на животните скитници;
- определување места за закоп на мртви животни и нивно одржување и
- украсување на градот Скопје.

5. Култура

- институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти од значење за градот Скопје;
- негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности;
- организирање културни манифестации; поттикнување на разновидни специфични форми на творештво и
- одбележување на настани и личности од значење за градот Скопје;

5. Култура

- институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти од значење за општината;
- негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности;
- организирање културни манифестации, поттикнување на разновидни специфични форми на творештво и
- одбележување на настани и личности од значење за општината.

6. Образование

- основање, финансирање и учество во управувањето со основните училишта на нејзиното подрачје, во согласност со закон;
- именување директори на основните училишта, во согласност со закон и
- превоз и исхрана на учениците во училиштата од нејзина надлежност, во согласност со закон.

7. Социјална и детска заштита

- сопственост, управување, основање, финансирање и одржување на јавните установи за деца - детски градинки, во согласност со закон и
- преземање мерки од областа на социјалната заштита во согласност со закон.

8. Здравствена заштита

- преземање мерки за заштита на здравјето на работниците и заштита при работа;
- здравствено воспитување;
- унапредување на здравјето;
- превентивни активности;
- здравствен надзор над животната средина и над заразните болести и
- помош на пациенти со специјални потреби.

9. Заштита и спасување

- заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања и елементарни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив.

10. Надзор

- надзор над вршењето на работите од надлежност на општината.

Имплементирано од:

6. Образование

- основање, финансирање и учество со свои претставници во органите на управувањето на јавните средни училишта на подрачјето на градот Скопје, во согласност со закон;
- именување директори на јавните средни училишта и на ученичките домови, во согласност со закон и
- организирање превоз, исхрана и сместување на ученици во ученичките домови, во согласност со закон.

7. Спорт

- обезбедување услови за развој на квалитетен спорт во градот Скопје;
- организирање, поттикнување и помагање спортски манифестации и приредби од значење за градот Скопје и
- изградба и одржување на спортски објекти од значење за градот Скопје.

8. Социјална и детска заштита

- остварување на социјална грижа за инвалидни лица, деца без родители и родителска грижа, деца со воспитно-социјални проблеми, деца со посебни потреби, деца од еднородителски семејства, деца на улица, лица изложени на социјален ризик, лица засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол, подигање на свеста на населението, домување на лица со социјален ризик;
- сопственост, управување, основање, финансирање и одржување на јавните установи - домови за стари лица, во согласност со закон;
- сопственост, управување, основање, финансирање и одржување на јавните установи - детски одморалишта, во согласност со закон и
- учество со свои претставници во органите на управување во јавните установи за деца
- детски градинки, на подрачјето на градот Скопје, во согласност со закон.

9. Здравствена заштита

- учество во управувањето со мрежата на јавните здравствени установи и објектите

Плановите и проектите од ставот 1 точка 1 алинеја 3 на овој член општината ги донесува по претходно добиено позитивно мислење од градот Скопје и согласност од органот на државната управа надлежен за работите на уредување на просторот.

Работите од ставот 1 точка 1 алинеја 5 на овој член се вршат во согласност со утврдени стандарди, а по претходно добиена согласност од градот Скопје.

Работите од ставот 1 точка 4 алинеја 3 на овој член се вршат во согласност со градот Скопје.

Работите од ставот 1 точка 9 на овој член се вршат во соработка со градот Скопје.

за примарна здравствена заштита од значење за градот Скопје;
- преземање мерки за заштита на здравјето на работниците и заштита при работа;
- здравствено воспитување; унапредување на здравјето; превентивни активности;
- здравствен надзор над животната средина и над заразните болести и
- помош на пациенти со специјални потреби

10. Заштита и спасување

- координација на активностите за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, елементарни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив.

11. Противпожарна заштита
противпожарна заштита на подрачјето на градот Скопје.

12. Надзор

- надзор над вршењето на работите од надлежност на градот Скопје.

Мислењето од ставот 1 точка 1 алинеја 3 на овој член, градот Скопје го дава најдоцна во рок од 30 дена од денот на поднесувањето на предлогот на планот, а доколку во овој рок истото не се даде, ќе се смета дека е дадено позитивно мислење.

Надлежноста од ставот 1 точка 4 алинеја 15 на овој член се врши во согласност со органот на државната управа надлежен за работите од сообраќајот.

Органите на градот Скопје можат да вршат и други работи определени со закон.

Постојат повеќе надлежности, особено во поглед на урбанистичкото и просторното планирање, инфраструктура и комунални дејности се споделени и фрагментирани меѓу градот и општините. Ова може да биде ризик од корупција од повеќе аспекти, како што се проблемите околу утврдување на одговорноста, конфузијата кај граѓаните за надлежностите што резултира со зголемена потреба да бидат во директен контакт со службениците, потоа позитивен или негативен судир на надлежности, прикривање на нерегуларности во работата, како и комплицирање на следењето на финансиското работење и трошењето на јавните пари. Иако членовите 12 и 17 од Законот се повикуваат на начелото на супсидијарност и

Имплементирано од:

дозволува вршење на работите од јавен интерес кои не се изречно предвидени во надлежност на друг орган, сепак во отсуство на прецизно разграничување на дел од овие надлежности, овие одредби не се доволен механизам за решавање на евентуална појава на корупција и злоупотреба на овие одредби во пракса.

Поради ова, потребно е да се појаснат надлежностите на градот Скопје наспроти општините во градот Скопје, да се воведат механизми и предвидливи правила за решавање на евентуални позитивни или негативни судири на надлежности, како и да се зајакне меѓусебната координација за планирање и спроведување на соодветните политики и извршување на овие надлежности. Од друга страна, потребно е да се зајакнат механизмите за надворешен надзор и контрола, како и целокупно следење на состојбите со прибирање на податоци што би овозможilo навремено детектирање на евентуалните ризици во пракса.

Покрај ова, во членот 10, став 1, точка 12, алинеја 2 е наведено дека согласноста која Градот ја дава за деталните урбанистички планови се дава во рок од 30 дена, а доколку истата не е дадена во овој рок, се смета дека станува збор за премолчено одобрување. Овој механизам за пасивно одобрување, иако има добра намера да спречи евентуално блокирање на процесите поради неодобрување, сепак отвара голем простор за злоупотреба, особено доколку се имаат предвид претходно презентирани проблеми во поглед на недоставувањето на согласност и податоци согласно Законот за урбанистичко планирање.

Оттука, сметаме дека е потребно да се отстранат целосно ваквите одредби за пасивно одобрување на плановите со премолчување и да се предвиди изречна обврска за јавно објавување и образложување на мислењата за согласност, одлуките и останатите акти и документи поврзани со урбанистичкото планирање и комуналните дејности. Прашањето со недоставување на согласноста треба да биде решено на поинаков начин, како што е предвидување на дисциплинска и прекршочна одговорност за недоставување на позитивно или негативно мислење во предвидениот рок.

Член 22

„Градот Скопје и општините во градот Скопје се финансираат од сопствени извори на приходи, приходи од даноци, приходи од Буџетот на Република Македонија и буџетите на фондовите, приходи од задолжување во согласност со закон и од други приходи утврдени со закон.“

Имплементирано од:

Оваа одредба не е усогласена со членот 3 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, кој гласи „Извори на финансирање на општината се: сопствени извори на приходи, дотации на средства од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите и задолжувањето“. Покрај очигледните проблеми и ризици од појава на двојна пракса, а со тоа и корупција, поради различното уредување на финансирањето со два закони, не може да не се забележи дека Законот за градот Скопје предвидува и повеќе извори на финансирање, односно дозволува „други приходи утврдени со закон“.

Имајќи предвид дека станува збор за финансиското работење кое по самата природа носи зголемен ризик од појава на корупција и судир на интерес, потребно е да биде направено итно усогласување на членот 22 со членот 3 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Член 23

„Заради обезбедување рамноправни услови за функционирање на општините во градот Скопје и задоволување на заедничките потреби на граѓаните во градот Скопје се формира Заеднички фонд на градот Скопје и на општините во градот Скопје (во натамошниот текст: Заеднички фонд).

Заедничкиот фонд се формира од средствата од персоналниот данок на доход, комуналната такса за фирма и комуналната такса за користење на улиците со патнички, товарни и приклучни возила и други средства, во согласност со закон.

Градот Скопје и општините во градот Скопје приходите од Заедничкиот фонд ги остваруваат согласно со методологијата за распределба на средствата од Заедничкиот фонд.

Методологијата од ставот 3 на овој член ја донесува министерот за финансии.“

Во поглед на овој член постојат два ризика од корупција поврзани со нецелосното регулирање на начинот на формирање и користење на средствата од фондот, како и со начинот на уредување на распределбата на средствата. Така, во ставот 2, каде се набројани средствата од кои се формира заедничкиот фонд е наведено дека покрај овие, може да се формира и од „други средства, во согласност со закон“. Имајќи предвид дека токму овој Закон е специјалниот закон кој воопшто го предвидува ваквиот фонд, истиот не треба да остава отворен простор за

Имплементирано од:

прибирање и користење на средства од непредвидени извори во Заедничкиот фонд.

Оттука, неопходно е законот таксативно да ги предвиди сите извори на средства кои можат да се влеваат во овој фонд, во спротивно може да се развие непредвидена практика на прибирање и користење на овие средства.

Овој проблем е уште повеќе акцентиран доколку се земе предвид дека методологијата за распределба на средствата од Заедничкиот фонд ја уредува министерот за финансии, без обврска за консултации или транспарентност во постапката, како и без посебна обврска за редовно ревидирање на методологијата. Иако уредувањето на овие прашања со посебен акт наместо со закон, дозволува голема флексибилност, во пракса законите кои ги регулираат овие прашања се менувани почесто отколку самата методологија, што е уште еден фактор што ја доведува во прашање практичноста и ефикасноста на моменталното законско решение. Сите овие предизвици, заедно со големата дискрециона моќ на министерот во уредувањето на овие прашања претставува сериозен ризик од корупција во поглед на креирање на фаворизирачки и нефер политики за прибирање и користење на средства.

Во таа насока, сметаме дека Законот мора да постави јасна рамка за донесување, следење и ревидирање на методологијата, со предвидување на детални критериуми за транспарентност, инклузивност, јавно известување и надворешен надзор.

Член 24

„Сопствени извори на приходи на градот Скопје и општините во градот Скопје се:

- локални даноци (данок на имот, данок на промет на недвижности, данок на наследство и подарок, други локални даноци утврдени со закон);
- локалните такси (комунални такси, административни такси и други локални такси утврдени со закон);
- локалните надоместоци (надомест за уредување на градежно земјиште, надомест од комунална дејност, надомест за просторни урбанистички планови, други локални надоместоци утврдени со закон);
- приходите од сопственост (приходи од закупнина на имот; приходи од камати; приходи од продажба на имот);

Имплементирано од:

-
- приходи од самопридонес;
 - приходи од казни утврдени со закон;
 - приходи од донации и
 - други приходи утврдени со закон.“

Членот 24 ги уредува изворите на финансирање на градот Скопје и притоа е речиси идентичен на членот 4 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Во таа смисла, истите забелешки можат да се истакнат и во поглед на овој член, а тоа е нецелосното регулирање на изворите на финансирање и повикувањето на други давачки, надоместоци, даноци и приходи согласно закон. Имајќи предвид дека двата закони кои ја регулираат оваа материја се повикуваат апстрактно на законски одредби, постои голем ризик за појава на различна практика. Ваквата нецелосна одредба, односно отворена норма овозможува широк простор за дискреционо толкување од страна на градските власти, без јасни правила за воведување, пресметување и користење на овие други приходи. Со тоа се создава ризик од неправилна наплата, селективен третман на субјекти, или злоупотреба на приходи преку непредвидливи или скриени механизми. Дополнително, во отсуство на обврска за детално и јавно објавување на приходната структура, се ограничува можноста за ефективен надзор од страна на јавноста, медиумите и надлежните институции, бидејќи се остава простор одредбата да биде инструментализирана за легитимирање на средства добиени од сомнителни донатори, јавни набавки или комунални трансакции.

Вака поставените одредби водат до реален ризик од корупција во пракса, па затоа се препорачува членот 24 да се доуреди со таксативно набројување или упатување на јасни закони кои ќе ги регулираат овие „други“ категории. Воедно, потребно е да се воведат обврска за редовно објавување на деталната структура на приходите без да постои можност за категоризирање под „друго“.

Член 26

Приходот остварен по основ на најниската даночна стапка за данокот на имот, данокот на наследство и подарок и данокот на промет на недвижности, утврдена со закон, се распределува во сооднос 50% за градот Скопје и 50% за соодветната општина во градот Скопје.

Имплементирано од:

Ризикот кој се јавува во поглед на овој член е недостигот на јасна одредба која ќе дефинира кој субјект ја прави пресметката, дали градот Скопје, или пак секоја општина посебно својот дел, а посебно Градот. Ова во пракса може да доведе до различна и невоедначена примена.

Член 27 и член 28

Овие два члена го уредуваат правото на градот Скопје и општините во рамки на градот да утврдат повисока стапка на данокот на имот, односно данокот на промет на недвижности, но само до максимум 0,05%, односно 1%, над најниската стапка што е утврдена со посебен закон. Во двата члена постои јасно раздвојување на фискалните надлежности, па така, ако зголемувањето го одредил градот Скопје, тој ги задржува тие дополнителни приходи, а доколку тоа го направила општината, таа ги задржува прибраните средства, што значи дека две посебни зголемувања можат да коегзистираат. Она што останува нејасно во овој поглед е дали градот и општината можат истовремено да го зголемат данокот и дали тие зголемувања се кумулативни или ексклузивни. Текстот не го појаснува ова директно, па се остава простор за различно толкување, според кое секој субјект може да ја зголеми стапката само доколку другиот не го сторил тоа, или пак дека и градот и општините во рамки на градот може да наплатуваат одделно зголемување до законски предвидениот максимум.

Со цел да се отстранат правните и практични нејаснотии во однос на овластувањата на градот Скопје и на општините во негова рамка за зголемување на стапката на данокот на имот, се препорачува прецизирање на членот 27 во насока на јасно утврдување дали зголемувањето на стапката од страна на градот и од страна на општините може да биде кумулативно (т.е. да се додадат), или пак секоја од страните може да ја зголеми стапката до максимум 0,05%, односно 1% над законскиот минимум. Во таа насока, препорачано би било да е направи и утврдување на максимален вкупен праг на зголемување на данокот на имот на територијата на градот Скопје, да се предвиди обврска за усогласување и координација меѓу градот и општините пред донесување на одлуки за зголемување на стапките, како и зголемување на транспарентноста и отчетноста на локалните власти во овие процеси. Ваквото прецизирање ќе придонесе за правна сигурност, намалување на ризикот од двојно оданочување, и ќе спречи потенцијално дискреционо или некоординирано зголемување на фискалниот товар врз граѓаните и правните субјекти.

Имплементирано од:

Член 31

„Распоредувањето на приходите на градот Скопје и општините во градот Скопје од други даноци пропишани со закон, се утврдува со посебните закони.“

Ваквата формулација на овој член овозможува дискреционо интерпретирање, различна и непредвидлива пракса на постапување и целосна непрегледност над финансирањето и распределбата на средствата од другите даноци. Ова е особено акцентирани ако се земе предвид ризикот од корупција поради нецелосно регулирање на изворите на финансирање и повикување на други даноци и давачки, а уште повеќе ако наведените посебни закони не се доследни, не се ажурирани или премолчено се игнорираат. Ова отвара простор за неформални договори, политички пазарења и внатрешни влијанија, при што распределбата на приходите може да не се темели на реални фискални потреби, туку на политичка поврзаност или моментална корист.

Поради ова, членот 31, во својата сегашна форма, претставува недоволно јасна правна норма која создава ризик од дискреционо толкување и политички влијанија при распределбата на даночни приходи меѓу градот Скопје и општините. Затоа, наместо повикување на „посебни закони“, Законот за градот Скопје треба да содржи основни принципи, критериуми или друг референтен механизам за распределбата на средствата од други даноци и такси, со цел да се обезбеди транспарентност, правна сигурност и еднаков третман на сите општини. Во спротивно, постои реална опасност од неформални договори и селективна распределба на средства, што претставува системски корупциски ризик.

Член 37

„Комуналната такса за користење и одржување на јавното осветлување се утврдува и прибира во согласност со закон“. Овој член е целосно неусогласен со Законот за комуналните такси, каде во членот 20, тарифен број 10, став 2 е наведено дека „уплатата на средствата од став 1 на овој тарифен број (н.з.: користење и одржување на јавно осветлување) за општините на градот Скопје на чие подрачје е извршена наплатата и градот Скопје се врши според надлежноста за одржување на јавното осветлување во определен процентуален сооднос утврден со Законот за градот Скопје“. Видно, постои кружно референцирање на двата закони меѓусебно, без притоа да бидат дадени јасни критериуми за тоа како се врши распределбата на овие средства. Доколку се има предвид дека се детектирани ризици во поглед на преклопувањето на надлежностите, непостоењето на јасни

Имплементирано од:

критериуми и неусогласеност на законите кои ја уредуваат оваа материја придонесува за голема непредвидливост, но и отворен простор за злоупотреба на прибирањето и распределбата на средствата.

Поради ова, неопходно е во Законот за градот Скопје да се воведат јасни правила и критериуми за тоа како се врши прибирањето и распределбата на средствата од комуналните такси меѓу градот Скопје и општините во градот.

Член 45

„Приходите остварени од донации на градот Скопје се приход на градот Скопје.

Приходите остварени од донации на општините во градот Скопје се приход на општината.

Со приходите од донации градот Скопје и општините во градот Скопје самостојно располагаат.“

Согласно ставот 3 од овој член, не постојат никакви ограничувања, упатувања или стандарди за трошењето на средствата стекнати преку донации, што остава простор за злоупотреба или распределување на средствата од донации базирано на корупција или судир на интерес. Поради ова е особено важно да се воспостават јасни правила за користење на донациите, јавна објава на договорите за донација и соодветен надзор над реализацијата на договорите и користењето на средствата од донациите од страна на релевантните институции.

Член 48

„Работите на утврдување и наплата на локалните даноци на градот Скопје и општините во градот Скопје ги врши даночната администрација на градот Скопје.

Работите на утврдување и наплата на таксите и надоместоците кои се приходи на градот Скопје ги врши даночната администрација на градот Скопје.

Работите на утврдување и наплата на таксите и надоместоците кои се приходи на градот Скопје и општините во градот Скопје ги врши даночната администрација на градот Скопје.

Работите на утврдување и наплата на таксите и надоместоците кои се приходи на општините во градот Скопје ги врши даночната администрација на општината.

Работите од ставот 4 на овој член општините во градот Скопје можат да му ги доверат на градот Скопје.

Даноците, таксите и надоместоците кои се наплатени од даночната администрација на градот Скопје, а се приход на општините во градот Скопје се распределуваат месечно“.

Согласно ставот 5 од овој член, општинската администрација може да го препушти вршењето на овие должности на администрацијата на градот Скопје, меѓутоа Законот не предвидува под кои услови и на кој начин може да се направи ваквото доверување на оваа надлежност. Оттука, може да се појави различна практика, како на одбивање на преземање на овие надлежности во случаи кога општината оправдано бара градот да го преземе истото, така и може да настане оптоварување на градската администрација со преземање на оваа обврска иако не постојат оправдани причини општината да го довери вршењето на овие надлежности на градот Скопје. Поради ова, препорачано е доколку се утврдат точни услови под кои може да се направи вакво доверување на обврските, како и да има предвидена јасна и транспарентна постапка за истото.

Член 49

„Градот Скопје доставува до општините во градот Скопје квартални извештаи за наплатата и распределувањето на приходите.“

Иако градот Скопје доставува квартални извештаи до општините, не постои обврска тие да бидат јавно објавени, па оттука граѓаните, граѓанските организации и медиумите немаат увид во наплатата и распределбата на овие приходи, што ја намалува можноста за контрола и укажување на злоупотреби, а со тоа и ги зголемува ризиците од корупција и злоупотреба на овие средства.

Поради ова, потребно е да се воведат законска обврска за јавно објавување на сите финансиски извештаи на веб-страниците на градот и општините.

Членови 52, 53, 54 и 55

Овие членови ја регулираат меѓусебната координација на градот и општините, прашањата за кои треба да соработуваат, како и го уредува основањето, функционирањето и надлежностите на Координативното тело. Сепак, во ниту еден од овие членови не се предвидени посебни одредби кои се однесуваат на јавност, транспарентност и отчетност на процесите за меѓусебна помош и координација. Иако овие процеси не се одлучувачки, сепак имаат големо влијание врз секојдневното функционирање на општините и градот, поради што е неопходно да се воведат законски гаранции за почитување на начелата на јавност, транспарентност и отчетност во работата на координативното тело.

Имплементирано од:



„Заедници со интегритет“ е проект во Северна Македонија, финансиран од владите на Швајцарија и Шведска и спроведен од НДИ“

Закон за меѓуопштинска соработка

Службен весник бр. 79/2009; 241/2024

Законот за меѓуопштинска соработка („Службен весник на РСМ“ бр. 79/2009, 51/2011, 13/2013, 163/2013, 199/2014 и 30/2019) го регулира начинот, формите и постапките преку кои општините можат да воспостават соработка меѓу себе заради поефикасно и поквалитетно извршување на своите надлежности. Законската рамка овозможува формирање различни облици на соработка – административни тела, јавни претпријатија, јавни установи и други заеднички форми – како и договорно здружување на средства и заедничко управување со ресурси. Дополнително, законот предвидува можност за финансиска поддршка од страна на Владата на Република Северна Македонија за заеднички проекти од поширок јавен интерес.

Со оглед на значењето на меѓуопштинската соработка за унапредување на јавните услуги, регионалниот развој и рационализацијата на локалната администрација, потребно е таа да се гради врз принципите на транспарентност, законитост, отчетност и еднаквост. Сепак, досегашната имплементација на законот покажува дека во пракса постојат бројни правни и институционални празнини кои оставаат простор за произвол, неформални договори и потенцијални злоупотреби.

Овој документ содржи анализа на конкретни одредби од Законот од перспектива на можни ризици од корупција, прекумерна дискреција, судир на интереси и недоволна транспарентност, како и препораки за нивно адресирање. Целта на анализата е да се поттикне унапредување на законската рамка преку внесување на прецизни процедури, јасни критериуми и механизми за контрола, во согласност со начелата на добро управување и превенција од корупција. Анализата е изработена врз основа на систематско читање на законските одредби, споредбени искуства и досегашни забелешки од пракса.

- Најчестите ризици можат да се групираат во следниве категории:
- Недостиг на јасни дефиниции и стандардизирани критериуми
- Недоволно уредени процедури и нејасни надлежности
- Недостаток на одредби за јавност и транспарентност
- Широка дискрециона моќ на градоначалниците и Владата
- Непостоење на механизми за спречување судир на интереси и одговорност

Имплементирано од:

Образложение на ризиците

Член 5

„(1) Предлог за воспоставување на меѓуопштинска соработка покренуваат градоначалникот на општината или член на советот на општината.

(2) Иницијатива за воспоставување на меѓуопштинска соработка може да покренат најмалку 10% од избирачите на општината.

(3) Предлогот, односно иницијативата од ставовите (1) и (2) на овој член содржи цел на соработката, надлежноста за која се поднесуваат, обликот преку кој ќе се остварува соработката, можните финансиски импликации од соработката, како и други прашања од значење за воспоставување на меѓуопштинската соработка.

(4) Предлогот, односно иницијативата се доставува до советот на општината.

(5) На предлогот кој не е поднесен од градоначалникот на општината, односно на иницијативата, мислење дава градоначалникот на општината.“

Во поглед на членот 5, ставот 3 и ставот 5 содржат регулаторни ризици од корупција кои се однесуваат на недоволно уредени прашања и прецизна постапка. Така согласно ставот 3, не е јасно дали предлогот, односно иницијативата мора да ги содржи сите овие елементи и што би се случило во пракса доколку е поднесен предлог или иницијатива во кои недостигаат одредени информации кои се предвидени со ставот 3. Ова е особено проблематично доколку се има предвид дека ставот исто така предвидува предлогот, односно иницијативата да содржат и информации за други прашања од значење за соработката. Во таа смисла, не е јасно кој одлучува кои други прашања и информации треба да бидат опфатени, па така, заедно со отсуството на одредби кои се однесуваат на последиците од недостиг на дел или сите од овие информации, се остава голем простор за арбитрарно отфрлање или прифаќање на ваквите предлози и иницијативи, што само по себе е ризик од појава на корупција или судир на интереси.

Дополнително, ставот 5 предвидува градоначалникот да даде мислење на предлогот, односно иницијативата кои не се поднесени од самиот градоначалник, меѓутоа Законот не дава подетални информации за тоа во кој рок градоначалникот е должен да го даде ова мислење, што доколку градоначалникот не даде вакво мислење, како и кои се последиците од негативното мислење на градоначалникот.

Имплементирано од:

Оттука, се јавува потреба за прецизирање и доуредување на оваа одредба со јасно упатување на процесни правила, јавност на предлогот, иницијативата и мислењето на градоначалникот, како и последици од непридржување до овие правила.

Член 7

„(1) Советот на општината или општините до кои е доставен предлогот за воспоставување на меѓуопштинска соработка од членот 6 став (3) на овој закон одлучува за воспоставување на предложената соработка најдоцна во рок од 90 дена од денот на доставувањето на предлогот за воспоставување на меѓуопштинска соработка.

(2) По предлогот за воспоставување на меѓуопштинска соработка од членот 6 став (3) на овој закон мислење дава градоначалникот на општината до која е доставен предлогот.“

Согласно ставот 2 од членот 7 градоначалникот на општината до која е доставен предлогот за воспоставување на соработка е должен да даде мислење пред за тоа да одлучува советот на општината, меѓутоа, иако се дадени рокови за постапувањето на општината која го прифатила предлогот, а потоа и на другата општина на која истиот се однесува, не се прецизирани рокови согласно кои градоначалникот е должен да го даде ова мислење. Така, ваквите одредби овозможуваат голема моќ кај градоначалниците да ги блокираат сите предлози и иницијативи кои не се доставени од нивна страна, па во отсуство на какви било процесни правила и гарантни механизми ова претставува ризик од корупција и судир на интерес.

Поради ова, потребно е да бидат соодветно разработени процесните правила за одлучување, со предвидени рокови за секој од субјектите, како и предвидени последици за непридржување до вака поставените одредби. Ова е особено битно доколку иницијативата или предлогот се однесуваат на остварување соработка помеѓу повеќе општини.

Член 8

„(1) Советите на општините, кои го прифатиле предлогот, односно иницијативата за воспоставување меѓуопштинска соработка, формираат заедничка комисија за подготовка на предлогот на актот за воспоставување на меѓуопштинската

Имплементирано од:

соработка и предлозите на актите со кои се основаат или формираат облиците преку кои ќе се остварува меѓуопштинската соработка.

(2) Заедничката комисија од ставот (1) на овој член предлозите на актите ги подготвува врз основа на претходно направена анализа.

(3) Заедничката комисија од ставот (1) на овој член е составена од еднаков број членови предложени од општините кои воспоставуваат меѓуопштинска соработка.“

Членот 8 од Законот ја регулира постапката за формирање на заедничка комисија од страна на советите на општините кои пристапиле кон иницијатива за меѓуопштинска соработка. Иако постои определување дека комисијата треба да биде составена од еднаков број членови од секоја општина, не се предвидени критериуми во однос на квалификациите, стручноста или капацитетите на предложените членови. Дополнително, не се уредени внатрешните правила за работа на комисијата, вклучително и прашања како што се донесување одлуки со консензус или мнозинство, јасна одговорност за изработка на конечен предлог, рокови за изработка и механизми за одговорност во случај на застој или несогласување. Отсуството на вакви елементи остава празнина која отвора можности за нефункционалност, непродуктивни процеси, како и потенцијални корупциски ризици, особено доколку изборот на членови се врши по партиски, а не по стручни критериуми.

Потребно е во законот да се вметне одредба која ќе пропише минимални критериуми за составот на заедничките комисии, притоа водејќи сметка за професионалната релевантност на членовите во однос на областа на соработката. Исто така, се препорачува вклучување на норма што ќе ги уредува правилата за работа на комисијата, вклучително и начин на одлучување, рокови за изработка на предлозите и постапување во случај на застој. Во најмала рака, треба да се предвиди упатување на правилник кој советите ќе треба да го донесат при основање на комисијата, со цел да се обезбеди транспарентност, ефикасност и одговорност во подготовката на актите за меѓуопштинска соработка.

Член 10

„(1) Две или повеќе општини можат да формираат повремени или постојани заеднички работни тела и комисии за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот на општината или на советот на општината.

Имплементирано од:

(2) За формирањето на заедничко работно тело или комисија за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот, одлучува градоначалникот, односно за прашања од надлежност на советот на општината одлучува советот на општината.

(3) Заедничките работни тела и комисиите разгледуваат прашања и иницираат донесување на одлуки од страна на органите на општините кои се од заеднички интерес во извршувањето на надлежностите на општините.

(4) Заеднички работни тела и комисији се формираат и за размена на искуства и остварување стручна соработка на општинските администрации во вршењето на надлежностите на општините“.

Член 11

„Заедничко административно тело можат да формираат две или повеќе општини, во согласност со Законот за локалната самоуправа, а за извршување на одделни надлежности на општините утврдени со закон.“

Член 12

„1) Меѓусебните права и обврски на општините коишто формирале заедничко административно тело се уредуваат со договор.

(2) Договорот од ставот (1) на овој член го склучуваат градоначалниците на општините коишто формирале заедничко административно тело.

(3) Со договорот од ставот (1) на овој член особено се утврдуваат и следниве прашања:

- определување на поединечните и заедничките потреби во извршувањето на одделните надлежности на општините,

- изборот на раководителот на заедничкото административно тело од страна на градоначалниците на општините кои го формирале, врз основа на јавен конкурс,

- начинот на систематизирање на работните места на заедничкото административно тело и

- одговорноста на раководителот на заедничкото административно тело пред градоначалниците на општините кои го формирале.“

Имплементирано од:

Иако од одредбите е очигледно дека е очекувано ваквата соработка да има финансиски последици што изискуваат вметнување на финансиски елементи во договорот, нема јасни обврски за транспарентност, критериуми за проценка на трошоци/бенефити, или вклучување на независни проценки. Тоа придонесува потенцијални зделки да се склучуваат без соодветна економска оправданост или пак под влијание на нелегитимни фактори.

Исто така, се среќава кружно референцирање на законите, па така додека Законот за меѓуопштинска соработка во членот 11 се повикува на формирање на телото согласно Законот за локалната самоуправа, во член 14, став 2 од Законот за локалната самоуправа е наведено дека „заради остварување на заедничките 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“.

Ова придонесува кон конфузија за тоа кој закон е применлив, поради што е неопходно да биде направено усогласување, како и да бидат соодветно вметнати одредби кои ќе ја регулираат работата на заедничките тела, како не би било истото оставено на целосна дискреција на општината, вклучително и во поглед на финансиските последици.

Член 16

„Учеството на општините во финансирањето на заедничкото административно тело се врши пропорционално на видот и обемот на работите од надлежност на секоја општина, доколку општините поинаку не се договорат.“

Иако овој член го регулира финансирањето на заедничкото административно тело, сепак одредбата во голема мера упатува на дискреција на градоначалниците, или на советите на општините за регулирање на финансиските обврски, без никакви минимални стандарди за јавност и отчетност во уредувањето на овие прашања. Формулацијата дека финансирањето се врши „пропорционално на видот и обемот на работите доколку општините поинаку не се договорат“, без утврдени критериуми, минимални стандарди за транспарентност и обврска за образложување на финансиските обврски, отвора ризик од нетранспарентни договори, фаворизирање на одредени општини и злоупотреба на јавни средства. Дополнително, отсуството

Имплементирано од:

на механизми за надворешен надзор или задолжителна објава на финансиските аранжмани го отежнува следењето на трошењето и го зголемува ризикот од коруптивни договори или политичко влијание.

Потребно е да се дополни членот со обврска сите договори за финансирање на заедничките административни тела да бидат јавно достапни, со јасна методологија за утврдување на учеството на секоја општина, образложение за евентуални отстапувања од принципот на пропорционалност и задолжителна согласност од советите на општините. Дополнително, да се воведе надворешна ревизија или известување до Министерството за локална самоуправа за склучените финансиски договори.

Член 18

„(1) Заедничко јавно претпријатие се основа за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење.

(2) Заедничкото јавно претпријатие се основа во постапка утврдена со закон.

(3) Заедничкото јавно претпријатие се основа со одлука што се донесува од страна на советите на општините во истоветен текст, со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот на секоја општина, основач на заедничкото јавно претпријатие.

(4) За заедничкото јавно претпријатие, градоначалниците на општините склучуваат и потпишуваат договор со кој ги уредуваат меѓусебните права и обврски.

(5) Со одлуката за основање на заедничко јавно претпријатие особено се утврдува:

- дејноста,
- фирмата и седиштето,
- износот на средствата за основање и начинот на нивното обезбедување,
- организацијата на заедничкото јавно претпријатие,
- начинот на спроведување на одлуките на органите на заедничкото јавно претпријатие,
- одговорноста на заедничкото јавно претпријатие за обврските во правниот промет со трети лица,

Имплементирано од:

- рокот за донесување на статутот и именувањето на органите на заедничкото јавно претпријатие,
- именувањето на лице кое ќе ги води работите на претпријатието до неговото конституирање,
- бројот, составот и начинот на избор на членовите на управниот одбор,
- начинот на избор на директорот на заедничкото јавно претпријатие и
- составот и начинот на избор на надзорниот одбор.“

Иако членот 18 овозможува основање на заеднички јавни претпријатија меѓу општините заради вршење дејности од јавен интерес, тој не предвидува никакви минимални стандарди во поглед на транспарентноста и отчетноста на постапките поврзани со управувањето со овие правни субјекти. Имено, отсуствуваат правила и критериуми за начинот на вработување во заедничките јавни претпријатија, како и за именувањето на членовите на управниот и надзорниот одбор, и на директорот. Ова создава сериозен ризик од клиентелизам, непотизам и политички влијанија, особено поради тоа што одлуките и договорите се склучуваат од страна на градоначалниците и советите, без обврска за јавна постапка, консултации или проверливи критериуми за квалитет и интегритет на назначените лица.

Поради тоа, потребно е да се дополни членот со упатување кон примената на принципите на транспарентност, јавна конкуренција и интегритет во постапките за именување и вработување во заедничките јавни претпријатија. Да се предвиди обврска за јавен оглас и мерит-систем при избор на директор и членови на управни тела, како и да се вклучи одредба за редовно јавно објавување на информации поврзани со управувањето, финансиското работење и донесените одлуки. Исто така, може да се предвиди обврска за примена на законските одредби што се однесуваат на управувањето со јавни претпријатија на централно ниво, сразмерно на локалниот контекст.

Член 21

„Лицето кое ќе ги води работите до конституирање на заедничкото јавно претпријатие се именува по предлог на советот на општината, основач во чие седиште ќе биде седиштето на заедничкото јавно претпријатие.“

Имплементирано од:

Одредбата не содржи детали во врска со начинот на избор на ова лице, ниту пак пропишува критериуми за стручност, интегритет или транспарентност на процесот. Ова создава ризик од произволно и нетранспарентно назначување, без каква било јавна процедура или одговорност. Дополнително, не е предвидено временско ограничување на мандатот на ова лице, што создава можност овој „привремен“ статус да трае подолго од оправданото, особено ако конституирањето на претпријатието се пролонгира. Одредбата не пропишува ниту кои се правата, обврските и границите на овластувањата на ова лице, што отвора простор за потенцијални злоупотреби или пречекорување на надлежностите.

Потребно е да се дополни членот со прецизирање на критериуми за именување на лицето кое привремено ќе ги води работите, вклучително и професионални квалификации и проверка на интегритет. Да се предвиди временско ограничување за неговото делување (на пр., максимум 90 дена), како и обврска за навремено конституирање на претпријатието. Дополнително, потребно е јасно да се утврдат овластувањата и ограничувањата на ова лице, и да се предвиди обврска за редовно известување до општините-основачи за преземените дејства и одлуки во транзицискиот период.

Член 24

„(1) Заедничка јавна установа се основа за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење во областа на образованието, културата, социјалната заштита, детската заштита и во други дејности определени со закон.

(2) Заедничката јавна установа се основа во постапка утврдена со закон.

(3) За основање на заедничка јавна установа, градоначалниците на општините склучуваат и потпишуваат договор со кој ги уредуваат меѓусебните права и обврски.“

Иако основањето се врши по претходно донесена одлука од советите на општините, сепак градоначалниците имаат огромна дискреција самостојно да ги договараат меѓусебните права и обврски, бидејќи договорот со кој се уредуваат меѓусебните права и обврски на општините го склучуваат исклучиво градоначалниците, без јасна одредба дали тој договор мора да произлегува од одлуката на советите или да биде дополнително одобрен од советите. Ова создава ризик од заобиколување на надлежностите на советите, нетранспарентност во

Имплементирано од:

утврдување на обврските на општините, и потенцијално носење на значајни одлуки без вклученост на избраните претставници на граѓаните.

Затоа, потребно е да се дополни членот со одредба која ќе утврди дека договорот за основање на заедничката јавна установа мора претходно да биде одобрен од страна на советите на општините во истоветен текст, или пак да се наведе дека договорот произлегува од донесената одлука на советите. Дополнително, треба да се воведат обврска за објавување на склучениот договор и придружната документација на интернет-страниците на општините, со цел да се обезбеди транспарентност и јавна контрола. Овие измени ќе придонесат кон зајакнување на отчетноста на градоначалниците и намалување на ризиците од самоволие и нетранспарентни меѓуопштински договори.

Член 26

„Со одлуката за основање на заедничка јавна установа се утврдува особено:

- називот на основачите,
- името и седиштето на установата,
- дејноста на установата,
- средствата кои основачите ги обезбедиле за основање и почеток со работа на установата и начинот на обезбедувањето на средствата,
- трајните извори, начинот и условите за стекнување средства за работа на установата,
- правата и обврските на основачот во поглед на вршењето на дејноста, односно вршењето на работите на установата,
- меѓусебните права и обврски на установата и основачите,
- времето за кое установата се основа,
- правата, должностите и одговорностите на установата во правниот промет,
- одговорноста на основачите за долговите на установата,
- лицето кое ќе ги врши работите на претставување и застапување на установата и неговите овластувања во правниот промет,
- организацијата на установата,

Имплементирано од:

-
- именувањето на членовите на органот на управување,
 - рокот за донесување на статутот и за именување на директор,
 - начинот на располагање со вишокот на приходите над расходите и начинот на покривање на кусокот средства за работа на установата,
 - лицето кое ќе ги врши работите до конституирањето на установата,
 - бројот, составот и начинот на избор на членовите на органот на управување,
 - начинот на избор на директорот и
 - составот и начинот на избор на органот за надзор.“

Член 27

„Лицето кое ќе ги води работите до конституирање на установата се именува по предлог на советот на општината, основач во чие седиште ќе биде седиштето на заедничката јавна установа, доколку основачите поинаку не одлучат.“

Законските одредби во член 26 и член 27 создаваат сериозни ризици од нетранспарентност и злоупотреба на дискрециони овластувања во постапката за основање и раководење со заеднички јавни установи. Имено, иако со самата одлука за основање се уредуваат бројни клучни аспекти на функционирањето на установата, меѓу кои и составот и изборот на управувачките и надзорните тела, не постои обврска за јавен, транспарентен и конкурентен избор на лицата кои ќе ги пополнат овие позиции. Дополнително, во член 27 е предвидено дека лицето кое ќе ги врши работите до конституирањето на установата се именува по предлог на советот на општината каде ќе биде седиштето, но не се уредува постапката за тоа како се дава тој предлог, кои се критериумите, ниту пак се утврдени јасни должности, рок на мандатот или одговорности на ова лице.

Таквиот регулаторен вакуум создава ризик од клиентелизам, партиски вработувања, или именување на неподобни кадри, со што се поткопува јавниот интерес и се загрозува ефективностa и легитимноста на заедничките установи.

Затоа се препорачува:

- Да се дополни законската рамка со одредба што ќе предвиди задолжителна транспарентна и јавна постапка за именување на

Имплементирано од:

членовите на органот на управување и надзорниот орган на заедничката јавна установа, при што ќе се утврдат основните критериуми за стручност, непристрасност и интегритет на кандидатите.

- Да се утврди обврска за јавно објавување на огласите за избор на овие членови, како и на резултатите од изборот, со образложение на донесените одлуки.
- Да се прецизираат задачите, мандатот и ограничувањата на лицето кое привремено ќе ги води работите до конституирањето на установата, вклучително и со одредба дека тоа лице не може автоматски да стане директор или член на органите на управување по конституирањето, освен ако не е избрано по јавна постапка.
- Да се предвиди обврска за општините да објават на своите веб-страници и во службените гласила составот и овластувањата на сите тела на управување, вклучително и на привремените раководни лица.

Член 29

„(1) За вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини се склучува договор.

(2) Договорот од ставот (1) на овој член го склучуваат градоначалниците на општините по претходно донесени одлуки од страна на советите на општините.

(3) Со договорот од ставот (1) на овој член се утврдува:

- општината која ги врши работите од надлежност на општината или општините за кои се вршат работите,
- видот на работите,
- видот и висината на надоместокот за вршењето на работите,
- времетраењето на вршењето на работите,
- условите и постапките за престанок на договорот и
- други прашања.“

Иако оваа одредба формално предвидува одредено ниво на демократска легитимност преку учество на советите, сепак остава широко поле за дискреционо постапување на градоначалниците. Законот не предвидува јасни и обврзувачки критериуми кои би ја ограничиле нивната слобода во договарањето, ниту

Имплементирано од:

обезбедува механизми за отчетност, транспарентност и надзор над спроведувањето на таквите договори.

Дополнително, се остава целосна слобода градоначалниците да го утврдат надоместокот, условите и траењето на договорот, без законски дефинирани минимални стандарди или процедури (на пример, дали треба да се направи проценка на трошоците, јавна консултација, објава на договорот, ревизија и слично). Таквата ситуација носи ризик од корупција, фаворизирање, несразмерна распределба на средства, или пренесување надлежности на начин што не одговара на интересите на граѓаните од засегнатите општини.

Потребно е да се воведат минимални законски стандарди и да се предвиди обврска договорот да содржи образложение за изборот на општината што ги презема работите, методологија за пресметување на надоместокот и проценка на влијанието врз буџетите и граѓаните.

Потоа, битно е да се зајакне транспарентноста и да се вметне обврска договорите за меѓуопштинска соработка да бидат јавно објавени на веб-страниците на сите засегнати општини, со објаснување на причините, очекуваните ефекти и финансиските импликации. Во таа насока е потребно да се зајакне и надзорот од страна на советите преку законска обврска за редовно информирање на советите за спроведувањето на договорот, како и нивна можност за ревизија или повлекување на согласноста во случаи на прекршување или неисполнување.

Член 30

„(1) Општините можат да здружуваат финансиски, материјални и други средства за реализација на заеднички проекти во вршењето на своите надлежности, во согласност со овој и друг закон.

(2) За здружување на финансиски, материјални и други средства се склучува договор.

(3) Договорот од ставот (2) на овој член го склучуваат градоначалниците на општините кои здружуваат финансиски, материјални и други средства по претходно донесени одлуки на советите на општините.

(4) Договорот од ставот (2) на овој член содржи особено:

- општините кои здружуваат средства и ресурси,
- видот и висината на средствата коишто се здружуваат,

Имплементирано од:

-
- намената на средствата коишто се здружуваат,
 - начинот на располагање и управување со средствата,
 - начинот на распределба на придобивките и ризикот,
 - условите и постапката за престанок на договорот и
 - други прашања.“

Проблематично е што не се прецизира кои „други закони“ се однесуваат на постапката на здружување, ниту кои надлежности на општините се сметаат за соодветни за ваков вид на договор. Со тоа се создава ризик од различно толкување и можност за прикривање на трансфери на средства под формален договор за „здружување“, без реална поврзаност со законски надлежности. Исто така, нема никакви одредби кои би обезбедиле транспарентност и отчетност за склучените договори, управувањето со средствата, или за тоа кој е одговорен за надзор и контрола на спроведувањето. Ваквата одредба предизвикува ризици од:

1. нецелосно или неточно информирање на советите при носење на одлука, што може да доведе до нефункционални или дури штетни договори;
2. префрлање на средства без реална потреба или јавен интерес, со што може да се фаворизираат определени субјекти;
3. недостаток на надзор и санкции во случај на ненаменско користење или самоволно управување со заедничките ресурси.

Поради тоа, потребно е да се изврши прецизирање на применливите закони со цел да се наведе јасна упатувачка одредба за кои други закони се однесуваат на постапката на здружување, како би се избегнале нејаснотии и потенцијални правни празнини. Исто така, препорачливо би било доколку се направи ограничување според надлежностите, па така може да се утврди листа на надлежности (или критериуми) во рамките на кои може да се склучуваат договори за здружување, со што би се ограничила можноста за користење на оваа одредба надвор од нејзината вистинска намена.

Потребно е да се предвиди обврска за објавување на склучените договори, како и периодично објавување на извештаи за користење и ефекти од здружените средства. Во таа насока, може да се вклучи одредба за обврска на градоначалниците да поднесат извештај до советите за спроведувањето на договорите, најмалку еднаш годишно, со можност советите да побараат ревизија или преиспитување.

Имплементирано од:

Превенцијата од злоупотреби е повеќе од потребна, па така е неопходно да се воведат санкции или дисциплински последици за ненаменско користење на здружените средства, како и механизми за вклучување на Државниот инспекторат за локална самоуправа при спроведување надзор на овие договори.

Член 32

„(1) Владата на Република Северна Македонија може финансиски да ја поттикнува и да ја поддржува меѓуопштинската соработка на две или повеќе општини во областите коишто се од пошироко значење и интерес за вршењето на дејностите во тие области.

(2) Владата на Република Северна Македонија на предлог на Министерството за локална самоуправа со акт ги определува дејностите од пошироко значење и интерес за коишто ќе може да издвојува финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинска соработка.

(3) Владата на Република Северна Македонија може финансиски да ја поттикнува и да ја поддржува меѓуопштинската соработка на општините според следниве основни критериуми:

- административен и финансиски капацитет на општините за вршење на законски утврдените надлежности,
- очекуваните придобивки од меѓуопштинската соработка,
- бројот на општините кои учествуваат во меѓуопштинската соработка и
- претходно обезбедени средства од други извори.

(4) Поблиските критериуми за поттикнување и поддржување на меѓуопштинската соработка со акт ги утврдува Владата на Република Северна Македонија, на предлог на Министерството за локална самоуправа.

(5) Средствата за поттикнување и поддржување на меѓуопштинската соработка може да се планираат во Буџетот на Република Северна Македонија во претходната за наредната година.“

Имено, иако на прв поглед се предвидени критериуми според кои Владата треба да го врши изборот, нивната нејасност остава широко поле за субјективна интерпретација и дискреција. Одредбата не разјаснува како се приоритизираат

Имплементирано од:

критериумите – дали предност имаат општините со поголем административен и финансиски капацитет, со аргумент дека полесно ќе реализираат проект, или пак оние со понизок капацитет, со аргумент дека им е неопходна поддршка. Исто така, не е утврдено како се вреднува бројот на вклучени општини, дали тоа автоматски значи поголем приоритет, или се остава простор ова да биде релативизирано во зависност од другите критериуми. Слично, обезбедувањето средства од други извори е наведен како критериум, но не е јасно дали тоа е задолжителен услов, критериум со посебна тежина, или само додадена вредност.

Со ваква формулација, во пракса се создава ризик Владата селективно да поддржува општини според политички или други недозволиви мотиви, без можност јавноста да го провери, предвиди или оспори процесот на избор. Недостатокот на транспарентен и предвидлив механизам за оценка и рангирање на проектите ја доведува во прашање еднаквоста во пристап до државна поддршка и отвара сериозен простор за коруптивни влијанија.

Препораките во поглед на овој член се во насока на утврдување јасни критериуми и приоритетни групи, па така потребно е да се утврди дали предност ќе имаат општини со понизок капацитет (како мерка на солидарност и поддршка), или со повисок капацитет (како гаранција за имплементација), или да се воспостави комбиниран пристап според тип на дејност заради која е здружувањето, географската застапеност итн. Во таа насока потребно е да се воспостави транспарентен систем за бодување на секој од критериумите (административен капацитет, број на општини, обезбедени средства и очекувани придобивки) и да се објавува ранг-листа со образложение за секое рангирање.

Исто така, потребно е да се предвиди задолжителна објава на одлуките на Владата со детално образложение за изборот, како и објавување на сите поддржани и одбиени апликации со образложение, како и независен надзор и жалбена постапка. ВО насока на зајакнување на контролата, препорачливо би било доколку Владата е обврзана да поднесува годишен извештај до Собранието за доделената финансиска поддршка, спроведените проекти и постигнатите резултати.

Член 34

„(1) Комисијата за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка ја сочинуваат двајца претставници од Министерството за локална самоуправа и по еден претставник од Министерството за транспорт, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за образование и наука,

Имплементирано од:

Министерството за социјална политика, демографија и млади, Министерството за култура и туризам, Министерството за финансии и Дирекцијата за заштита и спасување.

(2) Во Комисијата по еден претставник определува и секој од советите за развој на планските региони и Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија.

(3) Претседател на Комисијата е еден од претставниците од Министерството за локална самоуправа.

(4) Начинот на работа на Комисијата се уредува со деловник.“

Формулацијата на членот 34 од Законот за меѓуопштинска соработка, со која се уредува составот и функционирањето на Комисијата за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка, отвора неколку прашања кои имаат значителни импликации врз интегритетот, транспарентноста и ефикасноста на ова тело. Иако се наведени институциите од кои треба да доаѓаат членовите, не се предвидени никакви критериуми за личните квалификации, експертиза или искуство на членовите на Комисијата. Дополнително, не постои отворена или конкурентна постапка за именување, ниту обврска за објавување на податоци за избраните лица и нивната стручност.

Ова создава ризик од формално пополнување на местата со партиски или нестручни кадри, без гаранција дека Комисијата ќе располага со капацитет да врши објективна проценка, следење и препорачување на мерки во процесот на меѓуопштинска соработка. Дополнителен ризик произлегува и од фактот што деловникот за работа на Комисијата се донесува без законска рамка што би ја насочувала неговата содржина, што остава простор за внатрешна неформалност или непродуктивна работа.

Поради тоа, потребно е да се вклучи одредба со која се утврдуваат квалификации и искуство (на пример: високо образование во релевантна област, најмалку 5 години работно искуство во јавна администрација, локална самоуправа или регионален развој), како и да се воведат обврски за јавен повик или најмалку транспарентна интерна процедура со образложени избори за претставници, како и обврска за објавување на составот и биографиите на членовите. Покрај ова, потребно е и да се предвидат обврски на Комисијата да подготвува и објавува годишен извештај за својата работа и за состојбите со меѓуопштинската соработка, вклучително и анализи за подобрување на практиките. Конечно, потребно е да се

Имплементирано од:

направи ограничување на мандатот и спречување на конфликт на интереси со тоа што ќе се утврди временски мандат за членовите и ќе се воведат правила за изземање во случај на потенцијален судир на интереси со општини или проекти што ги разгледува Комисијата.

Член 35

„Меѓуопштинската соработка се финансира од:

- буџетите на општините,
- донации и спонзорства од физички и правни лица и
- други извори на приходи утврдени со закон.“

Употребата на општ поим како што е „други извори на приходи утврдени со закон“ без прецизирање кои конкретно закони или кои типови извори се опфатени, го отвора патот за вметнување на средства од нетранспарентни или неадекватно регулирани фондови, вклучително и средства од ентитети што би можеле да имаат интерес да влијаат на локалните политики. Со тоа, се создава ризик од клиентелизам, конфликт на интереси и перење пари, особено доколку не постојат засебни механизми за надзор и контрола на изворите и начинот на трошење.

Потребно е да се конкретизира третата алинеја со поставување на појаснувања и ограничувања (на пр. други извори на приходи утврдени со закон, кои вклучуваат средства од конкретни државни фондови, грантови или легитимно одобрени јавни програми, со јасна намена и механизам на контрола).

Исто така, потребно е да се предвиди дека општините не смеат да прифаќаат средства од приватни субјекти кои се директни корисници на услуги од заедничките структури, ниту од субјекти што имаат деловни интереси со овие тела., како и обврска сите извори на приходи за финансирање на меѓуопштинската соработка да бидат јавно објавени (на веб-страниците на општините и/или во посебен извештај), заедно со износите и намената.

Член 36

„(1) Евиденција за меѓуопштинската соработка води Министерството за локална самоуправа.“

(2) Општините коишто воспоставиле меѓуопштинска соработка се должни да го известат Министерството за локална самоуправа и да ги достават актите за воспоставената соработка во рок од 30 дена од денот на воспоставената соработка.

(3) Министерот за локална самоуправа ја пропишува содржината на образецот на евиденцијата од ставот (1) на овој член и начинот на нејзиното водење.“

Не е предвидена последица што ако министерството не е известно и не се доставени актите, што предизвикува ризик општините свесно да избегнат да го информираат Министерството, со што би ја избегнале и административната и политичката контрола, особено ако соработката е контроверзна или финансиски нетранспарентна.

Во таа смисла потребно е да се предвиди дека непочитувањето на рокот за известување на Министерството ќе се смета за повреда на законски обврски од страна на општините, при што би можело да се активира надзор од страна на Инспекторатот за локална самоуправа, или да се услови пристапот до државни средства за меѓуопштинска соработка (член 32) со претходна регистрација на соработката. Исто така, потребно е да се предвиди обврска Министерството да води јавно достапна електронска евиденција (регистар) на сите форми на меѓуопштинска соработка, а секое тело да има евиденциски број како услов за правна важност. Потоа, потребно е да се утврди рок (на пр. 15 дена од приемот) во кој Министерството е должно да ги внесе доставените акти во евиденцијата и да ги објави на својата веб-страница, како и да се предвиди обврска за известување и повторно доставување на документи доколку има промени во актите, а не само при првично воспоставување на соработка.

Член 38

„(1) За следење и координирање на меѓуопштинската соработка меѓу две или повеќе општини може да се формира координативно тело.

(2) Координативното тело може да се формира со актот со кој се воспоставува меѓуопштинската соработка или со одлуки на советите на општините во периодот на остварување на соработката.

(3) Со актот, односно одлуките од ставот (2) на овој член се утврдува:

- целта за која се формира,

Имплементирано од:

-
- делокругот,
 - составот и бројот на членовите на координативното тело,
 - времето за кое се формира координативното тело и
 - други прашања од значење за остварување на воспоставената меѓуопштинска соработка.“

Последната алинеја („други прашања од значење“) отвора можност преку одлука на советите на општините или преку актот за основање, да се уредуваат прашања поврзани со надоместоците, патните трошоци, надоместоци по седници или други бенефиции за членовите на координативното тело. Бидејќи тоа не е експлицитно уредено во законот, се остава простор за злоупотреби и наградување по партиска или лична линија. Законот не утврдува никакви услови во однос на стручна подготовка, професионален интегритет, интересна независност или јавен повик при избор на членови. На тој начин, составот на телото може да биде политички мотивиран, а не врз основа на релевантни компетенции.

Во ситуација кога координативното тело има увид или влијание врз имплементацијата на меѓуопштинската соработка, па дури и индиректно врз трошењето средства, отсуството на механизми за спречување или управување со судир на интереси претставува системски пропуст.

Поради тоа, потребно е да се вметне одредба која ќе предвиди дека членовите на координативното тело можат да добиваат надомест само под услови утврдени со посебен закон или подзаконски акт, а не произволно со актите за основање. Исто така, може да се предвиди дека членството е по правило волонтерско, освен ако не се одлучи поинаку со уредбата на Владата. Исто така, потребно е да се пропишат минимални услови како што се: стручна подготовка во јавна администрација, локална самоуправа или област релевантна за конкретниот проект, и исклучување на лица кои се во конфликт на интереси или блиски лица на локалната извршна власт.

Потребно е да се предвиди и обврска за јавен повик или номинации од релевантни институции (совети на општини, здруженија на граѓани, регионални тела), наместо директно именување без процедура, како и да се воведат обврска за координативното тело и општините да ја известуваат јавноста и надлежните институции (ДКСК) за секоја потенцијална или реална ситуација на судир на интереси, со обврска за изземање на членови во такви случаи.

Имплементирано од:

Закон за државниот инспекторат за локална самоуправа

Службен весник бр. 158/10, 187/13, 43/14, 64/18, 3/25

Законот за Државниот инспекторат за локална самоуправа ги уредува организацијата, надлежностите, овластувањата и постапките на инспекциски надзор врз единиците на локалната самоуправа. Неговата примарна цел е да обезбеди законитост и уредност во работењето на општините, преку административна контрола и надзор над примената на законските одредби. Иако законот воспоставува институционална рамка за надзор, анализата на неговите одредби открива повеќе потенцијални слабости кои можат да отворат простор за арбитрарност, нефункционалност или ограничена ефективност во практичната примена.

Најчесто идентификуваните категории на ризици се:

- Недоволна правна јасност и предвидливост, особено во дефинирањето на поимите и постапките на инспекциски надзор;
- Широка дискреција на министерот и директорот на Инспекторатот при донесување акти, избор на кадар или водење надзор;
- Недефинирани рокови за постапување, што може да доведе до одолговлекувања или нееднакво постапување;
- Нејасни процедури за иницирање и завршување на надзор, без прецизни критериуми за селекција на субјекти на контрола;
- Слаби механизми за отчетност и надворешна контрола, вклучително и недоволно јасни процедури за поднесување жалби или надзор над самото работење на Инспекторатот.

Овие наоди упатуваат на потреба за натамошно прецизирање и стандардизирање на инспекциските механизми, како и за воспоставување на појасни гаранции против евентуална злоупотреба на овластувањата.

Образложение на ризиците

Член 3

„Одделни изрази употребени во овој закон го имаат следново значење:

1. "Прописи на општината" се статут на општината, програми, планови, одлуки, решенија, заклучоци и други општи акти што ги донесува советот на општината и актите со кои се воспоставува меѓуопштинска соработка, како и конкретните акти што ги донесува градоначалникот на општината за извршување на актите на советот на општината;
2. "Надзор" е надзор над законитоста на прописите на општините кој го врши Инспекторатот во смисла на Законот за локалната самоуправа и по иницијативи на физички и правни лица;
3. "Инспекциски надзор" е надзор над постапката за донесување на прописите на општината, кој Инспекторатот го врши надвор од неговото седиште;
4. "Редовен инспекциски надзор" е инспекциски надзор кој се врши во согласност со годишната програма за работа и месечните планови на Инспекторатот;
5. "Вонреден инспекциски надзор" е ненајавен инспекциски надзор кој се врши врз основа на иницијативи, известувања, предлози и претставки од физички и правни лица, како и во случаи на основано сомнение на Инспекторатот и
6. "Контролен инспекциски надзор" е инспекциски надзор кој Инспекторатот го врши по истекот на рокот утврден во записникот за извршен инспекциски надзор, со кој советот на општината, градоначалникот на општината или овластеното лице се задолжени да отстранат определени неправилности утврдени со инспекцискиот надзор.“

Членот 3 предвидува дефиниции за употребените изрази во законот, кои што не се во согласност со дефинициите кои што се користат во Законот за инспекциски надзор и Законот за локалната самоуправа. Така, Законот за локалната самоуправа во членот 2, прописите ги дефинира како „општи акти со кои советот го уредува вршењето на надлежностите на општината“. Исто така, во членот 3 од Законот за инспекциски надзор, инспекцискиот надзор е дефиниран како „надзор над примената на законите и другите прописи и општи акти во работењето на субјектите на надзор“. Дотолку повеќе, постои несовапаѓање и во поглед на дефинициите за

Имплементирано од:

видовите инспекциски надзор предвидени во членот 69 став 1 и членот 71 став 1 од Законот за инспекциски надзор.

Потребно е усогласување на дефинициите на клучните термини од член 3 со терминологијата и дефинициите предвидени во Законот за инспекциски надзор и Законот за локалната самоуправа. Ова особено се однесува на:

- дефинирањето на поимот „пропис“ во согласност со член 2 од Законот за локалната самоуправа, каде што прописите се дефинираат како општи акти донесени од советот, а не и конкретни акти на градоначалникот;
- дефиницијата на „инспекциски надзор“ да се усогласи со дефиницијата од член 3 од Законот за инспекциски надзор, каде што акцентот е ставен на надзорот над примената на закони и подзаконски акти, а не на процедурата на нивно донесување;
- прецизирање на видовите инспекциски надзор (редовен, вонреден, контролен) во согласност со член 69 и член 71 од Законот за инспекциски надзор, со цел да се избегне правна неусогласеност и конфузија во интерпретацијата и примената на двата закона.

Со вакво усогласување ќе се обезбеди поголема правна јасност, кохерентност на законската рамка и предвидливост во постапувањето на Инспекторатот.

Член 7

„(1) На барање на правни и физички лица Инспекторатот е должен да им обезбеди пристап до информациите кои се однесуваат на работењето на Инспекторатот, како и до други информации за кои тие ќе покажат интерес, освен за оние за кои со закон не е дозволен пристап.

(2) Инспекторатот редовно ја информира јавноста за својата работа.“

Со оглед дека со членот 7 се регулира работата на Државниот инспекторат за локална самоуправа од аспект на транспарентност, јавност и отчетност, потребно е да се прецизира одредбата од ставот 1 на овој член, на начин што ќе се предвиди упатувачка одредба на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, со цел да се овозможи остварување на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер согласно одредбите од овој релевантен пропис.

Во ставот 2 од истиот член пак отсутнуваат одредби за начинот на кој што Државниот инспекторат за локална самоуправа треба да ја информира јавноста за

Имплементирано од:

својата работа. Дотолку повеќе, недостасуваат и одредби што во случај доколку тоа не биде направено од страна на предметниот Инспекторат, во смисла на тоа дека нема одредба во Законот со која што Државниот инспекторат би бил обврзан да ги почитува принципите за транспарентно, јавно и отчетно работење, што претставува основен предуслов за да се овозможи следење на работата на државните институции.

Потребно е да се допрецизира членот 7 со цел да се обезбеди ефективна примена на начелата на транспарентност, јавност и отчетност во работата на Државниот инспекторат за локална самоуправа. Конкретно:

1. Во ставот (1), да се вметне експлицитна упатувачка одредба кон Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, со што ќе се обезбеди усогласеност со постојната регулатива и ќе се зајакне правото на јавноста да пристапува до информации.
2. Во ставот (2), да се прецизира начинот и формите на редовно информирање на јавноста (пр. преку веб-страница, годишни извештаи, јавни соопштенија), како и фреквенцијата и содржината на ваквото информирање.

Дополнително, да се воведат обврска Инспекторатот да обезбеди транспарентност преку редовно објавување на извештаи од спроведени надзори и преземени мерки, со исклучок на информации кои се изземени по закон. Исто така, да се предвиди санкција или надзорна обврска во случај на непочитување на оваа законска обврска.

Член 12

„(1) Со работата на Инспекторатот раководи директор, кој го именува и разрешува Владата на Република Северна Македонија за време од четири години.

(2) Директорот се избира по пат на јавен оглас, објавен во најмалку два дневни весници кои се издаваат на целата територија на Република Северна Македонија од кои еден од весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик.

(3) За директор може да биде именувано лице кое:

- 1) има државјанство на Република Северна Македонија;

- 2) во моментот на именување со правосилна судска пресуда не му е изречена казна затвор или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност;
- 3) има стекнато најмалку 240 кредити според ЕКТС или завршен VII/1 степен;
- 4) има најмалку шест години работно искуство по дипломирањето, во соодветната област;
- 5) поседува еден од следниве меѓународно признати сертификати или уверенија за активно познавање на англиски јазик или сертификат и/или уверение со кој се потврдува познавањето на еден од трите најчесто користење јазици во Европската Унија англиски, француски или германски најмалку ниво B2 (B2):- ТОЕФЕЛ ИБТ најмалку 74 бода,- ИЕЛТС (IELTS) најмалку 6 бода,- ИЛЕЦ (ILEC) (Cambridge English: Legal) најмалку B2 (B2) ниво,- ФЦЕ (FCE) (Cambridge English: First) положен,- БУЛАТС (BULATS) најмалку 60 бода или- АПТИС (APTIS) најмалку ниво B2 (B2) и
- 6) Поседува потврда за активно познавање на компјутерски програми за канцелариско работење.“

Анализирајќи го членот 12 можат да се детектираат повеќе ризици од корупција. Најнапред, во ставот 1 нема одредба во однос на можноста за реизбор на директорот на Државниот инспекторат за локална самоуправа, во поглед на неколку клучни сегменти, односно дали воопшто постои можност за реизбор, дали во случај на евентуален реизбор би имало ограничувања во поглед на протек на определен временски период од претходниот до новиот избор, како и во колку наврати може да се изврши реизбор на директорот. Отсуството на одредби кои што на прецизен начин ќе ги регулираат овие прашања несомнено дека може да доведе до различна практика на постапување како резултат на различното толкување на овие одредби.

Во контекст на претходно, генерална забелешка на членот 12 е комплетно отсуство на одредби кои што ќе ја регулираат постапката по повод избор на директор на Државниот инспекторат за локална самоуправа. Со исклучок на одредбата од ставот 1 каде што е наведено дека директорот го именува и разрешува Владата на РСМ, и одредбата од ставот 2 каде што е предвидена обврска за објавување на јавниот оглас во два дневни весници, други одредби нема.

Во оваа насока, детектирани се ризици од корупција и во ставот 3 каде што се регулирани условите кои што кандидатот треба да ги исполнува за да може да биде

Имплементирано од:

избрано за директор на Државниот инспекторат за локална самоуправа. Најнапред, во точка 2 се предвидува „во моментот на именување со правосилна судска пресуда не му е изречена казна затвор или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност“. Со оваа одредба не е опфатена забраната за вршење професија, дејност или должност како вид на казна согласно Кривичниот законик. Оттука, се поставува прашањето, дали ќе се смета дека кандидатот е подобен, односно дека ги исполнува законските услови доколку во моментот на именување има правосилна судска пресуда со која што му е изречена оваа казна. Исто така, во точка 4 каде што се регулира работното искуство не е прецизно дефинирана областа на која што треба да се однесува истото. Со други зборови, користењето на формулацијата „во соодветната област“ е прешироко поставена што остава простор за различно толкување на одредбата со цел избор на директор од кандидатите кои што имаат работно искуство во помалку релевантна или нерелевантна област, за сметка на останатите.

Потребно е детално допрецизирање на членот 12 за да се минимизираат ризиците од корупција, клиентелизам и партиска злоупотреба при изборот и именувањето на директорот на Државниот инспекторат за локална самоуправа. Најнапред, во ставот (1) да се предвиди дали директорот може да биде реизбран, во колку мандати најмногу (пр. најмногу два мандати), дали е потребен одреден временски период помеѓу два последователни мандати.

Во ставот (2), покрај барањето јавниот оглас да се објави во два весника, да се вметне и одредба за транспарентност на процесот, како што е објавување на огласот на веб-страниците на Владата, Инспекторатот и Министерството за локална самоуправа, како и јавно достапна листа на пријавени кандидати и причините за избор. Исто така потребно е да се воведат одредби за начинот на спроведување на постапката во поглед на тоа кој орган го спроведува изборот, каков е составот и мандатот на евентуална комисија за селекција, како се врши оценување и рангирање на кандидатите.

Во ставот (3) точка 2, да се прошири условот така што ќе се предвиди и забрана за именување на лице против кое со правосилна пресуда е изречена казна забрана за вршење професија, дејност или должност, како посебен вид на санкција согласно со Кривичниот законик, а не само како прекршочна санкција. Во точка 4, да се допрецизира што се подразбира под „соодветна област“ (пр. локална самоуправа, управно право, инспекциски надзор, јавна администрација или сродни области) со цел да се спречи широка и произволна интерпретација во корист на кандидати со несоодветен профил.

Имплементирано од:

Член 15

„(1) Директорот изготвува предлог на годишна програма за работа на инспекторатот и истата ја доставува до Инспекцискиот совет, најдоцна до 31 октомври во тековната година за следната година.

(2) Директорот ја донесува годишната програма за работа на инспекторатот во рок од седум дена од денот на приемот на согласноста од ставот (3) на овој член, односно најдоцна до 10 октомври во тековната година доколку Инспекцискиот совет не ја разгледа и не достави согласност, односно забелешки во рокот предвиден во ставот (3) на овој член.

(3) Врз основа на донесената годишна програма директорот подготвува квартални планови за работа на секој инспектор кои збирно ги доставува на разгледување до Инспекцискиот совет најдоцна две недели пред почетокот на следниот календарски квартал и тоа до 15 декември за првиот квартал од следната година, до 15 март за вториот, до 15 јуни за третиот, односно до 15 септември за четвртиот квартал во тековната година.

(4) Врз кварталите планови за работа за секој инспектор директорот задолжително го внесува бројот на планирани надзори во следните три месеци, како и степенот на сложеност на секој од надзорите.

(5) Врз основа на кварталите планови за секој инспектор директорот подготвува месечен план за работа, кој план содржи и распоред на надзори до датуми и по субјекти на надзор.

(6) Директорот најдоцна две недели од почетокот на тековниот календарски квартал за претходниот до Инспекцискиот совет збирно доставува квартални извештаи за работата на секој инспектор и тоа до 15 јануари за четвртиот квартал од претходната година, до 15 април за првиот квартал, до 15 јули за вториот, односно до 15 октомври за третиот квартал во тековната година.

(7) Директорот најдоцна до 1 март во тековната година до Инспекцискиот совет доставува годишен извештај за работата на инспекторатот за претходната година.“

Генерална забелешка за членот 15 се однесува на микроменаџментот кој што согласно надлежностите предвидени со овој закон му припаѓаат на директорот, во смисла на тоа што освен што ја донесува годишната програма за работа, истиот ги

Имплементирано од:

подготвува и кварталните планови за работа за секој инспектор, а потоа врз основа на кварталните планови подготвува и месечен план за работа кој содржи распоред на надзори по датуми и по субјекти. Оттука, евидентна е концентрација на исклучително важни надлежности во една личност, што уште повеќе се проблематизира доколку се земе предвид дека постапката за избор на директор е недефинирана, како и тоа што изборот го прави Владата на РСМ.

Дополнително, детектирани се ризици од корупција и во останатите одредби. Така, во ставот 1 отсуствуваа одредби за што понатаму откако предлог програмата за работа ќе биде доставена до Инспекцискиот совет, во смисла на тоа дали Советот може да интервенира во програмата, односно дали може да не ја поддржи истата, доколку да, што во тој случај, во кој рок треба да одлучи и сл. Дополнително, во ставот 2 предвидено е дека директорот ја донесува годишната програма за работа во рок од 7 дена по приемот на согласноста од ставот 3, иако е евидентно дека во ставот 3 воопшто не станува збор за одредба која што регулира согласност. Дотолку повеќе, во ставот 3 не станува збор ниту за одредба со која што се регулираат забелешките на Инспекцискиот совет. Во контекст на ставот 2 исто така, може да се забележи дека крајниот рок за предлагање на годишната програма до Инспекцискиот совет е порано утврден од крајниот рок за донесување на програмата од страна на директорот.

Исто така, во ставот 3 отсуствуваат одредби во однос на тоа што откако ќе бидат доставени кварталните планови до Инспекцискиот совет. Истата забелешка се однесува и за ставот 6 во смисла на тоа дека нема одредби што откако ќе бидат доставени кварталните извештаи за работа до Инспекцискиот совет.

Во контекст на сето претходно, и во ставот 7 отсуствуваат одредби за тоа што содржи извештајот за работата кој што се доставува до Инспекцискиот совет и дали станува збор за истиот годишен извештај кој што се доставува до Владата. Дотолку повеќе нема одредби со кои што се регулираат надлежностите на Инспекцискиот совет во поглед на овој извештај.

Членот 15 предизвикува сериозни ризици од централизација на одлучувањето, недоволна контрола и непрецизна регулатива, што го отежнува надзорот врз планирањето и реализацијата на активностите на Инспекторатот. За таа цел, потребно е да се разгледа можноста за делегирање на оперативното планирање (квартални и месечни планови за работа на инспектори) на раководители на одделенија, односно да се предвиди организациска структура во која директорот има надзорна и координациска улога, но не и директна обврска да подготвува индивидуални распоредници.

Имплементирано од:

Неопходно е и дополнување на одредбите за улогата на Инспекцискиот совет каде би се прецизирало дали Инспекцискиот совет дава согласност, мислење или има право на вето врз програмата и плановите, потоа да се уредат роковите во кои Советот треба да постапи по доставените документи, да се предвидат последици доколку Советот не постапи навремено и сл. Исто така, потребно е да се направи усогласување на ставовите бидејќи ставот (2) погрешно се повикува на став (3) како извор на „согласност“, иако истиот се однесува на кварталните планови. Ова треба да се усогласи со логиката и структурата на одредбата. Воедно потребно е прецизирање на улогата на Инспекцискиот совет и обврската за надзор, па така треба да се дополни членот со одредби кои ќе ја утврдат обврската на Советот да разгледа квартални и годишни извештаи, можноста за давање насоки, препораки или барање за корекција на работата, како и последиците доколку Инспекторатот не постапи по препораките.

Исто така, рокот за доставување на предлог-програмата (31 октомври) е нелогично подоцна од крајниот рок за нејзино донесување (10 октомври), што мора да се исправи.

Член 16

„(1) Директорот подготвува полугодишен и годишен извештај за работата на Инспекторатот за претходната година и го доставува до Владата на Република Северна Македонија, најдоцна до 31 март во тековната година.

(2) Извештајот од ставот (1) на овој член особено содржи:

- оцена на состојбите од аспект на законитоста на прописите на советите на општините,
- податоци за бројот на извршените надзори по општини и утврдените повреди,
- податоци за донесените решенија за запирање на примената на прописите на советите на општините и за непочитување на обврските на градоначалниците за спроведување и примена на одредбите на Законот за локалната самоуправа и на овој закон,
- податоци за бројот на поднесените иницијативи пред Уставниот суд на Република Северна Македонија за оцена на уставноста и законитоста на прописите на општината и за решенијата односно одлуките на Уставниот суд по поднесените иницијативи,

Имплементирано од:

- препораки за подобрување на утврдените состојби и
- други податоци од значење за работата на Инспекторатот.

(3) Годишниот извештај се објавува на веб страницата на Министерството за локална самоуправа.“

Во алинеја 2 од ставот 2, недостасуваат информации во однос на преземени дејствија од страна на инспекторот откако ќе бидат констатирани повредите, како и информации во однос на крајниот исход од постапката по повод спроведениот надзор. Исто така, во ставот 3 не е предвиден рок во кој што треба да се објави годишниот извештај, ниту пак има одредба што во случај доколку овие извештаи не бидат објавени. Дотолку повеќе, отсуствуваат и одредби за тоа кој, кога и како го разгледува извештајот, од аспект на одреден вид на контрола врз сработеното.

Најнапред, се препорачува извештаите да содржат не само податоци за бројот на спроведени надзори и утврдените повреди, туку и информации за преземените дејствија од страна на инспекторите по утврдените неправилности, како и податоци за исходот од надзорите. Вклучувањето на вакви информации ќе овозможи реална проценка на ефикасноста на инспекциското работење и степенот на имплементација на мерките од страна на општините.

Понатаму, се препорачува во законот да се вметне конкретен рок за објавување на годишниот извештај на веб-страницата на Министерството за локална самоуправа (на пр. во рок од 15 дена по доставувањето до Владата), со што ќе се спречи одложување или избегнување на оваа обврска. Дополнително, потребно е да се предвидат последици во случај на неисполнување на обврската за објавување, со што ќе се зајакне отчетноста на Инспекторатот.

Исто така, се препорачува во законот да се предвиди обврска за разгледување на извештаите од страна на Инспекцискиот совет или Владата, во утврден рок, со можност да се дадат препораки, мислења или насоки. Воведувањето на ваков механизам ќе овозможи институционален надзор врз работата на Инспекторатот и ќе обезбеди циклус на учење и подобрување на системот на инспекциски надзор врз единиците на локална самоуправа.

На овој начин, годишниот извештај нема да остане само формален документ, туку ќе стане вистински алат за следење, анализа и унапредување на законитоста и одговорноста во работењето на општините.

Имплементирано од:

Член 18

„(1) Инспекторот самостојно ги врши работите од инспекцискиот надзор и презема мерки за кои е овластен со овој закон.

(2) Инспекцискиот надзор се врши во работно време.

(3) За денот, содржината и обемот на инспекцискиот надзор, инспекторот го известува градоначалникот и претседателот на советот на општината во која ќе се врши надзор, најдоцна седум дена пред денот кој е определен за вршење на надзорот.“

Во ставот 3 каде што се регулира потребно е да се прецизира за каков вид на надзор станува збор, односно да се наведе дека се работи за редовен инспекциски надзор. Вака како што е општо дадена формулацијата користејќи „инспекциски надзор“ може да се толкува различно, па под оваа одредба да се подведува и вонредниот инспекциски надзор кој што имајќи ги предвид претходните одредби треба да се реализира без претходна најава.

Во членот 18, став 3 од Законот, кој ја уредува обврската на инспекторот да го известува градоначалникот и претседателот на советот на општината за денот, содржината и обемот на инспекцискиот надзор, се препорачува да се направи прецизирање на одредбата со цел да се спречи нејасно или погрешно толкување. Имено, потребно е јасно да се наведе дека оваа обврска се однесува исклучиво на редовниот инспекциски надзор, со оглед дека вонредниот инспекциски надзор, согласно дефинициите од член 3, треба да се врши ненајавено. Отсуството на ова разграничување остава простор за различни практики на постапување, вклучително и барање на претходна најава и за вонредните надзори, со што се загрозува нивната ефективност и ја намалува веројатноста да се утврдат евентуални неправилности во реално време. Затоа, се препорачува формулацијата „инспекциски надзор“ да се замени со „редовен инспекциски надзор“ или да се воведи посебен став кој ќе го направи ова разграничување експлицитно.

Член 20

„(1) Градоначалникот, претседателот на советот на општината или овластеното лице, во случај на инспекциски надзор над законитоста на прописите на општината, должни се на инспекторот да му овозможат непречено вршење на надзорот, да му ги обезбедат и создадат потребните услови за вршење на надзорот и да му ги стават на увид и располагање потребните прописи, записниците од седниците на

Имплементирано од:

советот на општината, евиденцијата за присуство на седниците на членовите на советот или други исправи што тој ќе ги побара.

(2) Градоначалникот е должен да ги достави на увид и поднесените иницијативи за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на прописи на општината и одлуките на Уставниот суд на Република Северна Македонија, донесени по повод иницијативите на градоначалникот.

(3) При вршењето на инспекцискиот надзор, инспекторот има право да побара копија од прописите и актите верна на оригиналот, заверена од овластено лице на општината.

(4) Доколку општината во која треба да се врши инспекцискиот надзор од објективни причини не може да обезбеди и создаде потребни услови за негово вршење во закажаниот термин, градоначалникот може да побара одлагање на инспекцискиот надзор не подолго од седум дена.

(5) Доколку при вршењето на инспекцискиот надзор градоначалникот, претседателот на советот на општината или овластеното лице, не се во можност да ги стават на увид и располагање бараните прописи, записниците од седниците на советот на општината, евиденцијата за присуство на седниците на членовите на советот на општината или други исправи, инспекторот може да ги задолжи да ги достават во определен рок до Инспекторатот.

(6) Ако градоначалникот, претседателот на советот на општината или овластеното лице не обезбедат услови за вршење инспекциски надзор и по истекот на рокот од ставот (4) на овој член, или не ги достават бараните прописи, записници од седници на советот на општината, евиденцијата за присуство на членовите на советот или други исправи во рокот определен од инспекторот, престанува да тече рокот за донесување решение за запирање на примената на пропис утврден во Законот за локалната самоуправа и тој продолжува да тече од денот на извршениот надзор односно од денот на доставувањето на бараните прописи и записници.

(7) Доколку при вршење на инспекцискиот надзор овластениот инспектор утврди дека е сторена неправилност од ставот (6) на овој член, е должен утврдената неправилност да ја забележи во записникот подготвен во смисла на членот 21 од овој закон.“

Во ставот 3 се предвидува право на инспекторот за време додека го врши надзорот да побара копија од прописите и актите верна на оригиналот, заверена од

Имплементирано од:

овластено лице на општината. Во оваа одредба не е дефинирано кое е овластеното лице од општината кое што може да ги даде овие документи во заверена форма, во кој случај тоа треба да го направи, но и за која намена инспекторот би можел да ги бара овие документи, особено доколку се има предвид дека при вршењето на надзорот, на инспекторот треба да му бидат дадени на располагање сите прописи кои што можат да бидат предмет на надзорот. Оттука може да се забележи дека не постои легитимна цел поради која што би требало да постои ваквата можност за инспекторот, особено доколку се има предвид дека предметната одредба остава простор за злоупотреба со цел блокирање на работата на општината во која што се врши надзорот.

Во ставот 4 предвидена формулацијата „објективни причини“ поради кои што може да се бара одлагање на инспекцискиот надзор е прешироко поставена поради што најразлични ситуации можат да се подведат под оваа формулација, што може да доведе до непотребно и произволно одлагање на надзорот. Дотолку повеќе потребно е да се прецизира и начинот на кој што ќе се пресметува рокот, во смисла на тоа градоначалникот да може да побара одлагање на инспекцискиот надзор не подолго од седум дена, сметано од денот за кога бил закажан првичниот надзор.

Дополнително, постои колизија помеѓу ставот 4 и ставот 5 од причина што и во едната и во другата одредба се регулира практично идентична ситуација на различен начин. Со други зборови, и во двата случаи станува збор за постоење пречки поради кои што нема можност да биде спроведен инспекцискиот надзор. Притоа во ставот 4 се предвидува одлагање на планираниот надзор за определен рок по кој што треба да се спроведе надзорот, додека пак во ставот 5 се предвидува доставување на „документацијата“ до Инспекторатот. Исто така, во ставот 5 потребно е да се изврши прецизирање на начин што ќе биде наведено дека станува збор за вонреден инспекциски надзор и истата одредба може да биде применлива само во тој случај, но и да се прецизира кои се „други исправи“ кои што може да се побара да бидат доставени. Во оваа насока, се користи прилично лабава формулација „може да ги задолжи да ги достават во определен рок до Инспекторатот“, при што нема одредби што во случај доколку тоа не биде направено, имајќи предвид дека основен предуслов за спроведување на инспекциски надзор е токму имање на располагање и увид потребната документација кој што е предмет на надзорот. Дополнително, не е прецизиран ниту рокот во кој што инспекторот би ги задолжил, што остава можност за самиот инспектор да определува пократки или подолги рокови за доставување на документацијата до Инспекторатот.

Имплементирано од:

За крај, во ставот 6 предвидена е упатувачка одредба на рокот предвиден во ставот 2 од член 71 од Законот за локалната самоуправа која што е нејасна и прилично конфузна.

Имајќи го ова предвид, се препорачува оваа одредба да се дополни со појаснување на целта за која се бараат документите и да се ограничи можноста за барање заверки само во случаи каде што тоа е навистина потребно.

Исто така, се препорачува појаснување на оваа формулација на ставот 4 преку наведување на примери или критериуми за тоа што би се сметало за објективна причина, како и прецизирање на рокот за одложување, на пример дека се пресметува од денот кога првично бил закажан надзорот.

Потребно е јасно да се разграничи колизијата на ставовите 4 и 5, односно дека одлагањето на надзор се однесува на редовен надзор, додека пак можноста за доставување документи без спроведен надзор, наведена во ставот 5, треба да се однесува исклучиво на вонреден надзор. За да се избегне конфузија, неопходно е да се прецизираат условите под кои се применува секој од овие ставови, како и да се наведе кои точно „исправи“ може да се побараат и во кој рок тие треба да бидат доставени.

Конечно, ставот 6 да се формулира појасно, со детално објаснување на условите под кои рокот се прекинува и продолжува, како и да се усогласи со релевантните одредби од Законот за локалната самоуправа. Овие измени би придонеле за поефикасна и пофер инспекциска постапка, намалувајќи го ризикот од произволност и злоупотреба.

Член 21

„(1) За извршениот инспекциски надзор, инспекторот составува записник во два примерока.

(2) Записникот го потпишуваат лицата што учествувале во постапката на надзорот.

(3) Кога лицето кое учествувало во постапката на надзорот ќе одбие да го потпише записникот, инспекторот тоа ќе го забележи и ќе ги наведе причините за одбивањето.

(4) Еден примерок од записникот се доставува до општината веднаш по извршениот надзор.“

Имплементирано од:

Во ставот 4 рокот за доставување на примерок од записникот е непрецизно дефиниран, што претставува проблем доколку се има предвид дека е врзан со остварување на правото за изјавување на приговор на записникот. Дотолку повеќе, формулацијата „се доставува до општината...“ може да се разбере како доставување на записник преку пошта или на друг начин, поради што е неопходно да се изврши преформулирање на начин што ќе се наведе дека еден примерок од записникот се предава на општината веднаш по извршениот надзор.

Препорачливо е да се прецизира одредбата со цел да се елиминира правната неизвесност околу рокот и начинот на доставување на записникот. Наместо нејасната формулација „се доставува до општината веднаш по извршениот надзор“, треба експлицитно да се наведе дека примерокот од записникот се предава на лице место, веднаш по завршувањето на надзорот, на овластен претставник на општината. Ова ќе ја обезбеди правната сигурност и ќе овозможи точно пресметување на роковите за евентуално изјавување приговор. Дополнително, може да се разгледа и вклучување на обврска инспекторот да добие потврда за прием од страна на општината, со цел да се обезбеди доказ за навремена и уредна достава. Овие измени ќе ја зајакнат транспарентноста и отчетноста на инспекциската постапка, а воедно ќе спречат можни злоупотреби или недоразбирања околу роковите за понатамошно постапување.

Член 22

„(1) Градоначалникот и претседателот на советот на општината или овластеното лице, имаат право да дадат приговор на записникот од членот 21 став (1) од овој закон, во рок од осум дена од денот на неговиот прием.

(2) Приговорот од ставот (1) на овој член се поднесува до Инспекторатот.

(3) Инспекторатот е должен да одговори на приговорот без одлагање, а најкасно осум дена од денот на приемот на приговорот со тоа што може да ги уважи примедбите и истите да бидат составен дел на записникот или да ги отфрли како неосновани.“

Во контекст на членот 22 и можните ризици од корупција кои што постојат при спроведување на инспекцискиот надзор, се препорачува да се додадат одредби во Законот со кои што ќе се предвиди задолжителна примена на мобилни камера за време на надзорот од страна на инспекторот.

Имплементирано од:

Во оваа насока, постапката предвидена во ставот 3 не е докрај дефинирана од аспект на одлуките кои што ги носи Инспекторатот, особено во контекст на отфрлањето на изјавениот приговор во случај на неоснованост, поради тоа што не е предвидена обврска за давање на образложение поради кои причини во конкретниот случај изнесените наводи во приговорот се смета дека се неосновани.

Потребно е да се дополни членот 22 со јасна обврска Инспекторатот во својот одговор на приговорот не само да наведе дали го уважува или отфрла приговорот, туку и да даде образложено објаснување за донесената одлука. Образложението треба да ги содржи фактите и правната аргументација врз основа на кои е извршена проценката на наводите во приговорот. Ова е особено важно во случаите кога приговорот се отфрла како неоснован, бидејќи недостатокот на аргументирана одлука може да го поткопа правото на ефикасен правен лек, но и да отвори простор за произволност или пристрасност во работењето на Инспекторатот.

Дополнително, со цел да се зголеми отчетноста, транспарентноста и заштитата од потенцијални злоупотреби при спроведување на инспекцискиот надзор, се препорачува воведување на задолжителна примена на мобилни камери од страна на инспекторите при вршењето на надзорот. Видео документацијата би овозможила објективна проверка на спроведените постапки, би служела како дополнителен доказ во случај на приговори и би придонела кон зголемување на довербата во инспекцискиот систем. Оваа пракса веќе се применува во други инспекциски органи и институции како дел од антикорупциски мерки и механизми за внатрешна контрола.

Член 23

„(1) За пропис за кој инспекторот смета дека постојат услови за запирање на неговата примена поради неусогласеност со Уставот или закон, подготвува решение за запирање на примената на прописот.

(2) За пропис за кој е донесено решение за запирање на неговата примена поради неусогласеност со Уставот или закон, инспекторот подготвува иницијатива за поведување постапка за оцена на уставноста и законитоста на прописот пред Уставниот суд на Република Северна Македонија.

(3) Актите од ставовите (1) и (2) на овој член ги донесува директорот на инспекторатот и истите во рок од три дена ги објавува на веб страната на Министерството за локална самоуправа.

Имплементирано од:

(4) За донесувањето на решението од ставот (1) на овој член, неговото објавување и поднесувањето на иницијативата од ставот (2) на овој член, се применуваат одредбите од Законот за локалната самоуправа.“

Општа забелешка во однос на членот 23, постои сериозен ризик од корупција поради преклопување на надлежности. Имено, донесувањето на решение за запирање на примена на пропис, и иницирање на постапка за оцена на уставноста и законитоста на прописот пред Уставниот суд на РСМ, му припаѓа не само на инспекторот кој што врши инспекциски надзор согласно овој Закон, туку и на Министерството за локална самоуправа согласно член 71 од Законот за локалната самоуправа.

Во контекст на ставот 1 не е дефинирано во рамки на која постапка инспекторот може да донесе одлука со која што ќе донесе решение за запирање на примена на прописот, иако се претпоставува сепак треба да се наведе изрично.

Во контекст на став 3 не е дефинирано во кој рок инспекторот има обврска да ги донесе актите, односно решението за запирање на примена на пропис и иницијатива за поведување постапка за оцена на уставноста и законитоста на прописот пред Уставниот суд на РСМ.

Дополнително, во овој член не е предвидена ниту одредба која што би ја регулирала обврската за известување на предметната општина која што е директно засегната со донесените одлуки од ставот 1 и 2 на овој член. Дотолку повеќе, не се регулирани ниту можностите кои што евентуално би ги имала општината на располагање во поглед на донесените одлуки.

Имајќи го предвид претходно детектираниот ризик од корупција во поглед на преклопување на надлежности помеѓу инспекторите од Државниот инспекторат за локална самоуправа со Министерството за локална самоуправа, проблематична е и одредбата од ставот 4 на овој член која што упатува на примена на одредбите од Законот за локалната самоуправа.

Врз основа на анализата на членот 23 од Законот, се препорачува јасно разграничување и уредување на надлежностите помеѓу инспекторот, директорот на Инспекторатот и Министерството за локална самоуправа, со цел да се избегне преклопување на овластувања и да се намали ризикот од корупција и политичко влијание. Конкретно, потребно е да се допрецизира улогата на секоја институција во постапката за донесување на решение за запирање на примената на пропис и за поведување иницијатива пред Уставниот суд, како и да се наведе врз основа на

Имплементирано од:

која конкретна постапка и кои критериуми инспекторот може да иницира ваква одлука.

Дополнително, треба да се вметне јасна обврска во рок од кој инспекторот е должен да ги подготви и достави актите, како и обврска директорот навремено да ги донесе, со цел да се избегнат одложувања и административна неефикасност. Исто така, неопходно е да се предвиди јасна обврска за известување на општината на која се однесува прописот што е предмет на одлуките, и да се разгледа можноста општината да има право на изјаснување или приговор. Конечно, упатувањето на ставот 4 кон Законот за локална самоуправа треба да биде попрецизно и ограничено само на релевантните одредби, бидејќи во спротивно може да создаде дополнителна правна несигурност и конфликт на надлежности.

Член 24

„(1) Ако инспекторот во вршењето на инспекцискиот надзор утврди дека има основано сомневање за постоење прекршок или кривично дело, односно дека постои основа за преземање управни или други мерки за чие преземање е надлежен друг орган, должен е да поднесе пријава за поведување прекршочна или кривична постапка, односно без одлагање да го извести надлежниот орган за преземање на управни или други мерки.

(2) Ако инспекторот не постапи согласно со ставот (1) на овој член се смета дека сторил дисциплински престап.“

Во ставот 1 не е предвиден конкретен рок во рамки на кој што е должен да поднесе пријава за поведување прекршочна или кривична постапка. Дотолку повеќе и за известувањето на надлежниот орган за преземање на управни или други мерки посоодветно е доколку биде прецизно дефиниран рокот, наместо да стои како што е сега без одлагање, од причина што истата одредба во тој дел може да биде предмет на различно толкување.

Со цел унапредување на правната сигурност и намалување на ризиците од корупција и неосновано одложување на постапките, се препорачува прецизирање на членот 24 од Законот. Имено, потребно е да се предвиди конкретен рок во кој инспекторот е должен да поднесе пријава за поведување прекршочна или кривична постапка, по утврдување на основан сомнеж за постоење на прекршок или кривично

дело. Препорачан рок би можел да биде, на пример, најдоцна пет работни дена од денот на утврдување на сомнежот.

Исто така, во однос на обврската за известување на надлежен орган за преземање управни или други мерки, треба да се замени формулацијата „без одлагање“ со конкретен временски рок. Ваквата прецизност ќе го намали просторот за различно толкување и ќе придонесе за поефикасно и транспарентно постапување на инспекторите. На тој начин, членот ќе овозможи појасна отчетност и ќе го засили интегритетот на инспекцискиот надзор.

Член 25

„(1) Инспекторот не смее да врши или да присуствува при инспекцискиот надзор, доколку член на неговото семејство е градоначалник или претседател на советот на општината во која се врши надзорот.

(2) Како член на семејство од ставот (1) на овој член се смета лице кое е во крвно сродство во права линија со инспекторот кој врши или присуствува при надзорот.“

Во ставот 1 отсуствува одредба со кој што би било санкционирано евентуално ваквото постапување од страна на инспекторот при вршење на инспекцискиот надзор. Дотолку повеќе не е регулирана ниту постапката по повод евентуално изземање на инспекторот во ваква ситуација, во смисла на тоа дека нема одредби за обврската да се достави известување за постоење на законски пречки кај инспекторот за спроведување на надзор, субјектот кој што треба да одлучи, рок во кој што треба да се донесе одлуката, видовите одлуки и евентуално мерки кои што треба да се преземат доколку биде утврдено дека постои судир на интерес, а со цел непречено спроведување на инспекцискиот надзор и сл.

Во контекст на ставот 2 мора да се забележи дека постои надворешна колизија, со оглед да одредбата не е во согласност со ставот 3 во член 8 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Во оваа насока, ставот 2 од овој закон го стеснува кругот на лица кои што можат да се сметаат за член на семејство. Дотолку повеќе што со предметниот став, различно од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси не се оди чекор напред и не се земени предвид и блиските лица, поради што е нужно да се направи итно усогласување.

Неопходно е да се предвиди обврска за самостојно пријавување на конфликтот на интереси од страна на инспекторот, субјект кој ќе одлучува по барањето за

Имплементирано од:

изземање (на пр. директорот на Инспекторатот или Инспекцискиот совет), рокови за донесување одлука, како и мерки за обезбедување на непречено продолжување на инспекциската постапка преку замена на инспекторот.

Член 27

„(1) Органите на државната управа, здруженијата на граѓани и други правни и физички лица можат да поднесуваат иницијативи во форма на известувања, предлози и претставки до Инспекторатот, за вршење инспекциски надзор.

(2) За преземените мерки по поднесената иницијатива, Инспекторатот ќе ги извести субјектите од ставот (1) на овој член во рок од 30 дена од денот на поднесувањето на иницијативата.“

Во контекст на ставот 1, а со оглед дека не е докрај дефинирана постапката по повод поднесување на иницијативи за вршење на инспекцискиот надзор, потребно е да се додаде упатувачка одредба на членот 72 од Законот за инспекциски надзор каде што во детали е дефинирана оваа постапка, и која што може да биде применлива и за инспекцискиот надзор согласно овој закон. Дотолку повеќе, проблематично е и тоа што со одредбата, под иницијатива се опфатени различни форми на поднесоци, што претставува ризик од корупција со оглед дека е нејасно и збунувачки во која ситуација која форма на поднесок треба да биде поднесена од страна на субјектите кои што ја имаат оваа можност на располагање. За надминување на ова, се препорачува воведување упатувачка одредба на членот 72 од Законот за инспекциски надзор, кој детално ја уредува постапката по поднесена иницијатива и може да се примени и во контекст на надзорот врз локалната самоуправа.

Во однос на ставот 2, проблематично е и тоа што одредбата предвидува обврска за Инспекторатот да ги извести подносителите на иницијативата за преземените мерки во рок од 30 дена од денот на поднесувањето на иницијативата. Доколку се земат предвид и останатите предвидени рокови согласно овој Закон, навистина е дискутабилно колку од мерките можат да бидат преземени во рамки на предвидените 30 дена, што може да резултира во пракса да се доставуваат известувања кои што нема да бидат целосни, што значи ќе содржат информации само во однос на мерките кои што се преземале во рамки на тој рок, но не и останатите кои што евентуално би биле преземени по истек на рокот. Дополнително, се користи прилично лабава формулација, без притоа да има

Имплементирано од:

одредба со која што ќе се регулира ситуацијата што во случај доколку подносителите не бидат известени од страна на Инспекторатот. Токму затоа, најсоодветно ќе биде доколку се предвиди одредба со која што ќе се утврди обврска за Инспекторатот задолжително да доставува известување до подносителот на иницијативата за секое преземено дејствие тековно, како и за крајниот исход од постапката.

Имплементирано од:

Сумарни заклучоци

Анализата на седумте закони релевантни за работењето на единиците на локалната самоуправа укажува на сериозни и системски ризици од корупција кои произлегуваат не само од содржината на поединечните одредби, туку и од начинот на кој тие закони се надополнуваат или преклопуваат. Во целина, правната рамка дозволува широк простор за дискреционо постапување, нејасни критериуми, отсуство на транспарентност и слаби механизми за отчетност, особено во процесите на финансирање, именување, основање и управување со институции и проекти.

Најчестите детектирани слабости се однесуваат на недостаток на јасни дефиниции и правна сигурност, бидејќи голем број одредби користат нејасни или недоволно прецизни формулации (на пример: „веднаш“, „без одлагање“, „други прашања“), што овозможува широки толкувања и правна несигурност во примената. Исто така се забележува недостиг на транспарентност, јавност и отчетност во законските одредби, па така не се пропишани минимални стандарди за транспарентност при избор на управувачки и надзорни тела, ниту обврски за објавување на договори, одлуки или извештаи поврзани со меѓуопштинската соработка, инспекциските надзори или финансирањето.

Може да се забележи дека за клучни прашања се доделува прекумерна дискреција на одлучување кај градоначалниците, инспекторите, или извршната власт (пр. Министерот), кои низ повеќе законски одредби добиваат значителна дискрециона моќ, без јасни процедури, надзорни механизми или вградени контроли, што создава потенцијал за клиентелизам и злоупотреба.

Она што исто така можеше да се забележи е дека во скоро сите закони изостанува регулирана постапка за именување на директори, членови на управни тела, комисии кои имаат моќ за одлучување во урбанистичкото планирање, потоа надзорни тела, или лица што раководат со тела и претпријатија до нивно формализирање, што остава простор за партиски или лични избори без јавна проверка.

Постои релативно слаба регулација на финансиските текови и обврски кои се недоволно прецизно уредени, особено во поглед на прашањата поврзани со финансирањето на ЕЛС, но и на заедничките тела, установи и проекти. Некои закони дозволуваат финансирање од „други извори“, без прецизно наведување или ограничување, што е сериозен ризик за перење пари или финансирање со нетранспарентен извор.

Имплементирано од:

Исто така, битно е да се напомене дека постојат и интерсекциски ризици и амплификација на корупциски слабости акцентирани преку преклопување на надлежности. Ова е особено изразено во поглед на надлежностите помеѓу градот Скопје и општините во рамки на градот, но и во поглед на инспекциските органи и Министерството за локална самоуправа, без јасно утврдени механизми за координација и одговорност.

Преку сите закони, финансиите поврзани со инспекциските тела, меѓуопштинските договори и основањето на заеднички институции се регулирани без конкретни барања за објавување на трошоци, извештаи или ревизии, што го намалува надзорот и ги зголемува ризиците од незаконски трошења. Слична е и состојбата со финансирањето на градот Скопје и општините во рамките на градот, особено преку заедничките фондови и другиот тип на соработка која може да се оствари.

Слабата координација, недостатокот на формализирани рокови, јасни постапки и извештаи, создава ризик да се заобиколат процедурите преку договори меѓу градоначалници или институционални „прескокнувања“, што може да резултира со неформално управување без легитимитет.

Во оваа насока на интерсекциски ризици и акумулирачки ефекти, особено загрижувачки е тоа што севкупната законска рамка ги охрабрува општините да ги насочат своите ресурси, капацитети и политичка волја кон проекти со висока финансиска вредност и поволни можности за остварување лична корист, пред сè, кон градежната експанзија. Со оглед на тоа што токму урбанистичките планови и издавањето на дозволи носат директни финансиски приходи за општините, а истовремено претставуваат простор каде надзорот е најслаб, се создава силна корупциска мотивација да се фаворизираат вакви активности на сметка на јавниот интерес. Последицата е видлива најмногу во поглед на занемарувањето на прашањата за животната средина, пристапноста, безбедноста на јавниот простор и долгорочната одржливост на урбаниот развој.

Овие системски слабости, доколку не се адресираат соодветно, не само што го подриваат владеењето на правото и довербата во институциите, туку и ја трансформираат локалната самоуправа од сервис на граѓаните во алатка за остварување на тесни политички, партиски и лични интереси. Потребна е сеопфатна реформа на регулативата со вградување на јасни стандарди за отчетност, транспарентност и надзор, како и воспоставување на силни механизми за заштита на јавниот интерес во сите фази од донесувањето и примената на локалните политики.

Имплементирано од: